

**EL PROYECTO DE CONVENCION
SOBRE LA COOPERACION INTERTERRITORIAL**

por JUAN LUIS DIEGO CASALS

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. EL DESARROLLO MAS RECIENTE DE LA COOPERACION INTERTERRITORIAL:
SITUACION ACTUAL. PERSPECTIVAS DE FUTURO
 - 1. **La situación actual**
 - 2. **La perspectivas de futuro**
 - A) *Las razones*
 - B) *Valoración*
- III. EL MARCO JURIDICO EN EL QUE SE DESARROLLAN ESTAS RELACIONES
DE COOPERACION
- IV. EL PROYECTO DE CONVENIO SOBRE LA COOPERACION INTERTERRITORIAL
 - 1. **Los trabajos preparatorios**
 - 2. **El contenido del Proyecto**
- V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCION

Las primeras palabras deben ser de agradecimiento a la organización de estos cursos por su atenta invitación, la cual me permite, además, exponer a ustedes un Proyecto de Convenio Internacional en cuya preparación el Gobierno Vasco ha tenido la gran fortuna de poder colaborar, dado que gracias a la invitación de la Secretaria General del Consejo de Europa, primero, el Consejero de Presidencia, Sr. Guevara, entre los años 1987 y 1991 y, desde entonces, el Consejero Secretario de la Presidencia, Sr. Sainz de la Maza, han realizado la función de ponentes en las distintas fases de su elaboración.

En la 28 Sesión de la CPLRE celebrada los días 16 a 18 de marzo de este año, la Conferencia aprobó por unanimidad el Proyecto de Convenio sobre la Cooperación Interterritorial que es el objeto de esta intervención.

Me referiré a él, hablando, en primer lugar, de la realidad que el Proyecto busca ordenar y que no es otra que la cooperación interterritorial. Seguidamente, expondré las líneas básicas del desarrollo más reciente de esta cooperación.

A continuación, realizaré una breve referencia a las formas e instrumentos que han ordenado hasta el momento estas relaciones y, por último, la respuesta que a las distintas cuestiones que plantean las mismas ofrece el Proyecto de Convenio.

II. EL DESARROLLO MAS RECIENTE DE LA COOPERACION INTERTERRITORIAL: SITUACION ACTUAL. PERSPECTIVAS DE FUTURO

1. La situación actual

El término cooperación interterritorial, en esta primera parte de la exposición, está englobando fenómenos diversos como son la cooperación intermunicipal, la cooperación interregional e, incluso, la cooperación transfronteriza que puede ser intermunicipal o interregional. Tienen como nota común todas ellas que se refieren a relaciones de cooperación entre dos o más entidades territoriales que pertenecen a Estados diferentes.

La cooperación interterritorial no es, en sí misma, un fenómeno reciente. Tradicionalmente se han establecido sistemas más o menos formales de relación entre las Entidades subestatales de diferentes Estados como son los acuerdos de hermanamiento, los intercambios culturales, las relaciones comerciales transfronterizas, los contactos e intercambios de información, las declaraciones comunes de intenciones gozando, todas ellas, de una gran tradición.

Sucede, sin embargo, que en los años ochenta la cooperación interterritorial ha

cochado una dimensión nueva y un desarrollo sin precedentes manifestándose esta nueva dimensión en la intensificación de las fórmulas de relación mencionadas y en el desarrollo amplísimo de dos fórmulas específicas de relación: los acuerdos de cooperación y la creación de asociaciones de poderes locales y regionales.

Los acuerdos de cooperación tienen normalmente por objeto la intensificación de las relaciones entre dos o más Entidades territoriales, el facilitar la cooperación entre ellas en sectores de interés común, la coordinación en la planificación de determinadas acciones e incluso la gestión en común de determinadas actuaciones para lo cual no es infrecuente la creación de un organismo de cooperación.

En un principio este tipo de acuerdos de cooperación se producía, normalmente, entre municipios o regiones fronterizas pero, hoy en día, se extiende, incluso con mayor intensidad en el ámbito regional, a espacios más amplios.

Los ejemplos de los Acuerdos suscritos entre Baden-Würtemberg y la región de Gales, entre las Regiones de Venecia, Languedoc-Roussillon y Andalucía, entre la Región Valona y el condado británico de Kent, entre Baden-Würtemberg-Lombardía-Rhône Alpes y Cataluña o entre el Cantón del Jura y la Comunidad Autónoma del País Vasco no son sino un botón de muestra de una realidad mucho más amplia.

En segundo lugar, el desarrollo del cauce no ha sido menos intenso. En los años 70 y 80 se han creado en Europa asociaciones, especialmente de ámbito regional, que agrupan a regiones fronterizas a fin de articular fórmulas de cooperación entre ellas o que agrupan regiones fronterizas o no con intereses o características comunes a fin de defenderlos de forma conjunta y de intercambiar información y experiencias.

Entre las de carácter fronterizo podemos citar la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), creada en 1969, la Asociación de Regiones de los Alpes Centrales, creada en 1972, la de los Alpes Orientales, creada en 1978, o la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, creada en 1983, entre otras.

Entre las Asociaciones no puramente fronterizas encontramos la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas creada en 1973, la Comunidad de Trabajo de las Regiones de Tradición Industrial, creada en 1984, la Asamblea de Regiones de Europa creada en 1985, por citar algunas a modo de ejemplo.

