

L'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT), un instrument per gestionar un espai de transcendència internacional



BRIGITTE CASTELL

Gestionar amb garantia d'èxit un espai transfronterer de transcendència internacional suposa que la població hagi tingut una experiència ben arrelada de cooperació, perquè qualsevol eina jurídica només pot facilitar-ho però no crear-ne la voluntat.

La tradició de cooperació transfronterera és consubstancial amb l'espai considerat, el vessant mediterrani dels Pirineus. És un pont que el temps no ha derrocat; poblacions i territoris van ser separats artificialment. Perdura doncs aquest desig de retrobar-se, de fer un pas més cap a la integració, cosa que el nou instrument jurídic que és l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT) pot ajudar a concretar, perquè té personalitat jurídica pròpia.(1) La tradició comprovada de cooperar i el conveni que demostra la voluntat de profunditzar-la són les condicions de viabilitat de l'AECT. Per això s'ha triat de desenvolupar aquestes condicions prenent l'exemple de la candidatura del vessant mediterrani dels Pirineus a la UNESCO.

**Al vessant mediterrani dels Pirineus,
la cooperació transfronterera és una tradició**

Fa segles que les poblacions del vessant mediterrani dels Pirineus segueixen parlant el mateix idioma, s'intercanvien idees, mercaderies, serveis i les persones i el bestiar circulen com si la frontera administrativa mai no hagués existit. De fet dècades abans del Tractat de Roma una petita Europa ja

s'havia creat amb els vincles que les poblacions havien mantingut, fidels a la tradició dels avantpassats.

A l'Alt Empordà, fa gairebé vint anys que s'hi va reflexionar i participant en reunions i seminaris, primer amb associacions com l'Albera Viva i després amb les entitats territorials que són el Consell Comarcal i, a la banda francesa, l'anomenat Conseil de Développement du Pays Pyrénées-Méditerranée, presidits respectivament per Jordi Cabezas i pel Diputat Henri Sicre. Es tractava de portar endavant el que es considerava un deure, és a dir, estructurar la cooperació entre administracions, associacions, universitaris i agents locals d'un i l'altre costat per tal que les accions puguin interactuar les unes amb les altres i d'aquesta manera tenir millors resultats.(2)

Atesa la falta d'instruments jurídics, es va pensar que dur a terme una cooperació efectiva dins el marc d'un programa integrat de desenvolupament econòmic titulat MAN (Memòria, Associació i Natura) que van aprovar conjuntament les dues entitats territorials limítrofes, seria un bon exemple per fonamentar la creació d'una estructura transfronterera quan Europa li donés el mitjà jurídic idoni.(3)

La iniciativa comunitària INTERREG IIIA va proporcionar l'inici d'un marc jurídic de cooperació i obligà els promotors a nomenar un

cap de fila per coordinar cada projecte i assumir-ne la responsabilitat financera i jurídica.(4) També constitueixen les primeres disposicions europees per assegurar la viabilitat de la coopera-

Aiguamolls / Jordi Puig



ció transfronterera el contracte exigít entre els diferents socis, l'anomenat «conveni de partenariat» que defineix les obligacions i responsabilitats de cadascun d'ells durant l'execució del projecte, així com les modalitats previstes per repartir-se el fons FEDER sol·licitat.

Però aquesta operativitat sembla que ha estat dificultada en compartir-se dues autoritats nacionals la gestió i el pagament de les subvencions, i per la necessària coordinació d'ambdues autoritats amb la Comissió Europea. Feia més d'un any que funcionava el projecte aprovat dins el marc del programa INTERREG IIIA quan les autoritats nacionals i europees acordaven la forma i el contingut dels formularis de certificació de despeses i demanaven als socis d'emprendre de nou tota la feina de certificació que ja havien fet.

Encara que el camí de les certificacions de despeses hagi estat llarg i de vegades tortuós cal subratllar que en conjunt el programa MAN, que s'ha dut a terme mitjançant aquest inici d'estructura jurídica, ha generat èxits innegables, com els que s'apunten a continuació.

El programa MAN, Memòria, Associació i Natura, que pretenia associar les entitats públiques i els agents privats a banda i banda de la frontera per salvaguardar la natura i la memòria col·lectiva de l'espai transfronterer ha permès concentrar les accions culturals, mediambientals i turístiques sobre l'home i la seva relació amb el territori.

