

EL ÁMBITO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS.

Fco. Javier Iturriaga y Urbistondo*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. III. ÁMBITO NORMATIVO. IV. LA NORMATIVA DE RÉGIMEN LOCAL Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. V. CONVENIOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CELEBRADOS POR ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS. VI. LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA EN EL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. VII. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

No solo los estados y las regiones contribuyen de forma importante y diversa a la paulatina unificación europea, también las Entidades Locales, y lo que es más destacable es que esa unificación tiene lugar mediante la aplicación del derecho europeo en sus respectivos ámbitos, estatal, regional y municipal.

Un aspecto importante de ese proceso de unificación, lo constituye la cooperación transfronteriza, tanto municipal como regional.

Este proceso de unificación y desarrollo de la Unión Europea mediante la cooperación transfronteriza supone un progresivo debilitamiento de las fronteras interestatales, y en este sentido debemos recordar que este tipo de cooperación es, no solo una tarea europea, sino también un objetivo político de la Unión Europea.

De forma continuada los estados europeos se han ido dotando de aquellos mecanismos jurídicos que facilitan llevar a la práctica y hacer efectiva esa cooperación transfronteriza, y ello con la finalidad de favorecer el desarrollo y la cohesión de los territorios europeos, y de estimular y promover aquellas fórmulas de cooperación mutua y de desarrollo conjunto, que redunden en beneficio de los ciudadanos de un lado y otro de la frontera de que se trate.

El Convenio Marco Europeo de cooperación transfronteriza de 1995 estableció ese marco jurídico general que, necesariamente, debe ser completado mediante

* Licenciado en Derecho Funcionario de Carrera de la Administración Local Técnico de Administración General.

Acuerdos interestatales. La declaración formulada en este sentido por España al ratificar el Convenio Marco Europeo señalaba que, mientras no existieran tales acuerdos interestatales, los convenios que suscribieran las entidades territoriales españolas necesitaban, para su eficacia, la conformidad expresa del Gobierno de la Nación.

Esto último, unido al notable desarrollo que la cooperación entre entidades territoriales transfronterizas experimentó en los últimos 20 años, tanto en la frontera francesa como en la portuguesa, puso de manifiesto la necesidad de dotar a las diversas instituciones intervinientes (entre ellas las Entidades Locales) de esos instrumentos jurídicos que facilitaran y permitieran formalizar adecuadamente las relaciones de cooperación entre entidades territoriales de ambos lados de la frontera, lo cual se logra definitivamente con el Convenio de Bayona y el Convenio de Valencia respectivamente.

Por otra parte, aunque la Constitución Española de 1978 (que otorga al Estado competencia exclusiva en materia de “relaciones internacionales” según el artículo 149.1.3) no prevé el ejercicio, por parte de las Comunidades Autónomas ni de las Entidades Locales de ningún tipo de acción exterior, con la ratificación por España del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales y los Convenios citados de Bayona y Valencia, se abre la posibilidad a las Entidades Locales (y también a las CC.AA.) de formalizar en la práctica, de forma efectiva y en materia de cooperación transfronteriza, relaciones con entidades o autoridades territoriales de otro estado.

También, paulatinamente se va abriendo hueco en la legislación básica de régimen local (y no solo en tratados bilaterales o multilaterales) la posibilidad de cooperación de las entidades locales españolas con entidades territoriales y autoridades (locales) de otros estados, situación ésta que aparece ya firmemente asentada en el borrador de la Ley del régimen jurídico del Gobierno y la Administración Local española, actualmente en tramitación.

En éste pequeño trabajo se intenta poner de manifiesto de la forma mas sencilla posible, y no de forma muy extensa, los instrumentos legales existentes en la actualidad para que las Entidades Locales puedan desarrollar de forma apropiada las políticas de cooperación transfronteriza que tengan por conveniente, dentro del marco diseñado por el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales y por los Tratados interestatales suscritos por el Reino de España.

II. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

La Carta Europea de Autonomía Local, (CEAL) adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989), reconoce en su artículo 10 el derecho de las Entidades Locales, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el

ámbito de la Ley, de asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común.

Expresamente recoge dicho artículo en su apartado tercero que las Entidades Locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la Ley, “...*cooperar con las Entidades de otros Estados*”.

Vemos por tanto que con carácter general se reconoce el derecho de las entidades locales, dentro de sus competencias, a cooperar con otras entidades locales de su mismo estado, e incluso a ejercer dicho derecho de cooperación con entidades locales pertenecientes a otros Estados (en principio con estados miembros del Consejo de Europa).

Se configura así y con carácter general por la CEAL el reconocimiento del derecho de cooperación entre entidades locales de dos estados europeos. Sin embargo, lo que a nosotros nos interesa en particular (por ser el objeto de nuestro estudio) es el ejercicio de ese derecho de cooperación entre “entidades locales fronterizas” pertenecientes a dos estados distintos, es decir la llamada “cooperación transfronteriza” de entidades locales.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cooperar es “*obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin*” y transfronterizo es un adjetivo que significa “*que opera por encima de las fronteras*”, en este sentido podemos definir la cooperación transfronteriza referida a las administraciones públicas y mas concretamente a las entidades locales, como la actuación conjunta de dos o mas entidades locales pertenecientes a diferentes estados para la consecución de un mismo fin.

Es también en el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (CECT) firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980, donde adquiere especial importancia la expresión “cooperación transfronteriza”. Dicho Convenio es un tratado internacional suscrito en el ámbito del Consejo de Europa con la finalidad de “...*lograr una unión mas estrecha entre sus miembros y promover su mutua cooperación*”.

Es el propio Convenio Marco Europeo el que en su artículo 2 nos dice lo que debemos entender por cooperación transfronteriza, como “... *toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin*”.

De esta definición destacamos la circunstancia de que debe existir cierta proximidad física entre las entidades que cooperan, pues si no, no sería posible desarrollar esas relaciones de vecindad. Y es por ello por lo que entendemos que sería mas correcto definir dicha cooperación como “fronteriza”, mas que como “transfronteriza”, pues de éste último concepto no se predicen esas relaciones de

vecindad; entendiendo en este caso por fronteriza, entidades cercanas o próximas a una frontera que les es común y en las que son posible, evidentemente, la existencia de relaciones de vecindad.

Algunos autores definen la cooperación transfronteriza como "*una de las formas que adopta la cooperación interterritorial en aquellos casos en que ésta última se efectúa entre territorios contiguos pertenecientes a dos o más Estados, superándose las limitaciones y obstáculos que imponen las fronteras formales estatales*".

E incluso en uno de los fundamentos del Convenio-Marco Europeo y que figuran en el Preámbulo del mismo, se recoge expresamente que la cooperación que se pretende es entre "*... comunidades o autoridades territoriales fronterizas...*".

Para el Tratado entre España y Portugal sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales de octubre del 2002, la expresión "cooperación transfronteriza" designa al conjunto de formas de concertación que tengan como objetivo incrementar y desarrollar las relaciones de vecindad entre instancias y entidades territoriales que se encuentren bajo jurisdicción de las Partes y que se lleven a cabo en el ámbito de asuntos de interés común y en la esfera de sus competencias.

