

L'ACORD IMEDOC COM A EXPERIÈNCIA DE COOPERACIÓ ENTRE REGIONS INSULARS MEDITERRÀNIES¹

Joan David Janer Torrens

Becari FPI de l'Àrea de Dret Internacional Públic de la Facultat de Dret de la Universitat de les Illes Balears

Sumari

- | | |
|--|--|
| 1. Introducció | 3.2. Contingut i abast |
| 2. IMEDOC en el context general de la cooperació interregional i transfronterera | 3.3. Aspectes organitzatius |
| 3. Estudi de l'Acord IMEDOC | 3.4. Composició d'IMEDOC i noves adhesions |
| 3.1. Consideracions entorn de la natura jurídica | 4. Consideracions finals |

1. Introducció

L'objectiu d'aquest treball és analitzar el marc jurídic i funcionament de la primera experiència de cooperació entre illes mediterrànies veïnes que s'ha esdevingut en el si de la Unió Europea: IMEDOC (Illes del Mediterrani Occidental). El mar Mediterrani es configura com el marc geogràfic de referència a l'hora d'estudiar les fórmules de cooperació no solament entre els estats riberencs sinó també entre les seves regions i ens locals, ja que aquest mateix marc determinarà l'existència de problemes comuns que solament es podran resoldre per mitjà d'accions concertades.² En aquest context de cooperació i recerca comú de solucions, se situa l'Acord IMEDOC, subscrit entre tres regions insulars del Mediterrani occidental: les illes Balears, Còrsega i Sardenya.

1. Aquest treball constitueix la versió actualitzada de la comunicació que es va presentar a les XVII Jornades de l'Associació Espanyola de Professors de Dret Internacional i Relacions Internacionals celebrades a Palma de Mallorca els dies 25 i 27 de setembre de 1997. L'autor agraeix l'ajut de Jaume Payeras Alzina i el Centre Balears Europa (Secretaria Tècnica d'IMEDOC) en l'elaboració d'aquest treball.

2. En la Declaració final de la Conferència euromediterrània de Barcelona (17 i 28 de novembre de 1995) es va reconèixer de manera expressa la importància de la cooperació regional i transfronterera com a instrument de desenvolupament de les regions mediterrànies. Aquest reconeixement es va basar en la Declaració de les regions mediterrànies de la Unió Europea (els Abruços, Catalunya, Còrsega, illes Balears, Llenguadoc-Rosselló, Laci, Ligúria, Provença-Costa Blava, Sardenya i Toscana) sobre la cooperació al Mediterrani, que van elaborar els presidents de les regions mediterrànies de la Unió Europea reunits el 26 de setembre de 1995 a Barcelona. D'altra banda, la rellevància de les regions mediterrànies en el procés de consolidació de l'arc mediterrani també s'ha posat de manifest en la Declaració de les regions mediterrànies de la Unió Europea reunides a Ajaccio (Còrsega) el 8 de gener de 1997.

IMEDOC neix amb la intenció de crear un marc estable de cooperació política entre aquests tres conjunts insulars mediterranis a partir de la constatació del fet de ser regions molt pròximes amb dimensions similars i dotades d'un grau d'autonomia diferent en un mateix àmbit geogràfic (el Mediterrani occidental). Aquests factors determinaran precisament l'existència d'un seguit de problemes comuns derivats del fet mateix de la insularitat (com a exemple, es pot citar la problemàtica dels costos de la insularitat, la demanda compartida d'un estatut fiscal diferenciat o el monocultiu que representa el sector terciari i la seva incidència directa en la falta de promoció d'altres sectors industrials).³ La cooperació interregional es configura així com el mecanisme més apropiat i efectiu per plantejar, defensar i solucionar aquests problemes, no solament en l'àmbit comunitari, sinó també en l'europeu. D'aquesta manera, IMEDOC sorgeix com una iniciativa de cooperació interregional amb uns caràcters específics, ja que, al marge de la iniciativa mateixa de cooperació entre aquests ens regionals, el que es pretén és crear una plataforma de defensa dels interessos de les regions insulars mediterrànies en el si de la Unió Europea. En aquest sentit, IMEDOC no és res més que la resposta a la manca de representació suficient i a la presa en consideració dels interessos de les regions insulars mediterrànies en el si d'agrupacions regionals com l'Assemblea de les Regions d'Europa (ARE), la Conferència de les Regions Perifèriques Marítimes de la Comunitat Europea (CRPM) o el Comitè de les Regions (CR) mateix.⁴

2. IMEDOC en el context general de la cooperació interregional i transfronterera

IMEDOC s'emmarca en el context general de foment de la cooperació interregional i transfronterera que s'ha impulsat des de diferents instàncies europees com el Consell d'Europa (per mitjà de l'elaboració del Conveni-marc europeu sobre cooperació transfronterera entre comunitats o autoritats territorials a Madrid el 21 de maig de 1980)⁵ o la Unió Europea (per mitjà de l'elaboració de programes de cooperació global entre regions, com els programes PACTE, RECITE o INTERREG, o bé mitjançant programes específicament mediterranis com els programes MEDCAMPUS, MEDURBS, MEDMEDIA, MEDINVEST o ARCMED, que, des de 1997, s'engloben en un sol paquet pressupostari anomenat MEDA).