Todas estas asociaciones han contribuido de manera importante a acercar las diferentes Regiones europeas y a los responsables de los ejecutivos de las mismas en las distintas materias facilitando, así, el posterior establecimiento de relaciones más estrechas de cooperación entre dos o más de ellas.

Ante estos fenómenos surgen inmediatamente tres cuestiones: ¿Qué razones lo justifican? ¿Qué valoración nos merece? ¿Se trata de una tormenta de verano y, por tanto, de un fenómeno pasajero o tiene un carácter estable y una tendencia hacia un mayor desarrollo futuro? Vamos a intentar dar contestación a estas cuestiones.

2. Las perspectivas de futuro

A) *Las razones*

Entre las razones normalmente alegadas como explicativas de este desarrollo de la cooperación interterritorial como son la estabilidad política en Europa y el desa-

rollo económico y tecnológico hay una que destaca entre todas ellas y no es otra que la aparición y fortalecimiento en Europa de entidades territoriales con amplias competencias.

Los profesores CONDORELLI y LEVRAT en un informe presentado a la Conferencia celebrada en Ginebra el pasado mes de junio sobre la regionalización en Europa mencionan que los años 60 y 70 se ha reducido en Europa sensiblemente el número de colectividades locales (unas 21.000 colectividades locales han desaparecido), pero en compensación se ha producido un claro reforzamiento de las competencias de las restantes.

A la par que se producía este fenómeno a nivel local, se nos ha explicado, en la intervención anterior como en los años 70 y 80 diversos Estados europeos han vivido procesos de descentralización con la aparición de Entidades regionales dotadas de importantes competencias.

La segunda razón de importancia es que esta aparición de entidades descentralizadas fuertes no se produce en el seno de Estados configurados como compartimentos estancos, sino todo lo contrario. En efecto, esta aparición se produce en una Europa occidental en proceso de integración donde las fronteras se diluyen y donde la apertura de los espacios políticos y la ampliación de los espacios económicos es una constante en la voluntad de garantizar una unión cada vez más estrecha entre los países que la conforman.

En este contexto las Entidades Territoriales toman conciencia de que la defensa y promoción de sus intereses y el ejercicio de sus competencias requiere necesariamente de unas relaciones con otras Entidades que, por sus características, pueden resultar complementarias o con las que se compartan intereses comunes.

Pensemos, en el supuesto de la cooperación transfronteriza donde resulta de todo punto necesaria una planificación conjunta en materia de ordenación urbana, local y regional, en materia de medio ambiente (gestión de residuos, vigilancia de cauces comunes de ríos...), prevención e intervención en caso de catástrofes naturales, incendios, inundaciones, o de accidentes, en materias, asimismo, de abastecimiento energético, prolongación de líneas de transporte, por no poner sino unos pocos ejemplos.

Pero también, sin tratarse de relaciones de vecindad, las entidades territoriales y, muy especialmente, los poderes regionales se ven en la necesidad de articular una presencia en el exterior en relación con materias como el fomento de las PYMES, la revitalización del mundo rural, la competencia en materia de transporte y de infraestructura, de innovación tecnológica e investigación, asimismo en el ámbito de la cooperación interuniversitaria, de la promoción del turismo y de la cultura, etc.

El pretender limitar el ejercicio de estas competencias a la más estricta territorialidad, privándolas de cualquier relevancia exterior por mínima que esta sea, implica, un ejercicio limitado y muchas veces ineficaz de las mismas privando a estas colectividades de la oportunidad de desarrollarlas correctamente.

Este carácter necesario de la cooperación interterritorial para el correcto ejercicio de estas competencias se pone también en evidencia si atendemos a que, si no fuese ésta la vía de la cooperación, ¿cómo podrían coordinarse acciones de dos Estados en este tipo de materias?, ¿por un acuerdo entre Estados sujeto a los complejos cauces diplomáticos y sobre una materia sobre la que los Gobiernos centrales no

tienen competencia, ni les corresponde su ejecución? Ello sería contrario a la lógica de las cosas, haría prácticamente imposible esta cooperación y no respetaría los principios de subsidiariedad y de economía de medios en la medida que del primero es forzoso concluir que el nivel más eficaz para concertar esta cooperación será el local o el regional según determine el orden interno de competencias y del segundo que resultaría desproporcionado y excesivamente costoso el acuerdo interestatal para fijar medidas concretas de cooperación en cada uno de estos ámbitos.

B) *Valoración*

Existe un amplio consenso en los foros europeos en favor de la cooperación interterritorial como un elemento eficaz y necesario en el camino hacia la integración europea.

En primer lugar, porque la cooperación entre los *Länder*, nacionalidades, regiones y municipios está actuando como un elemento superador de las tensiones interestatales. Un movimiento que aproxima y crea lazos efectivos entre los diferentes pueblos europeos, difuminando conflictos y rivalidades tradicionales.

En segundo lugar, porque esta cooperación juega como un factor importante de desarrollo económico, social y cultural, dada la potencialidad de los poderes regionales y locales para impulsar y canalizar energías en sus respectivos ámbitos de actuación.

En tercer lugar, se consolida un factor de empuje, acercamiento y colaboración de enormes posibilidades para la cooperación entre los países de Europa occidental con los países del centro y del este de Europa.