A la vista de todo ello, podemos ofrecer un concepto mas ajustado de cooperación transfronteriza entre entidades locales como: *aquella forma de cooperación internacional que supone la actuación conjunta de dos o mas entidades locales españolas con entidades territoriales de otro u otros estados fronterizos (de carácter local), con la finalidad de reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad, y de concluir y ultimar los acuerdos que sean necesarios para tal fin.*

III. ÁMBITO NORMATIVO.

En primer lugar debemos destacar que en el ámbito jurídico de la cooperación transfronteriza intervienen una pluralidad de normas de muy diferente carácter: normas de Derecho Internacional tanto multilaterales como bilaterales; normas o disposiciones estatales, como puede ser normas de procedimiento, de atribución de competencias, de régimen local ... etc.; normas propias de las Comunidades Autónomas que de una forma u otra inciden en dicho ámbito como las que regulan la acción exterior de las mismas y que determinan el funcionamiento de los organismos encargados de llevar a cabo esa acción exterior... etc.

No obstante esto, el cuadro normativo básico que articula en España el régimen jurídico de la cooperación transfronteriza, y que se analiza brevemente a continuación de la forma más sencilla posible, es a nuestro juicio el siguiente:

1. Un Tratado multilateral:

. El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980. Ratificado por España con fecha 10 de julio de 1990 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990), con dos protocolos adicionales:

. Protocolo adicional primero, abierto a la firma por los Estados miembros del Consejo de Europa el 9 de noviembre de 1995.

. Protocolo adicional segundo, de 5 de mayo de 1998.

2. Dos Tratados bilaterales:

. El Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995. (BOE núm. 59, de 10 de marzo de 1997).

. El Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre del 2002. (BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 2003).

3. Normas de procedimiento:

. El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, del Ministerio de Presidencia, sobre Comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras. (BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997).

. La Resolución de 14 de noviembre de 1997 de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales que publica el Acuerdo de la CARCE y el Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local, relativos al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los Convenios de Cooperación Transfronteriza con entidades territoriales extranjeras (BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 1997).

A continuación analizamos brevemente, pero de forma mas pormenorizada, las normas jurídicas citadas.

1. Un Tratado multilateral de cooperación transfronteriza: El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (CECT), firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980 y ratificado por España con fecha 10 de julio de 1990 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990)

El 12 de enero de 1957 se crea en el seno del Consejo de Europa la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, y desde 1975 denominado Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, (CPLRE), que reúne a los representantes elegidos de las colectividades locales y regionales.

Debe destacarse el importante papel desempeñado por el CPLRE en la formulación de una serie de tratados internacionales, entre los que destaca con nombre propio el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980, y ratificado por España con fecha 10 de julio de 1990 (BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990); el llamado Convenio de Madrid.

Este Convenio Marco parte del interés del Consejo de Europa de asegurar la participación de las comunidades o autoridades territoriales en Europa, con la finalidad de lograr una unión más estrecha entre sus miembros y promover su mutua cooperación, y en el que las partes se comprometan a facilitar y a promover la cooperación transfronteriza con la finalidad de reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad, y por lo tanto de concluir y ultimar los acuerdos que sean necesarios para ese fin.

Es importante destacar también que este convenio multilateral no proporciona ni constituye por sí mismo un mecanismo directo para la cooperación transfronteriza, sino que simplemente establece las condiciones marco, e incluso en determinados supuestos, requiere para su aplicación práctica la existencia de un acuerdo o tratado bilateral, y esto es así porque es el propio Convenio el que permite a los estados firmantes que supediten o condicionen la conclusión de tales acuerdos entre comunidades o autoridades territoriales fronterizas, a la conclusión de tratados internacionales (acuerdos interestatales) con el estado al que estas pertenezcan.

Esto es lo que hizo España al ratificarlo, al hacer constar que: "*El Reino de España, con referencia al párrafo segundo del artículo 31 del Convenio, declara que subordina su efectiva aplicación a la celebración de Acuerdos interestatales con la otra Parte contratante afectada*".

Por ello, las comunidades o autoridades territoriales españolas (entre ellas las Entidades Locales) no podían en principio suscribir ningún acuerdo con comunidades o autoridades territoriales extranjeras (aunque existiera el Convenio-Marco) hasta que no se hubieran ultimado y formalizado tratados o acuerdos bilaterales entre España y Francia o entre España y Portugal.

No obstante esto, en el documento de ratificación del Convenio Marco, España hace constar expresamente que "*... en defecto de éstos últimos (acuerdos interestatales) la eficacia de los convenios de colaboración que suscriban entidades territoriales fronterizas requerirá la conformidad expresa de los Gobiernos de las partes implicadas*". Por lo tanto cabía la posibilidad de suscribir acuerdos de cooperación transfronteriza sin que previamente se hubieran suscrito acuerdos interestatales, siempre

y cuando los gobiernos de ambos países dieran la conformidad expresa a los acuerdos suscritos.

Un ejemplo de este último supuesto es el acuerdo "Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal" cuyo acuerdo constitutivo es de fecha octubre de 1991, fecha en la que aún no existía un acuerdo bilateral entre España y Portugal, por lo que fue necesaria la conformidad expresa a dicho acuerdo por los Gobiernos de ambos Estados (recordar aquí que el Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, es de fecha 3 de octubre del 2002).

. Protocolos adicionales.

Este Convenio Marco ha sido objeto de dos protocolos adicionales:

. Protocolo adicional primero de fecha 9 de noviembre de 1995 - Protocolo que reconoce la posibilidad de crear organismos de cooperación transfronteriza, con o sin personalidad jurídica y bien de derecho público o bien privado.

. Protocolo adicional segundo de 5 de mayo de 1998 - Este segundo protocolo viene referido principalmente a la cooperación interterritorial, superando en cierta medida la limitación de la cooperación fronteriza.

. Ámbito de aplicación.

El Convenio Marco es de aplicación a los estados miembros del Consejo de Europa firmantes del mismo. No obstante esto, en su artículo 10 se prevé que el Comité de Ministros puede decidir por unanimidad que se invite a cualquier estado europeo no miembro del Consejo de Europa a que se adhiera a dicho Convenio, y que tal invitación debe contar con el acuerdo expreso de cada uno de los estados que hayan ratificado el mismo.

. Fines.

Es el artículo 1 del CECT el que señala cuales son los fines propios de dicho Convenio Marco: "*...facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre la comunidades o autoridades territoriales...promoviendo la conclusión de los acuerdos y arreglos que resulten necesarios a tal fin..*".

. Concepto de cooperación transfronteriza.

Es el propio Convenio Marco Europeo el que en su artículo 2 el que nos dice que debemos entender por cooperación transfronteriza, como "*... toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin*".

Tal y como afirmábamos al inicio de este estudio, podemos ofrecer un concepto más ajustado de cooperación transfronteriza entre entidades locales como aquella forma de cooperación internacional que supone la actuación conjunta de dos o más entidades locales españolas con entidades territoriales de otro u otros estados fronterizos (de carácter local), con la finalidad de reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad, y de concluir y ultimar los acuerdos que sean necesarios para tal fin.

. Sujetos de la cooperación transfronteriza.

