

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Reforzar la cooperación transfronteriza: ¿es necesario un marco normativo mejor?

(2015/C 423/02)

Ponente general: Nikola DOBROSLAVIĆ (Croacia, PPE), presidente de la provincia de Dubrovnik-Neretva

I. OBSERVACIONES GENERALES

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

1. celebra que el Gobierno luxemburgués haya decidido incluir el refuerzo de la cooperación transfronteriza entre las prioridades de su Presidencia de la UE y se congratula de los esfuerzos que este lleva a cabo para eliminar los obstáculos a dicha cooperación con el objetivo de incrementar la cohesión económica, social y territorial de Europa y desarrollar todo el potencial de las regiones situadas a ambos lados de las fronteras; esta prioridad de la cooperación transfronteriza es todavía más importante en el contexto actual, cuando se está poniendo en duda la libre circulación transfronteriza, a pesar de que constituye uno de los principales logros de la integración europea;
2. acoge asimismo con satisfacción el llamamiento para mejorar el marco regulador aplicable a la cooperación transfronteriza, lo que puede lograrse tanto aplicando las disposiciones jurídicas específicas que ya rigen diversos aspectos de esta colaboración como perfeccionando o completando el marco jurídico vigente a fin de facilitar la adopción de reglamentaciones sectoriales o específicas para zonas concretas;
3. hace hincapié en la importancia que puede revestir la cooperación transfronteriza para el desarrollo urbano y rural en las regiones, y señala que la cooperación entre los entes locales y regionales de Europa les permite desempeñar sus tareas con mayor eficacia y contribuye a que las regiones fronterizas, en especial, progresen y se desarrollen;
4. subraya que son sobre todo las regiones situadas en las fronteras las que actúan como laboratorios del proceso de integración europea, es decir, que se trata de espacios en los que la realización del mercado único y otras políticas europeas debería ser más visible que en otros lugares; las regiones situadas en las fronteras, casi por definición, son un cruce de caminos polifacético único en el que una diversidad de perspectivas y sinergias culturales y lingüísticas aparecen representadas en su máxima expresión;
5. destaca que durante los últimos veinticinco años la cooperación transfronteriza ha realizado grandes avances en el nivel de la UE gracias al programa Interreg, el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) y el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) —que son algunos de sus componentes— así como a otras modalidades de la cooperación territorial europea, pero observa que los resultados obtenidos hasta la fecha siguen siendo insatisfactorios cuando se trata de aprovechar plenamente el potencial de esta cooperación; Por tanto, debería prestarse más atención al hecho de seguir reforzando la cooperación transfronteriza y vincularla a otros instrumentos existentes (la política de cohesión, el programa Horizonte 2020, las ayudas estatales, etc.), de manera que las regiones situadas en las fronteras reciban un trato especial;
6. celebra, teniendo en cuenta los esfuerzos llevados a cabo hasta ahora para completar la cooperación transfronteriza, el papel que desempeñan las distintas formas de colaboración regional, en el nivel de espacios funcionales, de las macrorregiones (estrategias del Báltico, del Danubio, de la región del Adriático y el Jónico y de la región alpina) o de los entes territoriales;

7. destaca la importancia de los instrumentos jurídicos adoptados para reforzar la cooperación transfronteriza, entre los que cabe mencionar, en particular el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales del Consejo de Europa ⁽¹⁾, con arreglo al cual los Estados se comprometen a facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza entre los entes o autoridades territoriales de su jurisdicción y los que se hallan bajo la jurisdicción de otras partes contratantes; el Reglamento sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) ⁽²⁾ y la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE), que constituyen instrumentos de calidad para crear los instrumentos jurídicos previos indispensables para que la cooperación transfronteriza inicie su expansión;

8. recuerda el papel que desempeña la AECT a la hora de apoyar y promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre los Estados miembros o los entes regionales y locales;

9. hace hincapié en la ventaja que supone la flexibilidad en cuanto a su composición que ofrece la AECT, ya que constituye una plataforma de gobernanza multinivel que permite que los órganos situados en niveles distintos y con competencias diferentes puedan actuar conjuntamente, adaptándose a las necesidades de cada territorio;

II. LOS OBSTÁCULOS AL REFUERZO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

10. señala los numerosos obstáculos que frenan el desarrollo de la cooperación transfronteriza y dificultan el crecimiento económico de las regiones fronterizas así como la consecución de los objetivos de cohesión económica, social y territorial de Europa; observa asimismo que la cooperación transfronteriza choca con obstáculos imprevisibles, causados a menudo por medidas adoptadas por los Estados miembros y los agentes regionales y locales;