La geografia europea conté nombrosos exemples d'iniciatives de cooperació interregional i transfronterera entre ens subestats que pretenen la creació d'instruments comuns de concertació amb l'objectiu de conseguir solucions per a problemes comuns. Com a exemple, podem citar la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP), la Comunitat de Treball Galícia-Regió Nord de Portugal, la

3. Vegeu A. d'Entremont, «El eje de desarrollo económico del Mediterráneo», *Butlletí Balear d'Economia*, núm. 4, hivern, Conselleria d'Economia i Hisenda, 1993, pàg. 45.

4. Vegeu «Per una xarxa de cooperació amb les illes del Mediterrani», *Butlletí Balear d'Economia*, núm. 4, hivern, Direcció General d'Economia, Conselleria d'Economia i Hisenda, 1993, pàg. 60.

5. Aquest Conveni va ser signat per l'Estat espanyol l'1 d'octubre de 1986 i ratificat el 10 de juliol de 1990 (BOE núm. 248, de 16 d'octubre de 1990; correcció d'errors, BOE núm. 260, de 30 d'octubre de 1990).

Comunitat de Treball dels Alps (ARGE-ALP), la Comunitat de Treball dels Alps i l'Adriàtic (ALPEN-ADRIA) o la Comunitat de Treball dels Alps Occidentals (COTRAO).⁶

3. Estudi de l'Acord IMEDOC

El 9 de maig de 1995 van firmar a Palma de Mallorca l'Acord constitutiu d'IMEDOC el president del Govern balear, el president del Consell Executiu de Còrsega i el president de la Regió Autònoma de Sardenya. Aquest Acord va ser una iniciativa de la Conselleria d'Economia i Hisenda del Govern balear, que es va començar a gestar a final de 1991 a partir d'un seguit de debats entre els diversos grups parlamentaris de les Illes Balears.⁷

L'Acord constitutiu d'IMEDOC és un text senzill que compta amb un llarg preàmbul, en el qual les parts exposen els motius pels quals decideixen concloure aquesta iniciativa de cooperació interregional. Els trets més significatius del preàmbul són la referència als vincles geogràfics i històrics que uneixen les tres regions, la política comunitària de foment de la cooperació entre les seves regions, l'absència de polítiques actives de defensa dels interessos de les regions comunitàries insulars i la referència a l'existència de tot un seguit de problemes comuns entre les tres comunitats insulars que les porten a establir instruments de cooperació i defensa dels seus interessos.

6. En relació amb els diversos organismes de cooperació transfronterera existents, vegeu M. Pérez González, «Algunas consideraciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», a *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pàg. 545-564; M. Bernad i Álvarez de Eulate, «La coopération transfrontalière régionale et locale», *Recueil des Cours*, VI, vol. 243, 1993, pàg. 293-418; M. T. Ponte Iglesias, «Les accords conclus par les autorités locales de différents États sur l'utilisation des eaux frontalières dans le cadre de la coopération transfrontalière», *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, núm. 2, 1995, pàg. 103-134; C. Fernández de Casadevante Romantí, «Fundamento jurídico de la cooperación transfronteriza: desarrollos recientes en el ámbito hispano-francés», *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (Aspectos políticos, económicos y de relaciones internacionales)*, Universitat del País Basc, 1994, pàg. 15-52; P. González Gómez del Miño, «La cooperación transfronteriza entre España y Francia», *La cooperazione transfrontaliera nel Mediterraneo. Aspetti giuridici e politici*, Università degli Studi di Sassari, Facoltà de Giurisprudenza, 1991, pàg. 189-230; N. Fernández Sola i E. Peralta Losilla, «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de la cooperación transfronteriza territorial», *RIE*, vol. 21, núm. 2, 1994, pàg. 499-527.

7. Així, el 18 d'octubre de 1991, el Grup Parlamentari PSM-EEM va presentar una proposició no de llei amb l'objectiu de promoure un marc de cooperació entre les Illes Balears, Còrsega, Sardenya, Malta i Sicília (BOPIB núm. 10, de 5 de novembre de 1991); posteriorment, el 18 de novembre de 1991, el Parlament autonòmic va adoptar una resolució en la qual s'instava oficialment el Govern autonòmic a enfortir i potenciar els vincles entre les illes citades (BOPIB núm. 14, de 18 de desembre de 1991). A partir d'aquestes resolucions, l'executiu autonòmic va elaborar un projecte d'acord de cooperació entre les Illes Balears, Còrsega i Sardenya, que es va presentar a Ajaccio (Còrsega) el 20 de juliol de 1994. Finalment, cal fer referència a altres dos documents preparatoris: la Declaració del Consell de Govern de 3 de novembre de 1994, en què l'executiu autonòmic expressa una clara voluntat de concloure un acord de cooperació amb els governs regionals de Còrsega i Sardenya, i la proposta d'acord fundacional d'IMEDOC (inicialment se'l va anomenar ISMEDOC —*Islas del MEDiterráneo Occidental*—), presentats el 3 de novembre de 1994 mateix per la Conselleria d'Economia i Hisenda del Govern balear.