Tomando en consideración el artículo 2.2 del Convenio Marco, pueden suscribir de forma directa (salvo en aquellos casos que sean necesarios acuerdos interestatales) acuerdos de cooperación transfronteriza las "*comunidades o autoridades territoriales*", es decir "*...aquellas comunidades, autoridades u organismos que ejercen funciones locales o regionales y que son considerados como tales en el derecho interno de cada estado*". Así pues, el Convenio Marco se remite a los respectivos ordenamientos internos por lo que se refiere a la capacidad de las autoridades territoriales para concluir acuerdos.

Para España estas instituciones son las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

La Constitución Española de 1978 otorga al Estado competencia exclusiva en materia de "relaciones internacionales" según el artículo 149.1.3 CE, pero no prevé el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas ni de las Entidades Locales de ningún tipo de acción exterior, sin embargo, con la ratificación por España de este tratado multilateral se abre la posibilidad a las Entidades Locales (y también a las CC.AA.) de formalizar en la práctica y en materia de cooperación transfronteriza, relaciones directas con entidades o autoridades territoriales de otros estados.

. Materias objeto de cooperación transfronteriza.

El propio Convenio Marco con una fórmula muy genérica y abierta, determina aquellas materias que pueden ser objeto de cooperación transfronterizas: desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de las infraestructuras y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y la ayuda mutua en caso de siniestro.

En cada uno de los modelos anexos del propio Convenio Marco se señala de forma individualizada las materias objeto de cooperación transfronteriza, debiendo destacarse en el segundo modelo "*Modelos de acuerdo interestatal sobre la acción concertada transfronteriza regional*" donde dicho objeto se amplía enormemente: Desarrollo urbano y regional, transportes y comunicaciones, energía, protección de la naturaleza, protección de las aguas, protección de la atmósfera, enseñanza, formación profesional e investigación, salud pública cultura, disfrute del tiempo libre y deportes... etc.

Los anexos del Convenio Marco.

El texto del convenio se acompaña de una serie de Anexos, que tienen por objeto principal definir con precisión el marco, las formas y los límites que los estados desean establecer para la actuación de las entidades territoriales, eliminando las incertidumbres jurídicas que puedan plantear problemas (definición del derecho aplicable, competencia de jurisdicción, posibles recursos, etc.).

Este sistema de modelos de acuerdos con varias opciones, permite a los gobiernos (según el Convenio Marco) situar la cooperación fronteriza en el contexto más adecuado a sus necesidades utilizando como base el Acuerdo Interestatal para la promoción de la cooperación transfronteriza (1.1) para complementarlo con cualquiera de las diversas opciones (modelos de acuerdo 1.2 a 1.5).

Así, los estados pueden recurrir a una cualquiera de las opciones o a varias de ellas o incluso a la totalidad, y podrán hacerlo así en forma simultánea o escalonada.

Estos Anexos pueden ser de dos clases:

a).- *Modelos de acuerdos interestatales sobre la cooperación transfronteriza a nivel local y regional :*

1. Modelo de acuerdo interestatal para la promoción de la cooperación transfronteriza.
2. Modelos de acuerdo interestatal sobre la acción concertada transfronteriza regional.
3. Modelo de acuerdo interestatal sobre la acción concertada transfronteriza local.
4. Modelo de acuerdo interestatal sobre la cooperación transfronteriza contractual entre autoridades locales.
5. Modelo de acuerdo interestatal sobre los organismos de cooperación transfronteriza entre autoridades locales.

Desde el punto de vista de la Administración Local podemos destacar los siguientes modelos:

El tercer modelo - *Modelo de acuerdo interestatal sobre la acción concertada transfronteriza local* - Su objeto es conseguir un mejor intercambio de información y desarrollar la acción concertada entre las autoridades locales a uno y otro lado de las fronteras.

El cuarto modelo - *Modelo de acuerdo interestatal sobre la cooperación transfronteriza contractual entre autoridades locales*- En este supuesto, la cooperación transfronteriza entre autoridades locales se efectuará en especial por medio de contratos

administrativos, económicos o técnicos, debiendo ser las autoridades locales las que dentro de los límites de la competencia que establezca su legislación nacional, las que concluyan los contratos de cooperación transfronteriza.

En este modelo, estos contratos tendrán por objeto, entre otras cosas, el suministro o prestación de servicios, la realización de acciones conjuntas, o el establecimiento de asociaciones constituidas de conformidad con el derecho civil o el derecho mercantil de uno de los estados contratantes o la participación en dichas asociaciones.

Por último, el quinto modelo - *Modelo de acuerdo interestatal sobre los organismos de cooperación transfronteriza entre autoridades locales* - Viene determinado para todos aquellos fines que la legislación interna permita la constitución de una asociación o consorcio.

En este supuesto, las autoridades locales y otras entidades de derecho público podrán participar en asociaciones o consorcios de autoridades locales que se constituyan en el territorio de la otra parte contratante, de conformidad con el derecho interno de esta última parte.

Dentro de los límites de las atribuciones de sus miembros las asociaciones o consorcios estarán facultados para desarrollar las actividades que correspondan a su fin social en el territorio de cada una de las partes contratantes interesadas. En tales actividades, estarán sometidos a las normas establecidas por el estado en que se desarrollen, salvo las excepciones que ese mismo estado permita.

b).- Esquema de acuerdos, contratos y estatutos que puedan servir de base para la cooperación transfronteriza entre autoridades o entre Entidades transfronterizas.

Este sistema se corresponde con los distintos grados y formulas de cooperación transfronteriza local.

Dichos esquemas pueden utilizarse de modo inmediato o quedar subordinados a la previa aprobación de un acuerdo interestatal que reglamente su aprobación, siendo los modelos los siguientes:

- . Esquema de acuerdo sobre el establecimiento de un grupo de acción concertada entre autoridades locales.
- . Esquema de acuerdo sobre la coordinación en la gestión de asuntos públicos locales transfronterizos.
- . Esquema de acuerdos sobre el establecimiento de asociaciones transfronterizas de derecho privado.

- . Esquema de contrato entre las autoridades locales en zonas fronterizas para suministros o prestación de servicios (tipo "derecho privado").
- . Esquema de contrato entre autoridades locales en zonas fronterizas para suministros o prestación de servicios (tipo "derecho publico").
- . Esquema de acuerdo sobre el establecimiento de un organismo de cooperación transfronteriza entre autoridades locales.

Vemos por tanto que hay modelos específicos que deben ser utilizados única y exclusivamente por las Entidades Locales.

2. Los Convenios interestatales de cooperación transfronteriza

Son numerosos los tratados de este tipo que se han firmado entre los diversos estados europeos. Tratados que sientan las bases para el desarrollo de las relaciones de cooperación transfronteriza entre autoridades locales o regionales, y que sobretodo se suscribieron con posterioridad al Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 1990, y entre los cuales podemos destacar los siguientes:

Convención del Benelux

Tratado transfronterizo germano-holandés

Acuerdo de Viena entre Italia y Austria

Acuerdo de Roma

Acuerdo de Karlsruhe entre Francia, Alemania, Luxemburgo y Suiza. etc.

Dos son los tratados bilaterales que al día de la fecha ha suscrito España en materia de cooperación transfronteriza, en base precisamente al Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 1990:

A) El Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995. (BOE núm. 59, de 10 de marzo de 1997). (Tratado de Bayona).