Todas estas razones explican que el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, así como los órganos del Consejo de Europa estén buscando favorecer esta cooperación (en la intervención anterior se han mencionado diversas iniciativas en este sentido), afirmándose que «la cooperación entre los poderes territoriales europeos debe ser considerada como un elemento importante para la estabilidad política y social que crea y refuerza la solidaridad, la tolerancia recíproca y contribuye al mantenimiento de la paz y de la seguridad democrática en Europa».

Se han alzado voces diversas que llaman la atención sobre los peligros que puede suponer el desarrollo de la cooperación interterritorial para la necesaria unidad de acción exterior de los Estados.

En la medida en que la acción de cooperación de los poderes territoriales subestatales se oriente hacia el objetivo que le es propio, es decir, la mejor realización, desarrollo y eficacia del ejercicio de sus competencias, la acción exterior del Estado no se verá amenazada por ésta, sino, bien al contrario, reforzada. Es preciso entender que la acción exterior de las Entidades Locales y Regionales no se opone ni contradice, por sí misma, a la del Estado, sino que resulta complementaria de ésta. Veamos un ejemplo, en el caso español, la acción exterior del Estado de promoción y búsqueda de mercados para las grandes empresas o sectores económicos del país no se ve amenazada sino complementada por una acción que con la misma finalidad realice una Comunidad Autónoma en relación con las pequeñas y medianas empresas

radicadas en ella, que por su reducida dimensión o el tipo de su producción no pueden participar en dicha promoción estatal.

No cabe duda, por tanto, de que un Estado que cuente con entidades regionales y locales que desarrollen sería y eficazmente sus posibilidades de cooperación interterritorial dispondrá, con toda certeza, de un elenco de relaciones más rico, completo y fluctífero que aquel otro que limite su actuación exterior a aquella de la Administración central. En este sentido el término acción exterior del Estado no nos puede ocultar que Estado son tanto la Administración central como las Entidades Locales y Regionales que lo conforman.

Otro elemento que requiere de una cierta atención es que para que la cooperación interterritorial contribuya a la integración, a la cohesión y a la prosperidad económica en Europa es preciso que no se limite a la colaboración entre Entidades territoriales «ricas», lo que podría agravar la situación de las menos prósperas.

Es por ello por lo que tanto la Comunidad como el Consejo de Europa buscan privilegiar aquellas relaciones de cooperación con un sustrato de solidaridad, haciendo de la cooperación interregional un instrumento de cohesión económica y social. También por ello debemos valorar positivamente la existencia de asociaciones interregionales que, como el Sur Europa Atlántico, buscan aunar esfuerzos para superar situaciones de retraso, en este caso de infraestructuras, en relación con otras Regiones más favorecidas.

La tercera interrogante que hemos formulado hacía referencia al carácter efímero o, por el contrario, perdurable, de este fenómeno de la cooperación interterritorial. Lejos de perder importancia se puede asegurar que vamos a asistir en los próximos años a un desarrollo importante y amplio de esta cooperación en Europa. Ello, porque los procesos de descentralización e integración, como se ha expuesto en la intervención anterior, lejos de deteriorarse están en pleno desarrollo, además, porque las Entidades regionales y locales son cada vez más conscientes del carácter necesario de esta cooperación para el más eficaz ejercicio de sus competencias y, finalmente, porque las Instituciones europeas abogan, decididamente, por este proceso.

Por ejemplo el proyecto comunitario LACE, que prevé un asesoramiento técnico de los territorios transfronterizos y la formación de una red de información a largo plazo que facilite un estrecho canal de cooperación entre todas las zonas fronterizas de Europa, está sirviendo de banco de pruebas para el establecimiento de un sistema paralelo para la cooperación con las Regiones de Centro y del Este de Europa.

Con ello llegamos a la cuestión referente al marco jurídico en el que se desenvuelven estas relaciones de cooperación, lo que nos va a permitir terminar de situar el Proyecto de Convenio objeto de esta intervención.

III. EL MARCO JURIDICO EN EL QUE SE DESARROLLAN ESTAS RELACIONES DE COOPERACION

En los ordenamientos jurídicos nacionales se dan situaciones diversas. Existen países en los que el poder o la competencia de los Entes territoriales subestatales para establecer relaciones de cooperación aparecen previstos en el propio texto de la

Norma Constitucional respectiva. Este es el caso de Bélgica, Alemania, Austria y Suiza, por ejemplo. En otros países, el reconocimiento es legal; el paradigma de este tipo es Francia. Por último, en otros países el reconocimiento es esencialmente jurisprudencial como, por ejemplo, el caso italiano y, muy tímidamente, el caso español.

La innovación más reciente en esta materia se ha producido en Bélgica, donde la reforma del artículo 68 de la Constitución, operada por la Ley de 5 de mayo de 1993, afirma la autonomía de las Entidades federadas para la conclusión de Tratados en el ámbito de sus competencias, estableciéndose una obligación de notificación previa a las autoridades centrales del Estado, las cuales sólo pueden oponerse a las mismas por uno de los cuatro motivos siguientes:

- a) la parte contratante no es reconocida por Bélgica;
- b) la autoridad nacional no mantiene relaciones con la parte contratante;
- c) las relaciones diplomáticas existentes con la autoridad se han roto, suspendido o están gravemente comprometidas; y
- d) el tratado que se pretende concluir es contrario a las obligaciones internacionales o supranacionales del Estado belga.