11. toma nota de que el seminario organizado por la Presidencia luxemburguesa y el estudio que ha realizado han puesto de manifiesto trabas importantes que impiden un nuevo refuerzo de la cooperación transfronteriza, a saber: la imposibilidad de realizar proyectos transfronterizos debido a las disparidades de los marcos legislativos en materia de transporte, salud, medio ambiente, protección civil, etc., o incluso la asimetría institucional entre los Estados miembros en razón de sus diferentes niveles de organización territorial, la falta de seguridad jurídica de las entidades transfronterizas y los servicios compartidos o las desigualdades en el grado de desarrollo económico en ambos lados de las fronteras, que pueden ser imputables a las divergencias existentes en los ámbitos nacionales del Derecho del trabajo, la fiscalidad o la seguridad social, por citar solo algunos ejemplos;

12. observa, además, que en las regiones fronterizas los sistemas sanitarios nacionales son incompatibles, incluida la reglamentación de la asistencia prestada por los servicios de emergencia; que, en el caso de los trabajadores del sector que operan en regiones que pertenecen a diferentes jurisdicciones, no está claro de cuál de ellas dependen; que existen problemas de asimetría entre prestadores de asistencia sanitaria y entes públicos de ambos lados de las fronteras; que se exige una autorización previa para obtener el reembolso de los gastos, por ejemplo, de manera que a la población local le resulta difícil acceder a servicios sanitarios de forma rápida y a poca distancia;

13. considera, asimismo, que los obstáculos a la cooperación transfronteriza determinados por la Presidencia luxemburguesa gracias a su encuesta no constituyen sino ejemplos indicativos y que, por ello, sería conveniente hacer un seguimiento más sistemático y completo de todas estas barreras;

14. se congratula de la intención de la Comisión Europea de elaborar, antes de finales de 2016, un análisis de los obstáculos, soluciones y ejemplos de buenas prácticas en materia de cooperación transfronteriza y le pide, por otro lado, que haga partícipe activamente al Comité de las Regiones Europeo de la elaboración de este análisis y de una evaluación conjunta de los resultados;

⁽¹⁾ Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, Madrid, 1980, Consejo de Europa, Serie de los Tratados del Consejo de Europa n° 106. Véase asimismo M. Perkmann (2003); *Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Cooperation* («Las regiones transfronterizas en Europa: alcance y vectores de la cooperación regional y transfronteriza»). *European Urban and Regional Studies*, vol.10, n° 2, pp. 153-171.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, basado en el artículo 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Reglamento (UE) n° 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones.

15. señala que, para elaborar un análisis de calidad sobre los obstáculos a la cooperación transfronteriza y encontrar las soluciones adecuadas para eliminarlos, es necesario definir con precisión el concepto de región fronteriza y contar con datos pertinentes sobre esta cooperación; a este respecto, lamenta que no existan datos estadísticos satisfactorios procedentes de cada una de las regiones transfronterizas y que se observen divergencias entre los Estados miembros en la forma de garantizar el seguimiento en materia de estadísticas;

16. pide a la Comisión que incluya los análisis sobre barreras transfronterizas que ya han sido elaborados por iniciativa de las regiones fronterizas y con motivo de los programas transfronterizos;

III. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

17. destaca la importancia de promover y facilitar la cooperación transfronteriza con el objetivo de impulsar un desarrollo equilibrado de todas las regiones del territorio de la Unión y reducir las disparidades entre el nivel de desarrollo de cada una de ellas, de conformidad con el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; señala asimismo que, por lo que se refiere al despegue de su desarrollo económico, algunas regiones fronterizas se encuentran en una situación de especial desventaja, particularmente cuando existen grandes disparidades en el nivel de prosperidad económica en comparación con otras regiones fronterizas que gozan de ventajas por su emplazamiento; esto también se aplica a las zonas limítrofes de terceros países o las que se consideran regiones europeas ultraperiféricas; debido precisamente a esta situación de desventaja en que se hallan determinadas regiones, hace un llamamiento para que las disposiciones que afectan a la cohesión territorial recogidas en el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se respeten de manera más rigurosa;

