

La cooperació transfronterera com a mecanisme de desenvolupament local i regional.

Autor

Albert Santaló Peix

Tutora

Dra. Dolors Canals Ametller

Facultat de dret

Grau en Ciències Polítiques i de l'Administració

3^{era} Convocatòria

Curs 2014-2015

ÍNDIX

1. INTRODUCCIÓ	pàg. 3
2. QUÈ ÉS LA COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA	pàg. 8
3. MARC JURÍDIC DE LA COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA.....	pàg. 11
3.1 Internacional	pàg. 11
3.2 Europeu	pàg. 13
3.3 Estatal	pàg. 14
3.4 Autonòmic	pàg. 15
3.5 Local	pàg. 16
3.6 Sectorial	pàg. 17
4. INSTRUMENTS PER A LA SEVA APLICACIÓ.....	pàg. 19
4.1 Instruments “nacionals”	pàg. 19
4.1.1 Associacions	pàg. 19
4.1.2 Consorcis	pàg. 19
4.2 Instruments Europeus	pàg. 20
4.2.1 Euroregions	pàg. 20
4.2.2 Agrupacions Europees de Cooperació Territorial (AECT).....	pàg. 22
4.2.3 Exemples:	
a. Consorci Bidasoa-Xigundi.....	pàg. 22
b. L'Euroregió Pirineus- Mediterrània	pàg. 23

5. LES AGRUPACIONS EUROPEES DE COOPERACIÓ TERRITORIAL (AECT)	pàg. 25
5.1 Antecedents	pàg. 25
5.2 Reglament (CE/2006) del Parlament Europeu i del Consell de 5 de juliol de 2006	pàg. 27
5.3 Àmbit actuació i objectius de les AECT.....	pàg. 30
6. L'EXPERIÈNCIA A LA FRONTERA HISPANOFRANCESA: EL CAS DE LA Cerdanya. PROBLEMÀTIQUES I SOLUCIONS	pàg. 32
6.1 Antecedents	pàg. 32
6.2 Prestació de serveis sanitaris: L'Hospital Transfronterer de la Cerdanya	pàg. 34
6.3 Gestió recursos naturals: El cas de l'aigua	pàg. 38
6.4 Ramaderia i alimentació: L'Escorxador transfronterer d'Ur	pàg. 40
7. LA INCIDÈNCIA DE LA COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA EN LA PRESA DE DECISIONS POLÍTIQUES	pàg. 43
8. CONCLUSIONS. PROBLEMÀTIQUES DEL FET TRANSFRONTERER.	pàg. 46
9. BIBLIOGRAFIA	pàg. 49
10. LEGISLACIÓ	pàg. 50
11. JURISPRUDÈNCIA.	pàg. 52

1. INTRODUCCIÓ

La Unió Europea compta amb prop de 10.000km de frontera terrestre. Aproximadament un 60% d'aquesta extensió està constituïda per fronteres interiors, mentre que la resta correspon a fronteres entre la Unió i els països veïns de l'Europa central i de l'Est.

Aquestes zones fronteres interiors presenten una gran varietat lingüística, cultural i econòmica.

L'existència de fronteres nacionals ha estat un condicionant històric pel desenvolupament econòmic, social i cultural de les regions i de les ciutats frontereres.

Els motius pels quals s'ha donat aquest perjudici a aquestes zones els podem atribuir a factors com:

- La seva ubicació perifèrica i aïllament dels principals centres d'activitat econòmica i presa de decisions.
- La manca de prestació de serveis en relació a zones més centrals del mateix estat membre.
- Pitjors infraestructures donada la seva situació en punts extrems de les xarxes nacionals de transport i comunicacions.
- La diferència entre els sistemes jurídics i administratius a un costat i altre de la frontera que en dificulta la cooperació i la comunicació.

Tots aquests factors donen com a resultat que, de mitjana, les zones frontereres solen tenir uns nivells de renda per càpita més baixos i uns nivells d'atur més alts que altres regions del mateix Estat.¹

Aquest context ens porta a preguntar-nos què entenem per regió o zona transfronterera, més enllà d'un anàlisi teòric sobre la seva naturalesa.

Es podria definir com a regió transfronterera, un espai sub-nacional amb unes característiques i relacions socioeconòmiques que es veuen directament afectades per la seva proximitat a una frontera internacional, agafant un caràcter diferent dins el conjunt nacional en què s'integren, que s'explica per l'existència d'una frontera.²

¹ *Comision Europea (1991) pp. 105 - 119, Comisión Europea (1992)*

² *Herederó de Pablos, M.I. y Mella Marquez, J.M. (1991)*

A partir d'aquesta conceptualització es tracta d'estudiar en quina mesura la cooperació transfronterera impulsada per la Unió Europea contribueix al desenvolupament econòmic i social dels espais transfronterers, a la superació d'asimetries estructurals entre ambdós costats de la frontera i en quin grau ha avançat la cohesió econòmica i social enunciada a l'Acta única Europea.

L'establiment de contactes entre societats i entre governs ha estat un dels processos que ha construït l'Europa actual. En aquesta Europa cal destacar molt especialment el paper que han tingut els poders regionals i locals en la superació de les barreres històriques mitjançant la cooperació transfronterera.

Poc després de la segona guerra mundial, als anys cinquanta, els representants de moltes àrees frontereres van començar a treballar conjuntament per intentar eliminar tots aquells factors i totes aquelles restriccions que contribuïen a separar els pobles i entitats a ambdós costats de les fronteres, tot intentant garantir una pau duradora i millorar les condicions de vida dels pobles.³

El desenvolupament de la cooperació transfronterera s'ha vist afavorit pel paper actiu que han tingut les institucions europees al llarg d'aquests anys. Des del primer moment, el Consell Europeu es va interessar per aquest tipus de cooperació intentant millorar la seva situació legal, la Comissió Europea comença a donar-hi un suport més actiu, a finals dels anys vuitanta, a través dels seus programes orientats a la cooperació transfronterera (principalment *Interreg*), els quals proporcionen un suport financer fonamental per tal de desenvolupar aquest tipus d'iniciatives.

Malgrat que la Cooperació transfronterera no ha assolit els seus principals objectius⁴ i, segueix tenint serioses limitacions derivades principalment del fort protagonisme que desenvolupen els Estats, de les grans diferències i asimetries entre les parts, i de les pròpies inèrcies històriques que alimenten recels i desconfiances a un i altre costat de les fronteres, cal constatar, que avui, la cooperació transfronterera es constitueix com

³ Rojo Salgado, Argimiro. (2010).

un fet de l'era actual. Les dinàmiques favorables a la “*desfronterització*”, dels territoris es veuran beneficiades per les noves estructures d'oportunitat de les últimes dècades. Aquest fenomen es dona tant a nivell europeu com a la resta del món i està directament relacionat amb les profundes transformacions de la societat actual, com la globalització, la integració supraestatal, la democratització, la descentralització política, o la regionalització dins els mateixos Estats, la crisi de la pròpia institució estatal, etcètera.

En l'àmbit de la Unió Europea, el fenomen de la Cooperació Transfronterera es veu especialment afavorit pel propi procés d'integració, possiblement com a factor determinant, un procés que no només porta a la revisió i transformació estatal, tant en el seu aspecte conceptual i funcional (poder, territori, economia, ciutadania) sinó que representa una instància integradora supraestatal amb voluntat i perspectiva d'unitat, incompatible amb el fet fronterer i amb la separació i comunicació dels seus pobles.

Aquesta generalització i intensificació de la Cooperació transfronterera posa de manifest que en el procés de construcció europea, no només són els Estats els que es troben i s'integren, sinó que també ho estan fent altres realitats humanes i territorials marcades pel fet fronterer, es podria afirmar que la macro-integració europea es veu complementada per aquests casos de micro-integració que es duen a terme en els espais transfronterers.

Per aquest fet, es pot dir que la construcció Europea passa a tenir una connotació diferent del plantejament i de la formulació de l'organització i de l'estructuració interna del seu territori, relativitzant d'alguna manera, per una banda, el concepte d'Estat i per l'altra conceptes com la sobirania, la frontera o la divisió.

Aquesta cooperació transfronterera dona lloc a la creació de nous espais territorials funcionals i operatius i, fins i tot, pot arribar a fer replantejar la manera tradicional i establerta d'organització territorial, creant noves unitats o circumscripcions territorials supraestatals que a la vegada poden donar lloc a noves identitats i realitats socials.

En aquest treball es veuran els antecedents de la cooperació transfronterera en l'àmbit Europeu i em centraré en les relacions de l'Estat Espanyol i l'Estat Francès a la

frontera pirinenca, així com, en qui són els diferents actors, dins a quin marc jurídic es du a terme aquesta cooperació, en quins àmbits, amb quins instruments és possible desenvolupar-ho, i també es mostren alguns exemples de cooperació transfronterera, les problemàtiques específiques de temes concrets i possibles solucions.

Pel que fa a la metodologia del treball, s'ha de remarcar que, per una banda s'han consultat i utilitzat textos normatius referents al tema en concret per tal de treure'n reflexions i conclusions i, per altra banda, s'ha fet un treball de camp a través de l'assistència a unes sessions en el marc de les jornades transfrontereres 2014 organitzades pel departament de Dret Públic i el centre de documentació Europea de la Universitat de Girona.

En concret he assistit a tres jornades:

La primera d'aquestes va tenir lloc a Puigcerdà, el 21 de novembre de 2014, en la que ens vàrem entrevistar amb diferents autoritats i tècnics de la comarca (president del Consell Comarcal de la Cerdanya i alcalde d'Alp, alcaldessa de Llúvia, secretari de l'ajuntament de Puigcerdà entre altres) i es varen tractar temes com la problemàtica de l'aigua, el sanejament, la sanitat, la cacera o l'educació.

La segona jornada va tenir lloc al Municipi transfronterer de la Jonquera, el 19 de desembre de 2014, també va comptar amb la participació d'autoritats de la zona (alcaldes de diferents pobles fronterers, la fiscal delegada d'estrangeria a la província de Girona, la Sra. Sandra Fagil i altres) i en aquest cas es varen tractar temes sobre prostitució, transport entre d'altres.

La tercera jornada va tenir lloc a *Perpignan*, el 29 de gener de 2015. Aquesta es va basar en l'acompanyament de les persones en situació de precarietat en territori transfronterer. Aquesta vegada es varen plantejar quines són les diferents maneres de fer-se càrrec d'aquestes persones en cada un dels costats de la frontera; qui són els interlocutors; quins són els seus drets a banda i banda de la frontera i com facilitar-los l'accés al dret sanitari i social. Els objectius de la jornada varen ser dos, per una banda, tenir un millor coneixement del funcionament de les institucions o establiments de l'acció social a Catalunya Nord i Catalunya Sud i per altra banda,

permetre al conjunt de professionals d'aquest sector en aquest territori transfronterer, de trobar-se, d'intercanviar pràctiques i de començar una reflexió conjunta sobre les diferents maneres de cooperar que poden instaurar-se per tal d'afavorir la manera de fer-se càrrec d'aquestes persones immigrants i en situació precària, que es troben en territori transfronterer.

A través d'aquestes jornades he tingut l'oportunitat de conèixer de primera mà les problemàtiques transfrontereres explicades pels seus veïns i autoritats locals, és a dir, la problemàtica transfronterera a nivell real, donant una visió diferent de la mateixa que a nivell teòric i per tant permetent fer una valoració al respecte contrastant les dues modalitats.

