

materia en sí sino del límite discrecional/reglado que para cada materia se establezca. Respecto a los límites legales, una interpretación flexible de los impuestos por los principios de jerarquía, disciplina y eficacia en el servicio. Respecto al procedimiento, la confirmación de la obligación de resolver y las implicaciones que conlleva y la eliminación del ordenamiento de vías distorsionadoras como el «recurso de agravio ante el Rey», que se compadece mal con las facultades constitucionales que éste tiene reconocidas, amén de ser una manifestación de la anormalidad con que se contempla el ejercicio del derecho de petición.

En conclusión, el derecho de petición sigue estando vivo, como lo demuestran las miles y miles de peticiones que los poderes públicos reciben de los ciudadanos, pero necesitado de una ley clara y moderna, en beneficio igualmente de las Fuerzas Armadas, para las que tal vez debería plantearse una regulación específica de los derechos y libertades de sus miembros, regulación que clarificase sus contenidos y procedimientos especiales.

## RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES (\*)

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

*SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. FUENTES: 1. Convenio Marco europeo. 2. Protocolo Adicional. 3. Tratado hispano-francés. 4. Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto. — III. COMPETENCIAS: 1. Limitación de las competencias del Estado sobre relaciones internacionales. 2. Necesario incremento de las competencias exteriores de entidades territoriales. — IV. EFECTOS: 1. Efecto contractual entre las partes. 2. Creación de organismos de cooperación transfronteriza. 3. Efectos respecto a terceros. — V. RECAPITULACIÓN.*

### I.- INTRODUCCIÓN

En Europa, la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales constituye una realidad que ha precedido a la asunción del fenómeno por los ordenamientos jurídicos generales. Las fronteras, establecidas como separación entre Estados, no han podido evitar la presencia de intereses comunes en las colectividades de uno y otro lado de las mismas. Sin necesidad de remontarse a las facerías pirenaicas, existentes desde la Edad Media, son abundantes los ejemplos contemporáneos de acuerdos llevados a cabo por entidades territoriales de diversos Estados, con la finalidad de lograr una mejor satisfacción de los intereses públicos correspondientes. Los esfuerzos realizados desde asfixiantes nacionalismos estatales con la finalidad de ahogar esa realidad han fracasado. Desde los años sesenta, en toda Europa han proliferado acuerdos entre colectividades locales y regionales de diferentes Estados, para resolver cuestiones de interés común sin observar los canales habituales de las relaciones internacionales (1). El estadio más avanzado de esa realidad

(\*) Estudio realizado para *Informe Comunidades Autónomas* (1997).

(1) En la publicación del Ministerio de Administraciones Públicas, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del Convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997)*, «Documentos INAP» núm. 14 (1997), p. 19, se reconoce cómo «se ha ido imponiendo la práctica de la suscripción de instrumentos, con la denominación de protocolos, declaraciones, acuerdos o convenios, para formali-

viene dado por la constitución de organismos de cooperación transfronteriza mediante acuerdos o convenios entre entidades territoriales (2).

Nicolas LEVRAT ha explicado el auge de los instrumentos de cooperación transfronteriza como consecuencia de la descentralización territorial impuesta por la extensión de las tareas del Estado y la subsiguiente imposibilidad de atender a todas ellas debidamente (3). Con frecuencia, los asuntos objeto de la cooperación transfronteriza resultan ajenos al círculo de intereses y competencias de los órganos estatales, que incluso pueden carecer de toda experiencia y preparación en la materia. Si a esos datos se une la constatación de la aparición de fenómenos nuevos, que relativizan el papel de algunas fronteras (cuestiones ambientales y de ordenación territorial o, en otro sentido, consolidación de las instituciones europeas), no será difícil comprender los intentos de configurar la cooperación transfronteriza como una competencia implícita de las entidades territoriales.

En ese contexto, el objeto del presente trabajo se ciñe al análisis de la problemática que presentan los principales elementos del régimen jurídico de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Así, primero, cabe estudiar las fuentes del Derecho disponibles para la celebración de estos acuerdos, pasando después a la exposición del alcance de los diversos círculos competenciales implicados y a la determinación de los efectos de los acuerdos, tanto entre las partes como con respecto a los ciudadanos.

---

zar las relaciones de cooperación entre las entidades territoriales fronterizas»; así han surgido «convenios de contenido heterogéneo y distinto grado de intensidad, que van desde la simple declaración de intenciones, pasando por la definición del marco general de la cooperación o el desarrollo conjunto de proyectos o iniciativas puntuales, hasta la creación de las llamadas euro-regiones o eurodistritos.» En la misma línea, Fernando MARIÑO, *Ciertas características, desde la óptica jurídica internacional, de la cooperación transfronteriza*, en el vol. col. coordinado por Pilar BLANCO MORALES, *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Mérida, Editora Regional de Extremadura, 1996, p. 23; particularmente, he tenido ocasión de repasar los mecanismos de cooperación transfronteriza existentes en torno a la frontera hispano-francesa en F. LÓPEZ RAMÓN, *Instrumentos de urbanismo transfronterizo pirenaico*, en esta REVISTA núm. 9 (1996), pp. 399-411.

(2) Bajo los auspicios del Consejo de Europa se han constituido organismos de cooperación transfronteriza de vocación genérica en toda Europa.

En el ámbito hispano-francés, cabe constatar la creación en 1983 de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, integrada por los poderes regionales de la frontera pirenaica (Regiones francesas de Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rousillon; Comunidades Autónomas de País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña; también el Principado de Andorra).