En primer lugar debemos recordar que el Instrumento de Ratificación del Convenio Marco Europeo recogía en el Preámbulo una reserva del Reino de España, de forma que se subordinaba la aplicación del propio convenio a la celebración de Acuerdos interestatales con la otra Parte Contratante. De esta forma la eficacia del Convenio Marco quedaba supeditada a la previa firma de tratados bilaterales o interestatales, que en este caso se concreta con el Tratado de Bayona.

El Tratado de Bayona configura el marco jurídico para las relaciones internacionales que surgen entre determinadas Comunidades Autónomas y Entidades

Locales españolas, y entidades territoriales francesas en materia de cooperación transfronteriza. Es por tanto un acuerdo entre España y Francia con al finalidad de facilitar la aplicación del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, con el objetivo de mantener y desarrollar la cooperación entre las entidades territoriales de ambos Estados y así enriquecer sus relaciones bilaterales y reforzar la construcción europea.

Tal y como afirma la Profesora Inmaculada Gonzalez García "... *El Tratado de Bayona de 1995 resuelve, en cierto modo, las dificultades que derivan de la inexistencia en nuestro ordenamiento jurídico interno de una regulación completa sobre la materia. En él se reconoce como sujetos de la cooperación no sólo a las entidades territoriales contiguas a la frontera, sino también a aquellas otras que se encuentran físicamente más alejadas, pudiendo éstas tener distinto rango (Comunidad Autónoma, provincia o municipio), y establece los principios por los que se rige su actuación, como son el respeto del derecho interno y de los compromisos internacionales de cada Estado, así como el respeto de las competencias que los ordenamientos jurídicos atribuyen a las entidades territoriales. Señala también el régimen jurídico, la duración de los acuerdos de cooperación y el contenido de los Estatutos de los organismos de cooperación transfronteriza, pudiendo tener éstos reconocida o no personalidad jurídica*".

El artículo 1 del Tratado señala que de conformidad con el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980, dicho Tratado tiene por objeto facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales franceses y españolas en el respeto del Derecho interno y de los compromisos internacionales de cada una de la Partes Contratantes y, en particular, dentro del respeto de las competencias que están reconocidas en el Derecho interno a las entidades territoriales.

Debemos destacar que el Tratado de Bayona no limita la cooperación transfronteriza al hecho de la proximidad física con la frontera, al establecer el propio Tratado que el término entidades territoriales designa:

Por parte española: Las Comunidades Autónomas del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña, así como los Territorios Históricos, las provincias y los municipios pertenecientes a las cuatro Comunidades Autónomas indicadas. Asimismo, y siempre que incluya municipios de los anteriores, comprende a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a las áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios creadas con arreglo a la legislación del Régimen Local.

Por parte francesa: Las regiones de Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, así como los Departamentos, los municipios y sus agrupaciones comprendidos en el territorio de las citadas regiones.

Y como hemos visto no limita tampoco la cooperación transfronteriza a las regiones o a los municipios transfronterizos.

El Tratado establece que las entidades territoriales de un lado y otro de la frontera pueden emprender acciones de cooperación transfronteriza cuando el objeto de esta cooperación pertenezca, en virtud del Derecho interno de cada una de las Partes Contratantes, al ámbito competencial de una y de otra entidad territorial y cuando exista entre ellas un interés común.

El instrumento para esa cooperación va a ser el convenio. Así, la conclusión de Convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales constituirá el medio para la cooperación transfronteriza en el marco de dicho Tratado.

Dichos Convenios deben ser concluidos por las entidades territoriales conforme al procedimiento establecido para cada una de ellas por el Derecho interno de cada parte, y tendrán por objeto permitir a las entidades territoriales, en los ámbitos de interés común, crear y gestionar equipamientos o servicios públicos y coordinar sus decisiones.

Los Convenios podrán prever que las entidades territoriales creen organismos de cooperación o participen en organismos existentes, dotados o no de personalidad jurídica.

Una previsión importante que establece el Tratado es que no pueden ser objeto de Convenio ni las potestades normativas y de control de las entidades territoriales, ni las atribuciones que éstas ejercen en tanto que agentes del Estado, en el caso de la parte francesa, o en virtud de una competencia delegada por el Estado, en el caso de la parte española.

Los Convenios deben determinar el Derecho aplicable a las obligaciones en ellos contenidas, destacando que el Derecho aplicable será el de una de las Partes Contratantes y que los Convenios comprometerán exclusivamente a las entidades territoriales firmantes.

Así mismo se establece que los Convenios serán concluidos por una duración no superior a diez años, excepto aquellos que tengan por objeto la creación o gestión de un equipamiento, que podrán ser concluidos por una duración igual a la de la utilización del equipamiento, medida por su período de amortización. Estos Convenios podrán ser renovados por decisión expresa de las entidades firmantes.

En cuanto a los organismos de cooperación transfronteriza, se establece expresamente que las entidades territoriales españolas podrán participar en las agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza o en el capital de las sociedades de economía mixta locales cuyo objeto sea explotar servicios públicos de interés común ya existentes, constituidos por entidades territoriales francesas.

A su vez, las entidades territoriales francesas podrán participar en los consorcios ya existentes constituidos por entidades territoriales españolas.

Por otra parte, las entidades territoriales españolas y francesas pueden crear conjuntamente, en Francia, agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza o sociedades de economía mixta locales, cuyo objeto sea explotar servicios públicos de interés común y, en España, consorcios.

También las entidades territoriales podrán crear órganos comunes, sin personalidad jurídica, para estudiar cuestiones de interés mutuo, formular propuestas de cooperación a las entidades territoriales que los integren e impulsar la adopción por parte de éstas de las medidas necesarias para poner en práctica las soluciones previstas.

Se establece así mismo que los Estatutos de los organismos de cooperación transfronteriza comprenderán al menos:

1. La denominación, la sede, la duración y el Derecho por el que se rija.
2. Su ámbito territorial.
3. El objeto concreto y los cometidos atribuidos al organismo por las entidades territoriales que en él participen.
4. La composición de los órganos de decisión y dirección, las modalidades de representación de las entidades territoriales que en él participen y la forma de designación de sus representantes.
5. El régimen de relaciones del organismo con las entidades territoriales que en él participen.
6. Las modalidades de funcionamiento, en particular, en lo que respecta a la gestión de personal.
7. Las reglas presupuestarias y contables aplicables.
8. La forma de financiación de actividades.
9. Los requisitos para la modificación de las condiciones iniciales de funcionamiento, para la adhesión o retirada de miembros, así como para la disolución.

Señalando el Tratado que el derecho aplicable al organismo de cooperación transfronteriza será el del Estado de la sede y el propio del tipo de organismo al que pertenece.

Cuando los convenios prevean la celebración de contratos (en particular, de contratos públicos) éstos serán celebrados y ejecutados con arreglo al Derecho interno aplicable a la entidad territorial o al organismo de cooperación transfronteriza que asuman la responsabilidad de contratar.