18. destaca la extrema importancia de llevar a cabo esfuerzos continuados para superar los obstáculos a la cooperación transfronteriza, que constituyen un desafío permanente, al tiempo que se profundiza el proceso de integración europea. Por tanto, acoge favorablemente las iniciativas de naturaleza legislativa y sugiere asimismo que la importancia de la cooperación transfronteriza se refleje adecuadamente en la asignación financiera para el desarrollo futuro de esta cooperación;

El marco jurídico vigente y la nueva propuesta de la Presidencia luxemburguesa de la UE

19. subraya que, en la búsqueda de una solución para superar los obstáculos a la cooperación transfronteriza detectados y habida cuenta de los resultados del programa de acción para la reducción de las cargas administrativas en la Unión Europea (REFIT)⁽³⁾, deberán tomarse como punto de partida las disposiciones que rigen en la actualidad esta cooperación, procurando garantizar su plena aplicación;

20. recuerda que, de conformidad con el artículo 4 del Convenio-Marco Europeo del Consejo de Europa sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, los países signatarios se comprometieron a tratar de resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que puedan perjudicar el desarrollo y buen funcionamiento de la cooperación transfronteriza y a concertarse entre sí para solventarlas;

21. acoge con satisfacción la reciente iniciativa de la Presidencia luxemburguesa de presentar un proyecto de propuesta sobre un nuevo instrumento jurídico, cuyo objetivo sería autorizar a los Estados miembros interesados por un proyecto transfronterizo específico a acordar un marco jurídico compuesto por los derechos vigentes en dichos Estados miembros y aplicable únicamente a dicho proyecto transfronterizo específico. De esta manera se contribuiría a la cohesión en las zonas transfronterizas. Aunque se refiere a iniciativas que no cuentan necesariamente con financiación por parte de la UE, este instrumento constituye un aporte valioso para el debate que está en ciernes en torno al futuro de la cooperación transfronteriza y los objetivos de la cohesión económica, social y territorial de la UE en su conjunto;

22. señala que un instrumento para mejorar la cooperación transfronteriza a escala de la UE ya existe en el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), modificado por el Reglamento (UE) n° 1302/2013, que tiene como objetivo la ejecución de proyectos de cooperación transfronteriza y su gestión en un contexto de normas y procedimientos jurídicos nacionales divergentes; observa que la naturaleza jurídica de ambos instrumentos es diferente: mientras que el régimen jurídico de una AECT se aplica exclusivamente a sus miembros, el del instrumento que crearía la propuesta luxemburguesa sería aplicable a un proyecto transfronterizo determinado con un perímetro geográfico perfectamente delimitado;

⁽³⁾ Informe final sobre el programa de acción para la reducción de las cargas administrativas en la Unión Europea (REFIT), http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/com2012_746_swd_ap_en.pdf Para más información sobre el programa REFIT, véase http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

23. acoge con satisfacción todas las simplificaciones incorporadas en el Reglamento modificado sobre la AECT que entró en vigor el 22 de junio de 2014, algunas de ellas a propuesta del CDR; pero lamenta que algunos Estados miembros se hayan mostrado relativamente lentos para adoptar este Reglamento AECT en su versión modificada; por consiguiente, pide a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos para aplicarlo y facilitar la creación de AECT en su territorio, teniendo en cuenta que permite establecer y registrar AECT con mayor flexibilidad y definir mejor sus misiones; no obstante, considera que todavía no ha transcurrido un tiempo suficiente desde la entrada en vigor para poder medir el pleno alcance y evaluar los efectos de su aplicación sobre el terreno;

24. considera que, dada la existencia del Reglamento sobre la AECT, y a fin de explotar plenamente todas las posibilidades que puede ofrecer para reforzar la cooperación transfronteriza mediante su incorporación a los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros, es necesario tomar en consideración el principio de proporcionalidad antes de sopesar la posibilidad de establecer instrumentos jurídicos adicionales; además, considera que se dan casos en que un instrumento jurídico de naturaleza diferente al de la AECT hubiera sido útil para superar los obstáculos concretos a los que se enfrenta un proyecto determinado de cooperación transfronteriza;

25. acoge con satisfacción el enfoque que adopta la propuesta, que consiste en impulsar el desarrollo cualitativo del arsenal de la cooperación transfronteriza gracias a un instrumento de carácter general que no crea una nueva entidad dotada de personalidad jurídica y permite, por tanto, progresar hacia el objetivo de recurrir a normas predefinidas para emprender iniciativas comunes en dos o más Estados miembros, mediante un enfoque que puede considerarse un reconocimiento del éxito del concepto de la AECT;