En relación con la frontera hispano-lusitana, en 1991 se constituyó la Comunidad de Trabajo Galicia-Región del Norte de Portugal, entre la Comunidad Autónoma española y la Región portuguesa.

(3) Nicolas LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, PUF, 1994, pp. 21-49.

## II.- FUENTES

Son fuentes de Derecho Internacional las que directamente amparan la suscripción de acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. No obstante, conviene destacar que la resolución de algunas cuestiones de tipo competencial y procedimental requerirá la utilización del Derecho estatal aplicable a las diferentes entidades territoriales consideradas.

### 1.- Convenio Marco europeo

El Consejo de Europa ha promovido la elaboración de un tratado multilateral en la materia, el *Convenio Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales*, hecho en Madrid el 21 mayo 1980 y publicado en BOE de 16 octubre 1990, previa autorización por las Cortes Generales.

El Convenio regula los posibles contenidos de los instrumentos de cooperación y los procedimientos de adopción de los mismos, conforme a dos grandes categorías: los acuerdos interestatales y los acuerdos entre autoridades locales. Mediante los primeros, las autoridades estatales competentes podrían definir el marco para la actuación de las entidades territoriales, conforme a los modelos que, en función de las finalidades perseguidas, proporciona el Convenio. A través de acuerdos (también denominados arreglos, estatutos y contratos) entre autoridades locales de diferentes Estados, cabría cubrir objetivos como el establecimiento de grupos de acción concertada, la gestión de servicios públicos, la constitución de asociaciones, el suministro o prestación de servicios e incluso la formación de organismos de cooperación transfronteriza.

El contenido más significativo del Convenio Marco, en realidad, ocupa una posición subsidiaria en el sistema de fuentes, subordinado a la voluntad de los Estados, dado que todos los modelos y esquemas de acuerdo recogidos en los anejos del Convenio no tienen otro efecto que el de documentos inspiradores de las decisiones de cooperación transfronteriza, de manera que «por ser de naturaleza indicativa, no tienen valor de tratado» (art. 3.1) (4).

---

(4) Tal como dice el Ministerio de Administraciones Públicas, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, cit., p. 21, «su alcance es el de ser textos que puedan ser utilizados como elementos de referencia, bien por los Estados, bien por las entidades territoriales, a la hora de elaborar instrumentos para la ordenación y puesta en práctica de iniciativas de cooperación transfronteriza, con las adaptaciones, como dice el Convenio, que la particular situación de cada Estado haga necesarias». Véase Cástor DÍAZ BARRADO,  *Marcos convencionales interestatales*, en el vol. col. coordinado por P. BLANCO MORALES, *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Mérida, Editora Regional de Extremadura, 1996, pp. 38 ss.

Además, en ningún caso se menoscaba la facultad de los Estados de recurrir a otras formas de cooperación transfronteriza (art. 3.3). No obstante, el Convenio Marco puede cumplir una función legitimadora de la directa adopción de acuerdos entre entidades territoriales de diferentes Estados, aunque el alcance de esa legitimación está sujeto en todo caso a las voluntades estatales, que cabe ejercer a través de diversas vías.

Así, los Estados pueden considerar necesario que los acuerdos entre entidades territoriales vayan precedidos de los correspondientes acuerdos interestatales, donde se señalen concretamente «el marco, las formas y los límites dentro de los cuales pueden actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza» (art. 3.2). En tal sentido se han orientado los instrumentos de ratificación del Convenio Marco por parte de Francia, Italia y España. En el caso español, la exigencia debe ser matizada por la regla que, en defecto de los acuerdos interestatales, subordina la eficacia de los convenios de colaboración que suscriban entidades territoriales a la conformidad expresa de los Gobiernos de los Estados implicados. De cualquier manera, los acuerdos entre autoridades territoriales deben adoptarse dentro del respeto debido a las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y de orientación política general «y respetando asimismo las normas de control o de tutela a que estén sometidas las comunidades o autoridades territoriales» (art. 3.4).

## 2.- Protocolo Adicional

Diversos problemas suscitados por el Convenio Marco pretenden ser solucionados por el *Protocolo Adicional*, firmado en Estrasburgo el 9 noviembre 1995, pendiente de entrada en vigor, aunque ya ha recibido firmas de varios Estados, entre los que se incluyen Francia y Portugal, pero no España.

El punto de partida del Protocolo reside en el reconocimiento del derecho de las entidades territoriales de diferentes Estados de adoptar entre sí acuerdos de cooperación transfronteriza, sobre materias de competencia común, «según los procedimientos previstos en sus estatutos, conforme a la legislación nacional y dentro del respeto a los compromisos internacionales» (art. 1). Establecida esa premisa, el Protocolo procura soluciones para diversos problemas derivados de la adopción de acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: responsabilidad, Derecho aplicable, jurisdicción competente, etc.

## 3.- Tratado hispano-francés

Con el objetivo de facilitar la aplicación del Convenio Marco europeo de cooperación transfronteriza, existe el *Tratado Hispano-Francés sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales*, hecho en Bayona el 10 marzo 1995 y publicado en BOE de 10 marzo 1997, previa autorización de las Cortes Generales.

El Tratado permite a las entidades territoriales de ambos Estados emprender todo tipo de acciones de cooperación, siempre que puedan incluirse en el ámbito competencial de las entidades implicadas. El objeto de los convenios puede ser muy amplio, puesto que comprende la creación y gestión de equipamientos o servicios públicos, la coordinación de decisiones y aun la constitución de organismos de cooperación. El Tratado establece reglas sobre el Derecho y la jurisdicción aplicables, los organismos de cooperación, la celebración de contratos, la responsabilidad de su cumplimiento, etc. (5).

