

Dictamen del Comité de las Regiones «La agrupación europea de cooperación territorial: un nuevo impulso para la cooperación territorial en Europa»

(2008/C 257/03)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- hace hincapié en la necesidad de aplicar de manera rápida y coherente el Reglamento en todo el territorio de la Unión, de conformidad con el espíritu europeo del nuevo instrumento;
- destaca que la AECT, al conferir una dimensión jurídica comunitaria a formas de cooperación territorial entre actores institucionales a distintos niveles pertenecientes a dos o más Estados miembros, puede desencadenar un proceso de integración europea horizontal, en aplicación de los principios de subsidiariedad y proximidad;
- subraya que la posibilidad de implicar a distintos niveles institucionales en una única estructura de cooperación abre la vía a nuevas formas de gobernanza a múltiples niveles, al permitir que las autoridades regionales y locales europeas pueden asumir un importante papel de impulso en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión, contribuyendo a una gobernanza europea más abierta, participativa, democrática, responsable y transparente;
- afirma su intención de desempeñar un papel fundamental de información y promoción de la AECT a través de la movilización política, las iniciativas de comunicación, la creación de redes para el intercambio de experiencias y buenas prácticas y la realización de estudios;
- invita a la Comisión Europea a emprender una reflexión estratégica sobre la AECT en el próximo Libro Verde sobre la cohesión territorial europea.

Ponente: Mercedes BRESSO (IT/PSE), Presidenta de la Región de Piamonte

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Los retos del continente y la necesidad de integración europea

1. celebra con entusiasmo la aprobación del Reglamento sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), que constituye una respuesta eficaz a la exigencia fundamental de ahondar en el proceso de integración europea en el respeto de la diversidad regional, adaptando los actuales modelos de gobernanza a los retos que afronta la Unión Europea;

2. observa que la Unión Europea ha de hacer frente a cambios fundamentales para su futuro: cabe señalar el nuevo Tratado de Lisboa firmado el pasado 13 de diciembre de 2007, la reciente ampliación de la zona Schengen a nueve nuevos Estados, la adopción del euro por parte de Chipre y Malta a principios de 2008 y la revisión en curso del presupuesto;

3. celebra en principio que el nuevo Tratado de Lisboa haya introducido, en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, la cohesión territorial entre los objetivos de la Unión y que en él se afirme que se prestará especial atención a las regiones transfronterizas; se trata del reconocimiento explícito de la necesidad de promover, en el marco de la elaboración de las políticas comunitarias, el desarrollo armonioso y equilibrado de un territorio europeo policéntrico; pide a la Comisión que presente una propuesta de las medidas y actividades a nivel europeo que en el futuro podrían incluirse en este objetivo;

4. reconoce que el futuro de la Unión Europea y de sus territorios depende de una mayor sinergia entre las políticas de cohesión y las estrategias de promoción de la competitividad, así como del desarrollo de las políticas sectoriales que permiten afrontar, especialmente a los territorios menos favorecidos, los retos de la globalización, aplicando un enfoque transfronterizo, transnacional e interregional; señala que la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional ya ha aportado y sigue creando valor añadido de naturaleza europea, política, institucional, económica y sociocultural;

5. recuerda que la cohesión territorial se sitúa en el centro de la Agenda territorial de la Unión Europea, que exige que la dimensión territorial desempeñe un papel más incisivo en el futuro de la política de cohesión europea y de las otras políticas comunitarias;

6. considera que la cohesión territorial constituye un elemento fundamental para alcanzar los objetivos de crecimiento económico y solidaridad, así como para lograr una

economía social de mercado altamente competitiva, que busca el pleno empleo, el progreso social y el desarrollo sostenible;

7. afirma que, al mismo tiempo, la cohesión territorial puede reforzar la competitividad y la sostenibilidad de las regiones de Europa, de acuerdo con los objetivos de la nueva Estrategia de Lisboa actualizada por los Estados miembros en 2008;

8. considera que la cooperación territorial, y sobre todo la cooperación transfronteriza, constituye un elemento clave para la integración europea y una prioridad política de la UE, y recuerda la especial importancia que reviste la cooperación territorial en el caso de las regiones ultraperiféricas, las islas y las zonas de montaña;

9. invita a la Comisión Europea a emprender una reflexión estratégica sobre la AECT en el próximo Libro Verde sobre la cohesión territorial europea;

Valor político y estratégico de la AECT

10. apoya la cooperación territorial como instrumento esencial de la política de cohesión para la resolución de cuestiones con fuerte dimensión territorial en sectores fundamentales desde el punto de vista económico, social, cultural y medioambiental;

11. hace hincapié en el hecho de que la cooperación territorial constituye una respuesta adaptada a la exigencia de una distribución geográficamente más equilibrada de los fondos relativos al período de programación 2007-2013;