De cualquier forma, incluso los ordenamientos más completos en este aspecto, proporcionan una cobertura jurídica muy endeble a las relaciones y acuerdos de cooperación, limitándose, normalmente, a describir los supuestos en los que las Entidades subestatales pueden celebrar acuerdos de cooperación y a regular el procedimiento para su conclusión, el cual, normalmente, se circunscribe a prever la necesidad de una autorización de las autoridades centrales, reglada, en unos casos, como el belga y, muy intervencionista, en otros, como el francés o el italiano.

Estos ordenamientos no proporcionan, sin embargo, una respuesta clara y expresa a la cuestión de los efectos jurídicos en el ordenamiento interno de los actos que derivan de estas relaciones de cooperación. Imaginemos un convenio de cooperación entre el Ayuntamiento de Irún y el de Hendaia para gestionar una línea de transporte entre ambos municipios. En caso de impugnación del acuerdo por una empresa de transporte que se considere perjudicada por el mismo, ¿en base a qué ordenamiento jurídico habría que juzgar la legalidad del acuerdo?, ¿podría incluso deducirse la incompetencia absoluta del Ayuntamiento de Irún para la celebración de este acuerdo o un vicio sustancial de procedimiento si no cuenta con la autorización de la Administración central?, ¿cómo se resolverá un conflicto entre ambas partes en caso de incumplimiento por una de ellas?, ¿cómo se determinará o ejecutará la responsabilidad de las Administraciones?

Tampoco tiene cobertura en los ordenamientos estatales una fórmula de cooperación cada vez más extendida y que consiste en encomendar a un organismo de cooperación, al que se le quiere dotar de personalidad jurídica e integrado por representantes de ambas partes, las tareas de gestión de un determinado acuerdo.

Pongo, por ejemplo un caso real, entre Euskadi y Aquitania existe un Protocolo y Acuerdo de Cooperación en virtud del cual cada parte se compromete, por igual, a realizar una aportación económica anual a un Fondo de cooperación interregional

que subvenciona proyectos de cooperación transfronteriza que presenten las empresas, centros de investigación, universidades, Administraciones públicas, etc. El estudio y la decisión sobre los proyectos presentados se encomienda a una Comisión Gestora. El problema es que no resulta posible considerar los acuerdos de esta Comisión Gestora como actos administrativos que producen por sí mismos efectos vinculantes para las partes y que obligan, por tanto, a realizar los libramientos de fondos correspondientes. Ello exige, por tanto, una intervención posterior y paralela de cada una de las Partes del acuerdo, lo que complica la colaboración y desnaturaliza la fórmula.

Los ordenamientos jurídicos internos tampoco dan respuesta adecuada al régimen jurídico de las organizaciones regionales de cooperación, anteriormente mencionadas, las cuales, a falta de otra solución, se constituyen normalmente como asociaciones de derecho privado regidas por el ordenamiento del Estado donde radica su sede. Este carácter indudablemente no se corresponde con la verdadera naturaleza de las mismas.

A ello debemos añadir, por último, que en muchos de estos ordenamientos jurídicos, y el caso español es el más significativo entre los Estados descentralizados europeos, no está definido cuál es el ámbito de actuación ni las competencias de las Entidades territoriales en esta materia.

No pretendo argumentar que todas estas cuestiones no tendrían una respuesta planteada, llegado el caso, ante un órgano jurisdiccional. Únicamente deseo constatar que existe un componente de inseguridad jurídica importantísimo que afecta a los elementos sustanciales de esta cooperación y que supone un obstáculo muy grave para su desarrollo.

Ante el carácter insuficiente, por tanto, de los ordenamientos jurídicos internos para regular eficazmente un fenómeno transnacional como es el de la cooperación interterritorial resulta forzoso acudir a los instrumentos de naturaleza convencional.

Con este fin diversos Estados, por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales, así como el Consejo de Europa, mediante la elaboración de Textos Convencionales al respecto, han procurado proporcionar respuestas que contribuyan a definir un marco jurídico en el que la cooperación interterritorial pueda desarrollarse, bajo diversas fórmulas, con garantía y seguridad jurídica.

De estas aportaciones voy a referirme, por no alargar excesivamente esta intervención, a la Convención Marco de Cooperación Transfronteriza aprobada en Madrid el 20 de mayo de 1980, y ratificada, actualmente, por dieciséis Estados, entre ellos España, que depositó su Instrumento de ratificación en 1990.

Esta Convención representa en la actualidad el instrumento internacional por excelencia sobre la cooperación interterritorial. Los debates que tuvieron lugar durante la discusión del texto y su aprobación por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa supusieron un cambio radical en las concepciones tradicionales, en la medida que, por primera vez en un Instrumento de esta envergadura, se reconoció por los, en aquel momento, veintiún Estados miembros del Consejo de Europa, la cooperación interterritorial como una realidad y, de una forma indirecta, como veremos, el que las Entidades subestatales son competentes para cooperar mas allá de las fronteras superando, de esta forma, el concepto tradicional de un absoluto monopolio estatal sobre las relaciones internacionales. Sin duda alguna este texto ha sido otro de los fac-

tores importantes que ha contribuido al desarrollo de la cooperación interterritorial en estos últimos años.

Ahora bien, reconociendo este importante valor del texto, es preciso indicar que cuenta con una serie de limitaciones importantes que dejan muchas cuestiones sin resolver.