D'altra banda, l'Acord constitutiu conté una petita part dispositiva recollida en cinc punts. En el primer punt es delimita clarament l'objectiu d'IMEDOC en assenyalar que es pretén crear «un marc de cooperació estable per a l'intercanvi d'experiències i la promoció dels interessos comuns davant de la Unió Europea». Al marge de l'establiment d'uns mecanismes de cooperació, propis d'aquest tipus d'acords, resulta interessant destacar que IMEDOC es configura com a plataforma de defensa dels interessos insulars del Mediterrani davant de les institucions europees, és a dir, IMEDOC neix amb una clara vocació de ser un *lobby*.⁸ Un altre aspecte important en l'anàlisi de l'articulat, el constitueix el tercer punt, on es fa referència als àmbits prioritaris de cooperació. Així, s'al·ludeix a l'«intercanvi d'experiències i *know how* entre les diverses administracions regionals que hi participen, el foment de la cooperació econòmica, social i cultural entre les societats i la promoció dels interessos comuns de les illes i de l'espai mediterrani». Aquesta clàusula és suficientment general com per comprendre qualsevol tipus de matèria en la qual les tres regions insulars tinguin interès de cooperar. Així, Payeras Alzina observa que «no s'exclou cap tema, en principi, però lògicament s'han definit alguns aspectes prioritaris, tals com la insularitat, el medi ambient, el turisme o la política comunitària».⁹ En el punt quart de l'Acord es disposa que IMEDOC es regirà mitjançant un reglament intern que s'encarregarà de desenvolupar l'Acord constitutiu. Amb l'adopció de l'Acord es va produir també l'aprovació del Reglament intern, que es refereix a qüestions diverses com l'estructura orgànica d'IMEDOC i les funcions de cada un dels òrgans (Comitè de Direcció, grups de treball i Secretaria Tècnica), la presa de decisions, la modificació de l'Acord i les qüestions de finançament. Finalment, l'últim punt conté una declaració d'intencions en la qual les parts es comprometen a donar suport a aquest Acord de cooperació i, d'acord amb l'esperit de cooperació, «a traslladar a les nostres societats l'esperit que l'impulsa».

3.1. Consideracions entorn de natura jurídica

A l'hora d'analitzar la natura jurídica de l'Acord IMEDOC cal fer referència al Conveni-marc europeu sobre cooperació transfronterera entre comunitats o autoritats territorials elaborat a Madrid el 21 de maig de 1980 a instàncies del Consell d'Europa.¹⁰ Aquesta convenció pretén crear el marc adequat perquè els ens territorials inferiors a l'Estat estableixin vincles de cooperació transfronterera en aquelles matèries que siguin de la seva competència. Si bé és cert que les regions estudiades no comparteixien *stricto sensu* unes fronteres comuns (ja que hi ha aigües internacionals entre elles) que permetin parlar pròpiament de cooperació transfronterera, l'Acord IMEDOC entraria dins de l'òrbita del Conveni-marc per tal com es tracta d'una «acció concertada tendent a reforçar i desenvolupar les relacions de veïnatge

⁸. Altres exemples de *lobby* regional els configuren el grup dels Quatre Motors d'Europa, format pel *land* de Baden-Württemberg (Alemanya), la Regió Roine-Alps (França), la Comunitat Autònoma de Catalunya i la Regió de la Llombardia (Itàlia), i el grup de l'Arc Atlàntic, on estan representats els interessos de les regions atlàntiques europees.

⁹. J. Payeras Alzina, «Les illes del Mediterrani occidental: una opció estratègica per a Balears», *Lluc*, núm. 794, setembre-octubre de 1996, pàg. 7.

¹⁰. *Supra*, nota 5.

entre comunitats o autoritats territorials» tal com es recull en l'article segon d'aquest text normatiu. Així, doncs, entenem que el concepte de *cooperació transfronterera* comprèn també els supòsits de relacions de veïnatge geogràfic, que en el cas dels integrants d'IMEDOC resulta evident.

L'apartat 1.2 del Conveni conté un seguit de disposicions relatives a l'«acció concertada transfronterera regional» que, en principi, podria constituir la base legal de l'Acord IMEDOC. Si bé els tres estats afectats per aquesta iniciativa regional de cooperació transfronterera (l'Estat espanyol, Itàlia i França) són part d'aquest Conveni, la seva posada en pràctica ha estat molt matisada pel fet que Espanya va formular una reserva al Conveni per la qual «el Regne d'Espanya [...] declara que en subordina l'aplicació efectiva a la signatura d'acords interestatals amb l'altra part contractant afectada. En defecte d'aquests, l'eficàcia dels convenis de col·laboració que subscriuguin les entitats territorials frontereres requerirà la conformitat expressa dels governs de les parts implicades». Igual que l'Estat espanyol, altres països part del Conveni van subordinar qualsevol iniciativa de cooperació transfronterera a la conclusió prèvia de tractats de cobertura (també anomenats «*umbrella agreements*»), l'objectiu essencial dels quals era fomentar i reconèixer de manera expressa aquest tipus d'iniciatives.¹¹

En el cas espanyol, l'absència en un primer moment d'acords de cobertura amb els països veïns no va comportar cap obstacle per al desenvolupament d'experiències i projectes de cooperació transfronterera,¹² ja que es va recórrer a la tècnica prevista de la notificació als governs dels estats respectius que, de manera expressa o tàcita, van donar el vistiplau en aquests acords de cooperació. En aquest sentit, Pérez González va observar que «*en ocasiones la técnica del acuerdo interestatal de cobertura es sustituida por la de habilitaciones internas paralelas de las autoridades centrales de los estados respectivos (sin que sea preciso que la autorización para actuar intervenga a priori o sea en todo caso expresa)*».¹³ Els problemes que la manca d'acords de cobertura implicaven s'han solucionat en part mitjançant la signatura del Tractat bilateral hispanofrancès sobre cooperació transfronterera entre ens territorials a Baiona el 10 de març de 1995,¹⁴ l'objectiu essencial del qual és regular i ordenar les diverses iniciatives de cooperació transfronterera que puguin dur a terme les regions i els ens locals a costat i costat dels Pirineus.