12. celebra que el período de programación 2007-2013 prevea un desarrollo considerable de la cooperación territorial en el marco de la política de cohesión a través de:

- la integración de la iniciativa comunitaria INTERREG, que se convierte así en un objetivo político de pleno derecho (objetivo 3) de la política de cohesión europea;
- el refuerzo de la orientación de las iniciativas de cooperación territorial hacia la realización de los objetivos de Lisboa y Gotemburgo;
- la consolidación de la cooperación territorial y su conexión con otras políticas temáticas de la UE en el marco de la iniciativa «Las Regiones protagonistas del cambio económico»;
- el desarrollo de las estructuras de cooperación, de los mecanismos operativos y de los procesos de capitalización, a través incluso de los programas de conexión en red de los 27 Estados miembros (programas URBACT, INTERACT y ESPON);

13. considera que el Reglamento (CE) 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) constituye un importante instrumento jurídico para reforzar la cooperación entre los entes territoriales en Europa a través de una normativa comunitaria uniforme directamente aplicable en todos los Estados miembros;

14. considera que su previsible potencial se refuerza, además, por entroncar directamente con el acervo comunitario, lo que le dota de un especial vigor y capacidad de integración jurídica, así como de mayor profundidad y dinamismo que los instrumentos clásicos de cooperación;

15. señala que el anterior marco jurídico que, por otra parte, el Reglamento no pretende suprimir, ha provocado con frecuencia situaciones de incertidumbre;

16. celebra que el Reglamento relativo a la AECT haya incorporado gran parte de las novedades que el acervo del Consejo de Europa ha introducido en materia de cooperación territorial. En efecto, en el marco del Consejo de Europa, con el Convenio marco europeo de 1980 sobre la cooperación transfronteriza de los entes territoriales y sobre los protocolos adicionales de 1995 y 1998, se ha reconocido por primera vez el derecho de los entes territoriales a cooperar más allá de las fronteras nacionales;

17. destaca que la AECT es un instrumento que pone en marcha una estructura de cooperación europea que tiene por objeto facilitar la resolución de los tradicionales problemas jurídicos y administrativos que conlleva la aplicación y gestión de los proyectos y programas transfronterizos, transnacionales e interregionales, así como la cooperación territorial en general;

18. destaca que la AECT contribuye a conferir estabilidad y certeza a las iniciativas de cooperación territorial, mediante la creación de grupos de cooperación dotados de personalidad jurídica, así como de las facultades y medios necesarios para la realización de proyectos y acciones, ya sea con una contribución financiera de la Comunidad o sin ella;

19. insiste en que la AECT puede constituir una plataforma eficaz para la coordinación y aplicación de políticas europeas, nacionales y regionales en una multitud de ámbitos cruciales como las infraestructuras, la competitividad de las empresas, la investigación y la innovación, la formación, la protección del medio ambiente y la prevención de riesgos, las redes de energía y de transporte, la sanidad y la asistencia social, así como el desarrollo urbano sostenible y policéntrico;

20. recuerda que los programas europeos como INTERREG han permitido la creación de numerosas estructuras, pactos y acuerdos destinados a concretar formas de cooperación transfronteriza e interregional entre entes territoriales en materias de interés común;

21. considera que la AECT puede brindar una nueva oportunidad para una estructuración jurídica y un coherente desarrollo del fenómeno de las eurorregiones, que en los últimos años ha aportado una contribución decisiva a la potenciación de una cooperación real en un amplio abanico de actividades, a la mejora de las relaciones de vecindad, al acercamiento de las poblaciones, a la transferencia de conocimientos y al intercambio de buenas prácticas, a través de las iniciativas de cooperación;

22. subraya que el Reglamento relativo a la AECT no pretende suprimir las actuales eurorregiones operativas ni constituir una estructura administrativa suplementaria, sino facilitar una opción creíble para la cooperación territorial transeuropea;

23. señala que la AECT ofrece un instrumento sólido para llevar a cabo la cooperación descentralizada en toda la Unión Europea en una serie de ámbitos políticos sobre la base de estructuras estables capaces de movilizar la participación de los ciudadanos y de adoptar decisiones conjuntas que han de ser plenamente aplicadas, e incluso de llevar a una cooperación estratégica a largo plazo;

24. señala que la AECT puede y debe ser un instrumento operativo de primer orden, al facilitar el acceso al mercado del crédito para costear infraestructuras o servicios de interés común a diversos territorios de la UE que, a su vez, generen los ingresos precisos para respaldar la salud financiera de esas medidas;

25. subraya que una medida a implementar en el nivel comunitario sería estimular la utilización de la AECT como instrumento preferente de la cooperación, tanto por los significativos beneficios que se derivan de la simplificación en la gestión de políticas, planes y proyectos de cooperación, como por la generalización de mejores prácticas administrativas en toda la UE;