26. toma nota de que, en la fase actual, la propuesta de un nuevo instrumento plantea una serie de cuestiones que deben analizarse debidamente en el debate que va a entablarse:

- el establecimiento de un régimen específico de excepciones a la legislación vigente, destinado a facilitar la cooperación transfronteriza, puede afectar al mercado único y exceder el ámbito de aplicación del artículo 175, párrafo tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Por consiguiente, es preciso analizar en profundidad el fundamento jurídico de este instrumento legal;
- el CDR pide que se definan más claramente los ámbitos de actuación en los que se aplicaría el nuevo Reglamento, con arreglo a la distinción entre las competencias exclusivas de la Unión, las de los Estados miembros y las competencias compartidas. A este respecto, no parece que sea suficiente remitirse a las disposiciones relativas a la cohesión económica, social y territorial (artículos 174 a 178 del TFUE);
- el instrumento jurídico propuesto podría plantear cuestiones sobre su constitucionalidad, en la medida en que se invita a un Estado miembro a que aplique en su territorio la legislación de otro. Este régimen de excepciones y exenciones estaría limitado a las regiones fronterizas y requiere un examen más detallado; si el análisis de las deficiencias que deberá llevar a cabo la Comisión Europea concluye que un nuevo instrumento jurídico de este tipo es necesario, convendría, entonces, proceder a un análisis jurídico exhaustivo de este nuevo Reglamento;

27. observa que, aun cuando la misión y las tareas que se fijan en el convenio de una AECT se circunscriben exclusivamente a la Agrupación en cuestión y a sus miembros y no le está permitido adoptar legislación, aplicarla y garantizar su ejecución —de manera que no puede servir de base para emprender estas acciones a nivel transfronterizo—, la AECT está facultada, en cambio, para gestionar infraestructuras públicas, prestar un servicio público, garantizar la prestación de servicios de interés económico general, y comprometer y administrar recursos públicos para alcanzar objetivos de interés común, es decir, actividades que se ajustan a los principios fundamentales del Tratado y los intereses generales de los Estados miembros; considera a este respecto que el actual Reglamento sobre la AECT ofrece un marco jurídico adecuado para emprender este tipo de acciones, si bien podría sopesarse la posibilidad de examinar fórmulas complementarias que faciliten la cooperación transfronteriza general en un determinado territorio;

Necesidad de llevar a cabo una acción de sensibilización e información entre las partes interesadas sobre las posibilidades de desarrollar una cooperación transfronteriza que ofrece el marco jurídico vigente, en particular, el Reglamento sobre la AECT

28. subraya que, para aprovechar al máximo las AECT como mecanismo de cooperación transfronteriza, los principales problemas radican en un nivel insuficiente de sensibilización e información y en la falta de confianza y la voluntad política necesaria; insiste en que, para reforzar la cooperación transfronteriza, es necesario concienciar e informar más intensamente a las partes interesadas sobre las posibilidades de desarrollar este tipo de cooperación que ofrece el marco jurídico vigente, en particular, el Reglamento sobre la AECT;

29. insta a la Comisión Europea y los Estados miembros a que, en colaboración con el Comité de las Regiones Europeo, desplieguen esfuerzos adicionales para clarificar y explicar el papel que la AEET puede desempeñar como instrumento para responder mejor a las necesidades que se presentan a nivel local en las regiones transfronterizas;

Fomento de la simplicidad en el marco jurídico y las modalidades de aplicación

30. hace un llamamiento para que el marco legislativo sea lo más simple posible, para lo cual sería conveniente que cualquier nuevo texto reglamentario o cualquier modificación de los que están en vigor sirvan para simplificar los procedimientos de realización de proyectos transfronterizos, independientemente de que estén financiados o no por el presupuesto de la UE, y, en este contexto, considera que la propuesta de la Presidencia luxemburguesa constituye una contribución útil al debate que se celebrará próximamente sobre el paquete legislativo para el próximo período de programación;

31. se congratula de que, en consonancia con los principios de subsidiariedad y democracia local, la propuesta luxemburguesa otorgue a los entes locales y regionales un papel de liderazgo, en virtud del cual corresponderá a las regiones y ciudades fronterizas tomar la iniciativa de celebrar estos convenios transfronterizos europeos, identificar las disposiciones jurídicas que deberán adaptarse, elaborar el proyecto de convenio y presentarlo para su adopción final a las autoridades competentes de los Estados miembros interesados;