El que hem exposat no servirà per precisar la natura d'IMEDOC. Efectiva-

11. En aquest sentit, Ponte Iglesias fa referència a diversos acords de cobertura que han servit de font d'inspiració o de base legal a alguns acords de cooperació interregional i transfronterera, com «*el Convenio de 3 de mayo de 1985 entre Francia y Suiza que establece la Comunidad de Jura, la Convención de Benelux de 12 de septiembre de 1986 relativa a la cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales [...] la Convención de 19 de febrero de 1987 por la que se crea el Consejo de Lemán y el Acuerdo entre Holanda, la República Federal de Alemania y los Länder de Baja Sajonia y de Renania del Norte-Westfalia sobre cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales y otras instituciones públicas, de 23 de mayo de 1991*»; M. T. Ponte Iglesias, *loc. cit.*, pàg. 128.

12. N'és un bon exemple no solament IMEDOC sinó també les diverses comunitats de treball al·ludides en el punt 2 d'aquest treball.

13. M. Pérez González, *op. cit.*, pàg. 552. En aquest mateix sentit, vegeu J. A. Pavón Pérez, «*Protocolos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes*», REDI, vol. VIII, 1986, pàg. 406.

14. BOE núm. 59, de 10 de març de 1997.

ment, quan es va adoptar l'Acord IMEDOC no hi havia cap tipus d'acord entre els tres països afectats que autoritzés la conclusió d'acords transfronterers de cooperació.¹⁵ Així, es va recórrer a la tècnica alternativa de la notificació, tot i que no es va dur a terme de manera correcta. En la reserva formulada per l'Estat espanyol al Conveni-marc es va establir la notificació obligatòria de tots els acords de cooperació transfronterera als ministeris d'Afers Exteriors i d'Administracions Públiques.¹⁶ L'Acord IMEDOC solament va ser notificat al primer d'aquests ministeris. Així, el 28 de novembre de 1995, el president del Govern balear va enviar una nota al Ministeri d'Afers Exteriors i a la Secretaria d'Estat per a les Comunitats Europees en la qual se'ls comunicava la conclusió d'aquest Acord. Les autoritats del Ministeri d'Afers Exteriors van acceptar tàcitament aquest Acord, ja que no hi va haver cap tipus de resposta formal a la notificació. Còrsega i Sardenya també van notificar-lo a les autoritats competents respectives.

És especialment interessant analitzar el contingut de la notificació a les autoritats espanyoles, ja que l'executiu autonòmic balear hi va assumir clarament que la conclusió de l'Acord IMEDOC entrava dins de l'àmbit de les competències de la Comunitat Autònoma, de manera que s'excloïa així la competència estatal en la conclusió d'aquests acords. Així, les autoritats autonòmiques van exposar al ministre d'Afers Exteriors i al secretari d'Estat per a les Comunitats Europees que «efectivament, aquest Acord se circumscriu a les competències que reconeixen a la nostra Comunitat Autònoma la Constitució i l'Estatut d'Autonomia i que no afecta en res la competència en les relacions exteriors que l'article 93 de la Constitució reserva al Govern d'Espanya». Des del nostre punt de vista, cal fer un seguit d'observacions amb la finalitat d'aclarir el marc legal en el qual es mou IMEDOC. Si s'analitzen els àmbits d'actuació d'IMEDOC (als quals al·ludirem més endavant) resulta evident que entraria dins de l'àmbit material de les competències exclusives de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears que es recull en l'article 10 del seu Estatut. I,

15. França i Itàlia, igual que l'Estat espanyol, havien condicionat el desenvolupament del Conveni-marc sobre cooperació transfronterera a l'establiment d'acords de cobertura; vegeu M. Bernad i Álvarez de Eulate, *La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el nuevo contexto europeo*, Saragossa, 1992, pàg. 69. El problema de la cobertura legal d'IMEDOC es podria haver solucionat amb el Tractat de Bayona de 1995 sobre cooperació transfronterera (tot i que parcialment, ja que Itàlia no en forma part), però això no ha estat així, ja que l'article 2 del Tractat en cap cas al·ludeix a les illes Balears o a Còrsega com a regions que puguin desenvolupar activitats de cooperació transfronterera (segurament cal entendre que aquest error es deu al fet que els redactors del Tractat van aplicar un criteri estricte de «cooperació transfronterera», de manera que van excloure així les relacions de veïnatge entre les regions dels dos estats).

16. El procediment de la notificació a les autoritats estatals dels acords de cooperació transfronterera ha estat modificat substancialment amb l'entrada en vigor del Reial decret 1317/1997, d'1 d'agost, sobre comunicació prèvia a l'Administració general de l'Estat i la publicació oficial dels convenis de cooperació transfronterera de comunitats autònomes i entitats locals amb entitats estrangeres (BOE núm. 207, de 29 d'agost de 1997). En aquest Reial decret s'imposa, d'una banda, l'obligació de comunicar qualsevol projecte de cooperació transfronterera a la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials del Ministeri d'Administracions Públiques amb l'objectiu d'evitar qualsevol incompatibilitat amb el Conveni-marc i els tractats internacionals subscrits per l'Estat espanyol i, de l'altra, s'estableix la publicació oficial d'aquests acords de cooperació en nom d'una seguretat jurídica major (si bé IMEDOC és anterior a aquest Reial decret, la disposició transitòria estableix que la publicació oficial serà aplicable també als convenis subscrits abans del Reial decret).

precisament, el fet de ser titular d'aquestes competències en el pla intern implica, segons la teoria de les activitats amb relleu internacional formulada per Condorelli¹⁷ i posteriorment adoptada pel nostre Tribunal Constitucional,¹⁸ que la Comunitat Autònoma de les Illes Balears tindrà competència per concloure acords de cooperació amb altres ens regionals.¹⁹ Malgrat la clara vigència en el nostre sistema constitucional d'aquest principi, les autoritats autonòmiques van considerar necessari emfasitzar el fet que la conclusió de l'Acord IMEDOC en cap moment no afectava les competències exteriors del Govern de l'Estat. En tot cas, el que resulta sorprenent és el fet que en aquesta notificació es va fer referència a l'article 93 i no al 149.1.3 de la Constitució, com a títol atributiu de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de política exterior.