2. QUÈ ÉS LA COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA

Amb el terme cooperació transfronterera, es fa referència a les experiències de cooperació entre autoritats locals i governs entremitjats a través d'una frontera. Per tant la cooperació transfronterera pot ser definida com una col·laboració entre autoritats sub-nacionals que permet la participació conjunta i en xarxa dels actors públics i privats del territori a ambos costats de la frontera⁵

La cooperació transfronterera sol tenir objectius relacionats amb l'ordenació del territori, la política econòmica regional, la millora de les infraestructures, la protecció del medi ambient i la promoció en l'àmbit cultural.⁶

En les darrers vint-i-cinc anys, la cooperació transfronterera s'ha difós en forma de processos que han afavorit el seu desenvolupament, podem esmentar com a fets rellevants, la caiguda del mur de Berlín, que comporta un nou disseny de l'ordre mundial, els processos d'internacionalització i globalització econòmics i socials, el creixent pes de les autoritats locals i regionals en l'àmbit internacional, la rellevància i la urgència que de temàtiques lligades a l'ambient i al territori, que requereixen un esforç conjunt i multinivell per poder ser afrontades i gestionades.

La cooperació transfronterera també té una vinculació amb els processos d'integració regional. Es fa evident que per poder obtenir la integració concreta de diferents territoris, és necessària la participació en el procés d'acostament i d'intercanvi, de diferents actors, públics i privats i de diferents nivells de governança, locals, regionals i estatals. Es pot afirmar que la relació entre cooperació transfronterera i processos d'integració és una relació en que els dos "actors" estan estretament lligats.

Per una banda la cooperació transfronterera entre autoritats locals contribueix al procés d'integració, a través d'una integració "des de sota" i quotidiana entre subjectes pertanyents a territoris diferents. Per altra banda el procés d'integració

⁵ *Perkman: 2003, pp. 153- 171*

⁶ *Conde Martínez: 2001, pp. 68 - 89*

estimula la cooperació transfronterera a nivell local, gràcies al procés que activa i al marc de referència polític i institucional que ofereix.

Cal recordar però que, les relacions transfrontereres tenen caràcter de relacions internacionals, és a dir, de relacions entre Estats i que, per tant, és l'Estat, en el cas espanyol, qui en té la competència exclusiva, segons recull l'article 149.1.3 de la Constitució Espanyola, no preveient l'exercici, per part de les Comunitats Autònomes i de les Entitats Locals de cap tipus d'acció exterior.

Amb la ratificació per part d'Espanya del Conveni-marc Europeu sobre Cooperació transfronterera entre comunitats o autoritats territorials i els convenis de Baiona i València, s'obre la possibilitat per les entitats locals i també per les Comunitats autònomes de formalitzar a la pràctica i de manera efectiva, en matèria de cooperació transfronterera, relacions amb entitats o autoritats territorials d'un altre Estat.

Entendrem per cooperació transfronterera la col·laboració entre zones contigües a un costat i altre de la frontera. La cooperació transfronterera, enfocada a problemes regionals i locals, promou la transformació de regions situades a diferents costats de les fronteres, externes o internes de la Unió Europea en pols econòmics i socials a partir de l'adopció d'estratègies conjuntes.

Aquestes accions o estratègies es basen en :

- El foment de la iniciativa empresarial basat especialment en el desenvolupament de, turisme, cultura i comerç transfronterer.
- La millora de la gestió conjunta dels recursos naturals.
- Accés a xarxes de comunicació i de transport.
- Suport a la connexió d'àrees rurals i urbanes.
- Impuls a la utilització conjunta de les infraestructures (sanitat, cultura, educació, etc).
- La cooperació administrativa i institucional, la feina i la igualtat d'oportunitats.

La cooperació transfronterera té per objecte promoure un enfocament coherent i integrat de desenvolupament regional, afrontar reptes comuns, garantir l'eficàcia i la seguretat a les fronteres i fomentar la cooperació local.

3. MARC JURÍDIC DE LA COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA

La cooperació transfronterera entre entitats territorials constitueix una realitat que ha precedit a l'assumpció del fenomen per part dels ordenaments jurídics generals. Les fronteres, establertes com a separació entre estats, no han pogut evitar la presència d'interessos comuns entre les col·lectivitats d'un i altre costat.

Atesa la falta d'instruments jurídics, s'han hagut de buscar vies alternatives per dur a terme una cooperació efectiva. Alguns organismes han optat per fonaments (estructures i organitzacions) basats en lleis i disposicions nacionals. D'altres han buscat solucions en el dret privat, o bé altres mecanismes com ara la legalització en el dret intern d'un sol estat, la duplicitat de personalitat jurídica, els agermanaments entre ciutats, etc.

La manca d'estatut jurídic comporta una sèrie de problemes pràctics per a les organitzacions estables de cooperació, que es manifesten sobretot a l'hora de passar a l'acció. Entre aquestes dificultats cal destacar que aquestes organitzacions no poden respondre als ajuts i subvencions de la UE (per exemple, la iniciativa Interreg de cooperació transfronterera), i tampoc no poden beneficiar-se dels drets lligats a la personalitat jurídica (especialment en matèria de contractació de personal i equipaments).

3.1 Internacional

El conveni marc del Consell d'Europa sobre cooperació transfronterera de les entitats o autoritats territorials, adoptat a Madrid el 1980, és el primer instrument jurídic que proporciona alguna cobertura a les activitats de cooperació transfronterera. De tota manera, el conveni no té caràcter obligatori, i no es reconeix el dret de les entitats territorials perquè puguin concloure acords de cooperació. Alhora, els estats conserven la facultat de subordinar l'aplicació del conveni a la conclusió d'acords interestatals, sempre amb un respecte absolut del dret intern de les parts contractants. Aquesta facultat ha estat utilitzada per França, Espanya i Itàlia. D'aquesta manera, i en compliment d'aquesta previsió, al llarg de la dècada dels

noranta s'han firmat tres acords interestatals entre França i Itàlia (26 de novembre de 1993), entre França i Espanya (Tractat de Baiona, 10 de març de 1995) i entre França, Alemanya, Luxemburg i Suïssa (Tractat de Karlsruhe, 23 de gener de 1996).⁷

Pel que fa a la frontera hispanofrancesa, el Tractat de Baiona marca sens dubte un punt d'inflexió important en el debat sobre l'estatut jurídic dels organismes de cooperació transpirinencs. Per damunt de tot, constitueix un tomb determinant a la concreció jurídica de la percepció dels governs francesos i espanyols en relació amb la cooperació transfronterera. El Tractat permet a les entitats territorials transfrontereres establir convenis per dur a terme operacions concretes de cooperació, en l'àmbit de les seves competències, i posa a disposició de les entitats territorials una sèrie d'instruments jurídics de dret públic per facilitar la cooperació entre aquestes. El principal punt feble del Tractat, denunciat de manera reiterada per les comunitats autònomes pirinenques, és que no proporciona una solució definitiva a la falta de personalitat jurídica dels organismes permanents de cooperació transfronterera ja existents (Euroregió, CTP, Protocol de Cooperació Euskadi-Aquitània-Navarra).

La gran expectació generada pel Tractat en el moment de la seva entrada en vigor, que es va retardar fins al 1997, va anar evolucionant cap a un cert escepticisme. Arribat el moment es va sol·licitar una revisió del Tractat, a fi de preveure l'extensió del Tractat al Principat d'Andorra, o la previsió de figures més avançades, com l'Agrupació Local de Cooperació Transfronterera segons la fórmula establerta en el Tractat de Karlsruhe. Ni l'Administració central espanyola ni la francesa no varen mostrar un gran interès a desenvolupar-ne les previsions.

Malgrat tot, es varen anar desenvolupant algunes iniciatives destacades a l'empara del Tractat. Així, el dia 23 de desembre de 1997, els alcaldes de les ciutats d'Hendaia, Irun i Hondarribia van aprovar la constitució de la primera estructura creada en aplicació del Tractat de Baiona: el consorci transfronterer Bidasoa-Txingudi.

⁷ *Llimona Balcells, Joaquim: 2001, 28- 35*

Més endavant, es va dur a terme la constitució d'un consorci, en el marc del Tractat de Baiona, que facilités l'execució dels projectes i la gestió dels serveis d'interès comú que es derivessin de l'activitat de la Cooperació transfronterera. Aquesta no es va preveure tampoc com la solució ideal ni l'estadi final de l'evolució de la cooperació transfronterera, però en aquests moments es configurà com la millor opció al marc jurídic actual. Sens dubte, va facilitar el funcionament i la gestió diària de la feina desenvolupada per la cooperació transfronterera, en permetre-li de beneficiar-se dels drets inherents a la personalitat jurídica (especialment en matèria pressupostària i règim de contractació). D'altra banda, el consorci facilità també l'accés a les subvencions i ajudes de la UE i, en particular, als fons de la iniciativa Interreg.

3.2 Europeu

Amb la intenció de millorar aquesta manca d'uniformitat legal i els problemes que se'n deriven, el 14 de juliol de 2004 la Comissió Europea va proposar al Parlament Europeu regular la cooperació transfronterera mitjançant la introducció, a escala comunitària, d'un instrument legal únic que permetés crear grups de cooperació dotats de personalitat jurídica pròpia, els quals s'anomenaren Agrupacions Europees de Cooperació Transfronterera (AECT). El Reglament (CE/2006) del Parlament Europeu i del Consell de 5 de juliol de 2006.

Cal destacar en primer lloc, que en l'àmbit jurídic de la cooperació transfronterera hi intervenen diferents normes; normes de Dret Internacional, tractats bilaterals, normes de dret Europeu, tractats multilaterals, normes estatals, com poden ser normes de procediment, d'atribució de competències, de regim local, etc.....; normes pròpies de Comunitats Autònomes que directament o indirecta incideixen en aquest àmbit, com per exemple, les que regulen l'acció exterior de les CCAA i que determinen el funcionament dels organismes que portaran a terme aquesta acció exterior.

3.3 Estatal

En el cas de l'Estat Espanyol, el regim jurídic de cooperació transfronterera s'articula de la següent manera:

- Per una banda tenim dos Tractats internacionals bilaterals:
 - El Tractat entre Espanya i França sobre cooperació transfronterera entre entitats territorials, anomenat Tractat de Bayona, de data 10 de març de 1995 (B.O.E. núm. 59, de 10 de març de 1997)
 - El Tractat entre Espanya i Portugal sobre cooperació transfronterera entre entitats i instàncies territorials, anomenat Tractat de València amb data 3 d'octubre de 2003 (B.O.E. núm. 219, de 12 de setembre de 2003)

- Per altra banda tenim un tractat multilateral :
 - El Conveni Marc Europeu sobre cooperació transfronterera entre comunitats i entitats territorials. Aquest conveni data del 21 de maig de 1980 i fou ratificat per l'Estat Espanyol el 10 de juliol de 1990
 - Aquest tractat conté dos protocols addicionals
 - El Protocol addicional primer amb data 9 de novembre de 1995.
 - El Protocol addicional segon amb data 5 de maig de 1998.