Mentre els universitaris de l'Institut Francocatalà Transfronterer de Perpinyà i de la Universitat Autònoma de Barcelona -assistits per tècnics de l'Associació Albera Viva, del Consell Comarcal de l'Alt Empordà i del Pays Pyrénées-Méditerranée- presentaven ponències i organitzaven exposicions itinerants sobre el patrimoni de l'Albera, el Departament de Medi Ambient, Direcció General de Planificació Ambiental de la Generalitat de Catalunya, coordinava l'estudi del patrimoni natural d'aquesta «muntanya que ens uneix» amb la participació d'experts del Service Départemental de l'Office National des Forêts des Pyrénées orientales (ONF), del Centre National de la Recherche Scientifique i representants del Syndicat Intercommunal pour la Sauvegarde et le Développement du Massif des Albères.

També, al mateix temps, els tècnics del Consell Comarcal de l'Alt Empordà treballaven amb els seus homòlegs del Pays Pyrénées-Méditerranée per integrar la riquesa d'aquest patrimoni natural i cultural dins l'oferta turística. Dibuixaven una xarxa de senders transfronterers per tal de guiar el turista pels «camins de la nostra identitat». Associats al sud de la frontera amb el Consell Comarcal de la Garrotxa, el Consorci Alta Garrotxa i el Consell Comarcal del Ripollès s'està finalitzant una cartografia de camins intercomarcals i una base de dades que recull informacions sobre una diversitat de camins inventariats i escollits pel seu caràcter històric. Són senders del contraban i de l'exili, rutes de les ermites, pistes dels pastors i itineraris al llarg dels rius Tec i Ter.

Al passat més viu com és l'exili se li està donant el reconeixement històric que es mereix i la importància que té pel valor afegit que incorpora a altres branques productives, especialment pels efectes d'arrossegament sobre el sector turístic, on hi ha una demanda creixent per retrobar les arrels i el que fa la identitat dels pobles. El Museu de l'Exili que s'està edificant amb subvencions FEDER de la iniciativa INTERREG IIIA n'és un exemple. En aquest cas, la cooperació transfronterera l'han portat endavant l'Ajuntament de la Jonquera i el d'Argelers de la Marenda, per la història que ambdues poblacions comparteixen.

De cara al futur hi ha un pas més que volen fer els agents locals i ara és el moment que a Europa també és faci.

La voluntat d'estructurar un pas entre institucions i experts d'Estats diferents

Entre les tres prioritats de la política de cohesió que la Comissió Europea va proposar el febrer de 2004 per al període de 2007-2013 hi ha la cooperació territorial europea. Consisteix a promoure la integració harmoniosa de la Unió Europea des dels seus vessants a escala transfronterera, transnacional i interregional.⁽⁵⁾ Les accions són cofinançades pel FEDER i es concentren en programes integrals gestionats per una única autoritat, la qual cosa resol els problemes que s'han constatat amb la iniciativa INTERREG IIIA.

El 6 de juliol de 2005, el Parlament europeu va aprovar cinc informes, cadascun d'ells relatiu a una de les cinc propostes de reglaments que la Comissió Europea va fer per implementar la futura política de cohesió econòmica i social de la Unió Europea per al període 2007-2013. Tots els informes van ser acceptats per àmplia majoria i mostren la ferma voluntat del Parlament de mantenir aquesta política en el futur malgrat els problemes per assolir un acord sobre les perspectives financeres.

Entre aquests informes hi ha el de Jan Olbrycht, el diputat polonès del Grup Partit Popular Europeu i Demòcrates europeus, que es refereix a la proposta de reglament europeu sobre l'AECT. El Parlament proposa que l'agrupació sigui de cooperació territorial i no transfronterera, per poder incloure també la cooperació transnacional i interregional. El diputat va alertar de les dificultats que comporta l'aprovació d'aquest instrument, atesa la forta oposició d'alguns Estats membres que han demostrat resistència per la pèrdua d'una part de la seva sobirania.⁽⁶⁾

També advoca el Parlament pel finançament europeu que permeti a l'AECT executar el pla de gestió de l'espai transfronterer. Reconeix la relació que hi ha entre l'aprovació dels fons estructurals europeus i el nou instrument jurídic de cooperació: l'AECT és una eina de descentralització territorial. Atesa l'extensió de les tasques de l'Estat i la seva impossibilitat d'atendre-les totes d'una manera adequada, la cooperació transfronterera és una solució