En relación con Portugal no existe un tratado internacional de corte similar al anterior. Ni los Tratados de límites (desde el firmado con fecha 29 septiembre 1864 y publicado en la Gaceta de 8 junio 1866) ni el Tratado de Amistad y Cooperación (firmado el 22 noviembre 1977 y publicado en BOE de 30 mayo 1978) contienen cláusulas que puedan ser empleadas para promover la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales.

## 4.- Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto

La entrada en vigor del Tratado hispano-francés planteó la necesidad de establecer un procedimiento alternativo a la exigencia, hasta entonces aplicable, de conformidad expresa del Gobierno para cada acuerdo de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Así, se aprobó el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, donde se regulan los dos elementos que articulan

(5) Según el Ministerio de Administraciones Públicas, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, cit., p. 34, el Tratado de Bayona se limitaría a regular la cooperación transfronteriza en régimen de Derecho Público, quedando fuera de su cobertura la cooperación que se desenvuelva en régimen de Derecho Privado. Sin embargo, no parece seguro ese extremo. Así, en los términos del Tratado, éste se refiere a la determinación del «Derecho aplicable» a los convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (art. 4), sin precisar que únicamente haya de determinarse ese Derecho conforme a criterios geográficos (el francés o el español); es más, al tratar de la celebración de contratos previstos en los convenios de cooperación, hace hincapié en la suscripción «en particular, de contratos públicos» (art. 8), frase de la que no cabe deducir una exclusión de los contratos sometidos a Derecho Privado que puedan suscribir las Administraciones. Por otra parte, no sería fácil constatar una plena libertad de las Administraciones Públicas (al menos, de las españolas) para utilizar el Derecho Privado.

el nuevo procedimiento: la comunicación previa de los proyectos de convenio, para producir efectos entre las partes, y la publicación de los convenios, a fin de producir efectos con respecto a terceros (6).

La norma, que establece obligaciones para las entidades territoriales, parece ajustada a Derecho, tanto bajo la óptica competencial como en la perspectiva del principio de legalidad. En el primer sentido, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, según se establece en su disposición adicional única, está dictado al amparo de las competencias estatales en materia de relaciones internacionales y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (7). En relación con el segundo problema planteado, parece que las fuentes de Derecho Internacional citadas podrían ser consideradas como elementos legitimadores del ejercicio de la potestad reglamentaria, conforme a la regla de que los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, forman parte del Derecho estatal (art. 96 Const.) (8).

(6) En el proceso de elaboración del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, participaron las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, y las Entidades Locales fronterizas, por medio de la Comisión Nacional de Administración Local. Según expresa el preámbulo de la norma, «en el seno de dichos órganos de colaboración se han adoptado sendos Acuerdos para facilitar el cumplimiento tanto de la obligación de comunicación previa, como del requisito de publicación en el BOE». En efecto, se trata del *Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto*, adoptado en la reunión de la citada Conferencia de 2 diciembre 1996, y del *Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto*, adoptado en la reunión de la Comisión de 30 enero 1997; ambos Acuerdos fueron publicados en BOE de 12 diciembre 1997. Nótese que los Acuerdos son de fecha anterior a la aprobación del Real Decreto porque el contenido global de éste y de aquéllos fue pactado previamente, en el seno de las citadas instituciones de colaboración, por el Estado, las Comunidades Autónomas interesadas y las entidades representativas de las Administraciones Locales.

(7) Según se explica en el preámbulo del Real Decreto 1317/1997, con respecto a la obligación de comunicación previa a la Administración del Estado de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 Const.) «habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar las actividades con relevancia exterior de las Comunidades Autónomas —así como de las restantes entidades territoriales—, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado». En el mismo preámbulo se encuadra expresamente el requisito de publicación de los convenios, para la producción de efectos frente a terceros, en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 Const.).

(8) Téngase presente, en tal sentido, que tanto el Convenio Marco (art. 3) como el Tratado hispano-francés (arts. 3, 5 y 12) autorizan fórmulas de control estatal sobre los acuerdos de cooperación transfronteriza que celebren las entidades territoriales, llegándose incluso a establecer, aunque como medida transitoria, la necesaria autorización expresa de estos acuerdos por el Gobierno del Estado.

No obstante, conviene tener presente que el sistema de comunicación previa establecido en esta norma reglamentaria sólo parece aplicable, por el momento, a los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales españolas y francesas. Ello es así porque el Instrumento de Ratificación por parte española del Convenio Marco europeo, en defecto de acuerdos interestatales, subordinó expresamente la eficacia de los acuerdos de cooperación a la conformidad de los respectivos Gobiernos estatales. De manera que, mientras no se retire la anterior declaración, únicamente los acuerdos entre entidades territoriales españolas y francesas se podrán beneficiar del sistema reglamentario. (9)

### III.- COMPETENCIAS

La celebración de acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales de diferentes Estados plantea el problema del alcance y del ajuste recíproco entre los diversos órdenes competenciales implicados. Por una parte, inciden las competencias sobre relaciones internacionales del Estado y, por otra parte, las competencias materiales de las diversas entidades territoriales.