Y en lo relativo a publicidad, contratación y adjudicación de empresas, las entidades territoriales deben hacer constar en el Convenio las obligaciones que al respecto les impone su Derecho interno, teniendo en cuenta el objeto del contrato y su precio. Además las entidades territoriales deben adoptar, sin afectar al Derecho aplicable a tales contratos públicos, aquellas medidas que sean útiles para permitir a cada una de ellas respetar las obligaciones que, en las materias antes citadas, les impone el Derecho interno del Estado al que pertenecen.

No hay que olvidar por último y en relación con los instrumentos jurídicos adecuados para desarrollar la cooperación transfronteriza entre España y Francia, tal y como afirma el profesor Carlos Fernández de Casadevante Romani que "*...conviene recordar la existencia de otras vías de cooperación. Es el caso de los contratos fronterizos contemplados en los Tratados de Límites con Francia, respecto de los municipios. También de las Agrupaciones Europeas de Interés Económico, cuyo régimen viene dado por las normas de Derecho Comunitario examinadas poseyendo el Derecho nacional un carácter supletorio. Finalmente, la posibilidad de creación de sociedades para la gestión directa o indirecta de servicios públicos en el marco del Derecho español para las Entidades Locales. Y esto, dado que desde la Ley de 1995 el Derecho francés autoriza a las colectividades territoriales francesas a adherirse a tales sociedades y a participar en su capital.*"

B) Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre del 2002. (BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 2003). (Tratado de Valencia).

Los antecedentes inmediatos del denominado Tratado de Valencia, tal y como se recogen en su "preámbulo", son el Tratado de Amistad y Cooperación firmado el 22 de noviembre de 1977 entre los dos Estados (y que en su artículo 71 consagra el compromiso de las partes de coordinar sus esfuerzos para conseguir "un mayor y más armónico desarrollo económico-social de las zonas fronterizas"), y el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980, ratificado por España con fecha 10 de julio de 1990.

a) Objeto:

Dicho Tratado tiene por objeto promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas en el ámbito de sus competencias respectivas, y ello se debe llevar a cabo respetando el Derecho interno de las Partes, del Derecho comunitario europeo y los compromisos internacionales por éstas asumidos.

b) Sujetos de la cooperación transfronteriza.

Según el propio Tratado, a la hora de determinar los sujetos de la cooperación transfronteriza, aclara que es lo que debe entenderse con las expresiones "entidades" y "autoridades transfronterizas".

Así la expresión "instancias territoriales" designa a las entidades y autoridades territoriales de naturaleza pública que ejerzan funciones a nivel regional y local en los términos del Derecho interno portugués, y la expresión "entidades territoriales" designa a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales existentes en el Derecho interno español.

c) Ámbito de aplicación.

El artículo 31 del Tratado señala cuales son las entidades territoriales con capacidad para suscribir, de conformidad con dicho Tratado, los convenios de cooperación transfronteriza.

Así, el Tratado se aplica por parte española tanto a comunidades autónomas, provincias, municipios de dichas provincias, comarcas u otras entidades que abarquen municipios, áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios. Por parte portuguesa a determinadas Regiones, a municipios y asociaciones de municipios.

" En España: A las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía; a las provincias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva; a los municipios pertenecientes a las provincias indicadas. Asimismo y siempre que incluyan municipios de los anteriores, se aplicará a las comarcas y otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a las Áreas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de Régimen Local.

En Portugal: A las Comisiones de Coordinación de las Regiones Norte, Centro, Alentejo y Algarve; a las Asociaciones de Municipios y otras estructuras que integren municipios con intervención en el área geográfica de las NUTS III, definida por el Derecho interno portugués Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo y Algarve, y a los municipios situados en las mencionadas NUTS III"

d) Instrumentos jurídicos de cooperación: Los convenios de cooperación.

Las instancias y entidades territoriales que realicen actividades de cooperación transfronteriza institucionalizada deberán, previamente, celebrar el correspondiente convenio de cooperación.

Estos Convenios de cooperación deben respetar las competencias que el respectivo Derecho interno determina como propias de cada una de las entidades firmantes. Los convenios vincularán exclusivamente a las instancias y entidades territoriales que los suscriban, debiendo documentarse por escrito y se redactarán en la lengua oficial de cada una de las Partes, pudiendo redactarse, además, en las demás lenguas que sean cooficiales en alguna de las entidades territoriales españolas.

Los convenios tendrán primordialmente como finalidad:

- a) La concertación de iniciativas y de la adopción de decisiones.

b) La promoción de estudios, planes, programas y proyectos, especialmente los que sean susceptibles de cofinanciación estatal, comunitaria o internacional.

c) La realización de proyectos de inversión, gestión de infraestructuras y equipamientos y prestación de servicios de interés público.

d) La promoción de formas de relación entre agentes, estructuras y entidades públicas y privadas, que puedan contribuir al desarrollo de los territorios fronterizos respectivos.

Para conseguir las finalidades mencionadas el objeto de los convenios consistirá en:

a) Establecer obligaciones jurídicas directamente derivadas de los convenios de cooperación.

b) Celebrar contratos con terceros.

c) Crear organismos de cooperación transfronteriza con o sin personalidad jurídica

Se establece expresamente que no podrán ser objeto de los convenios de cooperación:

a) Las competencias normativas y de seguridad pública, las potestades de control de las instancias y entidades territoriales y las potestades sancionadoras, ni las competencias que hayan sido delegadas en las mismas.

b) La modificación del estatuto jurídico de las entidades firmantes.

c) La facultad de hacer extensiva su eficacia a instancias y entidades territoriales que no hayan firmado el convenio.

En los convenios de cooperación deberá constar:

a) La identificación de las entidades firmantes.

b) Los ámbitos de actividad a que se refiera la cooperación.

c) Los instrumentos, los procedimientos y la forma de realización de dicha cooperación en los ámbitos mencionados en la letra anterior.

d) El Derecho aplicable y las formas de conciliación o de resolución de controversias.

e) Las determinaciones correspondientes a los requisitos que el presente Tratado exige en el caso de que los convenios tengan por objeto la creación de organismos de cooperación transfronteriza.

f) El procedimiento de modificación de dichos convenios.

g) El establecimiento de su vigencia, así como la previsión de un sistema de terminación anticipada de su eficacia.

Los convenios de cooperación se celebrarán por un período no superior a diez años, prorrogable por idéntico período mediante el correspondiente instrumento que, a efectos de los requisitos establecidos en el Derecho interno de las Partes, tendrá el valor de convenio de cooperación transfronteriza. En los que se creen organismos con personalidad jurídica para la gestión de un equipamiento común podrán celebrarse por un período igual al de la utilización de dicho equipamiento, calculada en función de su período de amortización.

e) Comisión de cooperación transfronteriza:

Así mismo el Tratado prevé la creación, regulación y funcionamiento de una Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza como órgano intergubernamental responsable de supervisar y evaluar la aplicación del presente Tratado, así como de impulsar su desarrollo.

f) Organismos de cooperación.

Los organismos de cooperación creados en los términos y para las finalidades mencionadas en el propio Tratado podrán gozar o no de personalidad jurídica.

Son organismos de cooperación sin personalidad jurídica:

a) Las Comunidades de Trabajo.

b) Los Grupos de Trabajo.