La primera de ellas es que no reconoce un verdadero derecho de los poderes locales y regionales a la cooperación, es decir, una competencia para establecer relaciones de cooperación en el ámbito material de actuación que les atribuye su ordenamiento jurídico interno. El artículo 1 se ciñe a afirmar que las Partes se comprometen «a *facilitar y promover* la cooperación transfronteriza entre las colectividades y autoridades territoriales bajo su jurisdicción...». Esta redacción final supone un retroceso en relación con el proyecto inicial que reconocía el derecho citado, con la finalidad de que los Estados que ratificaran la Convención, incorporasen, de esta forma, a su ordenamiento interno un reconocimiento expreso de la competencia de las Entidades territoriales a la cooperación en el respeto a las previsiones de la Convención y del ordenamiento respectivo. Al no producirse este reconocimiento en el texto de la Convención habrá que acudir, en cada caso, al ordenamiento jurídico de cada Estado para determinar el reconocimiento expreso o no de esta competencia sobre la cooperación. Con ello se hace perdurar uno de los elementos de mayor inseguridad jurídica que preside estas relaciones.

La segunda limitación del texto es que ni menciona ni regula la naturaleza jurídica de los organismos de cooperación. Ello priva a las autoridades territoriales del que posiblemente es el instrumento más importante para la cooperación interterritorial, es decir, los organismos públicos de cooperación a los que hemos hecho referencia y a los que las Entidades parte de un acuerdo pueden delegar el ejercicio de determinadas competencias. Pensemos en la gestión de la línea de transporte transfronteriza anteriormente mencionada. A falta de esta previsión en la Convención los organismos de cooperación entre dos Entidades Territoriales tendrán normalmente carácter privado lo que limita en exceso las posibilidades de la cooperación por esta vía.

El texto de la Convención preveía que mediante acuerdos interestatales, de los que figuran, con carácter meramente orientativo, algunos modelos en un anexo a la Convención, podía reconocerse la personalidad jurídica pública de estos organismos. La práctica ha demostrado lo ilusorio y el excesivo optimismo de esta opción. En diez años de aplicación de la Convención no se había producido ninguno de estos acuerdos interestatales y hoy en día, sólo dos acuerdos de este tipo (uno concluido entre los países del Benelux y otro entre Alemania y Holanda), a los que luego me referiré, han recogido este testigo.

En tercer lugar, la Convención no aborda directamente la cuestión de los efectos jurídicos de los actos y acuerdos de cooperación en los respectivos ordenamientos internos de cada una de las partes, con lo que quedan, también, sin respuesta las interrogantes anteriormente planteadas. Ello también quedaba confiado en la Convención a acuerdos interestatales posteriores que, al igual que en el caso anterior, no se han producido salvo en las dos excepciones comentadas.

Una cuarta limitación de la Convención es que su artículo 3 permite subordinar

la aplicación de la misma a un posterior acuerdo interestatal entre las partes interesadas que determine concretamente el marco, las formas y los límites dentro de los cuales pueden actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza. La declaración de diversos Estados (Francia, Italia y España entre ellos) subordinando la aplicación de la Convención en su territorio a la conclusión previa de estos acuerdos interestatales y la falta de celebración posterior de los mismos, como es el caso español en relación con Francia y Portugal, han restringido, en gran medida, las posibilidades que ofrece esta Convención.

El resultado de todo ello se refleja en un informe sobre diez años de aplicación de la Convención Marco, presentado en la 5.^a Conferencia europea de regiones fronterizas en junio de 1991. La conclusión paradójica es que, si bien la Convención ha tenido un efecto importantísimo de impulso de la cooperación interterritorial, las limitaciones antedichas han provocado que hayan sido muy escasos los acuerdos, únicamente se citan tres a la fecha de cierre del citado informe, que se han celebrado entre entidades territoriales inspirados en alguno de los modelos de cooperación que la Convención recoge.

A la superación de estas limitaciones y de la intrínseca a la Convención Marco que es la de su aplicación exclusiva a las relaciones de vecindad sin dar cobertura al importante desarrollo de las relaciones de cooperación más amplias que se ha producido en estos últimos años, pretende dar respuesta el Proyecto de Cooperación Interterritorial.

Las soluciones que se reflejan en este texto no han surgido *ex novo* tomando como referencia única el Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza.

Desde el año 1980 se han ido aportando reflexiones y soluciones a los problemas planteados que son punto de referencia obligado de este Proyecto.

La primera es la Convención del Benelux, firmada en Bruselas el 12 de septiembre de 1986, y que ha entrado en vigor el 1 de abril de 1991. Esta Convención reconoce a las Entidades territoriales de estos tres países la competencia para establecer relaciones de cooperación en base a diversas fórmulas que la propia Convención prevé y, entre ellas, la creación de organismos públicos de gestión dotados de personalidad jurídica.

Otra referencia importante es la Convención Germano Holandesa de 23 de mayo de 1991 cuya regulación detalla los efectos jurídicos de cada una de las fórmulas de cooperación en él previstas.