#### 1.- Limitación de las competencias del Estado sobre relaciones internacionales

Existe una tendencia a configurar en términos muy amplios la competencia del Estado sobre relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la Constitución), incluyendo en la misma toda actuación en el extranjero, sea cual sea la materia afectada y, en consecuencia, al margen de la distribución material de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales. De esta manera, la titularidad de una competencia

(9) Tal es la postura mantenida, de acuerdo con el correspondiente Dictamen del Consejo de Estado, por el Ministerio de Administraciones Públicas, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, cit., p. 60, aunque destacando que «con respecto a la frontera portuguesa, inicialmente la Administración General del Estado, por diversas razones, planteó también la aplicabilidad del nuevo procedimiento». Al parecer, el cambio de criterio derivó de la opinión sustentada por el Consejo de Estado, en el Dictamen relativo al proyecto del Real Decreto 1317/1997; de ahí la afirmación de la publicación ministerial de que «la retirada de la declaración española al ratificar el Convenio Marco europeo, base jurídica del procedimiento de conformidad expresa del Gobierno, resulta indispensable para la aplicación del nuevo procedimiento a los convenios de cooperación que se proyecte suscribir entre entidades territoriales de la frontera hispano-portuguesa».

variaría en función de su ejercicio en territorio nacional o en el extranjero (10).

En el ámbito europeo, la reacción frente a tal planteamiento se ha producido, destacadamente, al hilo del desarrollo de las competencias atribuidas a las Comunidades Europeas. Dado el amplio alcance que progresivamente han alcanzado las políticas comunitarias europeas, abundantes competencias sobre materias correspondientes a las entidades territoriales habrían quedado prácticamente anuladas de aceptarse su automática inclusión en la órbita de las relaciones internacionales del Estado. La formación y consolidación de las Comunidades Europeas habrían producido un sorprendente efecto de restricción de las competencias de las entidades territoriales, sobre todo de las Comunidades Autónomas, en beneficio del Estado, cuyas competencias resultarían notablemente incrementadas. De ahí la amplitud de los tratamientos doctrinales en busca de fórmulas que logren un adecuado equilibrio entre las diversas competencias implicadas, habiéndose llegado a un punto de común aceptación de la idea del necesario respeto al sistema de distribución interna de competencias en la ejecución del Derecho comunitario europeo, sin perjuicio de las atribuciones estatales para asegurar la ejecución de sus obligaciones internacionales (11).

(10) Una rígida aplicación de esta postura puede encontrarse en la aislada STC 137/1989, de 20 julio, referida a un Comunicado de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Dirección de Medio Ambiente de Dinamarca; sentencia objeto del crítico comentario de Luis POMED, *La proyección exterior de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional*, RAP núm. 123 (1990), pp. 211 ss.; véase también Pablo PÉREZ TREMP, *El marco constitucional y estatutario de la cooperación transfronteriza*, en el vol. col. coordinado por P. BLANCO MORALES, *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Mérida, Editora Regional de Extremadura, 1996, pp. 120 ss.

(11) En esa línea, cabe citar las SSTC 252/1988, de 20 diciembre, 76/1991, de 11 abril y 79/1992, de 28 mayo, entre otras.

La bibliografía sobre la incidencia de las competencias de las Comunidades Europeas sobre las competencias de las Comunidades Autónomas españolas es amplia. Entre los estudios monográficos, cabe destacar: Santiago MUÑOZ MACHADO, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Cívitas, 1985, pp. 91-114; Iñaki LASAGABASTER, *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, Oñati, IVAP, 1986, pp. 81-125; José María BAÑO, *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia, Consejería de Administración Pública, 1987, pp. 67-110; Gurutz JÁUREGUI, *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales*, Oñati, IVAP, 1989, pp. 87-104; José Eugenio SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 216-245; Iñigo BULLAIN, *Las regiones autónomas de la Comunidad Europea y su participación en el proceso de integración*, Oñati, IVAP, 1990, pp. 196-199.

Entre los estudios colectivos en la materia, cabe citar: el volumen que recoge las ponencias del llamado «Coloquio de Barcelona» (1983), coordinado por Victoria ABELLAN, *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Departamento de Justicia de la Generalidad, 1985, en especial la colaboración de Eloy RUILOBA, pp. 26-30; las actas del «I Seminario de Derecho Administrativo Comparado»

Desde los estudios relativos a las competencias para la ejecución de las políticas europeas por parte de las entidades territoriales, especialmente de las Comunidades Autónomas en el caso español, no parece difícil conectar con la problemática general de la proyección exterior de las competencias de tales entidades. En ese sentido, cobra auge la idea de que resulta preciso limitar el alcance de las genéricas competencias del Estado en materia de relaciones internacionales, excluyendo de su ámbito aquellas actuaciones exteriores correspondientes a materias competencia de entidades territoriales, siempre que no entre en juego la responsabilidad internacional del Estado (12).

## 2.- Necesario incremento de las competencias exteriores de entidades territoriales

Conforme a las anteriores ideas, el legislador francés ha autorizado a las colectividades locales a adoptar acuerdos de cooperación transfronteriza e incluso a «adherirse a un organismo público de Derecho extranjero o participar en el capital de una persona moral de Derecho extranjero a los que se haya adherido o en los que participe al menos una colectividad territorial o una agrupación de colectividades territoriales de un Estado europeo fronterizo» (13). Previsión esta última cuya constitucionalidad ha admitido el Consejo Constitucional, en su Decisión de 26 enero 1995 (recurso contra el proyecto de Ley), por entender que no permite «atentar contra las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía», habida cuenta el control ejercido por el Estado francés sobre esas adhesiones a organismos extranjeros (respeto a los compromisos internacionales del Estado, autorización mediante decreto de Consejo de Estado, control de legalidad del acuerdo, control y publicidad de las cuentas del organismo, etc.) (14).