- Per altra banda tenim normes de procediment de Dret intern:
 - El Real Decret 1317/1997 d'1 d'agost del Ministeri de Presidència sobre comunicació prèvia a l'Administració General de l'Estat i publicació oficial dels convenis de cooperació transfronterera de Comunitats Autònomes i Entitats Locals amb altres Entitats territorials estrangeres (B.O.E núm. 207, de 29 d'agost de 1997)
 - La resolució del 14 de novembre de 1997 de la Secretaria d'Estat per Administracions Territorials que publica l'acord de la CARCE i l'acord

de la comissió Nacional de l'Administració Local, relatius al procediment per complir el que estableix el Real Decret 1317/1997 d'1 d'agost sobre comunicació prèvia i publicació oficial dels Convenis de Cooperació Transfronterera amb entitats territorials estrangeres (B.O.E. núm. 297, de 12 de desembre de 1997).

3.4 Autonòmic

Pel que fa al règim jurídic de les Comunitats Autònomes no existeix una normativa bàsica que reguli expressament la cooperació transfronterera, pel cas concret de Catalunya com a comunitat Autònoma, la redacció de l'Estatut de l'any 2006 preveu en el seus articles 195 i 197 ⁸ la regulació d'acords de col·laboració d'acció exterior. Aquest precepte titulat acords de col·laboració preveu que la Generalitat de Catalunya, per la promoció dels seus interessos pugui subscriure acords de col·laboració en l'àmbit de les seves competències i per tant els òrgans de representació de l'Estat espanyol a l'exterior hauran de prestar el suport necessari a les iniciatives de la Generalitat. Cal esmentar que aquest article va ser impugnat per la seva aprovació, per sentència del Tribunal Constitucional (STC 31/2010 de 28 de juny)

⁸ Capítol III

ACCIÓ EXTERIOR DE LA GENERALITAT

article 197. Cooperació transfronterera, interregional i al desenvolupament

- 1. La Generalitat ha de promoure la cooperació amb les regions euro-pees amb què comparteix interessos econòmics, socials, ambientals i culturals, i hi ha d'establir les relacions que corresponguin.*
- 2. La Generalitat ha de promoure la cooperació amb altres territoris, en els termes que estableix l'apartat 1.*
- 3. La Generalitat ha de promoure programes de cooperació al desenvolupament.*

Per tant veiem que a nivell autonòmic i en el cas de Catalunya com a exemple, no existeix una regulació específica sobre cooperació transfronterera sinó que des de l'estatut s'hi fa esment de manera molt genèrica.

3.5 Local

Pel que fa a les entitats locals, igual que amb les Comunitats autònomes, tampoc no existeix una normativa bàsica que reguli expressament la cooperació transfronterera, tot i que La Carta Europea d'Autonomia Local (CEAL) aprovada pel Consell d'Europa al juny de 1985, reconeix en el seu article 10, el dret de les Entitats Locals, en l'exercici de les seves competències a la cooperació i a l'associació amb altres Entitats Locals per dur a terme tasques d'interès comú, per tant i sense ser norma específica es reconeix, en caràcter general, el dret de cooperació i associació de les Entitats Locals.

L'única disposició que fa referència a la cooperació transfronterera entre entitats locals es troba a la Llei 7/1985 de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local (LBRL) que hi fou introduïda per la modificació efectuada per la Llei 57/2003 de mesures per la modernització del govern local. En el preàmbul de la Llei de modernització del govern local, es senyala que s'incorporen a la legislació bàsica de règim local els consorcis transfronterers com a mecanisme associatiu que es podran utilitzar en una activitat de creixent importància com és la cooperació transfronterera.

Pel que fa a l'òrgan competent per dur a terme aquests convenis de cooperació transfronterera en l'Administració Local, la Llei no determina expressament l'òrgan que en té atribuïdes les competències, per tant no hi trobem una atribució expressa ni a l'Alcalde, en el cas dels Ajuntaments, ni al president de la Diputació en el cas de les Diputacions, ni als plens de les corporacions, per la signatura d'aquests convenis. Per resoldre aquesta qüestió, trobem de forma genèrica a l'article 21 de la LBRL⁹ on es descriuen les atribucions de l'alcalde, en el seu apartat 1.s

⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Artículo 21. 1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación y 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.

3.6 Sectorial

La Legislació sectorial que fa esment al fet transfronterer, la trobem bàsicament en dos temes: d'aigua (conques transfrontereres) i Contractes Públics Transfronterers.

Pel que fa al primer tema, les conques transfrontereres han requerit una legislació específica tenint en compte que les aigües, ja siguin de superfície o subterrànies passant d'un estat a l'altre en el seu curs natural. En aquest sentit trobem la Directiva Marc de l'aigua¹⁰, la Llei de l'Aigua¹¹ i el Plans Hidrològics. La Directiva de l'aigua, té com a objectiu l'establiment d'un marc per a la protecció de les aigües. En fa referència en el seu articulat sobre les conques transfrontereres, concretament en el seu article 3.3 en què diu que tot estat membre ha de vetllar perquè qualsevol conca hidrogràfica que compregui el territori de més d'un Estat s'inclogui en una demarcació de conca internacional i que els mateixos estats membres hauran d'adoptar les disposicions administratives necessàries, per a l'aplicació de les normes de la Directiva, en la part de qualsevol demarcació hidrogràfica internacional situada en el seu territori, inclosa la designació de l'autoritat competent apropiada. Així mateix a l'article 12 es fa esment que si un estat membre té un problema en la gestió de les seves aigües, que no pot ser resolt pel mateix estat, pot notificar-ho a la Comissió o a un altre Estat membre afectat i formular les reclamacions per resoldre'l i l'article 13.2 fa referència que en el cas d'una demarcació hidrogràfica internacional situada totalment en territori comunitari, els Estat membres garantiran la coordinació a fi d'elaborar un únic pla hidrològic de conca internacional o si no s'elabora aquest pla, els Estats membres hauran d'elaborar plans hidrològics que compreguin almenys les parts de la demarcació hidrogràfica internacional situades al seu territori, per assolir els objectius de la Directiva.

¹⁰ DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de octubre de 2000.

¹¹ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

Sobre contractes públics transfronterers s'han aprovat recentment dues directives; La Directiva 2014/24/UE sobre contractació pública, aquesta deroga la 2004/18CE i la Directiva 2014/23/UE sobre adjudicació de contractes de concessió. Totes dues hauran de ser transposades abans de 18 d'abril de 2016 i pel que fa a l'Estat espanyol, aquesta transposició requerirà una nova reforma de Text refós de la Llei de contractes del Sector Públic (LCSP)¹². Aquestes dues directives comunitàries per una banda incorporen un gran nombre de novetats que busquen simplificar el règim aplicable a la contractació subjecte al règim harmonitzat i per altra banda la directiva busca crear instruments que possibilitin una major integració d'objectius de protecció mediambiental, caràcter social i innovador en la contractació pública, amb un clar suport a l'estratègia Europea 2020 .¹³

¹² LCSP Llei de contractes del sector públic

¹³ *ESTRATÈGIA EUROPEA 2020, es l'estratègia de la Unió Europea per el creixement i els llocs de treball iniciada el 2010 amb una dura prevista de 10 anys. El seu objectiu no és només superar la crisi econòmica. És tracta també de pal·liar les diferències dels nostre model de creixement i de crear les condicions necessàries per un creixement intel·ligent, sostenible i integrador.*

4. INSTRUMENTS PER LA SEVA APLICACIÓ

4.1 Instruments “nacionals”

4.1.1 Associacions

Les associacions com a instrument de cooperació transfronterera, es donen bàsicament entre municipis, no són cap organització i no poden tenir personalitat jurídica pròpia.

El conveni-marc Europeu sobre cooperació transfronterera defineix en el seu article 7 que les entitats territorials podran crear òrgans comuns, sense personalitat jurídica pròpia, per estudiar qüestions d'interès mutu, formular propostes de cooperació a les entitats territorials que els integrin i impulsar l'adopció, per part d'aquestes de les mesures necessàries per posar en pràctica les solucions previstes. També diu que aquests òrgans no podran adoptar resolucions obligatòries per als seus membres ni per a tercers.

Per tant les associacions de municipis com a eina o instrument de cooperació transfronterera, tot i ser un primer pas en positiu en aquest camp, troben serioses limitacions per llei, si el que es pretén és aprofundir en la mateixa cooperació. És per això que en la mesura que s'anirà desenvolupant la cooperació transfronterera, aniran sorgint noves fórmules que permetran a les entitats locals i regionals poder treballar més estretament en els assumptes que tenen en comú.

4.1.2 Consorcis

El consorci, segons el dret administratiu és un instrument que permet l'organització entre una o més entitats públiques i que pot tenir personalitat jurídica pròpia. Quan la gestió d'un conveni faci necessari crear una organització comuna, es podrà adoptar la forma de consorci dotat de personalitat jurídica pròpia. Els estatuts del consorci en determinaran les finalitats, així com el règim orgànic, funcional i financer.

El consorci, es pot dir que és un segon pas en l'aprofundiment de les relacions de cooperació transfronterera. La figura del consorci transfronterer ha sigut una eina clau que ha permès avançar en aquest aspecte. A través d'aquesta figura moltes associacions s'han convertit en consorci, cosa que els ha permès augmentar les possibilitats de cooperació i gestionar millor els seus interessos comuns. La previsió que en fa la llei¹⁴ en aquests casos de poder tenir personalitat jurídica pròpia ha estat clau.

4.2 Instruments europeus

4.2.1 Euroregions

Observant el desenvolupament econòmic en un àmbit internacional, es pot comprovar que aquest ha sigut desigual de la mateixa manera que si ho traslладem a un àmbit geogràfic menor. Els motius o causes que ho expliquem són diversos, factors com la configuració física del territori, la localització geogràfica o els recursos naturals disponibles, en són responsables en part i d'altres com les decisions politicoeconòmiques, organitzacions administratives o infraestructures de comunicació també. Aquesta observació de la realitat, ha portat a diferents economistes a desenvolupar teories dins el pensament econòmic que expliquen el problema de les diferències en matèria de desenvolupament econòmic i una part important d'aquestes teories es centren en les diferències interregionals i l'evolució en el temps.

És per això, que el sorgiment del fenomen de la cooperació transfronterera a Europa, entre dues o més regions de diferents nacionalitats, agafa una especial rellevància per afrontar el problema del desenvolupament regional i el medi rural donant lloc a una nova figura anomenada "*Euroregió*".

¹⁴ Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.

Quan es parla d'Euroregions¹⁵, és obligat parlar de la EUROREGIO¹⁶, el punt de partida. Aquesta Euroregió es va crear l'any 1958 a la frontera entre Holanda i Alemanya, a l'àrea de *Enschede* (Països Baixos) i *Gronau* (Alemanya) i englobava una àrea geogràfica de 13,000 km² i una població de 3,4 milions de persones, de les quals dos terços eren alemanys i un terç holandesos. En un principi l'EUROREGIO centrava el seu interès principal en crear un òrgan conjunt de tres associacions municipals que portessin a terme una col·laboració regional per resoldre problemes estructurals de les zones frontereres, bàsicament millora local i regional d'infraestructures i problema de l'alt atur de la zona, qüestions que d'una manera o altra eren desateses pels respectius governs centrals.

Al llarg dels anys la mateixa EUREGIO ha anat dissenyant la seva actuació mitjançant una estratègia i organització definida, convertint-se en una organització amb un alt grau d'especialistes.

A dia d'avui a Europa, existeixen més de vuitanta regions transfrontereres operant sota el nom de "Euroregions", tot i que el seu inici és a la dècada de 1950, és als anys 1990 quan es viu un gran creixement de la cooperació transfronterera.