Son organismos de cooperación con personalidad jurídica:

a) Las “Associações de Direito Público” y las “Empresas Intermunicipais”, previstas en el ordenamiento jurídico portugués.

b) Los Consorcios, previstos en el ordenamiento jurídico español.

3.- Normas de procedimiento:

En el ámbito interno español, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto y la Resolución de 14 de noviembre de 1997 de la Secretaría de Estado para

Administraciones Territoriales que se analizan a continuación, regulan determinados procedimientos en relación a los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras.

Estas normas ponen de manifiesto esencialmente la supremacía del Estado (en virtud de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales) sobre estos convenios de cooperación, estableciendo un previo control de la legalidad de los mismos para evitar que conculquen el contenido del Convenio Marco Europeo o, en su caso, el contenido de los demás Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España.

A) El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, del Ministerio de Presidencia, sobre Comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras. (BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997).

Según este RD, para que puedan surtir efectos en España aquellos convenios de cooperación transfronteriza que proyectan suscribir las Comunidades Autónomas o Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras al amparo del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales o al amparo de los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España, será necesario que tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades Locales lo comuniquen, previamente a su firma, a la Administración General del Estado

Una vez sea así comunicado, la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales acusará recibo y comunicará con carácter inmediato a la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente la existencia o no de objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido.

Esta comunicación previa se configura como una obligación cuyo cumplimiento condiciona la eficacia, entre las entidades territoriales firmantes, de los convenios.

Estas objeciones únicamente deberán basarse en que el proyecto no respeta los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, y en cualquier caso, una vez transcurrido un mes desde la recepción del proyecto sin que la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido.

Mediante la obligación de comunicación previa se asegura que la Administración General del Estado, en caso de apreciar que el proyecto de convenio no respeta tales límites, pueda trasladar sus objeciones a la entidad territorial y proponer la utilización del procedimiento de cooperación que se acuerde a fin de considerar en común tales objeciones antes de la firma del convenio.

El propio RD 1317/1997 señala que los convenios suscritos que hayan cumplido el requisito de la comunicación previa tienen eficacia jurídica entre las entidades territoriales intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

En el supuesto que un convenio hubiera sido suscrito y no hubiere sido comunicado previamente o vulnera los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la Administración General del Estado hará valer su oposición a dicho utilizando los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para solucionar las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Se establece también que para que estos convenios de cooperación transfronteriza produzcan efectos jurídicos en España frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes, deberán ser publicados en el Boletín Oficial del Estado (con independencia de que se publiquen también en otros diarios oficiales). Por lo tanto la no publicación en el BOE del convenio suscrito no es requisito esencial para que el mismo produzca efectos jurídicos entre las partes firmantes, no así frente a terceros.

Finalmente, en su disposición transitoria única, el mismo Real Decreto precisa que a efectos de su adaptación a los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para la aplicación del Convenio Marco Europeo, lo establecido en el Real Decreto 1317/1997 sobre publicación oficial será aplicable a los convenios de cooperación transfronteriza suscritos antes de su entrada en vigor, por ello los convenios suscritos con anterioridad a la entrada en vigor del citado Real Decreto, deberán ser publicados en el B.O.E.

B) La Resolución de 14 de noviembre de 1997 de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales que publica el Acuerdo de la CARCE y el Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local, relativos al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los Convenios de Cooperación Transfronteriza con entidades territoriales extranjeras (BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 1997).

Mediante dos acuerdos adoptados, uno en la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas para las Comunidades Autónomas fronterizas, y otro adoptado en la Comisión Nacional de Administración Local para las entidades locales fronterizas, se establecen de forma concertada con la Administración General del Estado, una serie de reglas procedimentales para facilitar el cumplimiento del procedimiento sobre suscripción de los convenios de cooperación transfronteriza que regula el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto.

En lo que a nosotros nos interesa (dado el objeto del presente estudio), analizamos el segundo de los acuerdos, el referido a la entidades locales.

En este sentido, dicho acuerdo por un lado se refiere a la forma de remisión de los proyectos de convenio, su trámite ante la Administración General del Estado y la previsión de un procedimiento de cooperación cuando el resultado de la comunicación previa es la existencia de objeciones. Y por otro lado, se arbitran las modalidades para efectuar la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los convenios suscritos.

a) En cuanto a la Comunicación previa a la Administración General del Estado.

Previamente a la suscripción del Convenio, la Entidad Local deberá remitir a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas el texto del proyecto de convenio, una vez concertado con las demás instancias firmantes y cumplidos los trámites internos en su caso exigidos por la legislación aplicable.

Si en el convenio participan varias Entidades Locales, la remisión será efectuada por una sola de ellas, bien por aquella que asuma la dirección de la iniciativa de cooperación, bien por aquella que, de común acuerdo, sea designada como responsable de cumplir dicha obligación.

En el caso de que, por parte española, junto a una o más Entidades Locales participen una o varias Comunidades Autónomas, la remisión se efectuará por la Comunidad Autónoma correspondiente.

La remisión del proyecto de convenio irá acompañada de aquellos documentos necesarios para el pronunciamiento de la Administración General del Estado.

Recibido el proyecto de convenio y la documentación complementaria que en su caso lo acompañe, la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales acusará recibo a la Entidad Local remitente y con carácter inmediato realizará las actuaciones precisas para el pronunciamiento de la Administración General del Estado sobre el mismo. Tal pronunciamiento tendrá en cuenta exclusivamente la adecuación del proyecto a lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los tratados internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

La Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales comunicará a la Entidad Local remitente la existencia o no de objeciones al proyecto por parte de la Administración General del Estado. En todo caso, transcurrido un mes desde la recepción del proyecto en la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales sin que la Entidad Local remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido.

Si fueran comunicadas objeciones la comunicación que las traslade incluirá la propuesta de celebrar una reunión entre representantes de la Entidad Local o Entidades Locales concernidas y de la Administración General del Estado, con la finalidad de

examinar conjuntamente las objeciones, e implicará el compromiso de la Entidad Local o Entidades Locales concernidas de no firmar mientras tanto el convenio.

b) En cuanto a la Publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Esta podrá efectuarse directamente por la Entidad Local firmante o interesarse dicha publicación de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales.

En el primer supuesto, la Entidad Local firmante interesará la publicación oficial a los órganos de la Secretaría del Consejo de Ministros con arreglo a la normativa de ordenación del diario oficial del Estado, y en el segundo supuesto, la Entidad Local se dirigirá a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, que dictará la correspondiente resolución ordenando la publicación oficial.

Cuando el convenio haya sido suscrito por parte española por varias entidades territoriales se aplicarán analógicamente las reglas señaladas en este segundo lugar.

IV. LA NORMATIVA DE RÉGIMEN LOCAL Y LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

No hay en la normativa básica de régimen local, una norma que regule expresamente la cooperación de las Entidades Locales con autoridades o entidades territoriales de otros estados.

La única disposición que se refiere a la cooperación transfronteriza entre entidades locales se encuentra en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), y fue introducida por la modificación efectuada por la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local.

En el Preámbulo de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local, se señala que se incorporan a nuestra legislación básica de régimen local los consorcios transfronterizos, como mecanismo asociativo que puede utilizarse en una actividad de creciente importancia como es la cooperación transfronteriza de nuestras entidades locales.