(Universidad de Sevilla, 1991), recogidas en el volumen coordinado por Javier BARNES, *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Cívitas, 1993, en especial la ponencia de Antonio LÓPEZ CASTILLO, pp. 162-178; las actas del Seminario (Universidad Carlos III, 1994) dirigido por Manuel PÉREZ GONZÁLEZ, *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Oñati, IVAP, 1996, vol. I.

(12) Véase LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière*, op. cit., pp. 182-211.

(13) Sobre la adopción de acuerdos de cooperación transfronteriza, véanse los arts. 131-133 de la Ley de Administración Territorial de 6 febrero 1992 y sobre la adhesión a organizaciones extranjeras, el nuevo art. 133-1 de dicha Ley, transcrito parcialmente en el texto, introducido por la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio de 4 febrero 1995, de la que existe trad. esp. de Luis POMED, en RAAP núm. 6-7 (1995), pp. 450 ss.

(14) Véase Yves LUCHAIRE, *Urbanisme transfrontalier et droit constitutionnel*, en el vol. col. que recoge las actas del Coloquio de Lille (septiembre 1996), dirigido por Henri JACQUOT y

En el caso español, la posibilidad de que las entidades territoriales suscribieran acuerdos de cooperación transfronteriza venía estando subordinada a la conformidad expresa del Gobierno en relación con cada acuerdo. Tal era la solución general que derivaba del instrumento de ratificación del Convenio Marco del Consejo de Europa de 1980. Idéntica solución debía darse, en relación con la frontera hispano-francesa, durante una primera fase transitoria, conforme al art. 12 del Tratado de 1995: «Transitoriamente, por lo que concierne a las entidades territoriales españolas, en tanto la legislación española no haya definido el procedimiento aplicable, la eficacia de los Convenios requerirá la conformidad expresa del Gobierno español». No obstante, los arts. 3 y 5 del citado Tratado hispano-francés permitían el establecimiento de soluciones más generosas con la plenitud de las competencias locales.

Ciertamente, la subordinación de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales a la regla de la expresa aprobación de los correspondientes Gobiernos estatales parece excesivamente rígida, difícilmente conciliable con los intentos de compatibilizar la competencia estatal sobre relaciones internacionales y las competencias materiales de las entidades territoriales. Por ello, resulta lógico el sistema establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, que condiciona la eficacia de estos convenios a la observancia del requisito de su comunicación previa a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales (art. 1.1), aunque deba lamentarse su exclusiva aplicación, por el momento al ámbito hispano-francés.

Conforme al sistema reglamentario, la Secretaría de Estado dispone del plazo de un mes para formular objeciones, transcurrido el cual «sin que la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido» (art. 1.2 Real Decreto 1317/1997). En todo caso, las «objeciones» que pueden plantearse serán siempre de tipo jurídico, ya que «deberán basarse en que el proyecto no respeta los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación» (art. 1.2 Real Decreto 1317/1997). De ahí que la falta de cumplimiento del requisito de la comunicación previa o la vulneración del marco jurídico aplicable en relación con estos convenios

Gérard MARCOU, *L'urbanisme transfrontalier. Droit et pratiques*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 337 ss. Para el análisis del Derecho portugués en la materia, véase Rui Manuel GENS DE MOURA, *La cooperación descentralizada en Portugal*, en el vol. col. coordinado por P. BLANCO MORALES, *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Mérida, Editora Regional de Extremadura, 1996, pp. 93 ss.

determine la posible utilización, por la Administración General del Estado, de «los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para solucionar las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales» (art. 1.3 Real Decreto 1317/1997) (15).

Al margen de las anteriores cuestiones, se ha planteado el problema relativo a si los acuerdos de cooperación transfronteriza en los que participen varias Comunidades Autónomas habrían de observar la regla constitucional que exige autorización de las Cortes Generales para los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, cuando tales acuerdos no estén previstos en sus Estatutos de Autonomía (art. 145.2 Const.). El Ministerio de Administraciones Públicas sostiene la tesis de limitar la aplicación de esa regla a los acuerdos que generen una «vinculación horizontal» entre las Comunidades Autónomas, excluyendo los acuerdos que se limiten a generar «relaciones verticales» entre la parte española (compuesta de varias Comunidades Autónomas) y la extranjera (16). No parece fácil, sin embargo, aplicar el anterior criterio, dado que el carácter obligatorio de un acuerdo multilateral debiera predicarse con respecto a todas las partes del mismo. Por otra parte, resultaría anómalo que un acuerdo autorizado por las Cortes Generales hubiera de someterse posteriormente a un trámite de comunicación a la Administración del Estado y menos aún de autorización por el Gobierno.

(15) El preámbulo del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, se preocupa de aclarar que los medios de oposición, por la Administración del Estado, a los convenios de cooperación transfronteriza suscritos por las entidades territoriales sin previa comunicación o vulnerando los límites aplicables, serán los establecidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley de Bases del Régimen Local «para las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales». Parece, en consecuencia, que los medios de oposición serán el conflicto constitucional de competencias (arts. 60 ss. LOTC) o el recurso contencioso-administrativo, combinado en el caso de las entidades locales con las diferentes modalidades de requerimiento que regulan los arts. 65 y 66 LBRL.