Por último, el antecedente más inmediato lo constituye el Proyecto de Protocolo Adicional a la Convención Marco de Cooperación Transfronteriza que actualmente es objeto de discusión en los grupos de trabajo del Comité de Ministros del Consejo de Europa, antes de ser presentado a éste para su aprobación. Este Proyecto tiene por objetivo superar las limitaciones expuestas de la Convención Marco. Las soluciones aportadas por este Proyecto en relación con el derecho de las entidades territoriales a la conclusión de acuerdos de cooperación en el ámbito de sus competencias, a los efectos jurídicos de estos acuerdos y a la regulación de los organismos de cooperación, han sido fuente de inspiración e, incluso, alguna de estas soluciones ha sido literalmente retenida por el Proyecto de Convenio de Cooperación Interterritorial que a continuación vamos a examinar:

IV. EL PROYECTO DE CONVENIO SOBRE LA COOPERACION INTERTERRITORIAL

1. Los trabajos preparatorios

El proyecto es una iniciativa de la CPLRE. No voy a extenderme excesivamente en el proceso de elaboración porque el mismo está ampliamente explicado en la memoria del proyecto presentada por el ponente.

El punto de partida de los trabajos de elaboración del proyecto lo constituye la Resolución adoptada en octubre de 1987 por la citada Conferencia sobre las relaciones exteriores de las colectividades territoriales. La resolución, tras valorar la creciente importancia de la proyección exterior de estas colectividades, mandató a la Comisión de Estructuras y Finanzas en orden a la elaboración de un informe y de las propuestas sobre el particular.

La elaboración de este informe se encomendó al delegado de la Conferencia Sr. Guevara y se desarrolló en sucesivas etapas entre octubre de 1987 y marzo de 1991. La primera etapa consistió en la elaboración de un inventario de la realidad del hecho de la cooperación interterritorial mediante la preparación, remisión y explotación de resultados de una encuesta cuyos destinatarios fueron las Administraciones estatales, las Colectividades regionales y locales y las organizaciones de poderes locales y regionales de Europa.

El resultado de estos trabajos fue un documento de explotación de cuestionarios, un informe sobre las relaciones exteriores de las colectividades locales y regionales y una propuesta de resolución que antes de ser sometidos a la Conferencia fueron analizados por un grupo de trabajo integrado por profesores expertos en estas materias y que pertenecían a Universidades de Italia, Alemania, Austria, Suiza, Bélgica, Francia y España.

A la luz de todo ello la CPLRE adoptó, en marzo de 1991, la Resolución 227, sobre las relaciones exteriores de las Colectividades Territoriales en la que encargó a la Comisión de Estructuras y Finanzas la elaboración de un anteproyecto de Convenio sobre la cooperación interregional especificando el contenido necesario del mismo.

Con esta Resolución se inicia la segunda etapa encargándose al Delegado de la Conferencia, Sr. Sainz de la Maza, la dirección de los trabajos de redacción del anteproyecto. Estos concluyen, tras haber sido consultado, en noviembre de 1991, y junio y noviembre de 1992, el grupo de expertos anteriormente mencionados. El anteproyecto es presentado para su aprobación por la Conferencia en marzo de 1993.

Tras su aprobación unánime el anteproyecto se convierte en Proyecto y junto a él figuran la Resolución de la Conferencia aprobatoria del mismo y la memoria del Proyecto presentada a la Conferencia por el ponente.

La estructura del Proyecto es sencilla puesto que cuenta con una breve exposición de motivos, once artículos que podemos llamar sustantivos y que regulan los puntos mencionados en la Resolución 227 de 1991, cuatro artículos que contienen previsiones formales tipo en esta clase de Convenios y un Anexo muy breve describiendo un procedimiento de arbitraje.

2. El contenido del Proyecto

El artículo 1 define la cooperación interterritorial como «toda concertación dirigida a establecer relaciones entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más partes, incluida la conclusión de acuerdos y a excepción de las relaciones de cooperación transfronteriza».

Tres datos importantes aporta esta definición: El primero, es la exclusión de las relaciones de cooperación transfronteriza que, por tanto, no debemos entenderlas comprendidas en este proyecto y que, en consecuencia, quedarán exclusivamente reguladas por la Convención Marco y, en su caso, por el Protocolo Adicional en trámite de elaboración. El segundo dato es que quedan también excluidas las relaciones entre colectividades territoriales de exclusivamente un sólo Estado. El tercer dato es que las previsiones de la Convención se dirigen a toda concertación entre Entidades territoriales y no sólo a los acuerdos de cooperación. El sentido que al concepto «concertación» da el Consejo de Europa aparece en el Informe Explicativo de la Convención Marco e incluye en él las consultas recíprocas, el intercambio de informaciones, las discusiones y estudios comunes, la coordinación y la definición de líneas comunes de acción, caracterizándose todos ellos, a diferencia de los convenios y acuerdos de cooperación, por que no establecen verdaderas obligaciones jurídicas.

Este artículo primero define, también, el sentido que la convención otorga a la expresión «colectividades o autoridades territoriales», especificando que son aquellas colectividades, autoridades u organismos que ejercen funciones locales y regionales y que, como tales, son consideradas en el derecho interno. Este concepto es más amplio que lo que en nuestro país entendemos por Entidades de base territorial y busca acomodarse a los distintos sistemas de organización administrativa a nivel regional y local en los distintos países identificando, de la misma forma que lo hace la Convención Marco, la expresión territorial con una competencia espacial limitada por relación a la propia del Estado.

El artículo 2 reconoce el derecho de las colectividades territoriales de establecer relaciones de cooperación interterritorial y, en particular, de concluir acuerdos de cooperación que puedan establecer obligaciones concretas para las Partes del mismo. Ello supone, como hemos visto más arriba, que la ratificación de esta Convención por un Estado implicará el reconocimiento expreso en su ordenamiento jurídico del poder de las colectividades territoriales a la cooperación en los términos que la propia Convención determina.