Dicha Ley, como se ha dicho con anterioridad, modificó el artículo 87 de la LBRL, añadiendo un nuevo apartado segundo en el que se recoge expresamente:

"Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia".

Respecto a cual es el órgano competente para acordar o suscribir convenios de cooperación transfronteriza en la Administración Local, no hay en la normativa de régimen local actual, norma que determine expresamente que órgano que tiene atribuidas las competencias para ello. No hay por tanto una atribución expresa ni al Alcalde para los municipios, ni al Presidente de la Diputación para las provincias, ni al Pleno de la Entidad Local respectiva en ambos casos, para la firma de convenios de cooperación transfronteriza.

Por ello, entendemos que se habrá de estar a la cláusula residual que el artículo 21.s. de la LBRL hace en favor del Alcalde para los municipios, al determina que el Alcalde ostenta las siguientes atribuciones: "...s) *Las demás que expresamente le atribuyan la leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales*", o en favor del Presidente para las Diputaciones en el artículo 34.1.o de la LBRL, al señalar como atribución de éste: "...o) *El ejercicio de aquellas otras atribuciones que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asigne a la Diputación y no estén expresamente atribuidas a otros órganos*". Todo ello sin perjuicio de la atribución, también a ambos órganos, de la facultad de representar al Ayuntamiento y a la Diputación, respectivamente.

V. CONVENIOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CELEBRADOS POR ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS.

Son numerosos los convenios de cooperación transfronteriza que se han suscrito entre las Comunidades Autónomas y Entidades Locales españolas con comunidades o autoridades territoriales de otros estados (Francia y Portugal), con la finalidad de reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad.

No obstante esto, los que a nosotros nos interesa son los convenios de cooperación transfronteriza celebrados por Entidades Locales españolas (municipios y/o provincias), la mayoría de ellos suscritos tras la firma del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980, y tras la entrada en vigor de los Tratados de Bayona y de Valencia, para la cooperación transfronteriza entre España y Francia, y entre España y Portugal respectivamente, y entre ellos cuales podemos citar los siguientes:

. Convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza entre los Ayuntamientos de Irún, Hondarribia y Hendaya, para la constitución del Eurodistrito Bidasoa-Txingudi. (BOE núm. 41 de 17 de febrero de 1998).

. Convenio de cooperación transfronteriza suscrito entre los municipios de Irún, Hondarribia (España) y Hendaya (Francia) para la creación del Consorcio Bidasoa-Txingudi. (BOE núm. 73 de 26 de marzo de 1999).

. Convenio de Cooperación Transfronteriza por el que se constituye la Comunidad de Trabajo Bragança- Zamora como órgano común de cooperación transfronteriza entre entidades locales del Distrito de Bragança y de la Provincia de Zamora. (Firmado con fecha 12 de septiembre del 2000).

. Convenio de cooperación transfronteriza suscrito entre los municipios de Sort (España) y Saint Giron (Francia) para la constitución como órgano común sin personalidad jurídica del "Grupo de trabajo transfronterizo Sort-Saint Giron". (BOE núm. 41 de 16 de febrero del 2001).

. Convenio de cooperación transfronteriza por el que se acuerda la Constitución de la Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior-Salamanca como órgano de acción concertada transfronteriza, constituida por la Asociación de Municipios del Duero Superior y la Diputación de Salamanca. (Firmado con fecha 31 de mayo del 2001).

. Convenio de cooperación transfronteriza entre el municipio de Benasque y el municipio de Bagnères de Luchon (Francia), relativo al conocimiento y divulgación de la historia de sus respectivos hospitales a pie de puerto. (BOE núm. 69 de 22 de marzo del 2005).

. Convenio de cooperación transfronteriza suscrito entre la Mancomunidad Intermunicipal de Servicios de Txingudi -Txingudiko Zerbitzu Makomunitatea- (España) y el Municipio de Hendaya (Francia) relativo a la utilización conjunta de una instalación de valorización de residuos domiciliarios y asimilables. (BOE núm. 126 de 27 de mayo del 2005).

. Convenio de cooperación transfronteriza entre el municipio de Puigcerdá y el municipio de Bourg-Madame (Francia), para la creación del Consorcio Transfronterizo PuigcerdáBBourg-Madame. (BOE núm. 62 de 14 de marzo del 2006).

VI. LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA EN EL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY BÁSICA DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

En materia de régimen local la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local se configura, todavía en la actualidad, como la norma sobre la cual gira la regulación jurídica básica del ámbito de las Entidades Locales. Ley que a lo largo de estos últimos 20 años ha sido objeto de una veintena de reformas parciales, entre las que debemos destacar dos: La que tuvo lugar con la Ley 11/1999 de 21 de abril de Medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local a la que hemos hecho referencia con anterioridad.

Con estos antecedentes, por Orden APU/2648/2004, de 27 de julio del Ministerio para las Administraciones Públicas, se constituyó la Comisión para la elaboración de un Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local con el objetivo principal de “...analizar la situación del Gobierno y la Administración Local en España, efectuando las propuestas necesarias para su reforma de acuerdo con el criterio de fortalecimiento del principio de subsidiariedad y de la democracia local”.

La propia Orden estableció que la Comisión debía rendir un primer borrador de Libro Blanco al Ministro de Administraciones Públicas en el plazo máximo de cinco meses desde su sesión de constitución, y que el Ministro de Administraciones Públicas podría solicitar a los miembros de la Comisión, una vez concluido el Libro Blanco, la posterior elaboración de un texto articulado, un Borrador de Proyecto de Ley de Bases del Gobierno y Administración Local.

Como resultado de dichos trabajos, con fecha 10 de enero del 2005 vio la luz el Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España.

Durante los meses siguientes dicho documento fue objeto de estudio y análisis por toda una serie de Instituciones como la FEMP, el Consejo General de los Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, Comunidades Autónomas, Municipios, Diputaciones Provinciales, Universidades, profesionales, expertos... etc., dando como resultado el texto definitivo del Libro Blanco en julio del 2005

Concluida la elaboración del Libro Blanco y basándose en dicho documento, en noviembre del mismo año el Ministerio para las Administraciones Públicas presentó el Borrador de Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local.

En lo que a nosotros nos interesa - la cooperación transfronteriza entre entidades locales - debemos analizar el contenido del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local.

1. El Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local:

El Libro Blanco analiza expresamente dicha cuestión en su Capítulo VIII .”*La cooperación local en el ámbito internacional*”.

En dicho apartado se establece que las entidades locales, y especialmente los municipios, desarrollan una creciente actividad internacional y transnacional, especialmente en el ámbito europeo y, dentro de este continente, en las zonas fronterizas, siendo también cada vez más importante e intensa la cooperación internacional para el desarrollo.

En este sentido, para el Libro Blanco, la regulación de esa actividad internacional es muy dispar: existe un marco amplio en el caso de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, regulada por el Convenio-Marco Europeo

de Madrid, desarrollado por tratados bilaterales de cooperación transfronteriza entre España y Francia (Convenio de Bayona) y entre España y Portugal (Convenio de Valencia).