Una Euroregió de la Unió Europea es podria definir com una forma de col·laboració institucional entre una o més autoritats subnacionals a través de fronteres nacionals contigües. Les Euroregions normalment no corresponen a cap govern legislatiu o institució governamental, no tenen poder legislatiu propi i les seves competències estan sovint limitades al govern local i regional. També són organitzades sovint per a promoure interessos comuns a través de la frontera i cooperar pel bé comú de les poblacions frontereres.

L'Associació de Regions Europees Frontereres estableix els següents criteris per a la identificació d'Euroregions:

Una associació d'autoritats locals i regionals a ambdós costats de la frontera

¹⁵ COUNCIL OF EUROPE. *Euroregions*. [en línia]. <http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Transfrontier_co-operation/Euroregions> [Consulta: 15 d'abril de 2015].

¹⁶ EUREGIO E. V. *Euroregio* [en línia]. <<http://www.euregio.de>>

nacional, de vegades amb consens parlamentari;

Una associació transfronterera amb un secretariat fronterer i un equip tècnic i administratiu amb recursos propis;

Que sigui de llei natural privada, basada en associacions sense ànim de lucre o fundacions a ambdós costats de la frontera en concordança amb la respectiva normativa legal;

Que sigui de llei natural privada, basada en acords entre estats, tractant entre altres la participació d'autoritats territorials.

4.2.2 Agrupacions Europees de Cooperació Territorial (AECT)

Les Agrupacions Europees de Cooperació Territorial (AECT) serveixen com a instrument de cooperació a escala comunitària per superar obstacles que dificulten la cooperació transfronterera, ja que permeten que les agrupacions cooperatives puguin posar en funcionament projectes de cooperació territorial cofinançats per la comunitat o dur a terme activitats de cooperació territorial per iniciativa dels Estats membres.

A causa de les dificultats que han tingut els Estats en l'àmbit de la cooperació transfronterera, el nou reglament europeu, Reglament (CE) n^o 1082/2006 estableix un nou instrument de cooperació a escala comunitària, dotant a aquestes entitats de personalitat jurídica pròpia.

Les AECT podran estar formades per Estats membres, autoritats regionals, autoritats locals i organismes de dret públic amb caràcter facultatiu.

4.2.3 Exemples

a) Consorci Bidasoa-Txigundi.

La constitució del Consorci transfronterer Bidasoa-Txigundi s'ubica en un espai molt concret que és la comarca de Txigundi. La comarca rep aquest nom per el riu Bidasoa

que neix a les muntanyes de Navarra i desemboca a la badia de Txingudi i a la vegada ha estat la frontera natural entre els Estats Espanyol i Francès durant molts segles. Aquesta comarca la formen els municipis de Hondarribia i Irún pel costat de la Comunitat Autònoma Basca i el municipi d'Hendaya pel costat Francès que correspon al departament de Pirineus Atlàntics. A causa de diferents fets històrics sempre ha existit un nexa d'unió a la comarca. Després de nombrosos antecedents de col·laboració, la creació del Consorci Bidasoa-Txingudi materialitza un projecte comú amb la participació dels tres ajuntaments que es desenvoluparà en els seus principis en àmbit del turisme de la cultura i el social. Per altra banda el consorci tindrà com a objectiu el desenvolupament econòmic, fomentant les relacions entre les empreses, millorant les vies de comunicació i realitzant estudis que puguin valoritzar la comarca.

Sota els objectius de cooperació, progrés social i reforç de vincles d'unió que persegueix la Unió Europea, els ajuntaments d'Hendaya, Irún i Hondarribia creen el Consorci Transfronterer Bidasoa-Txingudi mitjançant el Conveni Inter-administratiu de Cooperació Transfronterera el 23 de desembre de 1998. Aquest consorci passa a ser una entitat associativa d'entitats locals amb personalitat jurídica de caràcter públic.

b) Euroregió Pirineus Mediterràni

L'Euroregió Pirineus Mediterrània¹⁷ nascuda el 29 d'octubre de 2004, és un projecte de cooperació política entre Catalunya¹⁸, les Illes Balears, l'Aragó, el Lenguadoc – Roselló i *Midi Pirénées*. L'any 2006 l'Aragó va suspendre la seva participació.

Els objectius principals són dos, per una banda crear al nord-oest de la Mediterrània un pol de desenvolupament sostenible basat en la innovació i la integració social i

¹⁷ CONSELL DE TREBALL ECONÒMIC I SOCIAL DE CATALUNYA. *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus Mediterrània*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya. Generalitat de Catalunya, 2005. (Llibres del CTEEC: eines per al debat; 1.)

¹⁸ ARANDA, C.; MONTOLIO, D. «Catalunya en el marc de les regions europees: l'Euroregió Pirineus-Mediterrània». *Nota d'Economia*. Núm. 80 (2004) pàg. 9-40.

econòmica del seu territori i per l'altra contribuir a la construcció d'una Europa unida, solidària i propera als ciutadans.

L'assoliment d'aquests objectius comporta implícit el reptes d'afirmar-se com a territori de projectes a escala europea, defensar amb una mateixa veu projectes essencials per al seu desenvolupament equilibrat i sostenible, millorar la competitivitat internacional tot situant les persones al cor de l'acció, convertir-se en un pol d'innovació i creixement mitjançant els vincles teixits entre els centres tecnològics, científics i culturals.

L'assoliment de tots aquests punts porta de manera inequívoca a contribuir al futur de la política europea de cohesió.

Des de l'agost de 2009, l'Euroregió Pirineus-Mediterrània ha esdevingut una AECT, anomenada AECT Pirineus-Mediterrània, nou instrument jurídic dotat de personalitat pròpia, a partir del qual és més fàcil la consecució dels seus objectius, en particular la cooperació transfronterera, i interregional, i la cohesió econòmica, social i territorial.

5. Les AGRUPACIONS EUROPEES DE COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA AECT

5.1 Antecedents

La història demostra que les fronteres han estat moltes vegades objecte de litigi. S'han lliurat nombroses guerres a llarg dels segles a causa de les fronteres i aquestes s'han anat movent, trencant i refent en funció de l'època i del moment històric, arrossegant de manera implícita comunitats humanes que a vegades han quedat separades i a vegades juntes i modificant espais geogràfics preestablerts.

L'efecte "barrera" de les fronteres té com una de les seves principals conseqüències la transformació dels paisatges fronterers en àrees perifèriques deprimides amb importants deficiències estructurals, on les seves poblacions es mostren proclius a desenvolupar una cultura basada en la desconfiança i el rebuig a l'altre que a la vegada dificulten la possibilitat de contacte i cooperació.

És aquesta percepció de les conseqüències negatives derivades de l'efecte barrera que provoca i activa les poblacions de les zones frontereres a emprendre accions d'acostament i cooperació per tal de superar aquests efectes negatius.

Les primeres experiències transfrontereres a Europa les situem en els països nòrdics a través de les denominades Agrupacions Escandinaves, les quals són constituïdes l'any 1952 amb la creació del Consell Nòrdic format per Noruega, Suècia, Dinamarca, Finlàndia i Islàndia. Més endavant, l'any 1962 amb la signatura del tractat de *Helsingfors* s'estableix el marc legal i es defineixen els àmbits d'actuació.

L'Any 1958 es crea la Euregio que estarà formada per dos municipis, un holandès (Enschede) i l'altre alemany (Gronau), amb l'objectiu principal de la millora de les infraestructures locals. A partir de l'any 1966 es crearà un grup de treball per tal de fer un seguiment de la cooperació d'ambdós costats de la frontera.

L'any 1963 es crea la anomenada Regio Basileis formada per territoris de Suïssa, França i Alemanya amb epicentre la ciutat de Basilea. En aquest cas l'objectiu és dur a terme un procés integrador per la conca del riu Rhin.

En els anys posteriors tenen lloc moltes altres experiències com per exemple la Euroregio Rhin-Waal, la Euroregio Rhin-Mosa, o la Region Ems-Dollar, és precisament la Region Ems-Dollar la que va inspirar a la Comissió Europea, l'any 1981 a emetre una recomanació favorable al sorgiment d'iniciatives de cooperació transfronterera a Europa.

És a partir de la dècada dels anys noranta del segle XX, que la cooperació transfronterera experimenta un desenvolupament important. I és a partir d'aquest moment també que sorgeixen diferents estructures organitzatives per dur a terme la cooperació transfronterera, tals com Consorcis, Comunitats de Treball, Associacions, Consells, Agrupacions Europees d'Interès Econòmic o Agrupacions Europees de Cooperació Territorial (AECT).

La intensificació de la cooperació transfronterera ha contribuït de manera decisiva a l'acceleració del procés d'integració Europea mitjançant els acords de la Comissió amb l'adopció de programes o iniciatives basades en la gestió de fons Estructurals o de Cohesió. Aquests programes, anomenats INTERREG (I, II, III) es posen en marxa a partir de l'any 1990, estan enfocats a l'afavoriment del desenvolupament de les zones frontereres dins la unió Europea.

En un principi, les experiències i projectes transfronterers constitueixen un fenomen més aviat de caire anecdòtic, ja que qualsevol iniciativa per part d'autoritats regionals o locals és percebuda per les autoritats estatals com una actuació contrària a la lògica estatal-nacional, i per tant tenen poques possibilitats de prosperar i si s'acaben consolidant, quasi bé sempre acaben tenint un contingut merament declaratiu i amb resultats molt limitats, però per altra banda aquestes actuacions han contribuït a alimentar un nou discurs en el que s'hi comencen a destacar els avantatges i les oportunitats que ofereixen aquest tipus de cooperacions invertint poc a poc el terme frontera-separació pel terme frontera-retrobarment.

En una primera fase la cooperació transfronterera es dona bàsicament a objectius funcionals, intentant facilitar el moviment de persones, productes, recursos i

diferents iniciatives que afecten a activitats relacionades amb el medi ambient, la immigració, l'extinció d'incendis, la cultura, l'educació, la sanitat, l'oci, etc.

Cal remarcar que una altra explicació que legitima aquest tipus de cooperació respon a la reparació de greuges i deutes històrics en alguns territoris i poblacions víctimes del procés de creació dels Estats-Nació, que en molts casos va suposar el desmembrament o la separació de pobles i territoris.

Alguns autors com Marx o Engels sostenen que la creació dels Estats-Nació a Europa no van ésser sempre processos d'integració sinó que fou el resultat de lluites imperialistes i d'interessos econòmics, que en molts casos en comptes d'unificar societats, economies, territoris i identitats culturals, els va separar i dividir i que per tant la Cooperació transfronterera pot contribuir i ajudar a l'acostament i retrobament i fins i tot a la integració d'aquests territoris i pobles.

Pel que fa a l'Estat Espanyol, els primers casos de cooperació transfronterera són entre l'Estat Espanyol i l'Estat Francès. Aquestes col·laboracions són exclusives de les entitats locals frontereres, es regulen en un tractat a l'any 1856 anomenat *Tratado de Límites* i que responen a unes pràctiques de caire informal existents en el Pirineu, amb anterioritat a l'existència dels estats Francès i Espanyol.

Aquestes col·laboracions entre entitats locals frontereres responen bàsicament a temes de pasturatge de ramaderia entre privats que acorden poder passar a un costat i altra de la frontera amb el bestiar.