Ahora bien, en los artículos 2 y 3 del Proyecto se fijan claramente los límites y las condiciones de ejercicio de este derecho.

En primer lugar, se establece que estas relaciones de cooperación se realizarán por las colectividades territoriales en el marco de sus competencias y para la ejecución de las mismas. Se establece claramente la función instrumental de la cooperación interterritorial. En definitiva, el Proyecto no reconoce nuevas competencias a las Entidades locales y regionales respecto de las que les corresponde en sus respectivos ordenamientos jurídicos internos sino una modalidad de ejercicio de las que tienen atribuidas. Por tanto y como se especifica en la memoria del Proyecto esta coopera-

ción sólo podrá desplegarse en los ámbitos competenciales comunes de dos o más colectividades alcanzando exclusivamente al común denominador de ellos.

Ahora bien, esta referencia al ámbito de las competencias internas se realiza en el texto en dos ocasiones. En el artículo 2, como límite propio del derecho a la cooperación reconocido en este artículo, y en el artículo 3 como condición de ejercicio de este derecho, entre otras que vamos a analizar a continuación. Esta segunda referencia la debemos entender, no como una reiteración, sino como una exigencia de respeto de las normas que determinan el ejercicio de las competencias de la Entidad territorial en cuestión, es decir el respeto al ordenamiento jurídico interno material. Una Entidad Territorial, por ejemplo, no podría suscribir un acuerdo de cooperación cuyo contenido fuese contrario a la legislación medio ambiental de su país.

En segundo lugar el artículo 3 establece como condición de ejercicio de este derecho el respeto a los procedimientos establecidos en el ordenamiento interno respectivo. Debemos entender por tales los que éste establezca para la válida determinación de la voluntad de la Entidad Territorial en cuestión para cada tipo de acuerdo. En nuestro ordenamiento, normalmente estos procedimientos determinan los informes previos que deben ser emitidos, el requisito de la consignación presupuestaria suficiente cuando se trata de compromisos económicos, la determinación del órgano competente y, cuando se trate de un órgano colegiado, los requisitos para una válida decisión del mismo.

En tercer lugar el artículo 3 establece que los proyectos de acuerdo deben ser comunicados antes de su conclusión a las autoridades centrales del Estado cuando el derecho interno prevea esta comunicación. Normalmente los ordenamientos jurídicos estatales establecen procedimientos distintos según se trate de concertaciones o de acuerdos previendo, para estos últimos, como hemos visto, la previa autorización estatal, en unos casos con un marcado carácter reglado, y en otros con un fuerte componente discrecional.

En cuarto lugar se establece que ninguna forma de cooperación interterritorial puede ser incompatible con los compromisos internacionales del Estado.

¿Qué efectos tendría un acuerdo de cooperación en el que una de las partes no respetase estos límites y estas condiciones? En el informe explicativo de la Convención Marco y que en cierta forma manifiesta la interpretación que los Estados miembros del Consejo de Europa hacen de las previsiones de la Convención, se afirma que, en estos casos, no cabe duda que estos acuerdos son nulos y que no producen efecto alguno. En la memoria del proyecto se defiende por el ponente una posición más matizada que comentaré más adelante.

El artículo 5 resuelve la difícil cuestión de los órganos de cooperación interterritorial, en la línea seguida por el Proyecto de Protocolo Adicional a la Convención Marco, de la siguiente manera:

— Establece que las autoridades territoriales pueden, mediante un acuerdo de cooperación, acordar la creación de un organismo de cooperación permanente al cual pueden encomendarle la toma de las decisiones que prevea el acuerdo y la supervisión de las mismas.

— Otorga personalidad jurídica a este órgano en el derecho interno de cada

parte. Es decir, este organismo existirá paralela y simultáneamente en el derecho interno de cada una de las partes.

— Establece, asimismo, que las relaciones internas del organismo son regidas por el ordenamiento que determine su estatuto.

— Esta regulación del artículo 5 se completa con el artículo 7 que dispone la responsabilidad subsidiaria de las colectividades miembros por los actos adoptados por el organismo de cooperación.

Desde una perspectiva jurídica quiero atraer su atención sobre los artículos 4 y 5, los cuales regulan los efectos jurídicos de los actos adoptados en virtud de un acuerdo de cooperación, en base a lo que la memoria del proyecto denomina «principio de la polivalencia jurídica de los actos». El artículo 4 establece que los actos dictados en virtud de un acuerdo de cooperación, cuando hayan sido adoptados conforme a las normas de la presente Convención, tendrán en el derecho interno respectivo de cada parte el mismo valor jurídico y producirán los mismos efectos que si se hubiesen producido en el orden jurídico interno. Por tanto ese acto produce efecto directa, simultánea y paralelamente en los ordenamientos jurídicos de las Partes del acuerdo. El artículo 5 en relación con los actos adoptados por un organismo de cooperación establece, en la misma línea, que «tendrán en el derecho interno de cada parte el mismo valor jurídico y los mismos efectos que si hubiesen sido adoptados en el marco de ese ordenamiento jurídico por la autoridad territorial parte del acuerdo».

Esta solución resuelve de una forma práctica toda una serie de importantes cuestiones.