Asimismo, existe una regulación suficiente en el caso de la cooperación internacional para el desarrollo, contenida tanto en la ley estatal sobre la materia como en numerosas leyes autonómicas. Destacando el importante impulso que para la cooperación para el desarrollo supone la transformación del Ministerio de Asuntos Exteriores en Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y el fortalecimiento de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, que con toda seguridad contribuirá a mejorar la necesaria coordinación de la acción exterior de nuestras entidades territoriales, necesaria para, sin perjuicio de su autonomía, lograr más información sobre su acción en esta materia y la potenciación de las sinergias necesarias para optimizar el uso de los recursos españoles en este nuevo ámbito de política pública.

No obstante, sigue diciendo el Libro Blanco, fuera de estos supuestos, se carece de una regulación básica de las condiciones generales de la cooperación internacional de los municipios, siempre en el marco del respeto a su autonomía en la materia.

Y así, se formulan las siguientes tres propuestas:

a) Es preciso fijar de manera expresa las condiciones básicas de la acción internacional de las entidades locales, que son las siguientes:

i) El pleno respeto a la política exterior del Estado.

ii) La actuación dentro del ámbito competencial de la entidad territorial de que se trate.

iii) La adecuación del gasto y de su justificación a la normativa española en materia de haciendas locales.

iv) La comunicación de toda actividad internacional al Ministerio de Administraciones Públicas y al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Según el Libro Blanco, en especial esta última comunicación no persigue finalidades de control, sino de cooperación y de coordinación, con el objetivo de formar bases de datos públicas sobre la actividad internacional de las entidades locales, al servicio a disposición de todas las entidades territoriales, que permitan orientar la política y la acción del Estado y de las demás entidades territoriales en este ámbito de creciente importancia. No puede sostenerse la actual situación de carencia de un instrumento que permita conocer, al menos de forma general, la importante actividad internacional de nuestros gobiernos locales.

b) El marco normativo de la cooperación transfronteriza de las entidades locales españolas debe completarse con la firma y ratificación de los protocolos adicionales 1 y 2 del Convenio-Marco de Madrid, materia en la que los países fronterizos con España llevan ventaja, pues Portugal a firmado ambos y Francia ha ratificado el primero y firmado el segundo.

c) También es preciso que la legislación básica estatal amplíe los mecanismos personificados que pueden utilizarse por las entidades locales españolas en la cooperación transfronteriza ya que actualmente la única fórmula autorizada, en el caso de encontrarse la sede en España, de acuerdo con los Tratado de Bayona y de Valencia, es la del consorcio (transfronterizo). A esta figura debe añadirse al menos la posibilidad de crear sociedades mercantiles de titularidad intermunicipal y estudiar la posibilidad de mancomunidades transfronterizas de municipios.

2. El Borrador de Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (LBGAL).

Dicho borrador recoge gran parte de las sugerencia formuladas por la Comisión en el Libro Blanco, siendo el resultado del estudio y de las propuestas planteadas dos disposiciones importantes, los artículos 5 y 34 de dicho Borrador:

Artículo 5. Asociaciones de entidades locales para la promoción y defensa de sus intereses comunes.

“1. Se reconoce el derecho de las Entidades Locales de integrarse en asociaciones para la protección y promoción de sus intereses comunes y el integrarse en asociaciones internacionales de Entidades Locales”.

Artículo 34. La cooperación internacional de las Entidades Locales

“1. Las entidades locales españolas pueden cooperar con las entidades territoriales de otros Estados, en el marco, en su caso, de los tratados internacionales multilaterales o bilaterales ratificados por España.

2. Las asociaciones de entidades locales a que se refiere el artículo 5 podrán constituir asociaciones o federaciones internacionales con las de otros Estados, o adherirse a las existentes.

3. En todo caso, las entidades locales deberán cumplir las siguientes condiciones en el desarrollo de su actividad de cooperación internacional, cualquiera que sea la naturaleza y finalidad de ésta:

- a) El pleno respeto a la política exterior del Estado.*
- b) La actuación dentro del ámbito competencial de la entidad territorial de que se trate.*

c) La adecuación del gasto y de su justificación a la normativa española en materia de haciendas locales.

d) La comunicación de toda actividad internacional al Ministerio de Administraciones Públicas y al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

4. La cooperación internacional para el desarrollo se desarrollará de acuerdo con su normativa específica, y en el marco de la coordinación que se fije por los poderes competentes del Estado para garantizar el buen desarrollo de esta política pública.

5. Cuando la cooperación transfronteriza o interterritorial de las entidades locales con fines prestacionales se realice mediante entes con personalidad jurídica con sede en España, estos adoptarán una de las siguientes formas:

a) Consorcio transfronterizo.

b) Mancomunidad transfronteriza.

c) Sociedad local de capital mixto transfronteriza”.

De aprobarse el Borrador de Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local en los términos en que está redactado será la primera vez que se regula en la normativa básica de régimen local la cooperación internacional de las entidades locales y más concretamente la cooperación transfronteriza, y esto es algo que debe ser destacado, pues refuerza la autonomía local, el desarrollo de la cooperación transfronteriza y la idea de la unificación y difuminación de las fronteras europeas.

Abril del 2006

VII. BIBLIOGRAFÍA.

. Abad Liceras, José María – “ *El nuevo marco jurídico de cooperación transfronteriza entre España y Portugal y su aplicación al ámbito de las obras públicas*”.

. Diversos autores – “*Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*” - Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT) Hannover, 7 y 8 de septiembre de 2000.

. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados – “*Modernización del Gobierno Local*” - Coordinador Ángel Ballesteros Fernández. Madrid. 2004.

. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados – “*Nuevo Régimen Local*” - Tomo II . 50 Edición B Madrid 2005

- . Fernández de Casadevante, Carlos. – “*El Marco jurídico de la cooperación transfronteriza. Su concreción en el ámbito hispano-francés*”.
- . Gómez Campo, Enrique – “*El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995: Significado y visión general de sus posibilidades para la cooperación transfronteriza*”- Jornada de Estudio sobre las posibilidades y límites jurídicos de la cooperación transfronteriza. Anglet. 30 de enero del 2001.
- . González García, Inmaculada – “*Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo*”. Revista Electrónica de Estudios Internacionales 2005.
- . González-Varas Ibáñez, Santiago – “*La difuminación de las fronteras nacionales: Europeización y regionalización de la ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza*”- Fundación Manuel Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Zaragoza 13 de diciembre del 2004.
- . Haris Martinos – “*Aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza*”.- Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) . Marzo de 1999
- . Jens Gabbe, Dr. Viktor von Malchus y Haris Martinos – “*Guía Práctica de la Cooperación Transfronteriza*” - Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE). Tercera edición año 2000.
- . Koldobika Arbaiza Alvarez, Joseba – “*Proyectos de cooperación transfronteriza en el País Vasco. Objetivos y realidad*” - Universidad del País Vasco.
- . Ministerio para las Administraciones Públicas – “*Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*” - Madrid 2005
- . Observatorio de Servicios Públicos y de Libre Competencia. Universidad del País Vasco. “*Los Servicios Públicos Locales en la Eurociudad Vasca Bayonne*” - Diciembre 2000.
- . Sobrido Prieto, Marta – “*El Tratado Hispano-Portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial*” - Revista Electrónica de Estudios Internacionales 2004.