5.2 Reglament (CE/2006) del Parlament Europeu i del Consell de 5 de juliol de 2006

Amb la intenció de millorar aquesta manca d'uniformitat legal i els problemes que se'n deriven, el 14 de juliol de 2004 la Comissió Europea va proposar al Parlament Europeu regular la cooperació transfronterera mitjançant la introducció, a escala comunitària, d'un instrument legal únic que permeti crear grups de cooperació dotats

de personalitat jurídica pròpia, els quals s'anomenen Agrupacions Europees de Cooperació Transfronterera (AECT).

Les AECT tindran personalitat jurídica i el seu objectiu serà facilitar i fomentar la cooperació transfronterera entre estats membres i entre ens regionals i locals amb la finalitat d'incrementar la cohesió econòmica, social i territorial. Les competències d'aquestes AECT seran les que els seus membres els encomanin i estaran definides mitjançant un conveni que haurà d'especificar, durada, condicions per la seva dissolució, responsabilitats de cada membre i la llei aplicable, la d'un dels estats membres com la jurisdicció competent en cas de conflicte. És a partir d'aquest conveni que les AECT aprovaran uns estatuts i un òrgan de representació. Anualment, els membres hauran d'aprovar un pressupost provisional i també elaborar un informe anual de les activitats realitzades.

Un cop aprovats, aquests estatuts, s'haurà de publicar al Diari Oficial de la Unió Europea en nom de la AECT, el seu objectiu, la llista de membres que la componen i l'adreça de la seva seu.

L'entrada de les AECT a l'espai europeu ha esdevingut una nova i interessant eina per a la cooperació territorial europea. Coherent amb aquest gran objectiu les AECT actuaran des de la cooperació transfronterera, transnacional i interregional. Des d'un punt de vista tècnic, és a dir, enteses com a instruments per implementar accions de cooperació amb veu pròpia, suposen un salt qualitatiu respecte a les associacions que hi havia en anteriors períodes. En etapes prèvies, es va intentar, mitjançant la figura de les agrupacions d'interès econòmic (AEIE), amb un paper semblant que no va acabar de funcionar, raó per la qual es va demanar que es dotés a les regions d'una nova estructura adequada per dissenyar i gestionar projectes que facilitessin, a efectes pràctics, la cohesió econòmica, social i territorial.

La Unió Europea amb l'aprovació del Reglament (CE) 1082/2006 del Parlament Europeu i del Consell de 5 de Juliol de 2006 sobre l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT), dota a les entitats públiques d'un nou instrument que possibilita l'agrupació legal d'aquestes entitats sense necessitat que existeixi amb anterioritat

un conveni o pacte entre els Estats, permetent per primera vegada que les entitats locals frontereres es puguin agrupar per prendre part de decisions futures del seu territori, fent-ho de manera conjunta amb una visió propera i comuna entre municipis o regions frontereres.

Per tant la normativa que regula les AECT és el Reglament (CE) 1082/2006 del Parlament Europeu i del Consell de 5 de Juliol de 2006 sobre l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT) que a la vegada fou ratificada pel consell de ministres espanyol el 18 de gener de 2008 amb l'aprovació del Real Decreto 37/2008 pel qual s'adopten les mesures per l'aplicació efectiva del reglament 1082/2006.

Posteriorment el Parlament Europeu i el Consell en data 17 desembre de 2013 aproven una modificació del reglament 1082/2006 referent a la clarificació simplificació i millora de la creació i funcionament de les AECT. Aquesta darrera modificació té com a objectiu la millora de l'instrument jurídic de la AECT augmentant la seva eficiència, eficàcia, eixamplant la seva naturalesa i finalitat per incloure la facilitació i la promoció de la cooperació territorial en general incloent la planificació estratègica i la gestió de qüestions regionals i locals d'acord amb la política de cohesió i altres polítiques de la UE contribuint així a l'estratègia Europa 2020 o a l'aplicació d'estratègies macro regionals .

Pel que fa al contingut de l'articulat, els canvis o modificacions més rellevants queden reflectides de la següent manera;

- Incorpora una nova terminologia després del tractat de Lisboa.
- Preveu explícitament la participació en una AECT de membres de tercers països que siguin veïns d'un estat membre incloent les seves regions ultraperifèriques.
- Obre les AECT a la participació de membres de PTU (països i territoris d'ultramar enumerats en l'annex II del TFUE.

- Distingeix entre el conveni pel qual s'estableixen els elements constitutius de les futures AECT i els estatuts que continguin disposicions d'aplicació, limitant el procediment d'aprovació al conveni de la AECT.
- Amplia a sis mesos el termini pel procediment d'aprovació per part dels Estats membres, després del qual es considerarà aprovat per silenci administratiu.
- Simplifica el procediment de modificació del conveni pel cas d'adhesió d'un nou membre d'un estat membre que ja hagi aprovat el conveni.
- Imposa el deure de publicació del DOUE en relació de la creació de la AECT.

Referent a la seva personalitat jurídica, el reglament disposa que les AECT es regiran pel dret de l'Estat de la Unió Europea en el qual s'estableixi la seva seu social i tindrà dret per adquirir o alienar bens mobles i immobles, contractar personal i comparèixer en judici com a part (articles 1 i 2). Igualment tindrà capacitat per actuar en nom i per compte dels seus membres. De tot això se'n desprèn que la seva personalitat jurídica estarà regida pel dret intern i no hi ha cap clàusula que permeti entreveure que una AECT arribi a tenir personalitat jurídica internacional, malgrat que els estats en puguin ser membres.

Pel que fa a la seva composició l'heterogeneïtat dels seus membres queda ben palesa en la quantitat d'actors que en poden formar part segons el seu reglament, que van des d'Estats, ens territorials i locals, fins a associacions d'entitats territorials sense personalitat jurídica pròpia o regulades pel dret privat o públic.

5.3 Àmbits actuació i objectius de les AECT

Per tal d'aconseguir els seus objectius les AECT podran treballar en diferents àmbits. Trobem una multiplicitat de matèries que poden arribar a ser interessants per aquests organismes de cooperació amb personalitat jurídica pròpia.

La igualtat d'oportunitats.

El desenvolupament econòmic.

El desenvolupament local.

Transport públic accessible a tots els ciutadans.

Noves tecnologies, especialment les de la informació i comunicació.

Medi ambient.

Desenvolupament sostenible.

Educació, formació i feina.

Sanitat, Serveis Socials y Acció Social.

Turisme, Cultura y Patrimoni.

Administració local.

Investigació, innovació y desenvolupament.

Transports y comunicacions.

Esport, oci i temps lliure.

6. L'EXPERIÈNCIA A LA FRONTERA HISPANOFRANCESA: EL CAS DE LA CERDANYA. PROBLEMÀTIQUES I SOLUCIONS

6.1 Antecedents

A la frontera pirinenca, fixada convencionalment el 1659 pel Tractat dels Pirineus, les accions de cooperació s'han dut a terme des d'una època molt remota. Tanmateix, es tractava d'una cooperació de facto, fragmentada, en gran part de la situació de les relacions entre els dos estats i mancada de qualsevol tipus d'institucionalització.

Ja en èpoques més recents, i malgrat la falta d'instruments jurídics, la cooperació transpirinenca ha tingut un desenvolupament considerable. Les iniciatives dels últims vint anys responen a un plantejament de base: transformar els Pirineus en un eix d'articulació de les relacions entre Espanya i França.

Des de les institucions catalanes s'ha atorgat sempre una clara prioritat a la cooperació transfronterera en la seva política de projecció exterior. Els esforços en matèria de cooperació transfronterera ens han portat a una sèrie de resultats pràctics de projectes concrets en els camps de l'economia, la cultura, les comunicacions, les infraestructures, el medi ambient i la investigació, entre d'altres.

Aquesta feina, no ha estat sempre fàcil, però ha generat èxits com la creació de la Comunitat de Treball dels Pirineus l'any 1983 i, més endavant, de l'Euroregió l'any 1991, o la firma del tractat hispanofrancès de cooperació transfronterera de Baiona de l'any 1995.

Com a punt de partida, el 1983 es crea una nova estructura de cooperació, la Comunitat de Treball dels Pirineus, a partir d'un protocol firmat a Bordeus entre les comunitats autònomes d'Euskadi, Navarra, Aragó i Catalunya; les regions franceses d'Aquitània, Migdia-Pirineus i Llenguadoc-Rosselló, i finalment, l'Estat d'Andorra. La Comunitat de Treball dels Pirineus és un organisme interregional de cooperació transfronterera inspirat en les organitzacions de naturalesa similar existents als Alps

des dels anys setanta. Cal destacar que la constitució d'aquest organisme és anterior a l'entrada d'Espanya a les Comunitats Europees, l'any 1986. Com a comunitat de regions frontereres muntanyoses, la finalitat de la cooperació transfronterera és pal·liar de manera conjunta els problemes derivats d'aquesta condició: marginació, despoblament, difícil accessibilitat, fragilitat ecològica, etc., i molt particularment el caràcter de barrera de la serralada pirinenca.

A començaments de la dècada dels noranta, es van firmar dos acords de cooperació tripartida entre Euskadi, Navarra i *Aquitània*, d'una banda, i entre Catalunya i les regions franceses de Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus, d'una altra. Aquesta darrera Euroregió, també anomenada Euroregió mediterrània, neix formalment el 19 d'octubre de 1991 com a resultat de la firma de la Carta de l'Euroregió a Perpinyà per part dels presidents de les tres regions. L'Euroregió es recolza sobre una sòlida experiència de cooperació prèvia, iniciada també abans de l'ingrés d'Espanya a les Comunitats Europees.

L'Euroregió s'ha fet seva una fórmula de cooperació existent en altres zones frontereres del continent, basada en els interessos comuns, l'afinitat cultural i la proximitat geogràfica. Aquesta associació es crea en un context en què la supressió de les fronteres dóna una nova dimensió a les regions perifèriques i els obre noves possibilitats d'actuació. Més que no pas com una "associació regional", l'Euroregió s'autodefineix com un "marc de cooperació interregional i transfronterera" destinat a impulsar projectes i intercanvis no solament entre els tres governs regionals, sinó també entre el conjunt d'entitats locals, institucions acadèmiques i actors econòmics, socials i culturals de la "macroregió". De fet, un indicador clau del seu èxit és precisament la implicació dels actors de les tres regions en l'esforç conjunt de cooperació.

Més enllà d'aquest conjunt d'acords regionals, cal esmentar també, els esforços duts a terme per les entitats locals, entre els quals podem assenyalar, l'Associació Internacional Túnel de Salau, l'Associació Llívia-Estavar, l'Associació Albera Viva i l'Associació Cap de Creus-Cap de Sant Vicenç, entre d'altres.

Partint de la base que la cooperació amb altres regions és una prioritat ineludible de

les regions frontereres, Catalunya ha participat activament des del 1986 en l'Associació de Regions Frontereres Europees, una associació nascuda quinze anys abans amb l'objectiu de defensar els interessos de les regions frontereres en l'àmbit de la Unió Europea.

El balanç d'aquesta cooperació al llarg d'aquest temps es pot qualificar de positiu, ja que ens aporta beneficis per dues bandes. Per una banda, pel que fa a projectes concrets, s'han desenvolupat accions en diferents àmbits: infraestructures, cultura, ensenyament, treball, medi ambient, relacions empresarials, etc. Per una altra banda un pla més intangible, però important, alhora s'ha imposat un clima de diàleg i cooperació que substitueix una certa confrontació detectada en el passat.