De l'anàlisi dels textos constitutius d'IMEDOC es pot observar que aquest es configura com un acord de natura eminentment política (així, en el primer punt de l'acord, s'al·ludeix a l'«establiment d'un marc estable de cooperació» sense cap tipus de força vinculant.²⁰ Ara bé, en el cas d'IMEDOC, aquesta manca de força jurídica vinculant en cap moment no ha implicat un obstacle per al seu bon desenvolupament. Un bon exemple en són els diversos grups de treball que s'han constituït i la gran quantitat de propostes de cooperació que s'han plantejat i que s'analitzaran més endavant.

Finalment, cal destacar que IMEDOC neix amb una clara vocació de ser un fòrum de cooperació sense personalitat jurídica. Per tant, IMEDOC es configura com una instància més aviat informal de promoció i defensa dels interessos insulars mediterranis.

3.2. *Contingut i abast*

En relació amb el contingut i abast de l'Acord cal recordar que els àmbits materials d'actuació d'IMEDOC tindran com a punt de referència les àrees priori-

17. L. Condorelli, «Le Regioni a statuto ordinario e la riserva statale in materia di rapporti internazionali», *Politica dei Diritto*, núm. 2, 1973, pàg. 233 i ss. En relació amb aquest concepte, vegeu també P. Pérez Tremps, *Comunidades autónomas. Estado y Comunidad Europea*, Ministeri de Justícia, Madrid, 1987, pàg. 61-84; C. Fernández de Casadevante Romani, «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: evolución reciente», a *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1996*, Tecnos, 1997, pàg. 269-318; G. Jáuregui Bereciartu, *Las comunidades autónomas y las relaciones internacionales*, Institut Basc d'Administració Pública, Oñati, 1986, pàg. 109-119; M. A. Arias Martínez, «Comunitats autònomes i relacions internacionals. Un estudi de jurisprudència constitucional», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, núm. 21, desembre de 1996, pàg. 343-371.

18. Vegeu, com a exemple, STC 54/1990, de 28 de març (BOE núm. 92, de 17 d'abril de 1990), STC 76/1991, d'11 d'abril (BOE núm. 115, de 14 de maig de 1991), STC 100/1991, de 13 de maig (BOE núm. 145, de 18 de juny de 1991), STC 80/1993, de 8 de març (BOE núm. 90, de 15 d'abril de 1993) i STC 165/1994, de 26 de maig (BOE núm. 151, de 25 de juny de 1994).

19. Així, Arias Martínez al·ludeix «a la participación en ferias, muestras o exposiciones, viajes, acuerdos de cooperación [la rodona és nostra], invitación de representantes de países extranjeros, apertura de oficinas de información e, incluso, la conclusión de acuerdos formales» com a actuacions de les comunitats autònomes amb una projecció exterior que són possibles en el nostre sistema constitucional. M. A. Arias Martínez, *loc. cit.*, pàg. 368.

20. Un exemple d'aquesta natura política és la Comunitat de Treball dels Pirineus, que «*está regida por su Acuerdo constitutivo que no tiene propiamente valor jurídico, pero constituye un compromiso mutuo de carácter no normativo que las ocho colectividades miembros signatarias respetan desde 1983*», M. Bernad y Álvarez de Eulare, *op. cit.*, pàg. 49.

tàries enumerades en el punt tercer de l'Acord si bé, com s'ha destacat anteriorment, qualsevol tipus de matèria que interessi a les parts implicades podrà ser objecte de cooperació. Les iniciatives són molt diverses i, com a exemple, podem citar la coordinació de posicions en el si del Comitè de les Regions, l'adopció de criteris comuns en relació amb la política regional de la Unió Europea, la participació conjunta en programes comunitaris, l'intercanvi d'experiències en matèria turística, cultural o de funcionament de les administracions públiques, la presentació conjunta de propostes o iniciatives a la Comissió Europea en relació amb la política mediterrània i insular de la Comunitat, el foment dels intercanvis econòmics entre illes o la promoció comercial turística i cultural exterior.

En resposta a les prioritats que es van plantejar en l'Acord constitutiu s'han creat cinc grups de treball: Insularitat i Desenvolupament Regional, Turisme i Cultura, Transports i Telecomunicacions, Agricultura i Pesca, i Medi Ambient i Ordenació del Territori.²¹

Entre les actuacions que s'ha proposat dur a terme dins del Grup d'Insularitat i Desenvolupament Regional cal referir-se al disseny d'iniciatives que tendeixin a intensificar la cooperació empresarial, la presentació de propostes conjuntes en el marc de les polítiques estructurals comunitàries, la realització d'estudis que promoguin el reconeixement de la insularitat com a element distintiu i, per tant, necessitat d'un tractament específic en l'àmbit comunitari,²² les iniciatives per la defensa

21. Els grups de treball existents van sorgir a partir de les primeres propostes que va presentar la presidència balear d'IMEDOC poc temps després que entrés en vigor, a diferència del Projecte d'acord que va presentar la Conselleria d'Economia i Hisenda del Govern Balear el 3 de novembre de 1994, que ja preveia la institucionalització de set grups de treball en el mateix text fundacional.