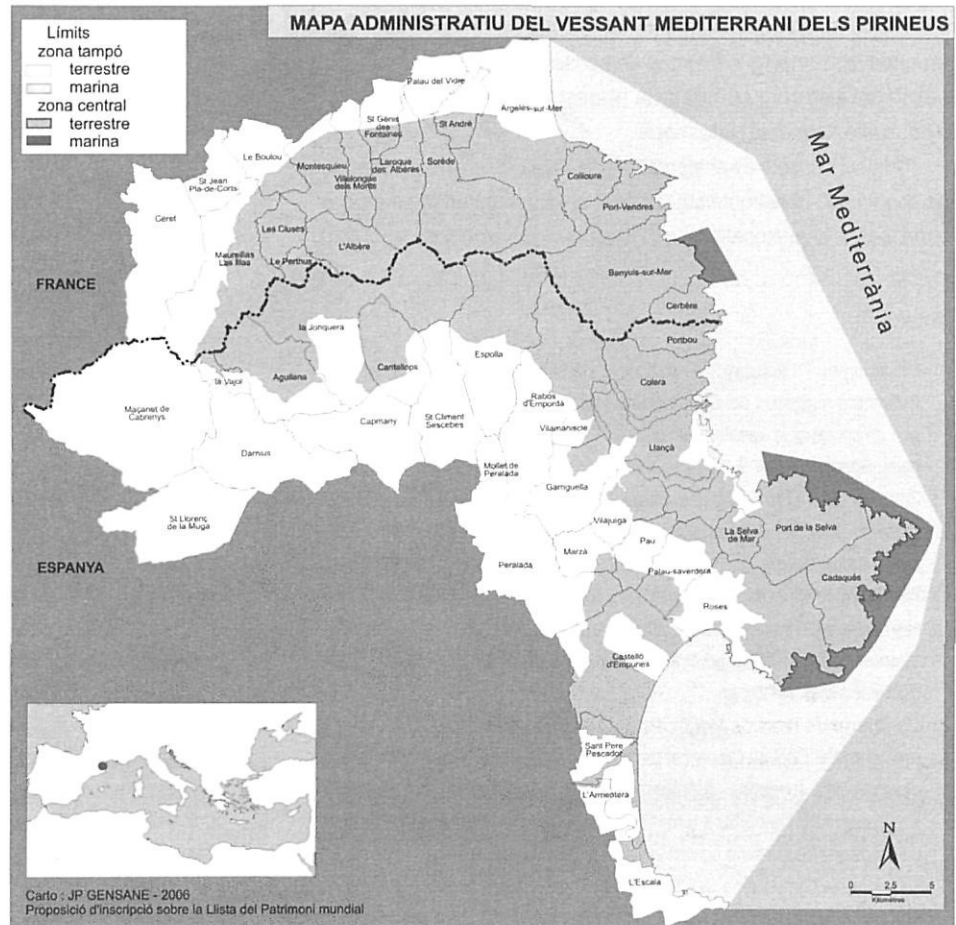
per repartir-les a les entitats territorials, que estan més en contacte amb les necessitats dels ciutadans. És una cooperació de proximitat. Per aquest motiu, és important que Europa dediqui una proporció major de fons transfronterers amb relació als transnacionals dins el capítol de la cooperació territorial.(7)

Ara que s'ha aconseguit un acord per part del Consell Europeu per al finançament, s'ha previst que al llarg del primer semestre de 2006 el Consell de Ministres de la Unió Europea accepti les disposicions del reglament europeu sobre l'AECT.(8)

El camí que s'està fent a Europa cap a més integració territorial protagonitzada per les entitats locals ja fa anys que l'han obert el Consell Comarcal de l'Alt Empordà i el seu homòleg, el Pays Pyrénées-Méditerranée. És aquest procés de gestió integrada de l'espai transfronterer que culmina amb la presentació conjunta de la candidatura del vessant mediterrani dels Pirineus al Patrimoni de la Humanitat que la Comissió Europea ha donat com a exemple. Ha subratllat que la cooperació transfronterera mitjançant la iniciativa INTERREG és una garantia.(9)

És un projecte emblemàtic que permetrà donar a conèixer arreu del món l'elevat valor natural, ecològic i patrimonial de l'espai transfronterer i farà de la cooperació territorial una eina de gestió local i de projecció exterior de la identitat catalana. Des del punt de vista jurídic, és un model de formalització pas a pas del conveni de gestió transfronterera del patrimoni. Tenint en compte que la presentació de la candidatura a la UNESCO té lloc durant el període transitori de proposta, aprovació i entrada en vigor del reglament sobre l'AECT, s'ha optat per distingir dues etapes, com s'indica a continuació.