(16) Ministerio de Administraciones Públicas, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, cit., pp. 63-64: «Hay que entender que aquellos convenios en los que exclusivamente se formalicen relaciones verticales de cooperación transfronteriza entre todas y cada una de las Comunidades Autónomas por parte española y las correspondientes entidades territoriales extranjeras, no entran dentro del supuesto a que se refiere el art. 145.2 Const. y, por tanto, éste no resulta de aplicación. Fuera de este supuesto, que cabe pensar que en la práctica será la regla, el art. 145.2 Const. sí sería aplicable y por tanto habría que cumplir el correspondiente requisito antes de la comunicación previa, en el caso de aquellos convenios de cooperación transfronteriza en que, siendo parte dos o más Comunidades Autónomas, figuren, además de los compromisos que les obliguen frente a las demás entidades, compromisos que entrañen una vinculación horizontal entre las propias Comunidades Autónomas»

#### IV.- EFECTOS

Los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales suscitan interesantes problemas al considerar los efectos derivados de ellos, tanto entre las partes de dichos acuerdos como con respecto a los organismos constituidos en su virtud o en relación a terceros. Problemas cuya solución no se afronta directamente en el Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza de 1980, aunque en el mismo cabe encontrar algunas vías indirectas de tratamiento de estas cuestiones, al hilo de los «modelos y esquemas de acuerdos, estatutos y convenios sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales» incluidos en el anejo del Convenio. Esos modelos y esquemas, si bien «por ser de naturaleza indicativa, no tienen valor de tratado» (art. 3.1 del Convenio Marco de 1980), pueden servir a los Estados para «inspirarse», de cara a los acuerdos que celebren en la materia. En cambio, el Tratado hispano-francés de 1995 y el Protocolo Adicional de 1995 contienen diversas referencias en respuesta a los indicados problemas.

##### 1.- Efecto contractual entre las partes

Un punto de partida que parece esencial para caracterizar los efectos de los acuerdos de cooperación transfronteriza es, en todo caso, la limitación de la responsabilidad contractual «exclusivamente a las entidades territoriales firmantes», según establece el Tratado hispano-francés (art. 4.2) y pretende configurar con el alcance de regla general el Protocolo Adicional (art. 1.2). No obstante, recuérdese que el art. 1 del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, subordina la eficacia de estos convenios a su comunicación previa a la Administración del Estado, según ya ha quedado expuesto. En todo caso, parece clara la exclusión de la responsabilidad internacional del Estado, en coherencia con la ausencia de los requisitos determinantes de tal responsabilidad: el hecho del propio Estado y la falta de respeto por el mismo de una obligación internacional (17).

Entre las entidades territoriales parte en los acuerdos de cooperación transfronteriza, éstos producen pues los lógicos efectos de vinculación, de generación de obligaciones, en función del contenido de los mismos acuerdos. Siguiendo a Nicolas LEVRAT, cabría clasificar por su contenido los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales en tres grandes categorías: a) los acuerdos de amistad y cooperación, que manifiestan la voluntad política de crear lazos entre colectividades fronterizas, con un alcance jurídico no siempre significativo; b) los acuerdos para solucionar

(17) LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière*, op. cit., p. 193.

problemas concretos, que constituyen el modelo más usado en la práctica; c) los acuerdos que instituyen organizaciones de cooperación transfronteriza para el examen conjunto de problemas comunes (18). Dado el alcance jurídico escasamente significativo de los acuerdos de amistad y cooperación, conviene centrarse en las otras dos categorías, correspondiendo a este apartado el análisis de los problemas específicos que plantean los acuerdos de cooperación transfronteriza contractual entre entidades territoriales: determinar si tales acuerdos se rigen por Derecho público o privado, así como establecer el correspondiente Derecho estatal aplicable y definir la jurisdicción competente para resolver los eventuales conflictos surgidos en su aplicación.

La capacidad de elección entre el Derecho público y el privado se ha considerado que podría ser incluida en el principio de autonomía de la voluntad de las entidades territoriales contratantes, al menos en los casos de convenios de cooperación transfronteriza que sólo produjeran efectos entre dichas entidades territoriales (19). La cuestión resulta compleja, sin que pueda considerarse resuelta porque una de las fuentes proponga que los Estados acuerden con carácter general la aplicación del «Derecho contractual público o privado de uno de los Estados» (art. 3.1 del modelo núm. 1.4 del Convenio Marco). En el Derecho español, al menos, habrá que tener en cuenta el carácter no disponible para las Administraciones públicas del régimen administrativo o privado de los contratos en los que sean parte (art. 5 de la Ley Contratos Administraciones Públicas), así como el dato de que los contratos de las entidades territoriales sometidos al Derecho privado no dejan de sujetarse en cuanto a su preparación y adjudicación al Derecho administrativo, conforme a la doctrina de los actos separables, originaria del Derecho francés (art. 9 de la misma Ley).

La determinación del Derecho estatal aplicable suele remitirse, en las fuentes disponibles, a los propios contratantes, de manera que «los convenios concluidos entre entidades territoriales determinarán el Derecho aplica-

(18) LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière*, op. cit., pp. 51-83.