22. En aquest sentit, IMEDOC va dur a terme un seguit d'iniciatives tendents a aconseguir que en el si de la Conferència intergovernamental per a la reforma del Tractat de la Unió Europea es plantegés en el nou Tractat el reconeixement de l'especificitat de les regions insulars europees. Fruit d'aquests esforços, la Conferència de regions perifèriques marítimes de la Comunitat Europea (CRPM), que es va reunir els dies 5 i 6 de juny de 1997 a les Western Islands (Escòcia), va assumir la proposta presentada per IMEDOC i va proposar formalment que el nou Tractat, que en aquells moments s'estava gestant, recollís aquestes aspiracions. Efectivament, el Tractat d'Amsterdam ha reconegut en els seus articles els desavantatges que implica el fet insular, en establir en la nova redacció de l'article 130A que «La Comunitat es proposarà, en particular, reduir les diferències entre els nivells de desenvolupament de les diverses regions i el retard de les regions o illes menys afavorides, incloses les zones rurals.»

D'altra banda, en una declaració annexa al Tractat es torna a posar un èmfasi especial en aquest aspecte, en disposar que «La Conferència reconeix que les regions insulars sofreixen desavantatges estructurals vinculats al seu caràcter insular la permanència dels quals en perjudica el desenvolupament econòmic i social.

«La Conferència reconeix, per tant, que el dret comunitari ha de tenir en compte aquests desavantatges i que, quan això estigui justificat, podran prendre's mesures específiques a favor d'aquestes regions per tal d'integrar-les millor al mercat interior en condicions equitatives».

La nova redacció del Tractat d'Amsterdam no ha estat exempta de polèmica ja que, amb motiu d'una discussió que es va esdevenir al Parlament Europeu el 20 de gener passat, aquest va presentar una queixa davant del Consell (amb l'amenaça d'adreçar-se al Tribunal de Justícia) en entendre que la versió final de l'article 130A en cap moment no es corresponia amb la versió inicial que el Consell havia presentat a les altres institucions comunitàries. Així, mentre que a la versió inicial s'al·ludia «a les regions menys afavorides o les illes» (amb protecció genèrica de qualsevol illa europea), el nou article 130A solament al·ludeix a «regions o illes menys afavorides» (cosa que implica que aquelles illes amb uns nivells de renda alts [per exemple, les illes Balears, Còrsega, Sardenya, l'illa de Wight]

d'un estatut fiscal per a les illes del Mediterrani, la participació col·lectiva en iniciatives comunitàries i la creació d'una representació conjunta a Brussel·les (o la coordinació de les existents).

En el camp del turisme i la cultura, s'han plantejat també diverses propostes com l'intercanvi de formadors i alumnes d'hosteleria i turisme, l'establiment de rutes marítimoturístiques entre les illes, l'intercanvi d'experiències i *know how* de política turística, la participació conjunta en projectes comunitaris amb una projecció en el turisme, el desenvolupament del turisme rural i de noves formes de turisme, la comunicació dels ports esportius, la promoció d'activitats culturals, la promoció d'intercanvis entre les quatre universitats de les tres comunitats insulars,²³ la participació dels centres d'ensenyament secundari en el programa Comenius amb l'objectiu de fomentar l'intercanvi d'experiències professionals entre les tres regions o l'intercanvi d'experiències entre els respectius instituts d'Administració pública. Cal destacar que, en canvi, no ha tingut gaire èxit un projecte de cooperació tècnica entre museus, com tampoc un projecte de recuperació dels centres històrics.

D'altra banda, el Grup de Treball de Transports i Telecomunicacions s'ha proposat desenvolupar iniciatives en qüestions com l'estudi de la situació del transport marítim i aeri entre les illes i dels problemes de comunicació amb el continent, l'estudi sobre l'impacte de la liberalització de transport aeri, la participació conjunta en projectes d'innovació tecnològica o la participació en projectes comunitaris de R + D.

En l'àmbit d'agricultura i pesca s'ha presentat un seguit d'iniciatives en el marc dels grups de treball. Així, s'ha indicat un seguit de problemes comuns en aquests sectors com la incidència de la política agrícola comú (PAC), les agricultures insulars o el foment de l'intercanvi d'experiències i de *know how* en matèria agrícola. En el camp de la pesca s'ha posat de relleu un seguit de problemes comuns relacionats amb la gestió dels recursos pesquers de les illes²⁴ i, també, s'ha presentat un seguit de propostes per regular la pesca esportiva i la pesca de la llagosta. D'altra banda, Còrsega i Sardenya han presentat projectes de promoció conjunta del sector dels productes agraris transformats.

La cooperació també s'ha projectat a l'àmbit dels recursos naturals i del medi ambient a partir de la recent creació del Grup de Treball de Medi Ambient i Ordenació del Territori.²⁵ Així, s'ha estudiat presentar projectes conjunts en el marc del Programa INTERREG en qüestions relatives a l'ordenació del territori, recursos

quedaran excloses de qualsevol iniciativa comunitària que tendeixi a suplir els desavantatges que implica la insularitat). Així, doncs, el Tractat d'Amsterdam no respon de manera suficient a les aspiracions d'IMEDOC.