Primer s'ha acordat, el 17 de març de 2005, constituir el Comitè transfronterer de seguiment Pirineus Mediterranis, òrgan comú de cooperació transfronterera. Compost per una representació paritària de les dues delegacions francesa i espanyola proposada per cadascuna de les entitats territorials signatàries, la missió del Comitè és la de promoure el desenvolupament sostenible i harmònic del territori mitjançant l'establiment d'una dinàmica de cooperació. Se li ha encarregat l'estudi del pla de gestió transfron-



terer amb l'estructuració corresponent, seguint a aquest efecte les disposicions comunitàries més adequades.

Com a preàmbul d'aquest primer conveni, s'ha recollit tota la normativa nacional i europea en vigor que tracta de la cooperació transfronterera, la proposta de reglament europeu sobre l'AECT, l'experiència de les entitats territorials signatàries i la seva voluntat d'assegurar mitjançant aquesta acció conjunta el progrés econòmic, social i cultural dels municipis que en són membres.(10)

Després de concertar-se amb aquests municipis comentant les responsabilitats que els pertocuen en la identificació, protecció i conservació del patrimoni natural i cultural d'acord amb les disposicions de la Convenció de la UNESCO, s'ha concretat el conveni de l'AECT que s'aprovarà quan el reglament europeu sigui adoptat pel Consell de Ministres de la Unió Europea.(11)

Aquest segon conveni és l'eix vertebrador de l'AECT.(12) Reflecteix la voluntat de les dues entitats territorials fundadores de consolidar el desenvolupament del programa MAN estructurant-ne la gestió amb els òrgans tècnics que es preveuen per ajudar els agents locals a assumir plenament les seves obligacions de cara a la UNESCO. Amb aquesta finalitat, l'agrupació impulsa l'establiment de convenis amb les entitats locals per a actuacions de sen-

sibilització amb vista a promoure un turisme patrimonial i per portar endavant accions conjuntes de conservació i de promoció del patrimoni natural i cultural. En aquest cas, es tracta sobretot d'educació, formació i informació.

Aquest conveni és el resultat d'una llarga i reeixida experiència de cooperació transfronterera. La qual cosa li dona un impacte que correspon a la personalitat jurídica pròpia que atorga el reglament

europeu a l'AECT, és a dir, el dret per a l'agrupació europea d'actuar directament en nom dels seus representants amb ens internacionals, europeus, estatals i subestatals, superant així els problemes pràctics que plantejava tradicionalment la cooperació transfronterera.

Brigitte Castell Borràs és doctora en dret i advocada de l'Illustre Col·legi d'Advocats de Barcelona.