6.2 Prestació de serveis sanitaris: L'Hospital Transfronterer de la Cerdanya

Tot i que el fluxos sanitaris no han estat gens habituals o pràcticament inexistents, l'interès per l'assistència sanitària transfronterera, inclosa la cooperació, queda palesa a finals dels anys 1970, amb un estudi elaborat per Joaquim Casanovas, metge de *Toulouse*. L'estudi bàsicament tractava que la població de l'Alta Cerdanya i Capcir, tingués accés a l'hospital de Puigcerdà que es trobava a 3 km de distància, en lloc dels hospitals de referència a Prades i *Perpignan* que es trobaven a 60 i 100km respectivament.

A partir de la dècada dels anys 1990, la cooperació es farà necessària a causa de la reestructuració dels sistemes sanitaris francès i català.¹⁹ A la banda francesa, s'inicia l'any 1991 una important reorganització dels serveis i de les instal·lacions mèdiques, concentrant-ho en grans centres urbans, fet pel qual les àrees rural i de muntanya quedaven greument afectades, com l'Alta Cerdanya i el Capcir, pel que fa a l'altre costat de la frontera, el sistema sanitari català va assignar inicialment la Baixa Cerdanya al l'hospital de la Seu d'Urgell. En tots dos casos, la suma de poblacions permetia justificar serveis i instal·lacions d'aquest tipus a la comarca.

A més a més de les dificultats tècniques, jurídiques i financeres, la cooperació també ha hagut de superar barreres psicològiques. La població francesa en general mostrava fortes reticències respecte a la qualitat de serveis i equipaments sanitaris del costat espanyol, fruit de la pervivència d'estereotips sobre la sanitat espanyola o d'Espanya en general²⁰. Dos fets fortuïts faran canviar la percepció d'aquesta desconfiança. Un tall de la carretera N116 que uneix la Cerdanya amb *Prades i Perpignan* causat per un allau de terres l'any 1996 i unes contínues nevades l'any 2001, que varen obligar a tallar la carretera durant els diversos dies, varen obligar a la població francesa de la zona a anar a l'hospital de Puigcerdà, entre altres dades en aquest període 16 dones franceses varen donar a llum a l'hospital de Puigcerdà.

La primera proposta ferma de cooperació sorgeix de la AMC i de la Euroregió Catalunya-Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées. És a instància d'aquests organismes que els governs Català i Francès varen signar l'any 1991 un conveni per a la realització d'un estudi d'un possible hospital transfronterer. Des del costat francès, l'any 1994 s'avaluava la possibilitat que la població de la Alta Cerdanya i el Capcir, fos atesa a l'hospital de Puigcerdà seguint el model utilitzat a altres centres fronterers europeus com el de *Menton* a la frontera Franco-Italiana, o en un altre de nou.

Sobre la base d'aquestes recomanacions i tenint en compte els fets de l'any 1996 es va signar un primer conveni entre el Servei Català de la Salut i la *Securité Sociale* francesa, d'acord amb els reglaments comunitaris (CEE) 1408/1971 i 574/1972 sobre l'establiment del pagament de la despesa mèdica dels pacients de l'Alta Cerdanya i el Capcir a l'hospital de Puigcerdà. Malgrat això, diverses dificultats d'ordre tècnic varen limitar el procés de cooperació, que va portar a la signatura d'un segon conveni l'any 2006, d'acord amb el reglament (CE) 883/2004 també relacionat amb el pagament de les despeses sanitàries.

Més endavant es signa un nou conveni en el que s'hi especifiquen els serveis sanitaris i s'amplien les cobertures i que consta de tres grans eixos : assistencial (urgències generals, obstetrícia i hospitalització), professional i tècnica (intercanvi de personal mèdic, formació i integració de la telemedicina) i econòmica (finançament sanitari).

¹⁹ (Mancebo, 1999a; Séchet i Keerle, 2009 i 2010).

²⁰ (Montcusi, 2005)

En les negociacions d'aquest últim conveni es planteja el projecte de l'Hospital Transfronterer de la Cerdanya (HC), el primer centre hospitalari comú de nova construcció a Europa, substituint el de Puigcerdà. Aquesta proposta va tenir molt bona acollida dels polítics i progressivament s'hi varen anar sumant governs regionals i locals de tots dos costats de la frontera, i les administracions sanitàries.

Després de l'estudi de viabilitat, econòmica, jurídica i de compatibilitat dels sistemes sanitaris es signa l'any 2003 l'acord de creació del nou hospital i l'any 2005 es constitueix el seu organisme gestor, la Fundació Hospital Transfronterer de la Cerdanya amb base al tractat de Baiona i que l'any 2010 es substitueix per l'AECT Hospital de Cerdanya (AECT HC) amb base als reglament de les AECT.

Aquest canvi de constituir-se com una AECT, no només reflecteix un canvi jurídic, sinó també un canvi simbòlic pel que fa a la seva denominació. L'ús del concepte "transfronterer", implica un reconeixement de la frontera, que entrava en contradicció amb el discurs de la unitat de la Cerdanya, és per això que es va decidir per eliminar aquest concepte i referir-se a l'hospital únicament amb el terme "Cerdanya".

El HC respon a dos grans objectius, un assistencial i l'altre de desenvolupament econòmic. Pel que fa a l'objectiu assistencial, es tracta de dotar la Cerdanya d'una estructura sanitària amb capacitat d'atendre una població mínima de 30.000 habitants i incloent-hi la població turística, amb la possibilitat futura de poder atendre a la població del Pas de la Casa, d'Andorra. Pel que fa al segon objectiu, el de desenvolupament econòmic, es refereix a la generació d'efectes complementaris com la fixació de la població, el suport al desenvolupament turístic o reforç de l'economia.

Un segon repte el constitueix una major conciliació tècnica i financera i jurídica dels sistemes de prestació de serveis sanitaris francès i català. L'HC ha d'assistir a pacients i integrar personal mèdic i administratiu i de serveis d'ambdós països. En aquest sentit, a més de la millora i ampliació dels aspectes ja concertats en els anteriors convenis, s'han hagut d'abordar aspectes com el règim laboral dels professionals francesos, els impostos sobre el treball, la formació i l'assistència trilingüe (català, francès i castellà), els protocols d'actuació, el règim del nounats i dels difunts

francesos. En aquest últim punt sobre naixements i defuncions i per tal d'evitar els tràmits d'estrangeria l'HC ha adquirit un estatus similar al d'un consolat.

Per donar una passa més en la direcció de la cooperació i integració en l'aspecte sanitari, l'any 2010 el Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya i la ARSLR, varen posar en marxa el "Projecte Europeu de Sanitat de la Cerdanya" que té com a objectiu integrar els serveis sanitaris especialitzats (urgències, maternitat, geriatria, pediatria, rehabilitació, nefrologia, radiologia i salut mental). Aquest projecte es basa en la creació d'una xarxa transfronterera que agrupa al HC i quatre centres francesos, però resta oberta a què s'hi sumin la resta de centres de sanitat privada i de turisme mèdic de l'Alta Cerdanya i el Capcir.

Les diferents etapes, cronològicament i de manera sintetitzada de l'HC, des dels inicis de la seva gestació com a projecte fins que ha entrat en ple funcionament es poden resumir de la següent manera;

- Any 2003, la idea del Transfronterer comença a prendre cos, amb un estudi de viabilitat fruit d'un acord entre el President del Consell Regional del Llenguadoc-Rosselló i el President de la Generalitat de Catalunya.
- Any 2007, les administracions catalana i francesa firmen un acord per crear el nou hospital, acollint-se a la fórmula de l'Agrupació Europea de Cooperació Transfronterera (AECT), creada per legislació de la UE l'any anterior. S'acorda la distribució de la inversió per la construcció de l'hospital: 60% Catalunya, 40% França. Cessió dels terrenys per part de l'ajuntament de Puigcerdà.
- Any 2008, el govern de la Generalitat aprova un pressupost de 31 milions d'euros per a la construcció.
- Any 2009, la Unió Europea aprova l'aportació de la major part del cost de la construcció a través de fons FEDER (Fons Europeu de Desenvolupament Regional).
- Any 2010, constitució formal de l'AECT-Hospital de Cerdanya. Es nomena el

Consell d'Administració i el consell consultiu de l'entitat.

- Any 2011, es crea l'equip operatiu de l'AECT-HC i es nomenen els coordinadors català i francès del mateix.
- Any 2012, el 26 de setembre finalitzen les obres i s'estableix el pla d'equipament.
- Any 2013, aquest període es destina a l'equipament de les instal·lacions.
- Any 2014, el 19 de setembre, l'Hospital de Cerdanya entra en ple funcionament.

6.3 Gestió recursos naturals: El cas de l'aigua

El Tractat dels Pirineus converteixen en transfronterers diversos cursos fluvials, fonts i infraestructures hídriques de la conca hidrogràfica de l'Ebre, inclòs i riu Segre i el seu principal afluent el Querol, des d'aleshores el control de les aigües ha estat objecte d'importants disputes, com és el cas de la sèquia de Puigcerdà que capta aigua del Querol en territori francès. Amb el tractat de Límits de 1866 s'intenta posar fi als litigis i es confirmen drets i propietats de Puigcerdà sobre el canal i els seus marges, es garanteix l'ús de l'aigua per cadascuna de les parts, l'espanyola i la francesa i es crea una comissió internacional d'Administració.

Malgrat la bona disposició dels acords, la competència de l'aigua s'ha mantingut, fins a dia d'avui, sobretot motivada pels canvis d'usos durant el segle XX, tals com producció energètica, augment del consum domèstic i desenvolupament del turisme, juntament amb episodis de sequera contaminació i manca de qualitat de l'aigua per falta de manteniment.

A títol d'exemple podem citar els fets de l'any 1994 on es produeix un conflicte per les obres de manteniment dutes a terme al canal en sòl francès per la part espanyola

sense comunicació prèvia a les autoritats franceses, o l'any 1998 per l'edificació en els marges del canal per part dels francesos, o més recentment l'any 2008 per la quantitat d'aigua captada en el període de sequera 2006-2008.

En altres ocasions, el conflicte sobre l'aigua ha servit com a estratègia reivindicativa, per exemple l'any 1986 la part francesa va obstruir el canal per pressionar el govern espanyol per què obrís el camí internacional de la Vinyola tancat des de la Guerra Civil Espanyola i la Segona Guerra Mundial.

Tot i les disputes i conflictes la cooperació transfronterera apareix com un dels principals mecanismes d'acció regional i local per la resolució de conflictes i conciliació de les parts. Aquesta cooperació perseguirà dos grans objectius, per una banda, resoldre i evitar disputes que, a causa del creixement demogràfic i turístic i que, per tant, de la demanda d'aigua, sorgeixen periòdicament per la seva qualitat i les seves captacions (legals o il·legals) i, per altra banda, l'objectiu perseguit és implantar un sistema de gestió compartit sobre la base d'uns principis mediambientals i de sostenibilitat d'acord amb Conveni de Helsinki (1992), la Directiva Marc de l'Aigua de la UE (2000) i l'Acord de Toulouse (2006).