(19) Una postura favorable a la plena utilización del principio de autonomía de la voluntad por las entidades territoriales, a fin de determinar la aplicación del Derecho público o del Derecho privado en los convenios de cooperación transfronteriza, es la Pierre-Marie DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, «Annuaire français de droit international» (1977), pp. 837-860. En cambio, el importante matiz de subordinar la libertad de elección del Derecho aplicable estrictamente al plano de las relaciones entre las entidades territoriales que suscriban el convenio de cooperación transfronteriza, sin afectar, por tanto, a las relaciones con los ciudadanos, se encuentra en Ulrich BEYERLIN, *Rechtsprobleme des lokalen Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlín, Springer Verlag, 1988, pp. 469-470. Ambas citas están sacadas de LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière*, op. cit., pp. 211-235, donde analiza éstas y otras opiniones, inclinándose por una postura que parece muy similar a la defendida por BEYERLIN.

ble a las obligaciones en ellos contenidas» (art. 4.1 Tratado hispano-francés), aunque precisándose que «el Derecho aplicable será el de una las Partes Contratantes» (idem). Incluso llegan a preverse reglas supletorias de la voluntad de las partes, de manera que «salvo disposición expresa en el contrato, el Derecho aplicable será el del Estado de la autoridad local que, según lo convenido, tenga a su cargo la prestación del servicio principal o, en su defecto, de la autoridad local cuya participación financiera sea más importante» (art. 3.3 del modelo núm. 1.4 del Convenio Marco).

Una vez determinado el Derecho estatal, público o privado, aplicable, parece lógico concluir que, en caso de litigio, la Jurisdicción competente será la del Estado cuyo Derecho haya sido elegido (art. 4.1 del Tratado hispano-francés), sin perjuicio de la admisibilidad de las cláusulas de arbitraje (art. 5 del modelo núm. 1.4 del Convenio Marco).

## 2.- Creación de organismos de cooperación transfronteriza

Los organismos de cooperación transfronteriza constituídos mediante acuerdos entre entidades territoriales presentan variadas modalidades, atendiendo a su naturaleza jurídica y a su ámbito de actuación. Cabe, en efecto, la utilización de ropajes jurídicos diversos, que van de la asociación de derecho privado a la creación de una entidad pública. Asimismo, estos organismos pueden asumir funciones genéricas de cooperación transfronteriza, como sucede en la fórmula de las Comunidades de Trabajo, o específicas funciones públicas, que pudieran producir el desplazamiento de las competencias de las mismas entidades territoriales (20).

Habida cuenta de esas diferentes caracterizaciones y modalidades, cabe plantear dos grandes tipos de problemas sobre los organismos de cooperación transfronteriza, según se considere su régimen de constitución o de actuación. Analizaremos tales problemas conforme a lo dispuesto en el Protocolo Adicional de 1995, que constituye el tratamiento más completo de los mismos, dentro de las fuentes consideradas.

(20) Para el diseño de una organización común en materia de planificación urbana transfronteriza, véase el estudio de Henri JAQUOT, *Vers une planification urbaine transfrontalière*, en «Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat» (1996), pp. 103-123, donde analiza cómo la cooperación transfronteriza en materia de urbanismo puede limitarse a coordinar los instrumentos de planificación urbanística existentes (mediante la toma en cuenta de la ocupación de suelo producida en espacios extranjeros limítrofes o mediante la armonización paralela y concretada de los documentos urbanísticos), pero también puede tratar de ponerse en marcha una verdadera planificación urbanística transfronteriza (bien por vía convencional, bien por la vía institucional de crear una organización de cooperación transfronteriza con poderes para establecer instrumentos urbanísticos obligatorios en todos los Estados implicados).

La constitución de los organismos de cooperación transfronteriza deriva del correspondiente acuerdo entre entidades territoriales de diferentes Estados, donde se puede prever si el organismo en cuestión va tener o no personalidad jurídica, así como su carácter de organismo de derecho público o privado (art. 3 del Protocolo Adicional). No obstante, ambos extremos se subordinan a elementos diferentes del mero acuerdo de voluntades entre las entidades territoriales. Así, por una parte, la adquisición de personalidad jurídica por estos organismos se hace depender de las soluciones previstas con carácter general, en función del tipo elegido, en el Derecho del Estado correspondiente a la sede del organismo (art. 4.1 del Protocolo Adicional, en solución coincidente con el art. 6.2 del Tratado hispano-francés). Por otra parte, la decisión sobre la naturaleza pública del organismo se condiciona a la expresa previsión de tal posibilidad en las legislaciones nacionales de las entidades territoriales que han suscrito el acuerdo determinante de su creación (arts. 3 y 5.1 del Protocolo Adicional).

La problemática relativa al Derecho aplicable a la actuación de los organismos de cooperación transfronteriza se soluciona con arreglo a una fórmula que inicialmente parece de sencilla aplicación, ya que se establece la aplicación del Derecho del Estado donde el organismo tiene su sede (art. 4.2.a del Protocolo Adicional), con sometimiento a los controles previstos en ese ordenamiento jurídico (art. 6.2 del Protocolo Adicional). Sin embargo, la sencillez inicial de la regla tiende a transformarse, conforme se valoran los condicionantes para su aplicación, como pueden ser el cumplimiento de ciertos requisitos sobre el alcance de la actuación del organismo y de tipo presupuestario y contable (art. 4.2.b, c, d del Protocolo Adicional), o la sujeción a deberes de información a los otros Estados afectados (art. 6.2 del Protocolo Adicional). En todo caso, las mayores complicaciones se producen en relación con la posibilidad de que los organismos de cooperación transfronteriza produzcan actos administrativos, eventualidad rodeada de grandes cautelas: se subordina a su expresa previsión en todos los Derechos estatales implicados (art. 5.1 del Protocolo Adicional); se admite la limitación de su alcance en las legislaciones estatales, que pueden atribuir la ejecución de los actos administrativos de los organismos de cooperación transfronteriza a las entidades territoriales que han acordado su creación, junto a otras limitaciones (art. 5.2 del Protocolo Adicional); por último, se prevé el sometimiento de los actos administrativos de los organismos de cooperación transfronteriza a las mismas modalidades de control que las aplicables a todas las entidades territoriales concernidas, según sus respectivos ordenamientos (art. 6.3 del Protocolo Adicional).