26. estima que la adopción del instrumento de la AECT puede permitir que las actuales estructuras de cooperación no sólo funcionen con más coherencia y eficiencia, en una perspectiva de racionalización y concentración de los fondos, sino que también mejore la calidad de los resultados conseguidos;

27. reitera que la AECT contribuirá de manera significativa a una asignación y gestión más eficiente de los recursos, mediante una mayor participación de las autoridades regionales y locales, así como de los agentes económicos y sociales a nivel territorial;

28. destaca que la AECT, al conferir una dimensión jurídica comunitaria a formas de cooperación territorial entre actores institucionales a distintos niveles pertenecientes a dos o más Estados miembros, puede desencadenar un proceso de integración europea horizontal, en aplicación de los principios de subsidiariedad y proximidad;

29. afirma que, a través del instrumento de la AECT, las autoridades regionales y locales europeas pueden asumir un importante papel de impulso en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión, contribuyendo a una gobernanza europea más abierta, participativa, democrática, responsable y transparente;

30. subraya que la posibilidad de implicar a distintos niveles institucionales en una única estructura de cooperación abre la vía a nuevas formas de gobernanza a múltiples niveles en la que las partes interesadas, con las competencias que les son propias, contribuyen al éxito global del proyecto;

El compromiso de aplicar el Reglamento según el espíritu comunitario

31. subraya que la misma naturaleza del instrumento jurídico del Reglamento garantiza una disciplina uniforme de la cooperación territorial en todos los Estados miembros, reduciendo las disparidades debidas a la fragmentación y las normativas; por primera vez se introduciría un instrumento común con este alcance geográfico;

32. considera que la implementación del Reglamento debe, a su vez, ser correctamente coordinada, para que las distintas piezas legales que elaboren los Estados miembros en desarrollo del Reglamento (CE) 1082/2006 puedan ser ensambladas sin generar ningún tipo de incompatibilidad u obstáculo;

33. hace hincapié en la necesidad de aplicar de manera rápida y coherente el Reglamento en todo el territorio de la Unión, de conformidad con el espíritu europeo del nuevo instrumento;

34. señala, de acuerdo con los procedimientos que se mencionan en el preámbulo del Reglamento sobre la AECT, la importancia de que los terceros países participen también en la aplicación del nuevo instrumento comunitario, y que ello se realice de la forma más oportuna y desde el primer momento;

35. toma nota de que algunos Estados miembros ya han adoptado las disposiciones de aplicación del Reglamento, pero se reserva el derecho a analizar atentamente tales medidas para evaluar su conformidad con los objetivos de armonización normativa y fomento de la cooperación territorial;

36. deplora que la mayoría de los Estados miembros aún no haya procedido a adoptar las disposiciones de aplicación del Reglamento e insta a las autoridades competentes a proceder, sin más demora y sin interponer obstáculos ni imponer cargas burocráticas, a la constitución y plena operatividad de las AECT;

37. afirma que la AECT se ha concebido también para simplificar los procedimientos de gestión y aplicación de las iniciativas de cooperación territorial y, por tanto, apoya la máxima colaboración en todos los Estados miembros entre las distintas autoridades nacionales, regionales y locales en sus respectivas competencias;

38. considera, pues, que es esencial la cooperación y la información recíproca entre los Estados miembros, junto a la participación directa de los entes locales y regionales;

39. recuerda que, con el Reglamento relativo a la AECT, el Derecho comunitario crea una nueva categoría de personas jurídicas que, a pesar de las referencias importantes a las legislaciones nacionales, deben ser objeto de un tratamiento sustancialmente uniforme en los distintos Estados miembros, en virtud de los principios de aplicabilidad directa y eficacia directa;

40. observa que el artículo 2 del Reglamento establece una jerarquía precisa en virtud de la cual no sólo la normativa comunitaria, sino también las disposiciones recogidas en los convenios y en los estatutos de las nuevas AECT prevalecen sobre el Derecho del Estado miembro en el que tiene su sede la AECT, mientras que este último sólo encuentra aplicación en caso de materias no disciplinadas o parcialmente disciplinadas por el Reglamento;

41. subraya que las disposiciones del Reglamento que no recurren al Derecho nacional se aplican directamente a toda instancia de constitución de una AECT;

42. considera que el Reglamento atribuye, principalmente a los miembros potenciales de la AECT situados en el territorio de al menos dos Estados, un verdadero y propio derecho, inmediatamente aplicable, a constituir una AECT de acuerdo con las disposiciones del Reglamento;