Notes

1. Considerant 7 i apartat 2 de l'article 1 de la proposta del reglament del Parlament europeu i del Consell relatiu a la creació d'una agrupació europea de cooperació transfronterera (AECT), Comissió de les Comunitats Europees, Brussel·les, 14-7-2004 - COM (2004) 496 final 2004/0168 (COD). Patronat Català Pro Europa, Proposta de creació de l'AECT, 2-08-2004.
2. Joaquim Llimona i Balcells: «Més que un projecte, la cooperació transfronterera és un deure». Jornada tècnica. Inauguració del curs de Relacions Transfrontereres de la Universitat de Perpinyà. 20-11-1999.
«La cooperació transfronterera a la frontera pirinenca: un llarg camí cap a la consolidació», a *Tempo Exterior*, núm. 3, segona època, 2001. Article publicat a www.igadi.org.
3. Declaració de Prats de Molló, del 3 de desembre de 2001, signada pel president del Consell Comarcal de l'Alt Empordà, Jordi Cabezas, i el president del Pays Pyrénées - Méditerranée, Henri Sicre, per la qual afirmen el seu compromís de portar a terme una cooperació transfronterera duradora per al desenvolupament sostenible del territori transfronterer.
4. La iniciativa comunitària INTERREG IIIA França/Espanya 2000-2006 té la finalitat de promoure i cofinançar accions de cooperació dels agents socioeconòmics entre els dos estats per a la realització de projectes comuns en la zona transfronterera elegible. El període vigent de programació d'aquesta iniciativa comunitària acaba al final de l'any 2006 i ja s'ha iniciat el procés de discussió sobre el disseny i l'aplicació d'aquesta política per al següent període de programació, és a dir, per al període 2007-2013. Cal tenir en compte que amb la recent ampliació de la UE a 25 estats membres (i futura a 27) i ateses les característiques socioeconòmiques dels Estats entrants, aquesta política ha de ser reformada de forma substancial.
5. Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, FSE y al Fondo de Cohesión, Comisión de las Comunidades Europeas, Brussel·les, 14-7-2004. COM (2004) 492 final 2004/0163 (AVC).
6. Informe Olbrycht del Parlament Europeu, A6-0206/2005. Comunitat de Treball dels Pirineus. Informe de la presidència catalana. Reunió amb Jan Olbrycht, eurodiputat, juliol de 2005.
7. Declaració comuna dels presidents de la Comunitat de Treball dels Pirineus. 16-9-2005. Barcelona.
8. Consell Europeu de Brussel·les, 15 i 16 de desembre de 2005, Conclusions de la Presidència. «El Consell Europeu ha assolit un acord sobre les perspectives financeres per al període 2007-2013, tal i com s'indica en el document 15915/05». Comentaris de Christine Mottet, Comissió Europea, Política Regional, InfoRegio Service, CSM2, A00/COU, regio-info@cec.eu.int.
9. Revista *InfoRegio* de la Comissió Europea, Unió Europea, Política Regional, núm. 17, setembre de 2005 / Panorama / La cooperació en el centre de la cohesió / Interreg en acció / «No hay montaña que nos separe», p. 14.
10. Les directrius del Consell de l'Europa i el Conveni. Marc europeu per a la Cooperació Transfronterera de les col·lectivitats o autoritats territorials que va ser signat a Madrid el 21 de maig de 1980 i les disposicions de la Carta europea de l'Autonomia Local del 15 d'octubre de 1985. El Conveni-Marc de Cooperació Transfronterera va ser signat per Espanya l'1 d'octubre de 1986 i ratificat el 10 de juliol de 1990. Va entrar en vigor a França a partir del 14 de maig de 1984. La Carta europea de l'Autonomia Local va entrar en vigor a Espanya l'1 de març de 1989. A França, l'1 de desembre de 2004, el ministre d'Afers Estrangers, Michel Barnier, va presentar al Senat un projecte de llei per a l'aprovació de la Carta europea de l'Autonomia Local.
Les disposicions del Tractat de Baiona del 10 de març de 1995 tenen per objecte facilitar i promoure la cooperació transfronterera entre les col·lectivitats territorials franceses i espanyoles tot respectant el Dret intern i els acords internacionals de cadascuna de les parts contractants i en especial dins els límits de les de les competències reconegudes a les col·lectivitats territorials pel Dret intern. El Tractat de Baiona del 10 de març de 1995 publicat al *Boletín Oficial del Estado* (BOE) 59 del 10 de març, p.7789 va entrar en vigor el 24 de febrer de 1997. El Decret d'aplicació 1317/1997 de l'1 d'agost del Ministeri de la Presidència relacionat amb la comunicació prèvia a l'Administració General de l'Estat i publicació oficial dels acords de cooperació transfronterera de les Comunitats Autònomes i col·lectivitats locals amb entitats territorials estrangeres, publicat al BOE 207 del 20 d'agost p. 25908, precisa les disposicions fonamentals que regulen el nou procediment. A França la llei núm. 96-1239 del 30 de desembre de 1996 publicada al diari oficial de l'1 de gener de 1997 va autoritzar la ratificació del tractat i el decret núm. 97-322 del 2 d'abril de 1997 va ordenar la seva publicació al diari oficial.
La proposta de Reglament europeu sobre la creació d'una agrupació europea de cooperació transfronterera (AECT) presentada per la Comissió europea el 14 de juliol de 2004 té per objecte superar els obstacles que dificulten la cooperació transfronterera; a aquest efecte, es proposa un instrument de cooperació a nivell comunitari destinat a establir agrupacions cooperatives dotades de la personalitat jurídica reconeguda pels Estats membres, des de la publicació al diari oficial de la Unió Europea, del conveni de cooperació transfronterera que els membres conclouen.
11. Convenció per a la Protecció del Patrimoni Mundial, Cultural i Natural, aprovada per la Conferència General de la UNESCO el 16 de novembre de 1972.
12. Proposta de reglament europeu relatiu a la creació d'una agrupació europea de cooperació transfronterera (AECT), Considerant 9, apartat 1 de l'article 3, article 4 i apartat 1 de l'article 5.