23. Així, el 27 de setembre de 1996 es va firmar un conveni-marc de cooperació acadèmica entre les universitats de Sàsser, Càller, Còrsega i les Illes Balears.

24. En aquests sentit, s'ha proposat la creació d'una única zona econòmica exclusiva per als països mediterranis de la Unió Europea. IMEDOC constata els múltiples problemes que l'existència d'aigües internacionals al Mediterrani implica per als recursos pesquers i n'insta la reducció o eliminació per mitjà de la definició i delimitació concertada, entre els estats afectats, d'una zona econòmica exclusiva de la Unió Europea en el conjunt del Mediterrani occidental.

25. Aquest Grup de Treball es va crear en l'última Cimera d'IMEDOC, el 26 i 27 de setembre de 1996 a Càller (Sardenya).

hídrics (projecte pilot per evitar la intrusió marina als aqüífers) i espais naturals (creació d'una reserva marina d'àmbit mediterrani). Alhora, es preveuen iniciatives conjuntes en l'àmbit d'aprovisionament i depuració d'aigües, en la gestió i aprofitament de residus i la conclusió d'acords de cooperació i intercanvi d'experiències en matèria d'extinció d'incendis.

IMEDOC també s'ha plantejat desenvolupar les seves activitats en l'àmbit de la sanitat. En aquest sentit, s'està estudiant el foment i transferència de *know how* en qüestions com les noves tecnologies aplicades a la sanitat, problemes derivats de la sanitat insular, assistència social i tercera edat.

3.3. Aspectes organitzatius

En relació amb els òrgans d'IMEDOC cal indicar que l'Acord constitutiu no fa cap referència a aquesta qüestió i, conseqüentment, ha estat el Reglament intern el que s'ha encarregat d'establir-los. En el punt tercer del Reglament es fa referència als «òrgans de treball», que es divideixen en tres, segons la seva importància i composició.

L'òrgan més important és el Comitè de Direcció, el qual està compost pel «presidents de les regions insulars o els seus representants». Aquest Comitè es configura com l'òrgan màxim d'orientació política, ja que establirà els objectius i les pautes a seguir en el marc de la cooperació.²⁶ Alhora s'estableix que cada regió presidirà el Comitè de Direcció per un període d'un any, que rotarà a la regió següent per ordre alfabètic.²⁷ D'altra banda, el Reglament intern disposa que el Comitè de Direcció es reunirà, com a mínim, un cop l'any amb l'objectiu d'aprovar el programa anual d'actuació i tants cops com ho cregui oportú.²⁸

Altres òrgans rellevants són els ja citats grups de treball, que es van encarregar pròpiament de formular propostes concretes de cooperació a partir de les directrius fixades pel Comitè de Direcció. El Reglament intern determina que aquests grups estaran formats pels consellers autonòmics (o les persones en qui deleguin) competents en la matèria que es tracti i els seus equivalents a Còrsega i Sardenya. L'ordre del dia dels grups de treball, com les discussions, seran dirigits pel representant regional de la regió insular que presideixi IMEDOC. De l'anàlisi d'aquest òrgan es

26. En una de les últimes cimeres d'IMEDOC (del 26 i 27 de setembre de 1996) es va acordar que cada regió s'encarregaria de coordinar tots els projectes relatius a algunes de les qüestions més rellevants; així, Còrsega és l'encarregada dels programes relatius a la insularitat, Sardenya de la participació del grup IMEDOC al programa MEDA (programes comunitaris per al desenvolupament de l'arc mediterrani) i les Illes Balears de gestionar la presentació de projectes en el marc de la iniciativa comunitària INTERREG 2C (iniciativa comunitària sobre la cooperació transnacional en l'ordenació territorial).

27. La primera presidència d'IMEDOC la va detenir les Illes Balears (del 9 de maig de 1995 al 27 de setembre de 1996), posteriorment va passar a Còrsega (d'octubre de 1996 a octubre de 1997) i actualment la deté Sardenya.

28. Fins ara s'han realitzat tres cimeres del Grup IMEDOC: la primera va tenir lloc el 9 de maig de 1995 a Palma de Mallorca, la segona del 18 al 20 d'octubre de 1995 a Ajaccio (Còrsega) i l'última el 26 i 27 de setembre de 1996 a Càller (Sardenya). Al marge d'aquestes cimeres, també resulta interessant fer referència a la presentació formal del Grup IMEDOC davant de les institucions comunitàries, que va tenir lloc el 27 de febrer de 1996.

pot deduir que es configura com un dels òrgans més importants de l'estructura d'IMEDOC, ja que els grups de treball són els que presenten fórmules i projectes que, al cap i a la fi, ajuden a consolidar el projecte IMEDOC com a mecanisme de cooperació insular.²⁹

En darrer terme, cal fer referència a la Secretaria Tècnica d'IMEDOC, que és l'òrgan encarregat de «coordinar els treballs de cooperació i assistir tècnicament els altres òrgans de treball». Les seves funcions més importants són «coordinar i preparar les reunions de treball dels altres òrgans d'IMEDOC», i també fer publicitat i informar de les activitats desenvolupades. El mateix Reglament intern determina la composició d'aquest òrgan i indica que estarà constituït per «membres del Centre Balears Europa, l'*Ufficio Rapporti con la Comunità Europea* de la *Presidenza della Giunta Regionale della Sardegna* i la *Mission des Relations Extérieures de la Méditerranée de la Collectivité Territoriale de Corse*», tots aquests experts en cooperació interregional i temes comunitaris.