Els primers contactes s'estableixen en els anys 1970 amb la proposta i l'estudi de la CIP per la construcció d'una depuradora per Puigcerdà, Llívia i Bourg-Madame, però la manca de voluntat va impedir la seva materialització. És a partir dels anys 1980 amb el fort creixement urbanístic i turístic a la zona que és més urgent el sanejament de les aigües residuals, és a l'any 1989 que s'acorda el tractament de les aigües procedents de les poblacions del curs alt de Segre i el Querol. Aquesta proposta es va traslladar a les autoritats regionals (Generalitat de Catalunya i Conseil Regional du Languedoc-Roussillon) i les administracions hidrològiques corresponents (Junta de Sanejament de Catalunya, avui Agència Catalana de l'Aigua i per l'altra part la Agence d'Eau Rhône-Méditerranée-Corse) per què avaluessin la seva necessitat. Poc després a l'any 1994 s'inicia la construcció de la Estació Depuradora d'Aigües Residuals (EDAR) de Puigcerdà que va entrar en funcionament l'any següent i per altra banda l'any 1996 es va construir la planta potabilitzadora d'aigua que també es va situar a Puigcerdà al costat de la sèquia. Aquesta operació es va completar amb la connexió a

la depuradora dels col·lectors d'Angoustrine-Villeneuve-des Escaldes, BourgMadame-Dorres i Ur, més endavant aquest conveni es va ampliar a altres poblacions de la zona Actualment estan connectades a aquesta xarxa les poblacions de Puigcerdà (Puigcerdà, Age, i Vilallobent), Llúvia (Llúvia i Goguja), al costat espanyol ; *Angoustrine-Villeneuve-des-Escaldes, Bourg-Madame (Bourg-Madame, Caldagas i Onces), Dorres, Err, Estavar (Estavar i Bajande), Llo, Sailleouse (Saillegoue, Ro i Vedrignans), Sainte-Léocadie i Ur*, al costat francès.

Amb l'objecte d'intensificar la cooperació el Consell Comarcal de la Cerdanya i la *Charte Intercommunale de Cerdagne* varen assentar les bases per "contrat de rivièra" transfronterer²¹ pel riu Segre, el qual inclou la gestió integral del curs del riu, fent especial esment en la protecció i conservació dels mitjans aquàtics, costaners, les inundacions i la contaminació. Finalment i malgrat les dificultats en part també el gran nombre d'actors implicats en aquest assumpte, el " *Contrat de Rivière Transfrontalier du Sègre en Cerdagne*" en posa en marxa l'any 2004.

Cal dir que totes aquestes iniciatives han tingut el suport i s'han pogut materialitzar gràcies als programes INTERREG de la UE en les seves diferents edicions, que hi han aportat els recursos econòmics necessaris per poder-les dur a terme.

6.4 Ramaderia i alimentació: L'escorxador transfronterer d'Ur

Aquest exemple fa referència a l'escorxador transfronterer d'Ur, el segon construït a Europa amb aquest sistema, després del de *Sarrequeumines* a la frontera Franco-Alemanya. Aquest és un exemple que correspon al sector econòmic. El sector agrari és un sector que està en clara regressió en l'economia comarcal des de 1970 amb una pèrdua constant de valor i rendibilitat. Les instal·lacions existents es veuen obligades a reduir costos i a introduir millores en el procés de producció i comercialització.

²¹ Aquest projecte a permès elaborar un "contracte del riu transfronterer Segre entre Sallagouse (Cerdanya Francesa) i les comarques de la Cerdanya i l'Alt Urgell (Estat Espanyol) amb el resultat final d'una gestió compartida de l'aigua en aquest territori. Aquest projecte liderat pel Consell Comarcal de la Cerdanya també hi han col·laborat el Consell Comarcal de l'Alt Urgell i la Comunitat de Comunes Pirinées Cerdanye.

L'entrada en vigor, tant a l'Estat espanyol com a l'estat Francès de nous reglaments tècnico-sanitaris aplicats a escorxadors, s'aprofità per reestructurar les dotacions i capacitats d'aquests tipus d'equipaments. És a partir dels anys 1980 que es tanquen els escorxadors locals i es substitueixen per dos de caràcter supramunicipal, que seran l'escorxador de Puigcerdà i l'escorxador de *Bourg-Madame* situats a una distància de 3 km l'un de l'altre. L'objectiu d'aquesta reestructuració és el de reducció de costos i la comercialització de la carn en un circuit curt, però malgrat tota aquesta reestructuració no va donar la resposta esperada a la totalitat de de necessitats estratègiques del sector. Una dada significativa és que el 95% dels caps de la Baixa Cerdanya, són sacrificats en escorxadors de fora de la comarca, a causa de les millors i més adequades instal·lacions. El mateix cas es dona al a part francesa on els caps són transportats a *Perpignan*, *Narbonne* o *Lavelanet*. Tots aquests escorxadors, a excepció del de la Seu d'Urgell, es troben a una distància superior als 100km i a gairebé 2 hores de viatge.

L'any 2001 es va plantejar l'adequació dels escorxadors, aprofitant la normativa europea de seguretat alimentària en productes d'origen animal (reglaments(CE) 853/2004 i 854/2004). És a partir d'aquet moment on es discuteix la possibilitat de reformar els escorxadors existents o construir-ne un de nou de caràcter transfronterer que substitueixi tots el altres. Al final amb un acord entre el Consell Comarcal de la Cerdanya i el *Syndicat d'Abattoir de Cerdanye-Capcir*, s'obta per la segona opció, la de la construcció d'un escorxador transfronterer, que aniria acompanyat de la creació d'una regió sanitària transfronterera. Aquest projecte va ser presentat l'any 2002 i va tenir com a objectius un menor cost i una major rendibilitat econòmica, assegurar la continuïtat i incrementar el sector ramader (oví, boví i porcí), el volum de producció i l'àrea de mercat i alhora desenvolupar un sector càrnic de qualitat i amb valor afegit, tenint en compte paràmetres com la qualitat del producte, la qualitat genètica, la seguretat alimentària i la ramaderia ecològica.

No és fins a l'any 2006 que es disposa de l'estudi de viabilitat del projecte, en tots els seus aspectes (tècnics, econòmics, sanitaris i jurídics). En aquest estudi es va comptar amb la col·laboració dels sectors implicats com ramaders i carnisers de la zona, que varen condicionar l'èxit del projecte a la posada en funcionament de serveis complementaris com la transformació del producte i la logística, entre altres. És

també aquest col·lectiu que proposa la ubicació del futur escorxador a la població francesa d'Ur, a prop de la població de Llivia.

És a partir d'aquest moment que es procedeix a la compra del terreny, la redacció del projecte i la licitació i construcció de l'obra, però a causa dels problemes de finançament, l'inici de les obres es demora fins al 2011 i actualment l'obra encara no està acabada i no ha pogut entrar en funcionament.

Es preveu que una vegada acabat i en funcionament, la gestió institucional ha de passar a la AECT Pirineus -Cerdanya i la gestió productiva i empresarial la portarà a terme la *Association de Gestion de l'Abattoir Transfrontalier de Cerdanye en Pyrénées Catalanes*, que és una entitat constituïda l'any 2009 que reuneix els ramaders i carnissers d'ambdós costats de la frontera.

7. LA INCIDÈNCIA DE LA COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA EN LA PRESA DE DECISIONS POLÍTiques

La presa de decisions polítiques d'un estat, comporta moltes vegades efectes o conseqüències a l'altra costat de la frontera, aquestes decisions poden incidir directament o indirecta en les conductes i comportaments de la població així com arribar a condicionar el model social i econòmic de les poblacions veïnes d'ambdós costats de la frontera.

La cooperació transfronterera es pot veure afectada per aquestes situacions. Cal preguntar-se si les entitats transfrontereres, tot i el ventall de diferents figures possibles i la seva evolució cap a organismes dotats de personalitat jurídica pròpia i de prou competències per poder dur a terme la seva tasca, poden ser considerades com a entitats de gestió, més que entitats polítiques.

Em basaré en dos exemples, un d'infraestructures i l'altre de problemàtica concreta.

El primer exemple tracta sobre el creixement de l'aeroport de Girona versus aeroport de *Perpignan*. Fa aproximadament deu anys l'aeroport de Girona va rebre un gran impuls, dotant-se de millors i més grans infraestructures, el que va provocar un creixement notable en quan a nombre de vols i passatgers, en detriment de l'aeroport de *Perpignan*, situat a poc més de 95 kilòmetres del de Girona, que va patir una davallada en el seu nombre global d'operacions aèries i en conseqüència en el seu entorn socioeconòmic. El fet del creixement de l'aeroport de Girona va ser una decisió política que no va tenir en compte l'altra infraestructura veïna. Tot i l'existència amb anterioritat del desenvolupament de l'aeroport de Girona l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, que el que pretén entre altres objectius, és el desenvolupament socioeconòmic harmonitzat en tota la seva zona geogràfica, aquesta decisió política va afectar de manera negativa l'aeroport de *Perpignan*. Aquest cas ens mostra com les decisions polítiques dels Estats o de les Comunitats Autònomes en el cas espanyol, moltes vegades no tenen en compte els efectes que això suposa per la cooperació transfronterera i les seves entitats.

El segon exemple tracta sobre la problemàtica de l'aigua a la comarca de la Cerdanya, en aquest cas la captació d'aigua bona part de la Cerdanya catalana es fa en territori francès a causa de l'orografia del territori. Tot i els esforços de les parts implicades a nivell local, dels diferents tractats i acords entre les parts, tant pel costat francès com pel costat espanyol, no poden resoldre aquesta problemàtica ja que no tenen competència sobre aquesta matèria i cal anar a reclamar a institucions a les quals no els afecta directament el problema i per tant aquest s'eternitza i no s'hi dóna una solució patint-ne les conseqüències la població de la zona i el seu desenvolupament econòmic i social. En aquest cas concret, per la banda espanyola, la competència recau sobre el *Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente* i en la *Confederación Hidrográfica del Ebro*. Per aquests organismes, situats en un altre nivell institucional el problema és detectat i considerat com a "menor" i a la seva solució no se li dóna prioritat.

Si analitzem en tres nivells diferents de govern (estatal, autonòmic i local) els efectes que tenen les decisions polítiques en la cooperació transfronterera, veurem que són diferents en cada nivell. A nivell estatal les decisions polítiques preses en aquest sentit, no afecten, almenys d'una forma directa, com veiem, aquestes no tenen massa en compte la problemàtica o les possibles afectacions a nivell local. Pel que fa al nivell autonòmic en el cas espanyol, aquestes decisions tampoc afecten de manera directa el funcionament general de la comunitat autònoma, però cal remarcar que poden tenir una incidència major que a nivell estatal. A nivell local, sí que aquestes decisions polítiques tenen una afectació directa en la seva població i el desenvolupament econòmic i social de la zona, tal com hem pogut veure en els exemples anteriors.

Per tant aquestes entitats transfrontereres sembla que són més entitats de gestió que entitats polítiques, ja que moltes vegades no són capaces de resoldre problemàtiques concretes que els afecten directament i d'altres no són tingudes en compte en la presa de decisions com per exemple en tema d'infraestructures que tindran una afectació directa sobre el seu territori. En aquest sentit cal qüestionar el fet de si la cooperació transfronterera, és considerada una qüestió de relacions internacionals i

per tant reservada als estats per llei i no existeix una voluntat d'aquests a respectar-la i tenir-la en compte a l'hora de prendre decisions polítiques.

8. CONCLUSIONS: PROBLEMÀTIQUES DEL FET TRANSFRONTERER

Les instàncies comunitàries han trigat molt de temps a reconèixer la importància de la cooperació transfronterera i a plasmar-la en mesures concretes. Quan es comença a implementar, bàsicament mitjançant la iniciativa comunitària Interreg ²² de cooperació transfronterera, la falta d'un marc jurídic adequat en va dificultar l'operativitat.