En primer lugar permite que de forma inmediata, sin la intermediación de un acto posterior y paralelo de cada una de las Entidades partes del acuerdo, un acto adoptado en el seno del mismo o un acto dictado por un organismo de cooperación produzcan efectos jurídicos plenos, es decir los mismos que si la Entidad parte fuese la que hubiese adoptado conforme a su ordenamiento jurídico el acto en cuestión.

Ello supone, en segundo lugar, como establece el artículo 6, que estos actos están sujetos a los mismos controles que aquellos que están previstos en los respectivos ordenamientos para los actos adoptados por cada una de las colectividades partes del acuerdo. Por ejemplo, en el caso mencionado anteriormente del Fondo de cooperación interregional existente creado entre Euskadi y Aquitania. Si se encomienda la tarea de su gestión a un organismo de cooperación, el acto que éste dicte acordando la concesión de la subvención de un determinado proyecto producirá plenos efectos sin necesidad de un nuevo acto de la Administración vasca y será controlable por los Tribunales de lo contencioso administrativo de la misma forma que si lo hubiese dictado esta Administración.

En consecuencia, en tercer lugar, existen contra estos actos los mismos derechos de recurso y en las mismas condiciones que si el acto lo hubiese dictado la Administración parte del acuerdo, debiendo ser juzgado ese acto en su legalidad respecto del ordenamiento jurídico propio al que está sujeto esa Administración.

En cuarto lugar, en el caso de que un acto de cooperación sea anulado en el marco del orden jurídico interno de una de las partes normalmente ello comportará necesariamente la nulidad en los órdenes jurídicos de las demás partes del acuerdo. No obs-

tante, se precisa en la Memoria del Proyecto, que cabe una excepción a esta regla cuando de la eficacia de ese acto no depende su aplicación por las restantes partes del acuerdo. En este caso ese acto puede mantener su eficacia en el derecho interno de las demás partes del acuerdo sin perjuicio de que se mantengan los controles sobre el mismo que el ordenamiento jurídico de cada una de ellas establece.

Para la resolución de las diferencias en la interpretación o aplicación de los acuerdos de cooperación, el Proyecto establece un procedimiento de arbitraje cuya resolución final es definitiva y obligatoria para las partes.

Esta regulación y el principio proporcionan una respuesta sencilla a las cuestiones planteadas y encuadra correcta y claramente en los respectivos ordenamientos jurídicos internos este fenómeno, constituyendo un importante avance en la ordenación de esta materia.

Además de ello, esta regulación y esta solución patentizan que no estamos ante relaciones de derecho internacional. La Convención no confiere carácter internacional a estas relaciones y por tanto no afecta al *Treaty Making Power* del Estado. No va a ser el derecho internacional el que va a determinar los efectos jurídicos de los actos de cooperación interterritorial, ni su valor, ni sus controles, ni sus consecuencias. Todos estos extremos son determinados por los ordenamientos jurídicos internos de los Estados y es, en este ámbito interno, en el que se mantienen estas relaciones de cooperación. Así se explicita, por lo demás, en el artículo 8 cuando afirma que «la presente convención no se aplica a los Tratados concluidos por una colectividad o autoridad territorial y regidos por el derecho internacional» y por el artículo 7, que determina que la violación de un acuerdo de cooperación por una colectividad territorial entraña su propia responsabilidad y no la del Estado.

Con todo ello entiendo que estamos ante un Proyecto de enorme valor que con soluciones prácticas procura una respuesta adecuada a los diferentes intereses en juego: A los Poderes Territoriales les ofrece un marco jurídico concreto y bien determinado donde desarrollar con seguridad y garantías sus acciones de cooperación. A los Estados les ofrece un sistema que separa claramente esta cooperación de la política exterior del Estado para retenerla en el orden jurídico interno y vinculada a éste en orden a determinar los procedimientos, controles y ámbito competencial en el que esta cooperación puede desarrollarse. A las Instituciones europeas proporcionándoles un valioso instrumento para la costosa tarea de unir y cohesionar Europa. En definitiva creo que el Proyecto es una importante aportación para ordenar el actual estado de confusión en el que se encuentra la cooperación territorial en Europa.

No quiero concluir sin hacer una breve referencia a los artículos 10 y 11 del Proyecto. El primero de ellos establece la obligación para los Estados que ratifiquen el Convenio de articular los mecanismos apropiados de participación de las autoridades y colectividades territoriales en la conclusión de Tratados y adopción de decisiones en organizaciones internacionales que afecten a sus competencias e intereses fundamentales a fin de poder hacer valer su opinión. El artículo 11 establece el derecho de estas autoridades y colectividades de crear individual o conjuntamente oficinas de representación ante otras colectividades territoriales u organizaciones internacionales que actúen en el ámbito de sus competencias.

V. CONCLUSIONES

El Proyecto ha comenzado una andadura que no será fácil. Después de haber sido aprobado por la Conferencia debe ser sometido a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa para posteriormente ser analizado por el Comité de representantes gubernamentales lo que representará su más dura prueba antes de ser sometido a la aprobación del Consejo de Ministros y abierto así a la firma y ratificación de los Estados.

Existen datos, como los numerosos apoyos que está recibiendo en los diferentes órganos del Consejo de Europa y el hecho de que actualmente esté siendo debatido el Protocolo Adicional a la Convención Marco, con ciertos contenidos paralelos en ambos textos, que permiten confiar en una tramitación mas ágil de lo habitual en este tipo de Convenciones. De cualquier forma la importancia del texto creo que invita a seguir con atención estos trabajos.