3.4. Composició d'IMEDOC i noves adhesions

Com s'ha exposat anteriorment, la Resolució del Parlament Balear que instava l'executiu autonòmic a promoure la cooperació entre les illes del Mediterrani occidental limitava el seu àmbit geogràfic a les Illes Balears, Malta, Còrsega i Sicília.³⁰ Finalment es va adoptar un criteri funcional i es va restringir IMEDOC a tres regions insulars, ja que es pretenia crear un organisme eficaç que compregués ens amb problemes similars (s'excloïa així la creació d'un organisme més ampli, ja que els interessos representats serien més diversos i això menyscabaria l'eficàcia de tot el sistema). Ara bé, IMEDOC no exclou la possibilitat d'una adhesió futura de nous membres i el punt segon del Reglament intern disposa que això serà possible sempre que hi hagi una «aprovació unànime del Comitè de Direcció», per bé que fins ara no s'ha produït cap adhesió.³¹

4. Consideracions finals

En definitiva, IMEDOC sorgeix com una iniciativa més de cooperació transfronterera d'àmbit europeu que persegueix coordinar esforços i idees amb l'objecte de defensar els interessos de les regions insulars mediterrànies en el si de la Unió Europea. Si bé hi ha diversos organismes i associacions de representació dels inte-

29. L'activitat dels grups de treball revesteix una importància capital i un bon exemple d'això el constitueixen els cinc grups de treball que s'han creat i el gran nombre d'àmbits de cooperació que s'han definit i als quals s'ha al·ludit anteriorment.

30. Curiosament, en aquesta Resolució (*op. cit.*, nota 7) no s'al·ludia a l'illa de Sardenya, mentre que en la Proposició no de llei presentada pel Grup Parlamentari PSM-EEM (*ibidem*) i que va donar lloc a aquesta Resolució, sí que en feia referència.

31. A la cimera d'IMEDOC de setembre de 1996 es va plantejar la possible adhesió de Sicília, però no hi va haver acord, ja que la delegació balear va considerar que «abans d'incorporar nous membres cal consolidar l'estructura d'IMEDOC» (Conclusions del Comitè de Direcció reunit el 26 de setembre de 1996 a Càller —Sardenya).

ressos de les regions, com l'Assemblea de les Regions d'Europa (ARE), la Conferència de les Regions Perifèriques Marítimes de la Comunitat Europea (CRPM) o el Comitè de les Regions (CR), la pràctica ha demostrat que aquests organismes no defensen eficaçment els interessos de les regions insulars mediterrànies per ser massa singulars. Aquestes regions insulars presenten problemes molt concrets, derivats de la insularitat, cosa que en fa summament difícil la inclusió entre els interessos majoritaris de les regions europees continentals.

IMEDOC se situa dins de la dinàmica pròpia de la majoria dels acords de cooperació transfronterera, com a acord de natura merament política. IMEDOC no confereix drets ni imposa obligacions a les parts, sinó que solament procura un marc per al diàleg polític. Aquesta manca de força legal en cap moment no ha menyscabat el bon funcionament d'IMEDOC, i un bon exemple d'això el constitueix la gran quantitat de propostes i projectes conjunts que s'han desenvolupat.

La feina dels cinc grups de treball existents ha estat molt positiva i es pot considerar que les qüestions de major relleu per a la promoció dels interessos insulars estan suficientment cobertes per aquests grups de treball. Alhora, cal tenir en compte que IMEDOC solament compta amb dos anys escassos de vida i, lògicament, això n'ha condicionat els resultats. En aquest sentit, l'última cimera d'IMEDOC celebrada el setembre de 1996 a Càller (Sardenya) ha representat un punt d'inflexió en la seva història, ja que s'han adoptat projectes concrets i ambiciosos que han posat en relleu la seriositat del marc de cooperació creat (n'hi ha prou de citar la participació conjunta en el Programa INTERREG 2C, en el Programa MEDA, les múltiples iniciatives en defensa d'un reconeixement en l'àmbit comunitari del fet insular o el Conveni-marc de cooperació acadèmica i científica celebrat entre les universitats de les tres regions). Alhora, el reconeixement en el nou Tractat d'Amsterdam dels desavantatges que en l'àmbit econòmic implica la insularitat ha estat sobretot un assoliment que es pot atribuir a les diverses iniciatives que va engegar IMEDOC.

Ara bé, IMEDOC ha hagut d'enfrontar-se a un seguit de qüestions que, en major o menor mesura, n'amenaçaven el bon desenvolupament. N'hi ha prou de citar, en aquest sentit, la manca de coneixement per les parts de les llengües oficials de les altres regions (espanyol, català, francès i italià), la submissió de les decisions a les autoritats polítiques i la influència dels períodes electorals o les dificultats que l'existència d'un sostre competencial diferent entre les tres regions ha implicat en la presentació de projectes comuns.

Així, doncs, IMEDOC reflecteix clarament la importància progressiva de les regions en el procés de construcció europea. Les regions són conscients que és necessari crear mecanismes de defensa dels seus interessos, ja que freqüentment són ignorats pels estats. Europa no pot ser resultat de la mera confluència d'interessos estatals i, per tant, les iniciatives de cooperació tant entre regions com entre ens locals constitueixen, des del nostre punt de vista, un element més de legitimació, ja que el que es pretén és que les institucions europees prenguin més en consideració els interessos dels ens subestats. I això, lògicament, redundarà en benefici dels ciutadans, ja que aquests veuran més ben representats els seus interessos i aspiracions.