Malgrat que, com hem vist, la cooperació transfronterera i interregional són dos fenòmens molt estesos a Europa, de gran importància per al desenvolupament regional, i alhora, per a l'aprofundiment del procés d'integració europea, el marc jurídic en el qual s'han desenvolupat fins a finals del segle XX ha estat molt incomplet i pobre.

Els esforços que desenvolupen en aquest àmbit les regions frontereres van com s'ha pogut veure, en la mateixa direcció que els objectius de la integració europea. I això és especialment cert en una frontera com la nostra, on malgrat els vincles culturals i històrics el nivell de relació i intercanvis es troba encara lluny del que es dona en altres fronteres.

Aquest fet ens dona força per ser més exigents amb la UE i els mateixos estats, i reclamar que es trenqui la contradicció entre un marc d'integració europea desitjat i impulsat pels estats, i que passa per la desaparició de les fronteres, i l'absència de reconeixement i tutela d'una activitat que impulsen les entitats territorials i que suposa una clara contribució a aquest procés.

²² La iniciativa comunitària INTERREG es va dissenyar amb l'objectiu de que les fronteres nacionals no fossin un obstacle ni al desenvolupament equilibrat ni a la integració del territori europeu. També perseguia una acció integrada e cara al desenvolupament econòmic i la cohesió econòmica i social. Aquesta iniciativa ha sigut especialment rellevant en el cas de l'estat Espanyol, en les seves diferents fases, ja que ha estat un dels països mes beneficiats per aquesta de la política regional europea i en particular de la cooperació transfronterera i transnacional. A partir de 2007 s'ha creat un nou marc normatiu per la política de cohesió de la Unió Europea, en que la cooperació territorial europea, continuadora de la iniciativa, obté un major rang jurídic en el que les zones frontereres espanyoles seguiran rebent recolzament financer.

Per donar solució a aquesta paradoxa i trobar unes pautes comunes de funcionament que facilitin el desenvolupament d'aquestes pràctiques de cooperació, a part de disposar d'un marc jurídic estable, no solament en l'àmbit estatal, sinó principalment en l'àmbit europeu, cal també una ferma determinació dels Estats a fomentar aquest tipus de cooperació que moltes vegades no es tradueix d'aquesta manera.

Per part d'alguns Estats membres de la UE, la por d'incentivar, mitjançant el foment d'aquestes pràctiques, una possible pèrdua de sobirania, pot esdevenir un dels elements claus pels quals no s'aprofundeix més en aquest tema.

Segons s'ha pogut constatar en el desenvolupament d'aquest treball, es donen quatre aspectes importants pels quals la cooperació transfronterera no acaba d'aprofundir ni aportar solucions a temes concrets transfronterers.

- 1) En primer lloc el marc jurídic. Tot i els avenços en aquest sentit, aconseguits per la voluntat de la Unió Europea d'anar creant i desenvolupant diferents eines per dotar a la cooperació transfronterera d'un marc jurídic que la faci possible, aquest no reconeix el fet transfronterer. El fet transfronterer que es dona entre territoris fronterers no queda reconegut en cap norma transfronterera, afectant d'una manera directa les solucions de les "microproblemàtiques" que no es detecten o són molt difícils de detectar des d'institucions situades en un altre nivell de govern i que incideixen en el desenvolupament del territori transfronterer i la seva població.
- 2) En segon lloc trobem una manca de funcionalitat específica de les AECT o organismes similars. En aquests organismes o eines per la cooperació transfronterera, es detecta moltes vegades que, a causa de la seva arquitectura institucional o a la seva estructura funcional, no són capaços de detectar problemes transfronterers concrets a petita escala, que requereixen una solució ràpida i concreta. Aquesta impossibilitat d'arribar d'una manera directa al problema, acaba afectant una altra vegada al desenvolupament social i econòmic del territori transfronterer. En aquest cas, tant els esforços i els recursos invertits en la creació i desenvolupament d'aquests ens, no assoleixen el seu objectiu ja que no resolen els problemes pels quals han estat creats.

- 3) En tercer lloc es detecta una manca de coneixement del fet transfronterer més enllà dels propis afectats. Les institucions autonòmiques i estatals moltes vegades tenen un gran desconeixement sobre el fet transfronterer. El fet transfronterer és una realitat per les poblacions que viuen en territoris transfronterers, les relacions socials, els intercanvis comercials i moltes vegades la necessitat de compartir recursos naturals o serveis són elements bàsics pel seu desenvolupament que moltes vegades troba dificultats legals pel seu normal funcionament. Més enllà de les fronteres estatals cal conèixer les realitats socials que es produeixen en aquestes zones frontereres i que en molts casos són anteriors a la creació dels estats-nació.
- 4) En quart lloc la por per part dels estats de perdre sobirania. El procés de construcció europea, controlat per els Estats-Nació, ha generat dinàmiques supranacionals de cessió de sobirania d'aquests propis Estats. La frontera, com a símbol de la sobirania nacional, ha estat superada en termes físics i econòmics, però no jurídics, gràcies a la creació de la unió duanera primer i del mercat únic després. En aquest àmbit de superació de fronteres, els actors locals i regionals hi han tingut un paper destacat, a través de la cooperació transfronterera. Cal remarcar però que tot i haver creat espais supranacionals, els objectius perseguits per aquests actors i estructures estan més a prop del desenvolupament econòmic i social local que no de factors d'identitat que qüestionin les sobiranes nacionals existents.

9. BIBLIOGRAFIA

PERKMANN, Markus (2003), "Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation", *European Urban and Regional Studies*, 10:pp. 153-171.

CONDE MARTÍNEZ, Carlos (2001), *La acción exterior de la Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid: Ed. Tecnos.

COMISIÓN EUROPEA (1991): *Las regiones en la década de los noventa, Cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*, COM(90) 609, Bruselas, Luxemburgo, pp. 105-119.

COMISION EUROPEA (1992b): "El nuevo papel de las ciudades y regiones fronterizas", en *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Bruselas, Luxemburgo.

CANALS AMETLLER, D. y GALÁN GALÁN, A (2008): "Entidades locales i fronteras: instrumentos jurídicos de cooperación transfronteriza", *Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics locals*.

HEREDERO DE PABLOS, M.I. y MELLA MARQUEZ, J.M. (1991): "La región fronteriza de Castilla y León con Portugal: situación y perspectivas", *Estudios Territoriales*, no 35, págs. 107 - 122.

ROJO SALGADO, Argimiro. _ "La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa" *Investigaciones Regionales*, núm. 18, 2010, pp. 141-152 *Asociación Española de Ciencia Regional*

LLIMONA BALCELLS, Joaquim. "La cooperació transfronterera a la frontera pirinenca: un llarg camí cap a la seva consolidació" - *Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional 2001*.

SOBRIDO PRIETO, Marta - "El Tratado Hispano-Portugués sobre la Cooperación Transfronteriza territorial" - *Revista Electrónica de Estudios Internacionales 2004*.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos. - "El Marco jurídico de la cooperación transfronteriza. Su concreción en el ámbito francés", *Eusko Ikastuntza- Sociedad de Estrudios Vascos Azkoaga. Cuadernos de Ciencias sociales y Económicas*, nº 11, 2001, pp. 269-294.

FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C. (2006). «Les traités internationaux, outils indispensables de la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales ». A: Labayle , H. (dir.). *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière* . Brussel-les: Bruylant, p. 89-114.

GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago. - " La difuminación de la fronteras nacionales: Europeización y regionalización de la ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza"- *Fundación Manuel Jimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico (2004)*.

ITURRIAGA URBISONDO, Fco Javier. - " El ámbito jurídico de la Cooperación Transfronteriza de las Entidades Locales Españolas ". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (2006)*.

LETAMENDÍA, Francisco. - " Cooperación transfronteriza europea: regulación, historia y trabajo ". *Universidad del País Vasco (UPV-EHU), departamento de Ciència Política (2009)*.

CONSELL DE TREBALL ECONÒMIC I SOCIAL DE CATALUNYA. *L'estructura econòmica de l'Euroregió Pirineus Mediterrània*. Barcelona: Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya. Generalitat de Catalunya, 2005. (Llibres del CTEESC: eines per al debat; 1.)

ARANDA, C.; MONTOLIO, D. «Catalunya en el marc de les regions europees: l'Euroregió Pirineus-Mediterrània». *Nota d'Economia*. Núm. 80 (2004) pàg. 9-40.

COUNCIL OF EUROPE. Euroregions. [en línia]. <http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Local_and_regional_Democracy/Transfrontier_co-operation/Euroregions> [Consulta: 15 d'abril de 2015].

EUREGIO E. V. Euroregio [en línia]. <<http://www.euregio.de>> [Consulta: 20 de març de 2015].

LUACES FERNANDEZ , J. I. (2005). «La agrupación europea de cooperación transfronteriza y las implicaciones del nuevo instrumento jurídico. ¿Bases para una integración efectiva?». *Unión Europea Aranzadi*, 12, p. 17-25.

MORENO JUSTE, Antonio, «La idea de Europa: balance de un siglo», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 21 (1999), págs. 176-177

COMISSIÓ EUROPEA. Propuesta de reglamento del parlamento europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT). Brusel·les: Comissió Europea, 14.7.2004. COM (2004) 496 final; 2004/0168 (COD).

BELTRÁN, S.; ZAPATER, E. (2006). «La política de cohesió». A: Morata, F. (dir.). *20 anys de Catalunya a la Unió Europea*. Barcelona: Delegació del Govern davant la Unió Europea-IUEE, p. 95-107.

ARGENT, P. (2005). «La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière ». A: Lejeune, Y. (ed.). *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts*. Brussel·les: Bruylant, pp. 77-86.

BELTRAN GARCÍA, Susana. «Los acuerdos exteriores de las comunidades autónomas españolas: marco jurídico actual y perspectivas de futuro. – Bellaterra ; Barcelona ; Universitat Autònoma de Barcelona. Servei de Publicacions ; Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònòmics.2001 – (Ciència i Tècnica ; 17. Dret)

ROJO SALGADO, Argimiro (coords.), *Multiconstitucionalismo e Multigobierno. Estados e Rexións na Unión Europea*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2005, págs. 39-41.

10. LEGISLACIÓ

Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980.

Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 mar. 1995.

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 de 2002.

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 de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras.

REGLAMENTO (CE/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) .

REGLAMENTO (UE) 1302/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) 82/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones por el que se modifica el Reglamento (CE) n 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

DIRECTIVA 2014/23/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

11. JURISPRUDÈNCIA

STC 252/1988, de 20 de diciembre de 1988, Interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, respectivamente, contra el escrito de 26 de febrero de 1986 del Director General de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo al Director General de Sanidad y Salud Pública del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad, contra los Reales Decretos 1.754/1986, 1.755/1986 y 1.728/1987

STC 137/1989, de 20 de julio, en relación con el "Comunicado de Colaboración" suscrito el 2 de noviembre de 1984 entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno del Reino de Dinamarca.

STC 165/1994, de 26 de mayo, según la cual las actividades "con proyección exterior" no vulneran la competencia exclusiva estatal siempre que "no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales" (Fundamento Jurídico 6).

STC 31/2010 de 28 de junio. Recurso de inconstitucionalidad 8045-2006.