43. recuerda que el incumplimiento por parte de los Estados miembros de su obligación de adoptar las disposiciones de aplicación pertinentes menoscaba el potencial del concepto AECT, por lo que pide a la Comisión Europea que recomiende a los Estados miembros que cumplan con sus obligaciones contraídas en esta materia;

44. considera que la Comisión Europea puede desempeñar un papel decisivo en el logro de la plena operatividad de la AECT, según el verdadero espíritu del Reglamento;

45. insta a la Comisión Europea a que anime a los Estados miembros a adoptar las disposiciones de aplicación necesarias, brindando a la vez un apoyo adecuado a las autoridades nacionales competentes mediante la adopción de directrices, criterios de interpretación e indicaciones técnicas. Para ello, la Comisión podría aprovechar el trabajo realizado por el Grupo de expertos sobre la AECT creado por el Comité de las Regiones;

46. desea, en caso de situaciones de persistente incumplimiento, que la Comisión Europea considere la posibilidad de iniciar los procedimientos de infracción necesarios contra los Estados miembros que hayan faltado, de manera injustificada, a sus obligaciones en materia de aprobación de las disposiciones de aplicación del Reglamento.

Promover la utilización de la AECT

47. considera que puede promoverse la utilización de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial con acciones específicas comunitarias de comunicación, formación y toda otra medida útil, incluidos incentivos de carácter jurídico, económico y financiero;

48. en este sentido, considera que los estímulos básicos de orden económico-financiero pueden encuadrarse en dos grandes grupos. Así, sugiere que los primeros supongan la previsión de un programa específico, dotado de financiación comunitaria, imputable al FEDER, que contribuyese a fomentar la constitución de AECT de nueva planta, o la reconversión de proyectos de cooperación en perspectiva que se gestionen mediante las viejas fórmulas convencionales;

49. señala que el segundo grupo de estímulos económico-financieros supondría la inclusión en las convocatorias lanzadas por la Comisión de un plus de eficiencia en la valoración de los proyectos que se le presenten cuando conlleven la creación de una AECT y una previsión de perdurabilidad cuando concluya el propio proyecto. De esta forma se fomentaría la institucionalización de una cultura cooperativa a medio y largo plazo, que buscara nuevas fórmulas de financiación al margen del recurso al presupuesto comunitario;

50. en cuanto a las medidas de naturaleza jurídica que se debieran emprender para coadyuvar al éxito de la institución en toda la UE, considera que la primera responsabilidad atañe a la Comisión, con el concurso técnico del Comité de las Regiones;

51. propone a la Comisión Europea que intensifica la acción de información interna a sus Direcciones Generales, a fin de aumentar el conocimiento del instrumento AECT a la hora de llevar a cabo las políticas sectoriales de la Unión Europea;

52. se declara dispuesto a cooperar con los agentes institucionales para las acciones de promoción indicadas supra;

El papel del Comité de las Regiones

53. recuerda que dispone de competencias consultivas específicas en materia de cooperación transnacional, según lo dispuesto en el artículo 265 del Tratado CE:

— la cooperación territorial y, en particular, la AECT forman parte de las principales prioridades del mandato político actual del Comité de las Regiones y del nuevo protocolo de cooperación con la Comisión;

— el artículo 5 del Reglamento dispone que los miembros de la AECT tienen la obligación de informar al Comité de las Regiones de los futuros convenios y del registro o publicación de los estatutos; esta obligación abre la vía a la creación de un «registro europeo» de las AECT en el Comité de las Regiones, como pedía inicialmente en su Dictamen de 2004 sobre la propuesta de Reglamento (CDR 62/2004);

54. afirma su intención de desempeñar un papel fundamental de información y promoción de la AECT a través de la movilización política, las iniciativas de comunicación, la creación de redes para el intercambio de experiencias y buenas prácticas y la realización de estudios;

55. destaca que se ha creado un grupo de expertos territoriales sobre la AECT, encargado de supervisar la adopción de las disposiciones nacionales de aplicación y favorecer el intercambio de experiencias relativas a la creación y gestión de AECT a nivel territorial;

56. se compromete a comprobar las posibilidades que brindan las legislaciones de los Estados miembros y de los terceros países vecinos de la Unión, con el fin de optimizar las posibilidades de cooperación entre los entes territoriales de la Unión Europea y aquellos de los terceros países;

57. intensificará su cooperación con organizaciones regionales paneuropeas con experiencia concreta y dilatada en el ámbito de la cooperación territorial transeuropea;

58. hace hincapié en que una cooperación interinstitucional avanzada, que sea capaz de asociar a las instituciones europeas, los Gobiernos nacionales y los entes regionales y locales, constituye una condición esencial para garantizar el éxito de la AECT y de la cooperación territorial.

Bruselas, 18 de junio de 2008.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Luc VAN DEN BRANDE