## 3.- Efectos respecto a terceros

El análisis de los efectos sobre terceros de los acuerdos de cooperación transfronteriza (directamente o a través de los organismos creados en virtud



de tales acuerdos), suscita problemas bajo la óptica del principio de legalidad y del derecho al juez natural. En tal sentido, BEYERLIN sostiene que los acuerdos de cooperación transfronteriza que modifican directamente la relación vertical entre Administración y ciudadanos, especialmente mediante el sometimiento de los ciudadanos de un Estado a los actos de soberanía de otro Estado, «no son lícitos más que si son adoptados en virtud de una ley», propugnando la misma solución al problema de la remisión para la tutela de los derechos a tribunales extranjeros o internacionales, en virtud de «la garantía constitucional del juez legal» (21). De seguirse ese criterio doctrinal, cabría dar a estas cuestiones las mismas soluciones de fondo estudiadas en los epígrafes anteriores, de manera que las relaciones con terceros vinieran regidas por las reglas aplicables al acuerdo de cooperación transfronteriza o al organismo creado en su virtud. Siempre, claro está, que tales soluciones vinieran amparadas en una norma con rango de ley, como podría ser un tratado internacional, conforme al art. 96 Const.

Sin embargo, la tesis anterior, quizás por su generalidad, no deja de suscitar algunos problemas, que parecen exigir la introducción de matices para su concreta aplicación en los diferentes ordenamientos estatales.

1º) Para empezar, en el Derecho español la producción de efectos jurídicos de los acuerdos de cooperación transfronteriza, «frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes», requiere de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (art. 2 Real Decreto 1317/1997) (22).

2º) De cualquier manera, las mayores perplejidades se producen ante fórmulas que postularían el eventual sometimiento de los nacionales a un ordenamiento extranjero y a unos tribunales extranjeros. Cabe, en efecto, plantear la duda de si el derecho al juez natural (art. 24.2 Const.) o, bajo otra óptica, la potestad jurisdiccional correspondiente a los jueces y tribunales españoles (art. 117.3 Const.), constituiría «ejercicio de competencias derivadas de la Constitución», cuya atribución «a una organización o institución internacional» requeriría nada menos que la celebración de un tratado internacional autorizado mediante ley orgánica (art. 93 Const.).

Para evitar estas complejidades, cabe destacar que en alguna de las fuentes consideradas se propone expresamente una diferente solución del problema. Una solución consistente en considerar que las entidades territo-

(21) BEYERLIN, *Rechtsprobleme des lokalen Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, op. cit., pp. 469-470.

(22) Téngase presente que la regla de publicación de los convenios de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, para la producción de efectos frente a terceros, se declara expresamente aplicable a los convenios suscritos antes de la entrada en vigor del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto (disposición transitoria única).

riales podrían transferir o delegar al organismo de cooperación transfronteriza, no la titularidad de las competencias, sino el ejercicio de las mismas, reservándose las entidades territoriales las potestades y sujeciones correspondientes al derecho de acción de terceros. Así, en relación con servicios o suministros encomendados a organismos de cooperación transfronteriza, se prevé que «los usuarios y terceros conservarán, ante las autoridades locales y en cuyo lugar o nombre se hayan prestado los servicios o proporcionado los suministros, las acciones y recursos a que hubieran tenido derecho frente a dichas autoridades en el caso de que éstas hubieran conservado la obligación de prestar los servicios o efectuar los suministros correspondientes» (art. 8 del modelo núm. 1.5 del anejo al Convenio Marco de 1980).

## V.- RECAPITULACIÓN

El estudio realizado pone de relieve la necesidad de completar el marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Los problemas planteados son de suficiente enjundia como para merecer un tratamiento legislativo completo, que no se limite a la definición del alcance y procedimiento de ejercicio de las competencias exteriores de las entidades territoriales, sino que comprenda también la regulación del cuadro de efectos, en función de las diferentes posibilidades imaginables. Ciertamente, algunas cuestiones no podrán ser solucionadas bajo la exclusiva perspectiva nacional, debiendo subordinarse a lo acordado con otros Estados. En tal sentido, parece que el camino a seguir es el iniciado por el Tratado hispano-francés de 1995, que debiera constituir pauta para futuros tratados bilaterales en la materia, al margen de la conveniencia de firmar y ratificar el Protocolo Adicional de 1995.

Por otra parte, sería bueno también considerar que las relaciones entre entidades territoriales limitadas a la estricta cooperación transfronteriza no suponen sino el inicio de las sucesivas etapas que ha de cumplir el desarrollo de las capacidades exteriores de tales entidades territoriales. El Consejo de Europa promueve ya, junto a la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales vecinas de diferentes Estados, la denominada cooperación interterritorial entre entidades territoriales que presenten una comunidad de intereses, al margen del criterio de la vecindad (23).

(23) Con fecha 5 mayo 1998 se ha abierto a la firma el Segundo Protocolo del Convenio Marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, relativo a la Cooperación Interterritorial. Este Segundo Protocolo procede del Anteproyecto aprobado por Resolución 248 (1993) de la antigua Conferencia Permanente (hoy, Congreso) de Poderes Locales y Regionales de Europa.