32. propone que se aplique a las AEET un procedimiento de aprobación simplificado en los casos en que ya exista una estructura establecida anteriormente, por ejemplo una eurorregión o una comunidad de trabajo, en virtud del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales del Consejo de Europa de 1980 y los protocolos y acuerdos bilaterales que se firmaron posteriormente;

33. por lo que se refiere a la idea de elaborar un nuevo instrumento jurídico para fomentar la cooperación en las regiones fronterizas, insiste en que el Tratado de la Unión Europea establece que esta deberá respetar las competencias esenciales de los Estados miembros, incluido el mantenimiento de la integridad territorial (artículo 4);

Adaptación de la manera de utilizar los recursos procedentes de los fondos de la UE

34. señala los diferentes procedimientos que se aplican para la puesta en marcha y el control de la ejecución de los proyectos de cooperación transfronteriza en que participan varios socios de Estados miembros y de terceros países, así como las dificultades para llevar a cabo los programas e iniciativas pertinentes debido a la diversidad de sus participantes; a este respecto, insiste en que debe proseguirse la simplificación de los procedimientos de programación y gestión de los programas y proyectos transfronterizos financiados por la UE, en particular en lo que respecta a la ejecución de proyectos transfronterizos de pequeña envergadura y puntuales que se apliquen de forma uniforme a todas las partes interesadas, y expresa su deseo de que se encuentre una manera de trabajar sencilla y rápida para resolver, en el plano administrativo y jurídico, la cuestión de su aplicación;

35. pide a los Estados miembros que faciliten la participación de instancias privadas que fomenten iniciativas de crecimiento, puestos de trabajo sostenibles y una efectiva orientación de futuro de los resultados de los proyectos;

36. insta a los Estados miembros a incluir en sus futuros programas operativos las AEET existentes y potenciales;

37. toma nota de que los procedimientos de elaboración y adopción de los programas de cooperación territorial para el período de programación financiera 2014-2020 se desarrollan con una lentitud que posteriormente tendrá repercusiones en el éxito de la ejecución de los programas; pide a la Comisión Europea que intensifique su compromiso y su asistencia a los países que sean partes interesadas mientras preparan y adoptan este tipo de programas;

38. insta a la UE a que preste una especial atención a la utilización de sus fondos en favor de regiones transfronterizas limítrofes de terceros países y regiones europeas ultraperiféricas, con el objetivo de mejorar la ejecución de los proyectos transfronterizos financiados a su cargo;

39. exhorta a la Comisión Europea a que prosiga la simplificación de los procedimientos para facilitar la ejecución de proyectos transfronterizos, a que inicie el proceso de adaptación de los fondos que se ponen a disposición a nivel nacional y a que sopesa, a este respecto, la posibilidad de asignar automáticamente fondos de la UE a proyectos transfronterizos;

40. insta a la Comisión Europea a que, basándose en los resultados del análisis de los obstáculos, soluciones y ejemplos de buenas prácticas en materia de cooperación transfronteriza, elabore, en colaboración con el Comité de las Regiones Europeo, una estrategia a largo plazo encaminada a fomentar esta cooperación transfronteriza y un plan de acción para su aplicación, que se extenderían a lo largo de varias presidencias futuras de la Unión Europea y garantizarían que, tras la Presidencia de Luxemburgo, el trabajo realizado se prosiga y se consolide.

41. propugna que los debates sobre esta nueva normativa se inscriban en el marco del debate general sobre la política de cohesión futura. Un objetivo a medio plazo podría consistir en instar a que se aplique íntegra y eficazmente el Reglamento sobre la AEET en los Estados miembros, además de iniciar una acción de sensibilización sobre su aplicación o incluso aportarle, en su caso, mejoras para subsanar sus deficiencias; pide a la Comisión que considere la propuesta de Luxemburgo y la detalle más a la luz de los resultados de la revisión transfronteriza que está llevando a cabo la Comisión;

42. destaca, por último, la importancia que reviste el respeto del principio de subsidiariedad, así como las relaciones de confianza mutua, buena fe y cooperación que deben existir entre el poder central y los entes locales y regionales si se quiere que pueda desarrollarse una verdadera cooperación transfronteriza plenamente operativa.

Bruselas, 13 de octubre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA
