

EL TRACTAT DE BAIONA: UN ÈXIT RELATIU PER AL DESENVOLUPAMENT DE LA COOPERACIÓ TRANSFRONTERERA EN L'ÀMBIT DE LA FRONTERA FRANCOESPANYOLA

Olivia Tambou*

Sumari

- Introducció.
- 1. Les aportacions del Tractat de Baiona.
 - 1.1. La competència de les entitats fronteres per establir convenis de cooperació.
 - 1.1.1. Possibilitat per part de les entitats infraestatsals d'iniciar operacions de cooperació transfronterera.
 - 1.1.2. Possibilitat per part de les entitats territorials d'establir convenis de cooperació transfronterera.
 - 1.2. La delimitació del règim de la cooperació transfronterera en l'àmbit de la frontera francoespanyola.
 - 1.2.1. Dret aplicable als convenis.
 - 1.2.2. Altres precisions.
 - 1.3. La introducció d'instruments institucionals per al desenvolupament de la cooperació transfronterera.
 - 1.3.1. Els organismes de cooperació transfronterera.
 - 1.3.2. La Comissió francoespanyola de cooperació transfronterera.
- 2. Les ambigüitats del Tractat de Baiona.
 - 2.1. L'ambigüitat semàntica del Tractat de Baiona.
 - 2.1.1. Absència d'utilització coherent del concepte de cooperació transfronterera.
 - 2.1.2. Raons susceptibles d'explicar aquesta incoherència flagrant.
 - 2.1.3. Crítica a aquesta distorsió semàntica.
 - 2.2. L'ambigüitat geogràfica del Tractat de Baiona.
 - 2.2.1. L'absència de l'Estat andorrà.
 - 2.2.2. Abast de l'absència de l'Estat d'Andorra.
 - 2.3. Les ambigüitats jurídiques del Tractat de Baiona.
 - 2.3.1. Limitacions dels instruments institucionals previstos per al desenvolupament de la cooperació transfronterera.
 - 2.3.2. Límits de la delimitació del règim de la cooperació transfronterera.
- Conclusió.

Introducció

El 10 de març de 1995 es va signar un tractat relatiu a la cooperació transfronterera entre França i Espanya¹ a Baiona. Aquest tractat s'afegeix als instruments con-

* *Maître de conférences* en dret públic de la Universitat d'Angers, membre del Centre d'Investigacions Europees de Rennes-CEDRE (IODE, UMR-CNRS 6050), Universitat de Rennes I, Pol europeu «Jean Monnet».

1. Vegeu el Decret francès núm. 97-322, de 2 d'abril de 1997, que estableix la publicació d'aquest Tractat, JORF d'11 d'abril de 1997, pàg. 5507. Vegeu l'Informe del Ministeri d'Administracions Públiques espanyol (MAP), *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*, Madrid, desembre de 1997. Vegeu, igualment, Carlos Fernández de Casadevante Romaní, «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1997, pàg. 304; *idem*. «Le traité de Bayonne», *RGDI*, 1998, pàg. 306.

vencionals de delimitació de la frontera francoespanyola adoptats en aquesta mateixa ciutat del País Basc francès entre el 1856 i el 1866.²

El segle que ha transcorregut des d'aquests actes convencionals explica que tinguin un abast sensiblement diferent. Els antics tractats de Baiona es refereixen al règim de la frontera francoespanyola³ i s'han de situar entre les manifestacions de la cooperació transfronterera intergovernamental.

El recent Tractat de Baiona té un altre significat. Consisteix en un tractat de «cobertura»⁴ establert entre tots dos estats fronterers a fi de permetre que alguns dels seus ens territorials duguin a terme operacions de cooperació transfronterera per mitjà de convenis.⁵

El context jurídic espanyol explica la necessitat de procedir a l'adopció d'aquest Tractat. Les competències de les comunitats autònomes en matèria de cooperació transfronterera han estat projectades d'acord amb l'article 149.1.3 de la Constitució espanyola, precepte en què s'estableix la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals. L'article esmentat ha generat nombrosos conflictes entre el govern central i les comunitats autònomes relatius a l'abast exacte del concepte de «relacions internacionals».⁶

En un primer moment, el Tribunal Constitucional espanyol va considerar que la totalitat de les competències en matèria de relacions internacionals corresponien en exclusiva als òrgans estatals. Això incloïa totes les activitats o contactes que tinguessin una dimensió internacional encara que no fossin fonts directes d'obligacions ni impliquessin un exercici de sobirania. No importava gaire que aquests contactes no tinguessin cap incidència sobre la política exterior de l'Estat o que no

2. Per a una anàlisi d'aquests tractats i de la frontera pirinenca, vegeu Carlos Fernández de Casavante Romaní, *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, Edit. Harriet, Baiona, 1989, especialment pàg. 91 i seg. Vegeu, també, J. R. Remacha Tejada, «La frontera pirenaica», *Anuario de Derecho Internacional*, 1975, II, especialment pàg. 255.

3. Aquests tractats van crear la Comissió Internacional dels Pirineus, comissió encarregada de soldre tots els problemes que se'n puguin derivar de la interpretació i de vetllar per la seva aplicació correcta. Sobre aquesta Comissió, vegeu l'article i l'obra precedents, com també l'article de J. Sermet, «Le centenaire de la Commission internationale des Pyrénées», *Revue d'histoire diplomatique*, 1976, gener-juny.

4. Aquesta terminologia és utilitzada per alguns autors, com M. Pérez Álvarez, «La coopération interrégionale et sa possible couverture conventionnelle», a «Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe», LGDJ, 1993, pàg. 101.

5. Sobre l'existència de diversos nivells de cooperació transfronterera (nivell intergovernamental i nivell de les entitats territorials) i sobre la complementaritat d'aquests nivells, vegeu M. Bernard i Álvarez de Eulate, «La coopération transfrontalière», *Recueil de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1993, VI, núm. 243, pàg. 297, especialment pàg. 359; i 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 européen*, 1995, pàg. 103, especialment pàg. 107.

6. Pel que fa a aquesta qüestió, vegeu Oriol Casanova i Rosa, «La acción exterior de las comunidades autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales», a *Acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades*, Vitòria-Gasteiz, 1994, pàg. 43; vegeu, igualment, la tesi de L. Burgogue-Larsen, *L'Espagne et la Communauté Européenne, l'État des autonomies dans le processus d'intégration européenne*, Études européennes, 1995, especialment pàg. 61. Per a una il·lustració de l'actualitat d'aquest debat, vegeu l'assumepte relatiu a la sessió del Parlament kurd a la seu del Parlament basc, actualment pendent d'una resolució del Tribunal Constitucional, vegeu *La Vanguardia* de 15 d'abril de 1999, pàg. 22.

posessin en joc la responsabilitat de l'Estat espanyol enfront d'altres estats.⁷ La interpretació esmentada no permetia cap marge de maniobra a les comunitats autònomes, les quals plantejaven la possibilitat de diferenciar entre les relacions internacionals i les activitats de «relleu internacional»,⁸ activitats lligades a l'exterior però que no envaïen la política exterior de l'Estat. Es tractaria essencialment de permetre a les comunitats que establissin accions de promoció exterior tant en el pla econòmic i social com en el cultural.

La jurisprudència constitucional recent sembla que es va decantant a poc a poc per aquesta última opció. El Tribunal Constitucional ha optat per una definició restrictiva de la noció de relacions internacionals.⁹ La reserva de l'article 149.1.3 s'aplicaria, per tant, a les relacions d'Espanya amb altres estats independents i sobirans, la qual cosa inclouria només la possibilitat d'establir tractats internacionals, de representar l'Estat a l'exterior (*ius contrahendi* i *ius legationis*), com també la creació d'obligacions internacionals i la responsabilitat internacional de l'Estat.

Aquesta evolució hauria d'incloure Espanya a admetre que el nucli essencial de la cooperació transfronterera infraestatal, és a dir, la possibilitat per a les entitats territorials d'establir relacions amb altres entitats territorials estrangeres, no va en contra del monopoli de l'Estat en matèria de relacions internacionals.

Però aquesta interpretació de l'article 149.1.3 no inclou la possibilitat que les comunitats autònomes estableixin convenis de cooperació transfronterera amb altres entitats territorials estrangeres.¹⁰ En aquest sentit s'entenia la reserva¹¹ adoptada pel Govern espanyol durant la ratificació del Conveni marc europeu de Madrid.¹²

7. Vegeu la Sentència 137/1989, de 20 de juliol, i el comentari de M. Pérez González a *Revista Española de Derecho Internacional*, 1990, pàg. 198.

8. Concepció presa de la doctrina italiana. Sobre aquest punt, vegeu Gurutz Jauregui Bereciartu, *Las comunidades autónomas y las relaciones internacionales*, Oñati, 1986, especialment pàg. 159.

9. Vegeu la Sentència 165/1994, de 26 de maig, en la qual el Tribunal consagra la constitucionalitat de dos decrets del Govern basc: el primer estableix la creació d'un gabinet per als afers comunitaris que tenia per missió afavorir les relacions entre les institucions comunitàries i coordinar les relacions entre aquestes institucions i les del País Basc. El segon, sobre l'obertura d'una oficina del País Basc a Brussel·les, que es constituïa com una delegació d'aquest gabinet. Sobre aquesta Sentència, vegeu els comentaris de Manuel Pérez González, «La onda regional en Bruselas y el ámbito del poder exterior», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, núm. 3, 1994, pàg. 889, o fins i tot Cesáreo Gutiérrez Espada, «La búsqueda por las comunidades autónomas de su presencia directa en y ante las comunidades europeas», *Gaceta Jurídica de la CE*, 1994, pàg. 169.

10. En aquest sentit, vegeu el Dictamen núm. 46.342 del Consell d'Estat espanyol relatiu al Conveni marc de Madrid i el Dictamen 1874/1994 relatiu a l'acord entre França i Espanya respecte al pont de Coustouges. En aquests dos dictàmens, aquesta impossibilitat per a les comunitats autònomes d'establir convenis de cooperació transfronterera es relaciona amb la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals.

11. Vegeu el BOE de 16 d'octubre de 1990.

12. Sobre aquest Conveni, vegeu E. Decaux, «La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales ou autorités locales», *RGDIP*, 1984, pàg. 557; G. de Albiol, «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *Revista de Instituciones Europeas*, 1983, especialment pàg. 455 i seg.; i M. A. Clotet i Miró, *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa, la obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Madrid, Civitas, 1992, especialment pàg. 257 i seg.

Segons els termes d'aquesta reserva, l'aplicació del Conveni marc estava subordinada a l'adopció d'un tractat de cobertura interestatal pel qual s'autoritzaria les entitats territorials interessades a formalitzar convenis transfronterers.¹³ Així, des de la part espanyola, el Tractat de Baiona responia a una necessitat jurídica.

Des de la part francesa, l'adopció del Tractat de Baiona s'havia d'analitzar com una manifestació suplementària de la voluntat política d'afavorir el desenvolupament de la cooperació transfronterera dins una Europa sense fronteres. La Llei de 6 de febrer de 1992, que consagrava la competència general de les entitats territorials per subscriure convenis amb altres entitats estrangeres,¹⁴ va ser certament el punt de partida d'aquesta nova actitud governamental francesa. A això cal afegir l'adopció de tractats com el tractat francoitalià,¹⁵ signat el 2 de novembre de 1993, i l'acord de Karlsruhe signat amb la República Federal Alemanya, Luxemburg i Suïssa.¹⁶

Pel que fa al Tractat de Baiona, han calgut prop de set anys perquè França i Espanya s'hagin posat d'acord sobre el text adoptat definitivament,¹⁷ ja que les primeres negociacions entre tots dos governs van tenir lloc a Madrid el 1989. Aquest llarg període de negociació s'explica pels diferents canvis polítics que hi ha hagut en cadascun dels estats durant les negociacions. L'existència de reticències originals¹⁸ per part dels dos països ha pogut tenir igualment un paper gens menyspreable en els endarreriments que s'hi han enregistrat.

Aquesta llarga gestació permet establir un primer balanç positiu. La mateixa existència del Tractat de Baiona constitueix un pas important en el desenvolupament de la cooperació transfronterera en aquesta zona geogràfica. L'aportació del Tractat de Baiona ha estat proposar per primer cop un marc jurídic per a les accions

13. «El Regne d'Espanya, amb referència al paràgraf segon de l'art. 3 del Conveni, declara que subordina la seva aplicació efectiva [del Conveni marc europeu] a l'establiment d'acords amb l'altra part contractant afectada. En absència d'aquests, l'eficàcia dels convenis de col·laboració que subscriu entitats territorials frontereres requereix la conformitat expressa dels governs de les parts implicades.»

14. Vegeu l'art. L. 1112-1 i seg. del Codi general francès de les entitats locals.

15. Vegeu el Decret francès núm. 96-8, de 2 de gener de 1996, que estableix la publicació d'aquest acord, JORF de 6 de gener de 1996. Vegeu *La coopération franco-italienne, Colloque Nice, 24 et 25 octobre 1996*, Collection travaux et recherches de l'Institut du droit de la paix et du développement de Nice-Sophia Antipolis, Centre d'Étude et de Recherche sur l'administration locale, Niça, 1997.

16. Vegeu el Decret francès de publicació núm. 97-798, de 22 d'agost de 1997, JORF de 29 d'agost de 1997. Aquest acord ha estat igualment publicat per la *Revue de la Coopération transfrontalière*, núm. 1, març 1996, pàg. 23, amb un comentari de H. Perrot, pàg. 35; B. Perrin, «Coopération transfrontalière des collectivités locales; contenu et limites de l'accord quadrilatéral de Karlsruhe», RA, 1996, pàg. 81 i seg.

17. El Tractat ha estat ratificat finalment per França el 30 de desembre de 1996, i el 10 de març de 1997 per Espanya.

18. França havia expressat una reserva idèntica a la d'Espanya en el Conveni de Madrid, si bé aquesta reserva va ser retirada el 1995. Vegeu el Decret francès núm. 95-913, de 5 d'agost de 1995, JORF de 15 d'agost. Sobre la posició de França anteriorment a la Llei de 1992, vegeu Bertrand Mathieu, «Les relations extérieures des régions, des actions en plein développement dans un cadre juridique mal adopté», LPA, 15 de juny de 1990, núm. 72, pàg. 7; M. Prieur, «Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale», RFDA, 1985, pàg. 322; Y. Luchaire, «Les fondements juridiques des relations extérieures des régions françaises», *Cahiers du CRAPS*, 1988, vol. 5, pàg. 17.

de cooperació transfronterera entre les entitats infraestats sobre la frontera francoespanyola. Aquesta aportació no és gens menyspreable tenint en compte que la cooperació en aquesta zona ha estat àmpliament deficitària en relació amb altres fronteres europees, particularment les del nord d'Europa.¹⁹ Per tant, cal aplaudir l'objectiu d'aquest Tractat, que és posar fi als bloquejos jurídics que frenaven el desenvolupament de la cooperació infraestatal francoespanyola.

Cal matisar ràpidament, però, aquest primer judici. L'anàlisi del Tractat de Baiona revela que algunes de les seves disposicions són ambigües. La necessitat d'arribar a un compromís entre diverses lògiques diferents, tant entre els dos estats com entre aquests estats i les entitats territorials afectades, explica a bastament aquestes ambigüitats. Les entitats territorials volen aprofitar el clima favorable en el si d'Europa per al sorgiment d'un dret general de la cooperació entre entitats infraestats de diferents estats. Consideren un deure l'obtenció de garanties i de nous drets, la qual cosa els garanteix un marge de maniobra més gran. Els governs centrals estan obligats a reconèixer la cooperació entre les seves entitats infraestats sota la pressió dels fets i de les reivindicacions de les seves entitats públiques. Davant d'això, han establert un marc jurídic que les entitats infraestats encara consideren massa rígid i restrictiu per permetre'ls un veritable desenvolupament de la seva cooperació. Aquesta apreciació es veu molt sovint complicada per la persistència de «vells dimonis» pel que fa a les relacions de cadascun dels estats amb les seves entitats infraestats. És fàcil relacionar sistemàticament les insuficiències del Tractat de Baiona amb el caràcter en el fons jacobí de l'Estat francès o amb les rivalitats entre centre i perifèria en el marc del règim autonòmic espanyol.²⁰ La comparació amb altres fronteres testimonia que la cooperació transfronterera planteja dificultats enormes.

Les entitats infraestats van reivindicar la modificació²¹ del Tractat de Baiona fins i tot des del moment mateix que va entrar en vigor.²² Hi havia por que aquesta hostilitat transformés el comentari del Tractat de Baiona en la «crònica d'una mort

19. Per a una il·lustració material d'aquest dèficit a través d'estudis comparatius de la cooperació transfronterera europea, vegeu *Le guide pratique de la coopération transfrontalière*, redactada per l'Association des régions frontalières européennes i publicada per la Comissió Europea, 1997. Vegeu, igualment, el nostre estudi *La coopération transfrontière à l'échelle de la Catalogne*, «Documents de debat» 13/00, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona, agost de 1999, 228 pàgines.

20. Sobre aquestes relacions en el si de l'Estat autonòmic, vegeu P. Bon, «Espagne: l'État des autonomies», a *L'État autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?*, sota la direcció de C. Bidegaray, París, Economica, 1994, pàg. 113-133; F. Moderne, *Les autonomies dans la Constitution espagnole*, París, Economica, 1981; P. Deyon, *Régionalisme et régions dans l'Europe des quinze notamment le chapitre sur les États «régionalisés»*, Bruylant Editions locales de France, Tolosa, 1997, pàg. 51-67; W. Genieys, «L'Espagne des autonomies: les élites périphériques face à l'État», a *Les paradoxes des régions en Europe*, sota la direcció de P. le Gals i C. Lesquesne, Edition La Découverte, pàg. 165-178; W. L. Bernecker, «L'État central unitaire face à la périphérie nationaliste: le modèle espagnol», a *Fédéralisme et centralisme: l'avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français*, sota la direcció de G. Ammon i M. Hartmeier, Economica, París, 1998, pàg. 111-139. Per a una comparació interessant entre els models de construcció de l'estat-nacional francesa i espanyola, vegeu J. M. Izquierdo, «La question nationaliste en pays basques», a *La construcción del espacio vasco-aquitano*, dirigit per A. Borja, F. Letamendia i K. Sodupe, Universitat del País Basc, Bilbao, 1998, especialment pàg. 276.

21. Vegeu les reivindicacions plantejades per la Comunitat de Treball dels Pirineus en el XVI Consell Plenari de la CTP del dies 11 i 12 de juny de 1998.

22. El Tractat de Baiona va entrar en vigor el 24 de febrer de 1997.

anunciada». La creació recent del consorci Bidasoa Txingudi,²³ primer organisme públic francoespanyol de cooperació transfronterera entre entitats locals, l'existència d'una societat d'economia mixta local transfronterera, i l'adopció d'un conveni transfronterer entre la Comunitat Foral de Navarra i el Departament dels Pirineus Atlàntics,²⁴ amorteixen aquesta aprehensió.

Els endarreriments comesos en l'adopció i en l'aplicació del Tractat demostren la complexitat dels problemes inherents al desenvolupament de la cooperació transfronterera sobre aquesta zona. L'apreciació crítica del Tractat de Baiona passa, en conseqüència, per avaluar les aportacions del Tractat i també les ambigüitats que deixa plantejades.

1. Les aportacions del Tractat de Baiona

El preàmbul del Tractat de Baiona permet comprovar molt aviat quines són les aportacions del Tractat. «Conscients del dinamisme de la cooperació entre les entitats territorials», els estats han pretès fixar les bases «d'un marc jurídic apropiat que permeti l'aplicació dels principis continguts en el Conveni marc de Madrid.»

El Tractat es dedica a regular tres aspectes crucials. Consagra la competència de les entitats frontereres per establir convenis de cooperació. Estableix tota una sèrie de precisions que permeten aclarir el règim de la cooperació transfronterera dins l'àmbit de la frontera francoespanyola. I, finalment, disposa els instruments institucionals que han de servir de suport per a les operacions de cooperació transfronterera.

1.1. *La competència de les entitats frontereres per establir convenis de cooperació*

El Tractat de Baiona reconeix expressament que les entitats territorials poden emprendre operacions de cooperació transfronterera. Aquestes operacions s'han de dur a terme per mitjà de convenis de cooperació transfronterera establerts entre les entitats franceses i espanyoles.

L'anàlisi d'aquests dos punts permetrà mesurar millor l'aportació del Tractat de Baiona respecte al règim anterior.

1.1.1. Possibilitat per part de les entitats infraestatals d'iniciar operacions de cooperació transfronterera

L'article 3, apartat primer, del Tractat consagra la possibilitat per part de les entitats frontereres de cooperar entre elles, i n'aporta dues precisions.

L'objecte de la cooperació ha de pertànyer «en virtut del dret intern de cadascuna de les parts contractants, a l'àmbit competencial d'una i altra entitat territorial».

23. Aquest organisme va ser creat el 23 de desembre de 1998 entre les ciutats d'Hendaia, Irun i Hondarribia a la frontera bascofrancesa. Vegeu el nostre comentari «Le consorcio Bidasoa-Txingudi: premier organisme public franco-espagnol de coopération transfrontalière entre entités locales», *Quadrern de Treball*, núm. 32, de l'Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 1999.

24. Vegeu el BOE de 31 de març de 1998, pàg. 10986. A aquest conveni, s'hi farà referència més endavant.

La cooperació transfronterera no és un mitjà que permeti a les entitats locals qüestionar la distribució interna de competències. Es tracta simplement de possibilitar que les entitats infraestatsals exerceixin més enllà de les seves fronteres les competències que els corresponen segons el dret intern. L'atribució d'aquesta capacitat recolza en el postulat de la impossibilitat o de la ineficàcia de resoldre separatament certs problemes als quals s'enfronten les entitats infraestatsals d'una banda i l'altra de la frontera.

Per això no ha de sorprendre que l'article 3, paràgraf 1, assenyali que perquè les entitats puguin iniciar operacions de cooperació transfronterera hagin de justificar l'existència d'«un interès comú». Aquesta condició apareix d'una manera evident com el fonament de qualsevol acte de cooperació i sigui quin sigui l'àmbit d'actuació.

Malgrat tota la seva lògica, l'article 3 no resol el principal problema jurídic inherent a la cooperació transfronterera. L'organització territorial de l'Estat espanyol²⁵ en comunitats autònomes, províncies i municipis difereix sensiblement de la de l'Estat unitari francès. Les profundes diferències que separen el sistema de distribució de competències d'aquests dos estats són susceptibles d'adoptar quatre manifestacions diverses.

Les entitats infraestatsals situades en el mateix nivell a l'interior de cadascun d'aquests ordenaments jurídics poden disposar de competències sensiblement diferents. L'amplitud i la naturalesa de les competències de les regions franceses poden semblar en general relativament limitades en comparació amb les de les comunitats autònomes espanyoles. Inversament, les competències dels departaments francesos poden ser més àmplies que les de les províncies espanyoles. A això cal afegir que certes estructures locals existents a Espanya no troben el seu equivalent a França.²⁶

A aquests primers elements de distinció s'afegeix el fet que l'Estat autonòmic espanyol implica una diversitat de règims juridicopúblics entre les diferents comunitats autònomes, mentre que en principi la descentralització francesa ofereix un marc jurídic unitari entre les diferents entitats locals de la mateixa categoria.²⁷ A Espanya, cada comunitat autònoma disposa de competències particulars establertes en el respectiu estatut d'autonomia.

25. Vegeu les referències citades a la nota 20.

26. Vegeu, per exemple, el concepte de «comarca», entitat local que forma part de l'organització territorial catalana. La institució de la comarca no té equivalent a França. La comarca es pot definir com una entitat local supramunicipal que agrupa diversos municipis limítrofs. Es tracta d'una figura estretament lligada a la història recent de Catalunya. Posteriorment, aquesta figura ha estat adoptada per la major part de les altres comunitats autònomes i s'ha consagrat en la Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local, de 2 d'abril de 1985 (en endavant, LBRL). L'organització comarcal de Catalunya es troba regulada actualment en la Llei 6/1987, de 4 d'abril. Per a més informació sobre el concepte de comarca, vegeu S. Reig, *La communauté autonome de Catalogne, un modèle de région*, Presses universitaires de Perpignan, 1995, especialment pàg. 170 i seg.; M. Àngels Arróniz i Morera de la Vall, «L'organització comarcal», a *Autonomies*, núm. 21, desembre de 1996, pàg. 135; i A. J. Ferreira Fernández, *Régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, CEDECS, Barcelona, 1999, amb nombroses referències bibliogràfiques en castellà i català.

27. Som conscients que aquest principi tendeix cada cop més a deformar-se per l'adopció de regles específiques per a determinades entitats territorials.

Finalment, caldria assenyalar una última divergència profunda entre tots dos sistemes jurídics lligada estretament a l'anterior. El règim jurídic francès al voltant de la descentralització fixa el principi d'interdicció de la tutela d'una col·lectivitat sobre una altra,²⁸ mentre que part dels principis relatius a l'organització territorial a Espanya es regulen pels estatuts d'autonomia, la qual cosa implica un cert control de les comunitats autònomes sobre els ens locals que comprèn el seu territori.²⁹

Aquestes diferències no deixaran de plantejar problemes a les entitats franceses i espanyoles que vulguin cooperar entre elles. El gran nombre de possibilitats que projecta el Tractat de Baiona limita aquestes dificultats en un aspecte. Les entitats territorials són lliures per establir operacions de cooperació transfronterera amb les entitats infraestatsals que triïn sempre que estiguin dins el perímetre del Tractat de Baiona. La cooperació entre una comunitat autònoma i un departament francès és permesa. Aquest tipus de cooperació potser permet salvar el problema de l'absència d'homogeneïtat de competències entre els nivells equivalents de les entitats territorials de tots dos estats. Igualment, constitueix un avantatge l'absència de límit quant al nombre d'entitats territorials que poden participar en l'operació de cooperació. Les diferències respecte a la distribució de competències entre els dos estats poden justificar la cooperació de diverses col·lectivitats franceses de nivell diferent amb una entitat territorial espanyola. En aquest darrer cas, s'ha de controlar particularment que aquesta cooperació no provoqui que una entitat territorial envaeixi les competències d'una altra.

1.1.2. Possibilitat per part de les entitats territorials de subscriure convenis de cooperació transfronterera

L'article 3, paràgraf 2, indica que «l'establiment de convenis de cooperació transfronterera entre entitats territorials [...] ha de constituir el mitjà per a la cooperació transfronterera en el marc del present Tractat».

La realització d'operacions de cooperació transfronterera se subordina, per tant, a la formalització d'un conveni de cooperació transfronterera entre les diferents entitats infraestatsals. S'hi poden distingir dos tipus de convenis. Es pot tractar de convenis que permetin la realització d'operacions concretes i puntuals de cooperació transfronterera. És el cas del conveni establert entre la Comunitat Foral de Navarra i el Departament dels Alts Pirineus. Aquest conveni preveu simplement les condicions relatives a l'execució i el finançament d'un estudi i analitza l'oportunitat del tren d'alta velocitat entre Navarra i França.³⁰ També pot

28. La possibilitat d'una certa tutela indirecta per mitjà de subvencions relativitza aquest principi.

29. Pot haver-hi diferències notables entre les comunitats autònomes. La Generalitat de Catalunya constitueix, per exemple, una comunitat fortament centralitzada, mentre que el País Basc assegura una enorme autonomia a les províncies amb el seu sistema foral. Per a un estudi de les relacions entre les comunitats autònomes i la seva Administració local, vegeu M. Sánchez Morón, «Las comunidades autónomas y la Administración local», a *El Estado de las autonomías*, vol. IV, A. Jiménez Blanco, J. Martínez Simancas, pàg. 3932.

30. Aquest conveni ha estat publicat en el BOE de 31 de març de 1998, pàg. 10986.

consistir en un conveni que estableixi la creació d'un organisme de cooperació transfronterera com, per exemple, el del consorci Bidasoa Txingudi ja esmentat més amunt.³¹

La competència de les entitats territorials per establir convenis de cooperació transfronterera hi apareix consagrada clarament. L'article 12, paràgraf 1, permet avaluar la gran aportació del Tractat de Baiona respecte al procediment anterior que havien de seguir les entitats espanyoles per formalitzar convenis de cooperació transfronterera. Aquestes havien d'obtenir «l'aprovació expressa i prèvia del Govern espanyol». El caràcter limitatiu d'aquest antic procediment és evident. A partir d'ara, els convenis només hauran de cursar una comunicació prèvia al Ministeri d'Administracions Públiques,³² el qual podrà atorgar la seva aprovació de manera tàcita. La negativa del Ministeri només es pot fonamentar en motius jurídics, i no pas en motius d'ordre polític.

Encara en aquest marc, el segon paràgraf de l'article 12 exigeix alguns comentaris. Segons els termes d'aquesta disposició:

«Les entitats territorials espanyoles que, prèviament a l'entrada en vigor del present Tractat, hagin establert convenis amb entitats territorials franceses sense haver seguit el procediment establert en la Declaració formulada per Espanya en ratificar el Conveni marc de Madrid de 21 de maig de 1980, disposen d'un període d'un any, a partir de la data d'entrada en vigor del present Tractat, per adaptar aquests convenis al Tractat.»

Aquest article permet la regularització *a posteriori* dels convenis de cooperació transfronterera subscrits per les entitats territorials i locals espanyoles. L'examen d'alguns d'aquests antics convenis permetrà aprofundir en l'aportació del Tractat de Baiona. Abans de l'entrada en vigor del Tractat, l'estatut d'associació³³ i el d'AEIE³⁴ han servit de suport a les operacions de cooperació transfronterera entre les entitats territorials francoespanyoles. Per tant, les entitats havien aconseguit salvar la prohibició d'establir convenis de cooperació transfronterera essencialment per mitjà de la utilització d'instruments de dret privat. L'aportació del Tractat de Baiona consisteix a resituar les operacions de les entitats territorials en un règim de dret públic més ben adaptat a les missions d'interès general inherents a les funcions de les administracions territorials. Així ho il·lustra perfectament la terminologia utilitzada per precisar l'objecte dels convenis. Consisteix a «permetre a les entitats territorials, en els àmbits d'interès comú, crear i gestionar equipaments o serveis públics i coordinar-ne les decisions».

31. Vegeu: <http://www.bidasoa-txingudi.com>

32. El procediment que es posa en marxa amb la ratificació del Tractat de Baiona serà estudiat amb més detall dins l'epígraf 1.2.1.2.

33. La Communauté des Pyrénées i l'Euroregión tenen l'estatut d'associació regulat en la Llei francesa de 1901.

34. Vegeu la Xarxa C-6 creada entre les ciutats espanyoles de Barcelona, Palma de Mallorca, Sagrassa i València i les ciutats franceses de Montpeller i Tolosa. Recordem que l'estatut de l'AEIE ha estat regulat pel Reglament núm. 2137/1985 del Consell de les Comunitats Europees, de 5 de juliol de 1985 (vegeu DOCE L núm. 199, de 31 de juliol de 1985), a França per la Llei núm. 89-377, de 13 de juny de 1989 (vegeu JORF de 15 de juny de 1989), i a Espanya per la Llei 12/1991, de 29 d'abril (BOE núm. 103, de 30 d'abril de 1991, pàg. 13638).

1.2. *La delimitació del règim de la cooperació transfronterera en l'àmbit de la frontera francoespanyola*

La determinació del dret aplicable als convenis de cooperació transfronterera constitueix sens dubte l'aportació essencial del Tractat de Baiona quant al règim de la cooperació. El Tractat també aporta unes altres precisions, especialment pel que fa al règim de nul·litat i al de la responsabilitat.

1.2.1. Dret aplicable als convenis

Les regles relatives a l'elaboració dels convenis es poden ordenar en dues categories. Les primeres determinen el règim jurídic aplicable al conveni. Les segones es refereixen als procediments particulars de les entitats territorials infraestatals per subscriure convenis. El Tractat de Baiona aporta solucions clares en aquests dos aspectes.

1.2.1.1. Regles relatives al dret aplicable al conveni

Segons l'article 4 del Tractat: «Els convenis establerts entre entitats territorials han de determinar el dret aplicable a les obligacions que contenen. El dret aplicable és el d'una de les parts contractants. En cas de litigi sobre el compliment de tals obligacions, la jurisdicció competent és la de la part contractant el dret de la qual hagi estat escollit».

Cada conveni de cooperació transfronterera ha de preveure una disposició particular que especifiqui el dret en el qual es basa. L'elecció d'aquest dret apareix limitada, ja que només es pot tractar de dret espanyol o de dret francès. La determinació del dret orienta la determinació de la jurisdicció competent en cas de litigi sobre el conveni de cooperació. Si les parts han acordat remetre's al dret francès, la jurisdicció serà la francesa. I, a la inversa, la jurisdicció serà espanyola, si el dret aplicable a les obligacions del conveni és l'espanyol. Es tracta d'una regla de bon sentit que s'erigeix en regla de principi, ja que també la recull, paraula per paraula, el Tractat de Karlsruhe.³⁵ Però és possible que aquesta regla plantegi problemes d'aplicació.

Així, la simplicitat de l'article 4 del Tractat amaga una de les característiques de l'ordenament jurídic espanyol; és a dir, la diversitat de règims jurídics entre les diferents comunitats autònomes. Cada comunitat autònoma està dotada d'un ordenament jurídic i d'una jurisdicció particular. Això implica que l'elecció d'acudir al dret espanyol hauria d'anar acompanyada d'una precisió suplementària lligada a l'ordenament jurídic autonòmic aplicable.³⁶

La possibilitat d'escollir a la vegada elements jurídics propis del dret francès i del dret espanyol per a diferents obligacions del conveni podria generar igualment algunes dificultats d'aplicació. Aquesta possibilitat ha estat esmentada expressament en el comentari del Tractat redactat pels serveis del Ministeri d'Administra-

35. Vegeu l'art. 4, par. 6, d'aquest Tractat.

36. Aquesta precisió, però, no apareix expressament en el conveni relatiu al consorci Bidasoa-Txingudi. Vegeu el nostre comentari esmentat.

cions Públiques (en endavant, MAP).³⁷ S'ha arribat a pensar que l'article 4 implicava l'elecció d'un únic dret. La facultat de combinar tots dos règims jurídics podria ser utilitzada quan el conveni comporti diferents obligacions, algunes de les quals serien dutes a terme a França per les col·lectivitats franceses, mentre que unes altres serien executades a Espanya per les entitats territorials espanyoles. En aquest cas, les parts contractants podrien decidir que les obligacions de les col·lectivitats franceses es compleixin segons el dret francès, i les obligacions de les entitats espanyoles d'acord amb el dret espanyol.

Aquesta eventualitat ha estat rebutjada ja que les parts han creat un organisme de cooperació transfronterera. En aquest cas, l'article 6 del Tractat assenyalava que el dret aplicable serà el de l'Estat de la seu i el propi del tipus d'organisme al qual pertany. Aquesta solució és lògica. Els organismes de cooperació francesa que tinguin la seu a França s'han de subjectar a l'aplicació del dret francès. A la inversa, els organismes de cooperació espanyols que tinguin la seu a Espanya dependran del dret espanyol. Només la crítica relativa a l'heterogeneïtat de règims jurídics entre les diferents comunitats autònomes retroba aquí tota la seva força.

El Tractat també conté disposicions particulars relatives als convenis que prevenin la formalització de contractes públics. Segons l'article 8, paràgraf 1, aquesta formalització s'ha de sotmetre al dret aplicable a l'entitat territorial o bé a l'organisme de cooperació que assumeixi la responsabilitat de contractar.³⁸ La relació contractual s'ha d'establir entre una única entitat o un únic organisme i el proveïdor. Aquest mecanisme evita que l'entitat apliqui la legislació contractual del país al qual no pertany. La regla que recull l'article 8, paràgraf 1, també tindria per objectiu evitar que els contractes públics fronterers desemboquin en pràctiques de *dumping* que permetrien a les parts contractants escollir el dret nacional que els fos més favorable.³⁹

Els altres apartats de l'article 8 aporten garanties suplementàries. L'article 8, paràgraf 2, manifesta que el conveni de cooperació ha de d'esmentar, en tots els casos, les obligacions que imposa el dret intern a les entitats territorials durant la formalització de contractes públics. Es tracta de regles de procediment relatives a la publicitat, la competència i l'adjudicació d'empreses, regles que és possible que varïïn en funció de la naturalesa de l'operació i del seu cost. Aquesta regla intenta revestir la formalització de contractes públics d'una seguretat jurídica màxima, ja que obliga les parts contractants a donar a conèixer els punts sensibles de la seva legislació interna. Els àmbits en els quals hi ha una obligació d'informació entre les parts són, en particular, aquells que tinguin per objecte una regulació comunitària. Cal pensar, en concret, en les directives comunitàries sobre contractes públics,⁴⁰ l'objec-

37. Vegeu el comentari esmentat, pàg. 39.

38. Trobem la mateixa regla en el Tractat de Karlsruhe, vegeu l'art. 6.

39. En aquest sentit, vegeu el comentari esmentat del MAP, pàg. 40.

40. La regulació comunitària actual sobre els contractes públics es fonamenta en les directives següents: Directiva 93/36, de 14 de juny de 1993, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació de contractes públics de subministrament; Directiva 93/37, de 14 de juny de 1993, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics d'obres; Directiva 92/50, de 18 de juny de 1992, sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics de serveis; Directiva 93/30, de 14 de juny de 1993, relativa a la formalització de contractes de subministraments, obres i

tiu de les quals és assegurar la lliure competència en la formalització de contractes d'importància comunitària.

El caràcter marc de la regulació comunitària explica que, a la pràctica, les obligacions relatives a la contractació pública puguin ser diferents en els dos estats. En aquest cas, l'últim apartat de l'article 8 esmentat assenyala que les entitats territorials «han d'adoptar, sense afectar el dret aplicable als damunt dits contractes públics, aquelles mesures que siguin útils per permetre a cadascuna d'elles respectar les obligacions que, en les matèries esmentades anteriorment, els imposa el dret de la part contractant a la qual pertanyen».

La naturalesa de les «mesures útils» que han d'adoptar les entitats territorials pot ser variable. Es podria tractar simplement de proporcionar els documents necessaris per al control del contracte públic en l'estat de l'entitat responsable del contracte. En absència d'indicacions concretes en el text del Tractat, seria desitjable que el conveni de cooperació precisés ell mateix què cal entendre per mesures útils en el sentit de l'últim apartat de l'article 8.

1.2.1.2. Procediments particulars en l'establiment de convenis de cooperació transfronterera

L'article 3.3 assenyala que els convenis de cooperació «han de ser subscrits per les entitats territorials conforme al procediment establert, per a cadascuna d'elles, pel dret intern de la part contractant a la qual pertanyin».

Els procediments establerts en cada estat impliquen dues etapes essencials. El conveni ha de ser objecte de trasllat davant un òrgan estatal i, a continuació, s'ha de publicar. Aquest trasllat té com a objectiu principal verificar que els convenis respecten tant el dret nacional com els compromisos internacionals dels dos estats. Per la seva banda, la publicació del conveni assegura la transparència del desenvolupament de la cooperació transfronterera. Les modalitats d'aquestes dues etapes són diferents en tots dos estats.

A França, el trasllat es duu a terme davant el prefecte⁴¹ en les mateixes condicions que les previstes per al control de legalitat de les col·lectivitats franceses.⁴² En el termini dels dos mesos següents a la presentació, el prefecte pot donar trasllat del conveni al tribunal administratiu si considera que aquest és contrari a la legalitat.⁴³

serveis en els sectors d'operadors de xarxes; Directiva 89/665, de 21 de desembre de 1989, relativa a la sanció per incompliment de les obligacions en la formalització dels contractes públics de totes les categories. Sobre la regulació comunitària dels contractes públics locals, vegeu P. Brunelli, *Marchés publics et Union européenne; nouvelles règles communautaires*, Edition Continent Europe, 1995.

41. En la majoria dels casos, cal valorar si les parts contractants franceses pertanyen o no al mateix prefecte. Per a més detalls sobre aquestes formalitats, vegeu la Circular esmentada del Ministeri francès de l'Interior i del Ministeri francès d'Afers Estrangers, de 26 de maig de 1994, circular publicada en els annexos del nostre estudi esmentat, *La coopération transfrontière européenne à l'échelle de la Catalogne*, IUEE, 1999.

42. Vegeu l'art. L-1112-1 del Codi general francès de les entitats territorials.

43. La circular esmentada de 26 de maig de 1994 disposa que el prefecte ha de verificar en particular que:

A Espanya, els projectes de conveni transfronterer han de ser objecte d'una comunicació prèvia a la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials (SEAT) del Ministeri d'Administracions Públiques (MAP).⁴⁴ L'aprovació de l'Administració estatal s'obté si aquesta no formula cap objecció en el període d'un mes respecte a la data de recepció del projecte de conveni transfronterer.

Es tracta de dos procediments que no tenen el mateix significat. El trasllat al prefecte té per efecte permetre l'entrada en vigor del Conveni de manera immediata. D'altra banda, el Reial decret 1317/1997 assenyala que «els convenis subscrits que hagin complert el requisit de la comunicació prèvia tenen eficàcia jurídica entre les entitats territorials que intervenen des del moment de la signatura, llevat que s'hi estableixi una altra cosa».

Els procediments interns sotmeten els convenis de cooperació a publicació. A França, aquesta publicació s'ha de fer en les condicions del dret comú, és a dir, per via d'anunci i publicació en el repertori d'actes administratius. A Espanya, la publicació ha de ser en el *Butlletí Oficial de l'Estat*. En ambdós països la publicació implica que el conveni esdevé executiu plenament. El conveni es pot oposar, llavors, a tercers.

1.2.2. Altres precisions

L'article 10 del Tractat preveu la nul·litat dels convenis contraris al Tractat. Aquesta nul·litat ha de ser «declarada d'acord amb el dret intern de la part que sigui aplicable». Si el dret aplicable és el dret espanyol, les persones que vulguin obtenir la nul·litat del conveni han d'adreçar-se als tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa, utilitzant les regles dels processos espanyols. En el supòsit contrari, si s'aplica el dret francès, la jurisdicció a la qual es pot recórrer és la jurisdicció de l'ordre administratiu competent per raó del litigi.

Aquesta regulació no preveu el cas particular en què el dret aplicable és alhora el dret francès i el dret espanyol. En aquesta hipòtesi, la jurisdicció davant la qual s'ha recórrer i les regles del procés que caldrà seguir són les de l'ordenament jurídic espanyol si, segons el recurrent, la causa de la nul·litat consisteix a investigar el comportament de l'entitat territorial espanyola, i a la inversa.

Un cop la nul·litat hagi estat declarada pel jutge competent, l'estat on es va adoptar la decisió ha d'informar sense demora l'altra part contractant. En el cas espanyol, correspon a l'entitat territorial condemnada fer-ho avinent a l'Administració general de l'Estat i, més exactament, al ministre d'Administracions Públiques.

— Les disposicions incloses en el conveni pertanyen a la competència de la col·lectivitat o col·lectivitats franceses afectades.

— El signatari francès ha estat autoritzat per subscriure el conveni després d'una deliberació de l'Assemblea de l'entitat territorial o de l'agrupació afectada. Aquesta deliberació, d'altra banda, s'ha d'adjuntar com a annex al text del conveni que es trameta al prefecte.

— El conveni ha estat signat pel conjunt de les parts contractants.

44. Les particularitats del dret de l'Estat autonòmic espanyol han donat lloc a la necessitat d'introduir aquestes regles a través de tres textos diferents: el Reial decret 1317/1997, d'1 d'agost de 1997 (BOE de 29 d'agost de 1997), un acord de la Conferència per a Afers Europeus (BOE de 12 de desembre de 1997) i un acord de la Comissió Nacional d'Administració Local (BOE d'1 de desembre de 1997).

Aquest té l'obligació de posar-se en contacte amb el Govern francès.⁴⁵ Per part francesa no s'hi ha previst un procediment similar.

Els articles 4 i 9 del Tractat s'ocupen de la qüestió de la responsabilitat. La primera disposició estableix una mena de regla general segons la qual «els convenis comprometen exclusivament les entitats territorials signatàries». Aquesta regla, ja clàssica,⁴⁶ constitueix la contrapartida de la consagració de la competència de les entitats territorials per establir convenis. Com que aquesta competència no ha d'interferir la competència internacional dels estats, no hi ha cap raó perquè aquests hagin de ser considerats responsables del comportament de les seves col·lectivitats infraestatals, fins i tot a títol subsidiari. El règim dels convenis de cooperació transfronterera apareix, d'aquesta manera, clarament dissociat del dret internacional. Això implica que qualsevol persona que hagi sofert danys a conseqüència de l'execució d'un conveni de cooperació transfronterera ha d'iniciar una acció de responsabilitat contra les entitats territorials afectades.

L'article 9 afegeix una regla especial per la qual «en l'execució dels convenis, les entitats territorials són responsables dins el límit de la seva participació financera o, si no n'hi ha, dels beneficis que hagin obtingut de la cooperació». Aquesta disposició s'aplica en cas que el conveni doni lloc a un organisme transfronterer i es fonamenta en la idea d'una distribució de riscos en funció dels compromisos financers de cadascuna de les entitats. A la pràctica, aquesta regulació convida les parts contractants a adoptar regles més precises en matèria de responsabilitat en el marc dels seus convenis. Cal preveure, però, en cada cas, les modalitats de responsabilitat davant tercers.⁴⁷

1.3. *La introducció d'instruments institucionals per al desenvolupament de la cooperació transfronterera*

El Tractat de Baiona estableix dos tipus d'instruments institucionals per desenvolupar la cooperació transfronterera. En primer lloc, conté una sèrie de disposicions relatives als tipus d'organismes que les entitats territorials poden utilitzar per dur a terme les seves operacions de cooperació transfronterera. En segon lloc, el Tractat preveu la creació d'una Comissió francoespanyola de cooperació transfronterera respecte a la qual s'han d'especificar les característiques i les funcions.

1.3.1. Els organismes de cooperació transfronterera

El text del Tractat de Baiona inclou disposicions relatives a dos tipus diversos d'estructures transfrontereres que poden emprar les entitats territorials.

Les entitats infraestatals tenen la possibilitat de recórrer a òrgans transfronterers dotats o no de personalitat jurídica. Aquesta segona hipòtesi figura prevista expressament en l'article 7 del Tractat, el qual estableix que:

45. En aquest sentit, vegeu el comentari esmentat del Tractat de Baiona, del MAP, especialment pàg. 43.

46. Aquesta regla es troba tant en el Tractat francoitalià com en el de Karlsruhe, i ha estat adoptada igualment en el Protocol addicional núm. 1 del Conveni de Madrid.

47. En aquest sentit, vegeu el comentari esmentat sobre el Tractat de Baiona, del MAP, especialment pàg. 42.

«Les entitats territorials poden crear òrgans comuns, sense personalitat jurídica, per estudiar qüestions d'interès mutu, formular propostes de cooperació a les entitats territorials que els integren i impulsar l'adopció per part d'aquestes de les mesures necessàries per posar en pràctica les solucions previstes. Aquests òrgans comuns no podran adoptar resolucions obligatòries per als seus membres ni per a tercers.»

Aquesta categoria d'organisme transfronterer no ocuparà la nostra atenció en la mesura que aquesta possibilitat no constitueixi una aportació del Tractat de Baiona. Tal com assenyalava el diputat i antic president del Comitè de les Regions J. Blanc, es tracta «del reconeixement d'estructures com ara la Comunitat de Treball dels Pirineus, que podran perdurar en el seu estat present o ser transformades en un instrument *ad hoc* com projecta igualment el present Tractat».⁴⁸

El fet que l'article 7 permeti un reconeixement polític d'estructures anteriors al Tractat demostra la inutilitat pràctica d'aquesta disposició. És per això que ens centrarem en l'aspecte més nou del Tractat de Baiona. Aquest consisteix en les estructures que, amb personalitat jurídica, poden servir de suport a les operacions de cooperació transfronterera. El Tractat preveu aquestes estructures des de dos angles. L'article 5 recull la llista d'organismes coneguts en el dret intern de cadascun dels dos estats que ja podran fer servir les entitats territorials per establir operacions de cooperació transfronterera. L'article 6 disposa una regulació específica comuna a aquestes estructures, que seran les emprades en el context de la cooperació transfronterera.

1.3.1.1. Estructures a disposició de les col·lectivitats fronteres

La llista que recull l'article 5 del Tractat preveu dues possibilitats:

- La de les entitats territorials que creïn un nou organisme transfronterer entre elles.
- La de les entitats territorials d'un estat que pretenguin participar en agrupacions ja constituïdes en l'altre estat a fi de dur a terme conjuntament les operacions de cooperació transfronterera.

En aquests dos casos, els organismes de dret intern que poden ser utilitzats en el marc operatiu de la cooperació transfronterera són, d'una banda, l'agrupació d'interès públic de cooperació transfronterera («*groupement d'intérêt public de coopération transfrontalière*») i la societat d'economia mixta local francesa («*société d'économie mixte locales*») i, d'una altra banda, el consorci espanyol. L'opció per aquestes estructures s'explica si es té en compte que cadascuna d'elles ha estat concebuda en el dret intern per a la realització de determinades formes de cooperació entre les entitats públiques territorials i/o els seus establiments públics.

L'agrupació d'interès públic es constitueix a fi de permetre una cooperació entre persones jurídiques «amb l'objectiu d'exercir conjuntament activitats d'interès general sense ànim de lucre, o bé per posar en comú els mitjans necessaris per a l'e-

48. Vegeu l'Informe Blanc núm. 3161, pàg. 13.

xercici d'aquestes activitats». ⁴⁹ Es tracta de l'única estructura del dret francès en què es poden agrupar totes les persones jurídiques de dret públic: Estat, entitats territorials, establiments públics nacionals i locals. Aquesta estructura autoritza, igualment, la col·laboració conjunta d'aquestes col·lectivitats públiques amb persones jurídiques de dret privat, tant si tenen ànim lucratiu com si no en tenen. Per mitjà de l'agrupació d'interès públic, les persones jurídiques ja no han de recórrer a estructures privades, com ara l'associació o l'agrupació d'interès econòmic, per desenvolupar activitats de servei públic. Els camps d'actuació preferent de les agrupacions d'interès públic són la investigació, ⁵⁰ l'educació superior, l'acció sanitària i social, etc.

L'agrupació d'interès públic es constitueix amb capital o sense. Pot actuar amb les aportacions personals, materials i immobiliàries dels diferents membres. ⁵¹ Aquestes dues darreres característiques són particularment apreciables en un context transfronterer. ⁵²

La societat d'economia mixta local ⁵³ és una societat mercantil de capital majoritàriament públic. És una estructura que permet la cooperació entre les entitats locals franceses (municipis, departaments, regions i les seves agrupacions) i almenys una persona privada i, fins i tot, altres persones públiques «per realitzar operacions d'ordenació, de construcció, per explotar serveis públics de caràcter industrial o comercial, o per a qualsevol altra activitat d'interès general». ⁵⁴ Així, les societats d'economia mixta locals constitueixen per a les entitats territorials una forma d'intervenció original que situa l'eficàcia de la gestió privada ⁵⁵ al servei de l'interès general. El 1997, hi havia 1.325 societats d'economia mixta locals a França. La majoria es van dedicar a l'explotació de serveis públics locals. La utilitat de les societats d'economia mixta locals en el context transfronterer francoespanyol es pot apreciar si es té en compte que a França la majoria dels palaus d'exposició estan dirigits per societats d'economia mixta locals i que les societats d'economia mixta local gestionen el 33 %

49. Expressió agafada de l'art. 1 de l'Avantprojecte de llei francesa relatiu a l'agrupació d'interès públic, avantprojecte inclòs en l'estudi del Consell d'Estat francès sobre les agrupacions d'interès públic, *La documentation française*, París, 1997, especialment pàg. 61. Aquest informe inclou una llista bibliogràfica rellevant sobre l'estructura de l'agrupació d'interès públic.

50. Per exemple, el CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique).

51. Pel que fa a aquests aspectes, vegeu l'art. 4 de la circular del Ministeri de l'Interior i del Ministeri d'Hisenda de 16 de juny de 1994, relativa a les agrupacions d'interès públic que incloguin entitats territorials de països pertanyents a la Unió Europea, publicada en els annexos del nostre estudi esmentat *La coopération transfrontière européenne à l'échelle de la Catalogne*, 1999, IUEE, UAB.

52. En aquest sentit, vegeu B. Ferrari, «L'État du droit de la coopération transfrontalière franco-italienne: les structures de droit français», a *La coopération transfrontalière franco-italienne, Colloque de Nice, 24 et 25 octobre 1996*, publicat en la col·lecció Travaux et Recherches de l'Institut du droit de la paix et du développement de l'Université Nice-Sophia Antipolis, pàg. 31, especialment pàg. 37.

53. Sobre aquesta estructura, vegeu Cl. Deves i J. F. Bizet, *Les sociétés d'économie mixtes locales*, Collectivités territoriales, Economica, 1991; Th. Sur, Cl. Grange, M. A. Renoux, *Les SEML*, Edit. Moniteur, 1990; «Économie mixte locale», AJDA, 1993, núm. especial, Cahier du CNFPT núm. 47, abril 1996.

54. Vegeu l'art. L-1521-1 del Codi general francès de les entitats territorials.

55. En aquest sentit, vegeu «La charte de déontologie des SEM adhérentes à la Fédération nationale des Sociétés d'économie mixte», adoptada pel congrés, a Lió, el 7 de desembre de 1995; www.asso.fr/fnsem/regard/deonto.htm.

del sector de la pràctica de l'esquí francès.⁵⁶ L'única societat d'economia mixta local transfronterera francoespanyola pertany a aquest darrer sector. Des del 1998, el municipi espanyol de Bielsa (Aragó) participa en la societat d'economia mixta local d'Aragnouet Piau Engaly, que gestiona en els termes d'un contracte d'arrendament els remuntadors mecànics de l'estació d'esquí de Piau Engaly (Departament dels Alps Pirineus). Aquesta societat d'economia mixta local, creada el 1984, disposa actualment d'un capital de 250.000 francs, el 59 % del qual pertany al municipi d'Aragnouet i l'1 % al municipi espanyol de Bielsa. Es tracta, per tant, d'una participació més aviat simbòlica.⁵⁷

El consorci espanyol⁵⁸ és una estructura de cooperació interadministrativa de geometria variable. Pot consistir en una cooperació entre:

- entitats locals d'una mateixa comunitat autònoma,
- entitats locals i administracions autonòmiques,
- entitats locals, administracions autonòmiques i administracions estatals,
- administracions estatals i autonòmiques.

El consorci comprèn la cooperació entre cadascuna de les entitats esmentades i les entitats privades sense ànim de lucre que persegueixin fins d'interès públic concurrents als de les entitats territorials. Tal com succeeix amb l'agrupació d'interès públic, es tracta d'una de les escasses estructures que permeten la cooperació entre el conjunt de les entitats públiques territorials i locals, sense excloure la participació d'entitats privades. Un altre aspecte comú⁵⁹ és que el consorci està dotat de persona-

56. Totes aquestes informacions estan disponibles en el servidor de la «Fédération nationale des Sociétés d'économie mixte», vegeu www.fnsem.fr

57. En aquest sentit, vegeu P. N'Diaye, «Les organismes français de coopération transfrontalière locale du Traité de Bayonne», a *Jornades d'Informació sobre el Tractat de Baiona*, Olot, 18 de desembre de 1998.

58. Sobre aquesta estructura, vegeu: 1) Treballs anteriors a la LBRL de 1985: Martín Mateo, *Los consorcios locales*, IEAL, Madrid, 1970; Martínez López-Muñiz, *Los consorcios en el derecho español (análisis de su naturaleza jurídica)*, IEAL, Madrid, 1974; M. Toribio Lesmes, «El consorcio local español», REVL, núm. 194, 1977; José A. López Pellicer, *El consorcio urbanístico*, Abella, Madrid, 1984. 2) Treballs posteriors a la LBRL: Diversos autors, *Jornades de Estudios sobre consorcios locales*, CEMCI, Granada, 1995; F. A. Castillo Blanco, «Los consorcios de entidades locales: análisis y valorización a la luz de la nueva legislación de régimen local», a RAP, núm. 124, gener-abril 1991, pàg. 397; Martín Mateo, «Los consorcios locales: una institución en auge», a RAP, núm. 129, setembre-desembre 1992, pàg. 7; Martín Mateo, *Entes locales complejos*, Trivium, Madrid, 1987; P. Menéndez, «Reflexiones institucionales sobre los consorcios», a Diversos autors, *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en Homenaje al profesor Jesús González Pérez, coordinat per L. Martín-Retortillo, Civitas, Madrid, 1993, volum III, pàg. 1993; E. Nieto Garrido, *El consorcio administrativo*, Barcelona, 1997; E. Nieto Garrido, «El consorcio como instrumento de cooperación administrativa», a REALA, núm. 70, abril-juny 1996, pàg. 327; E. Pérez Pérez, *El consorcio real en el derecho positivo español*, MOPU, Madrid, 1986; R. Sosa Wagner: *La gestión de los servicios locales*, Civitas, Madrid, 1997, pàg. 214-227.

59. Som conscients del fet que a França subsisteix un debat al voltant de la naturalesa pública o privada de l'agrupació d'interès públic; sobre aquest punt, vegeu Informe esmentat del Consell d'Estat francès, especialment pàg. 41. No obstant això, la jurisdicció administrativa suprema tendeix a preferir la concepció segons la qual l'agrupació d'interès públic constitueix una persona jurídica de dret públic. En aquest sentit, vegeu la proposta plantejada pel Consell d'Estat francès, pàg. 61.

litat jurídica, que els autors consideren que és de dret públic.⁶⁰ Finalment, alguns dels camps d'actuació preferents del consorci són relativament similars als de l'agrupació d'interès públic. S'està pensant, principalment, en l'educació superior i en la investigació.⁶¹ La similitud no va més enllà, ja que el règim del consorci és molt més flexible que el de l'agrupació francesa d'interès públic, com veurem més endavant.

El consorci Bidasoa Txingudi constitueix actualment l'únic consorci transfronterer creat en aplicació del Tractat de Baiona. Institucionalitza una cooperació entre la ciutat francesa d'Hendaia i les ciutats basques d'Irun i Hondarribia. Aquest consorci exclusivament municipal està previst que intervingui en els sectors del turisme, la cultura i el desenvolupament econòmic i social.⁶²

Les estructures que proposa el dret francès estan regulades en disposicions específiques incloses en el Codi general francès de les entitats territorials.⁶³ Aquestes disposicions aporten modificacions quant al règim de l'agrupació d'interès públic i de la societat d'economia mixta local, quan són utilitzades com a mecanisme de suport a les operacions de cooperació transfronterera. Aquestes particularitats seran estudiades amb més detall més endavant, ja que posen de manifest les ambigüitats jurídiques dels instruments de cooperació transfronterera a disposició de les entitats infraestatsals.⁶⁴

En aquest moment de l'anàlisi cal dir simplement que la Llei francesa de 1992 estableix dos tipus d'agrupació d'interès públic en què poden participar les col·lectivitats dels estats membres de la Unió:

- Agrupacions d'interès públic de cooperació transfronterera «creades per executar i gestionar, a la vegada, durant un temps determinat, totes les actuacions necessàries per als projectes i programes de cooperació interregional i transfronterera que interessin les col·lectivitats locals pertanyents als estats membres de la Unió Europea».⁶⁵

60. Com a França a propòsit de l'agrupació d'interès públic, la legislació espanyola no precisa explícitament la naturalesa pública o privada del consorci. La doctrina majoritària estima, però, que el consorci constitueix una persona jurídica de dret públic, fins i tot quan integra entitats privades no lucratives. En aquest sentit, vegeu, per exemple, l'obra esmentada de R. Sosa Wagner, especialment pàg. 216, o també M. Rebollo Puig, «Los consorcios entre entes locales como forma de cooperación», *Anuario del Gobierno Local 1997*, especialment pàg. 246.

61. Vegeu, per exemple, el consorci català de l'Institut Universitari d'Estudis Europeus, creat el 1985. Aquest consorci és integrat per la Generalitat (particularment per mitjà de la participació d'un altre consorci, que és el Patronat Català Pro Europa) i la Universitat Autònoma de Barcelona. Hi ha, igualment, nombrosos consorcis en el camp de la cultura (per exemple, el consorci del Museu d'Art Contemporani de Barcelona o el Liceu,...), de l'esport (per exemple, Comitè per a l'Organització dels Jocs Olímpics de Barcelona de 1992), per a la realització d'obres públiques, per als transports públics, etc. Per a altres exemples, vegeu Martín Mateo, «Los consorcios locales: una institución en auge», a RAP, núm. 129, setembre-desembre 1992, pàg. 7, especialment pàg. 14 i seg.

62. Vegeu la nostra obra, «Le consorcio Bidasoa Txingudi: premier organisme public franco-espagnol de coopération transfrontalière entre entités locales», a *Quaderns de Treball*, núm. 32, de l'Institut Universitari d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1999. Vegeu <http://www.bidasoa-txingudi.com>

63. Aquestes precaucions no han estat adoptades en l'ordenament jurídic espanyol. El règim del consorci transfronterer hauria de ser idèntic al dels consorcis creats en un context purament de dret intern.

64. Vegeu l'apartat 2.3.1.1.1.

65. Sobre aquest tipus d'agrupació d'interès públic, vegeu l'article de F. Benoît-Rohmer, «Les groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière», a *Le guide juridique de la coopération*

- Agrupacions «creades per realitzar, durant un temps determinat, aquelles activitats que contribueixin a l'elaboració i l'execució de polítiques concertades de desenvolupament social urbà».⁶⁶

El text del Tractat de Baiona es refereix exclusivament al concepte d'agrupació d'interès públic de cooperació transfronterera. La possibilitat de crear una agrupació d'interès públic relativa al desenvolupament urbanístic entre entitats infraestamentals francoespanyoles sembla, per tant, que s'ha exclòs.⁶⁷

Ja només ens falta indicar la regulació comuna a aquestes estructures previstes pel Tractat.

1.3.1.2. Regulació comuna a les estructures dotades de personalitat jurídica

El Tractat presenta els principis que s'imposen a cada estructura qualsevol que sigui el seu règim segons el dret intern. El primer aspecte d'aquesta regulació comuna afecta la determinació del dret aplicable a l'organisme de cooperació transfronterera. El Tractat aborda a continuació el contingut dels estatuts de l'òrgan transfronterera, estatuts que cal adjuntar al conveni de cooperació transfronterera.

1.3.1.2.1. El dret aplicable

El dret aplicable a l'organisme transfronterera és el que correspon a la seva categoria i a l'estat en què té la seu. Es tracta d'una solució que ha esdevingut clàssica en el dret de la cooperació transfronterera.⁶⁸ Aplicada al context del Tractat de Baiona, això significa que l'agrupació d'interès públic transfronterera i la societat d'economia mixta local transfronterera estaran sotmeses al dret francès. La creació d'un consorci implica l'aplicació del dret espanyol.

El règim jurídic de l'agrupació d'interès públic de cooperació transfronterera i de la societat d'economia mixta local no planteja problemes particulars. El règim de l'agrupació d'interès públic de cooperació transfronterera resulta de la confrontació de les disposicions de l'article 21 de la Llei francesa d'orientació i de programa per a la investigació i el desenvolupament tecnològic a França, de 15 de juliol de 1982,⁶⁹ i

culturelle transfrontalière, Presses Universitaires de Strasbourg, 1995, especialment pàg. 247; i també C. Autexier, «Commentaire de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale: participation d'autorités locaux appartenant à un État membre de la Communauté européenne à des groupes d'intérêt public», a RFDA, núm. 419, 1993.

66. Vegeu l'art. L-1112-2 i L-1112-3 del Codi general francès de les entitats territorials.

67. Els particularismes de l'agrupació d'interès públic relatiu al desenvolupament urbanístic apareixen especificats en el Decret francès núm. 93-705, de 27 de març de 1993, mentre que els de l'agrupació d'interès públic transfronterera els desplega el Decret francès núm. 93-571, de 23 de març de 1993.

68. Vegeu el Tractat de Karlsruhe i Protocol núm. 1 addicional al Conveni de Madrid.

69. Segons aquesta disposició, «les agrupacions d'interès públic dotades de *personalitat jurídica* i d'*autonomia financera* es poden constituir entre *establiments públics* que desenvolupin una activitat d'investigació i de desenvolupament tecnològic, entre un o diversos entre ells i una o diverses persones de dret públic i de dret privat per exercir conjuntament, durant un *termini de temps limitat*, activitats d'investigació o de desenvolupament tecnològic, i gestionar equipaments d'interès comú necessaris per a les seves activitats».

de l'article 133 de la Llei francesa de 6 de febrer de 1992.⁷⁰ El primer text conté una sèrie de disposicions generals relatives a les agrupacions d'interès públic, mentre que el segon preveu certes modalitats particulars per a les agrupacions d'interès públic utilitzades en el marc de la cooperació descentralitzada de les col·lectivitats territorials franceses. La circular de 16 de juny de 1994 promulgada pel Ministeri de l'Interior, i també pel Ministeri d'Hisenda, completa aquest dispositiu en aportar precisions útils sobre el règim de l'agrupació d'interès públic transfronterera.⁷¹

De la mateixa manera, el règim de la societat d'economia mixta local transfronterera deriva de la combinació de diversos textos jurídics: la Llei núm. 66-537, de 24 de juliol de 1966, relativa a les societats anònimes, sens perjudici de les disposicions específiques de la Llei núm. 83-597, de 7 de juliol de 1983, i de la Llei de 6 de febrer de 1992 en les seves disposicions relatives a la cooperació descentralitzada.

La determinació del dret aplicable al consorci espanyol requereix més comentaris en la mesura que la regulació d'aquesta estructura està en funció dels tipus d'entitats territorials que la componen.

Si es tracta d'un consorci que inclou almenys una entitat local, el dret aplicable es desprèn de la legislació estatal de bases en matèria de règim local⁷² i de la legislació autonòmica d'aplicació adoptada per la comunitat autònoma a la qual pertany l'entitat local. Si el consorci està format per una comunitat autònoma i no inclou cap entitat local ni l'Administració de l'Estat, el dret aplicable és el d'aquesta comunitat autònoma. Si el consorci es compon d'una comunitat autònoma i l'Administració de l'Estat, sense participació d'entitats locals, el règim aplicable és el de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.⁷³

Així, la determinació del dret aplicable al consorci requereix una anàlisi cas per cas.⁷⁴ Aquesta circumstància només permet demostrar d'una manera general la flexibilitat del règim d'aquesta estructura. Per això, aquí s'optarà per acudir a la regulació catalana del consorci. Dues raons han guiat aquesta elecció: la regulació del consorci a Catalunya sembla una de les més completes i perquè les estadístiques assenyalen que Catalunya és la comunitat autònoma en la qual hi ha un nombre més

70. Aquesta disposició va ser introduïda en els art. L-1112-3 i L-1112-4 del Codi general francès de les entitats territorials.

71. Aquesta circular ha estat publicada en els annexos del nostre estudi esmentat *La coopération transfrontière européenne à l'échelle de la Catalogne*, IUEE, UAB, agost de 1999.

72. Vegeu la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL) i el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local. En particular, vegeu l'art. 57 i 87 de la LBRL.

73. Vegeu l'art. 7 d'aquesta Llei, que diu que «quan la gestió del conveni [es tracta del conveni de col·laboració entre el Govern de la Nació i els òrgans de govern de les comunitats autònomes] faci necessari crear una organització comuna, aquesta podrà adoptar la forma de consorci dotat de personalitat jurídica». (N. del T.: després de la modificació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, per la Llei 4/1999, de 13 de gener, el text transcrit correspon a l'actual art. 6.5 de la Llei 30/1992).

74. Per a una il·lustració, vegeu el nostre comentari esmentat sobre el consorci Bidasoa-Txingudi.

gran de consorcis. En l'últim cens del servei de l'Administració local de Catalunya, n'hi havia enregistrats 117.⁷⁵

A Catalunya, el règim del consorci es fixa principalment en els articles 252 a 255 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, i en els articles 312 a 324 del Decret 179/1995, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals de Catalunya.⁷⁶ Segons aquestes disposicions, la creació d'un consorci requereix principalment un acord entre els futurs membres i la redacció dels estatuts. Aquestes dues condicions semblen cobertes per l'exigència en el Tractat de Baiona de la formalització d'un conveni de cooperació en què s'han d'adjuntar els estatuts de l'organisme transfronterer. Així, l'establiment d'un consorci transfronterer hauria d'implicar simplement un procediment paral·lel de publicació en el butlletí oficial de la província i, fins i tot, en el de la Generalitat, en què s'anunciés la decisió de crear aquesta estructura. En fi, la comunicació prèvia del projecte del conveni a l'Administració de l'Estat hauria de concloure amb una remissió del conveni, de l'acord dels membres del consorci, dels estatuts i de l'acte de constitució a la Direcció General d'Administració Local de la Generalitat per permetre la inscripció del consorci en la secció complementària del Registre d'entitats locals de Catalunya.

A part d'aquestes formalitats constitutives, el règim del consorci —és a dir, les característiques del seu règim orgànic, funcional i financer— l'han de fixar els estatuts. Cal assenyalar que el contingut mínim de l'estatut dels consorcis segons la regulació catalana està cobert pel contingut mínim dels organismes de cooperació transfronterera que estableix el Tractat de Baiona.

1.3.1.2.2. Els estatuts

El Tractat conté una regulació comuna relativa als estatuts dels organismes transfronterers. L'article 6 inclou una llista amb el contingut mínim que han de recollir els estatuts d'aquests organismes i que cal adjuntar al conveni de cooperació. Els aspectes que han de preveure obligatòriament els estatuts són:

1. La denominació, la seu, la durada i el dret pel qual es regeixi.
2. El seu àmbit territorial.
3. L'objecte concret i les tasques atribuïdes a l'organisme per les entitats territorials que hi participin.

75. Aquesta xifra data de setembre de 1997. No té en compte la decisió recent de crear un consorci per a l'organització del Fòrum de les cultures de 2004, que tindrà lloc a Barcelona, i de la qual s'ha fet ressò la premsa local, vegeu *El País*, edició per a Catalunya, 1 de setembre de 1998, pàg. 1 a 3. A títol comparatiu, Andalusia, l'altra comunitat autònoma que compta amb un gran nombre de consorcis, només disposa d'una cinquantena. En aquest sentit, vegeu F. López Menudo, «Servicios municipales y gestión consorciada», a Diversos autors, *Jornadas de Estudios sobre consorcios locales*, CEMCI, Granada, 1995.

76. Vegeu el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 2066, de 23 de juny de 1995, pàg. 4744. Per a un comentari d'aquestes disposicions, vegeu P. A. Alsina Gispert, «Els consorcis en el Reglament d'obres, activitats i serveis», a *Dret local. Ordenances, activitats i serveis públics*, coordinat per T. Font i Llovet, Marcial Pons, Barcelona, 1998, pàg. 425. Vegeu, igualment, a la mateixa obra, l'article de M. Timón Herrero, «Els consorcis com a administració instrumental mixta», pàg. 451. I també, J. A. Pérez Torrente, «Els consorcis», a *Autonomies*, núm. 21, desembre de 1996, pàg. 49.

4. La composició dels òrgans de decisió i direcció, les modalitats de representació de les entitats territorials que hi participin i la forma de designació dels representants.
5. El règim de relacions de l'organisme amb les entitats territorials que hi participin.
6. Les modalitats de funcionament, en particular pel que fa a la gestió de personal.
7. Les regles pressupostàries i comptables aplicables.
8. La forma de finançament de les activitats.
9. Els requisits per a la modificació de les condicions inicials de funcionament, per a l'adhesió o retirada de membres, com també per a la dissolució.

El règim financer requereix algunes observacions. El Tractat ha hagut d'especificar que l'organisme transfronterer no pot establir o percebre ingressos de naturalesa tributària. S'ha de finançar únicament per mitjà de les aportacions pressupostàries dels seus membres o dels ingressos percebuts com a contrapartida dels serveis que presti. D'altra banda, encara que només està sotmès al control financer d'una de les parts contractants, l'organisme ha d'atendre les peticions d'informació procedents de les autoritats encarregades del control financer de l'altra part contractant.

Finalment, el Tractat preveu una sèrie de precisions relatives al règim lingüístic dels estatuts i de les deliberacions dels organismes. Aquestes han d'estar redactades en les llengües prescrites pel dret intern de cadascuna de les parts contractants. Això implicarà l'ús del basc i del català quan les col·lectivitats franceses pretenguin crear un organisme transfronterer amb les entitats territorials d'aquestes dues comunitats autònomes.

1.3.2. La Comissió francoespanyola de cooperació transfronterera

La decisió de principi relativa a la creació de la Comissió francoespanyola deriva d'un intercanvi de cartes entre els dos governs fet a Foix el 21 d'octubre de 1994.⁷⁷ L'article 11 del Tractat de Baiona s'accontenta a reproduir el contingut essencial d'aquest intercanvi de lletres tant pel que fa a la composició com a les missions de la Comissió francoespanyola de cooperació transfronterera.

Aquesta Comissió, que es compon de 6 representants per estat membre, assegura una primera funció general de seguiment de l'aplicació del Tractat de Baiona. Això implica:

- «Intercanviar informació entre les parts contractants sobre les iniciatives de les entitats territorials en aplicació del Tractat; [...]
- »Donar compte anualment a les parts de l'aplicació del Tractat.»

Aquesta Comissió estableix igualment altres missions que la converteixen en un òrgan d'assistència i de consulta per a la cooperació transfronterera en l'àmbit de la frontera francoespanyola. La Comissió ha de:

⁷⁷. Aquest intercanvi de cartes ha estat publicat pel Decret francès núm. 95-261, de 3 de març de 1995; vegeu el JORF de 10 de març de 1995.

- «Estudiar els problemes que se li sotmetin relacionats amb l'aplicació del Tractat i formular propostes per resoldre'ls.
- »Fer qualsevol proposta amb vista a millorar el Tractat; [...]
- »Examinar qualsevol altra qüestió que les parts li encomanin i que es refereixi al camp d'aplicació del Tractat.»

El penúltim apartat de l'article 11 fa una precisió quant a l'àmbit preferent de l'assistència que la Comissió ha de proporcionar a les entitats territorials. La Comissió ha de prestar particular atenció a resoldre els problemes que puguin trobar les iniciatives de les entitats infraestatsals a conseqüència d'una distribució de competències diferent a l'interior dels dos ordenaments jurídics estatals. D'aquesta manera, la Comissió es concep com un lloc de concertació entre els diversos nivells (governos, entitats locals i territorials) que ha de permetre arribar a solucions adaptades a cada supòsit particular.

El paper de la Comissió no serà senzill. En efecte, el Tractat de Baiona conté nombroses ambigüitats a les quals la Comissió s'haurà d'enfrontar. Aquestes ambigüitats relativitzen les aportacions del Tractat de Baiona.

2. Les ambigüitats del Tractat de Baiona

La lectura de l'article 2 revela, d'entrada, dos tipus d'ambigüitats. Segons aquesta disposició, el camp d'aplicació del Tractat de Baiona s'estén sobre una zona que comprèn:

- Del costat francès, les regions d'Aquitània, Midi-Pyrénées i Llenguadoc-Rosselló, com també els departaments, els municipis i les agrupacions que comprèn aquest territori.
- Del costat espanyol, les comunitats autònomes del País Basc, Navarra, Aragó i Catalunya, les seves províncies, territoris històrics i municipis, com també algunes de les seves agrupacions, com ara les comarques,⁷⁸ les àrees metropolitanes⁷⁹ i les mancomunitats de municipis.

Es pot parlar encara de cooperació transfronterera des del moment en què el Tractat cobreix una zona de més o menys 250 km a l'interior de cada país? Aquesta qüestió encara és més pertinent si, segons els termes del Tractat, «no s'imposa cap condició de contigüitat de manera que les col·lectivitats no frontereres poden subs-

78. Sobre aquesta entitat, vegeu la nota 26.

79. Aquestes àrees metropolitanes són creades per les lleis autonòmiques amb audiència prèvia de l'Administració de l'Estat, dels ajuntaments i les diputacions (equivalents als departaments a França) afectats; vegeu art. 43 de la Llei esmentada de bases del règim local. Notem que en el marc afectat pel Tractat de Baiona hi ha tan sols dues àrees metropolitanes situades a Catalunya (vegeu la Llei catalana 7/1987, de 4 d'abril). Es tracta de l'Entitat Metropolitana del Transport, que presta els serveis de transport públic de passatgers (vegeu l'art. 15.1 de la Llei catalana esmentada) i de l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i de Tractament de Residus, encarregada del servei de subministrament de l'aigua i del tractament i l'evacuació de les aigües, com també del tractament i l'eliminació de residus.

criure acords de cooperació o bé participar-hi sempre que estiguin incloses en el perímetre general definit pel Tractat».⁸⁰ Per exemple, el Tractat de Baiona pot autoritzar la formalització d'un conveni anomenat «de cooperació transfronterera entre Montpeller i Barcelona».

A aquesta primera ambigüïtat d'ordre semàntic, s'hi afegeix el fet que el Tractat no es refereix a la frontera pirinenca en la seva totalitat. Una part gens menyspreable n'ha estat exclosa. Es tracta del Principat d'Andorra. Com s'ha d'interpretar aquesta ommissió quan la lògica imposaria considerar l'istme pirinenc en la seva totalitat?

Els altres tipus d'ambigüïtats que pateix el Tractat de Baiona són d'ordre jurídic. Es tractarà de demostrar les llacunes i les debilitats del Tractat que fan suposar que aquest instrument només permetrà un desenvolupament relatiu de la cooperació transfronterera en l'àmbit de la frontera pirinenca.

Aquests tres tipus d'ambigüïtats —la relacionada amb l'absència d'utilització coherent del concepte de cooperació transfronterera, la relacionada amb l'absència de definició global de la frontera pirinenca i, finalment, les d'ordre jurídic— posen en relleu qüestions a les quals les reflexions que segueixen intentaran donar resposta.

2.1. *L'ambigüïtat semàntica del Tractat de Baiona*

El Tractat de Baiona, l'objecte principal del qual és precisar el règim de la cooperació transfronterera entre determinades entitats territorials franceses i espanyoles, evita en gran mesura aportar una definició explícita de la noció de cooperació transfronterera. L'absència del recurs ben fonamentat al concepte de cooperació transfronterera és, però, evident si s'examina el dret positiu. En aquesta primera etapa es proposa analitzar les raons i l'abast de la utilització incoherent de la noció de cooperació transfronterera.

2.1.1. Absència d'utilització coherent del concepte de cooperació transfronterera

L'absència de la utilització coherent del concepte de cooperació transfronterera apareix immediatament si es pren com a referent el Conveni marc de Madrid, conveni en aplicació del qual s'ha adoptat el Tractat de Baiona. L'article 2.1 d'aquest Conveni diu:

«Es considera cooperació transfronterera, a l'efecte del present Conveni, tota concertació que aspiri a reforçar i a desenvolupar les *relacions de veïnatge* entre col·lectivitats o autoritats territorials pertanyents a dos o més parts contractants, com també a l'establiment d'acords i concerts útils per a aquesta finalitat.»

El camp geogràfic del Tractat de Baiona va més enllà de les simples relacions de veïnatge. La comparació amb el de la iniciativa INTERREG II, la iniciativa comu-

80. Originalitat assenyalada pel senador-investigador M. Alloncle, vegeu l'Informe núm. 132, d'11 de desembre de 1996, sobre el projecte de llei francesa per autoritzar la ratificació del tractat entre la República francesa i el Regne d'Espanya relatiu a la cooperació transfronterera entre col·lectivitats territorials, signat a Baiona el 10 de març de 1995 (esmentat d'ara endavant com a Informe Alloncle núm. 132), pàg. 14.

nitària dedicada a la cooperació transfronterera,⁸¹ reforça encara més aquesta constatació. La zona que cobreix el programa operatiu francoespanyol és clarament inferior a la del Tractat de Baiona,⁸² ja que aquell es limita als departaments i les províncies contigus a la frontera.⁸³

El caràcter desmesurat del camp d'aplicació del Tractat de Baiona és igual de flagrant si es compara amb el del Tractat francoitalià. Adoptat poc temps abans que el Tractat de Baiona, el Tractat francoitalià cobreix una zona de 25 km de la banda italiana.⁸⁴ Dels tres tractats establerts recentment per França, el Tractat de Baiona és el que disposa d'un camp d'aplicació més extens.⁸⁵

L'absència d'una terminologia veritablement regulada per descriure les relacions de les entitats infraestats amb les entitats estrangeres⁸⁶ no hauria de justificar la utilització incoherent del concepte de cooperació transfronterera en el marc del Tractat de Baiona.

A França —com a Espanya—, la noció de cooperació transfronterera implica necessàriament una relació de proximitat. Es vol posar a prova les distincions fetes recentment a França per les circulars administratives en relació amb la interpretació de la Llei francesa de 6 de febrer de 1992. La doctrina governamental francesa actual oposa tres conceptes:

- La noció genèrica de *cooperació descentralitzada*, que pot ser «definida com la relació entre col·lectivitats territorials franceses i col·lectivitats estrangeres.

81. Vegeu la Comunicació de la Comissió, DOCE d'1 de juliol de 1994, C 180/60, referent al supòsit INTERREG II A.

82. Aquesta iniciativa comprèn, del costat francès, els departaments dels Pirineus Atlàntics, Alts Pirineus, Alta Garona, Arieja i Pirineus Orientals, i del costat espanyol, les províncies de Guipúscoa, Navarra, Osca, Lleida i Girona. Sobre l'execució d'aquesta iniciativa a Catalunya, vegeu el nostre estudi citat *La coopération transfrontière européenne à l'échelle de la Catalogne*, IUEE, UAB, agost de 1999, especialment pàg. 66-67.

83. Afegim, però, que hi ha previst que els ajuts atorgats en el marc de la iniciativa INTERREG II es puguin atribuir a les mesures executades en les zones NUTS III (departaments a França i províncies a Espanya) situades fora de les zones esmentades més amunt, però que hi siguin adjacents, amb la condició que aquestes mesures impliquin un alt nivell de cooperació transfronterera i no mobilitzin, com a regla general, més del 20% de la despesa total del programa. Tot i així, aquest camp d'aplicació ampliat de la iniciativa INTERREG II no cobreix la totalitat del camp d'aplicació del Tractat de Baiona.

84. Vegeu l'art. 2 del Tractat. Aquesta xifra correspon a la definició italiana de zona fronterera en relació amb el Conveni de Madrid. Si no hi ha una definició universal, l'espai fronterer o la zona fronterera comprèn habitualment un radi que pot variar entre 10 i 50 km, segons els estats i les institucions (CE, Consell d'Europa,...). Sobre aquest punt, vegeu C. Ricq, *Manuel de la coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales d'Europe*, 3a ed., Consell d'Europa, especialment pàg. 11 i seg.; M. Bernard y Álvarez de Eulate, «La coopération transfrontalière», a *Recueil de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1993, VI, núm. 243, pàg. 297, especialment pàg. 326.

85. Segons l'Informe del delegat per a l'acció exterior de les col·lectivitats locals, el Tractat de Karlsruhe cobreix un diàmetre de 400 km en el centre d'Europa occidental. Vegeu l'Informe del novembre de 1996, pàg. 10.

86. Els conceptes de «cooperació transfronterera», «cooperació descentralitzada», «cooperació interregional», «cooperació interterritorial», «cooperació més enllà de la frontera», «accions o relacions exteriors» s'utilitzen simultàniament. Vegeu N. Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infraétatiques*, PUF, París, 1994, especialment pàg. 3.; F. Petitville, *La coopération décentralisée: les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L'Harmattan, París, 1995, especialment pàg. 18 i seg.; vegeu l'Informe del Consell Econòmic i Social, presentat el 1992, per J. Billet, *Les relations extérieures des régions et des collectivités locales en vue d'une amélioration des échanges économiques*.

Aquesta cooperació es refereix també tant a les iniciatives comunes a l'exterior de França, com sobre el territori nacional en què les col·lectivitats territorials estrangeres participen».⁸⁷

- La noció de *cooperació transfronterera*: «La cooperació transfronterera implica una acció de proximitat entre col·lectivitats veïnes d'un costat i l'altre de la frontera. Té com a finalitat, en particular, tota concertació que persegueixi reforçar les relacions de veïnatge entre les col·lectivitats territorials o autoritats territorials, promoure i facilitar la cooperació entre col·lectivitats territorials de països veïns col·locats en situació de proximitat a un costat i l'altre d'una frontera comuna.»
- La noció de *cooperació interregional*: «La cooperació interregional fa referència a la cooperació entre regions franceses i regions de països veïns (sense que hagin de ser necessàriament limítrofes). L'ús d'aquests termes està lligat en especial al desenvolupament de la intervenció regional en el si de la UE.»⁸⁸

Per la part espanyola, la cooperació transfronterera pública⁸⁹ comprèn «tot tipus d'actuació concertada entre institucions públiques de dos (o més) estats veïns i aplicada a zones o territoris situats a l'un i l'altre costat de la frontera amb vista a enfortir les relacions de veïnatge entre aquests estats i les respectives col·lectivitats territorials, a través de tots els mitjans de cooperació disponibles».⁹⁰ Ja sigui intergovernamental o entre col·lectivitats infraestatals, aquesta cooperació transfronterera pública implica un element de proximitat.⁹¹

Cal investigar, llavors, les raons que podrien explicar la utilització del concepte de cooperació transfronterera en un context més ampli que el comunament admès.

2.1.2. Raons susceptibles d'explicar aquesta incoherència flagrant

Una de les mesures per identificar les raons que són susceptibles d'explicar per què el camp geogràfic del Tractat de Baiona ha estat fixat de manera tan extensa a

87. Vegeu la Circular del Ministeri de l'Interior i del Ministeri d'Afers Estrangers de 26 de maig de 1994, sobre la cooperació de les entitats territorials franceses amb entitats territorials estrangeres, publicada en els annexos del nostre estudi esmentat *La coopération transfrontière européenne à l'échelle de la Catalogne*, IUEE, UAB, agost de 1999.

88. Les nocions de cooperació transfronterera i de cooperació interregional de la Llei ATR han estat precisades per la Circular del Ministeri de l'Interior i del Ministeri d'Hisenda de 16 de juny de 1994. *Ibidem*.

89. La cooperació anomenada pública s'oposa a la que es coneix com a privada, que correspon a les concertacions d'iniciatives privades de diversos tipus que incloguin la creació de forums i d'estructures *ad hoc* com les associacions culturals, les xarxes de les universitats, les aliances entre col·legis professionals, cambres de comerç i d'indústria, les agrupacions d'empreses.

90. Vegeu Manuel Pérez González, «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», a *Hacia un nuevo orden internacional público y europeo. Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pàg. 545.

91. En aquest sentit, vegeu per exemple, Antonio Blanc Altemir, «La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico», a *Afers Internacionals*, núm. 17, pàg. 37, especialment pàg. 39.

un costat i l'altre de la frontera podria consistir a investigar l'interès que tal definició pot presentar als ulls dels diferents actors. Aquest primer enfocament permet arribar a la conclusió que l'amplitud del camp d'aplicació del Tractat de Baiona s'ha adaptat a les especificitats de la frontera francoespanyola.

L'extensió del camp d'aplicació del Tractat de Baiona té en compte les característiques orogràfiques i demogràfiques d'aquesta frontera muntanyosa. Els Pirineus constitueixen una barrera natural entre els dos països que ha fet difícil la implantació de nuclis importants de població en la zona veritablement fronterera. La major part de les grans aglomeracions estan relativament allunyades de la frontera.⁹² Això queda palès particularment en el vessant mediterrani, si es té en compte que hi ha més de 60 km de distància entre la ciutat catalana de Figueres i la ciutat francesa de Perpinyà. Només l'existència de ciutats pròximes les unes de les altres a la zona basca (Irun, Hondarribia, Hendaia, però també Baiona i Sant Sebastià) tendeix a relativitzar aquesta constant de despoblació de la frontera francoespanyola.

També es pot considerar que l'existència de la Comunitat de Treball dels Pirineus ha tingut una notable incidència en la definició del camp d'aplicació del Tractat de Baiona. És revelador que tots els membres francesos i espanyols d'aquesta associació de cooperació transfronterera han estat integrats en el camp d'aplicació del Tractat de Baiona. Això es comprèn en la mesura que l'objectiu del Tractat de Baiona és crear un «marc jurídic apropiat»⁹³ per a la cooperació transfronterera malgrat les diferències d'estructures polítiques i administratives de tots dos estats. D'aquesta manera, el Tractat s'havia de fonamentar sobre la realitat de la cooperació transfronterera entre els dos estats a fi de permetre que les iniciatives existents es desenvolupessin en les millors condicions.

Per tant, la incoherència en la utilització del concepte de cooperació transfronterera en el marc del Tractat de Baiona resideix en la dificultat, per als redactors, de resoldre el dilema al qual la realitat material els havia enfrontat.

El context jurídic intern els imposava adoptar un tractat interestatal amb vista a permetre l'aplicació del Conveni de Madrid relatiu a la cooperació transfronterera en el mateix moment en què la intensificació de les relacions entre les entitats infraestatsals demostrava el caràcter exigü i inadaptat d'aquesta noció en l'àmbit de la frontera francoespanyola. L'adhesió d'Espanya a la Comunitat i l'establiment d'un mercat únic sense fronteres són altres factors que han conduït a aquesta evolució en els comportaments de les entitats infraestatsals. Finalment, el Tractat de Baiona és víctima de l'anacronisme del Conveni de Madrid davant la pressió dels fets. Il·lustra de manera brillant l'endarreriment del dret respecte a la pràctica.

La definició extensa del camp d'aplicació del Tractat de Baiona s'ha d'analitzar, per tant, com un compromís polític entre els governs centrals i els representants de les entitats infraestatsals afectats.⁹⁴ Aquesta concepció ha fet possible equilibrar les

92. Vegeu, sobre tot això, el nostre estudi esmentat *La coopération transfrontière européenne à l'échelle de la Catalogne*, IUEE, UAB, agost de 1999, especialment pàg. 111 i seg.

93. Vegeu el preàmbul del Tractat.

94. En aquest sentit, vegeu l'Informe esmentat del MAP, especialment pàg. 35. Aquest informe

competències de les diverses regions, a la vegada que ha permès a les comunitats espanyoles cooperar amb les regions franceses i beneficiar-se ja del règim liberal de la Llei de 1992. No obstant això, per paradoxal que pugui semblar, aquesta distorsió semàntica és en alguns moments criticable.

2.1.3. Crítica a aquesta distorsió semàntica

A l'empara de la cooperació transfronterera, el Tractat de Baiona permet la formalització de convenis entre entitats territorials no contigües. Aquesta circumstància contribueix a establir discriminacions entre les entitats territorials difícilment justificables.

El Tractat pot autoritzar la ciutat espanyola de Terol (Aragó) perquè subscrigui un conveni de «cooperació transfronterera» amb la ciutat francesa de Bordeus, malgrat que ambdues poblacions estiguin separades per una distància d'aproximadament 640 km. Al contrari, el Tractat no permet un conveni de cooperació entre la ciutat de Perpinyà i la ciutat de Palma de Mallorca o la de València, tot i que aquestes ciutats són més a prop. Aquesta incoherència pot aparèixer encara més injustificable pel fet que aquestes tres ciutats estan relacionades històricament, ja que formen part dels anomenats Països Catalans.⁹⁵

El Tractat cobreix sens cap mena de dubte la major part del camp d'actuació de la Comunitat de Treball dels Pirineus, però deixa de banda altres iniciatives de cooperació entre entitats infraestatals francoespanyoles. Per exemple, la xarxa C-6 —que inclou, d'una banda, les ciutats espanyoles de Barcelona, València, Saragossa i Palma de Mallorca i, d'una altra, les ciutats franceses de Montpeller i Tolosa de Llenguadoc—⁹⁶ no es podrà beneficiar dels avantatges del Tractat de Baiona.

A la inversa, algunes de les disposicions del Tractat de Baiona no extrauen totes les conseqüències de la definició extensa del camp d'aplicació d'aquest Tractat.

En primer lloc, l'exclusió per part espanyola d'algunes associacions de municipis o províncies és difícilment justificable. Les darreres sempre es poden relacionar a través de les ciutats o les províncies, però aquesta volta s'hauria pogut evitar. És que el Tractat no persegueix justament l'objectiu de crear un marc jurídic apropiat amb vista a evitar que les entitats territorials recorrin a artificis grollers per dur a terme actuacions de cooperació transfronterera?

En segon lloc, causa perplexitat la definició restrictiva de l'objecte dels convenis de cooperació que poden establir les col·lectivitats. L'article 3, paràgraf 4, afirma que:

del MAP assenyala que després de considerar diverses opcions al llarg de les negociacions, les parts van optar per la solució més extensa, solució per la qual es van pronunciar les comunitats autònomes i les entitats locals espanyoles. Aquest acord seria suficient per justificar l'existència d'un lleuger desequilibri geogràfic, ja que la part francesa forma un espai més homogeni que la part espanyola.

95. Per a una carta de presentació d'aquests països anomenats catalans, vegeu l'obra de la Generalitat *Perfil de Catalunya*, pàg. 13.

96. Sobre aquesta xarxa, vegeu l'article de F. Morata «Barcelone et la Catalogne dans l'arène européenne», a Richard Balme, *Les politiques du néo-régionalisme: action collective régionale et globalisation*, Economica, pàg. 107, especialment pàg. 119 i seg.

«Aquests convenis tenen per objecte permetre a les entitats territorials, en els àmbits d'interès comú, crear i gestionar equipaments o serveis públics i coordinar-ne les decisions.»

Aquesta disposició afavoreix una cooperació de proximitat encara que la definició del camp d'aplicació portava a pensar que s'hauria pogut aplicar a altres tipus de cooperació.⁹⁷ Les disposicions relatives als convenis que prevegin la formalització de contractes públics⁹⁸ permeten arribar a la mateixa conclusió. Sens dubte, hauria estat preferible deixar que cada conveni de cooperació transfronterera s'esmerçés a definir-ne l'objecte, amb una sola restricció: la necessitat que aquest objecte entrés en el marc de les competències internes de les entitats afectades.

La delimitació extensa del camp d'aplicació de la cooperació transfronterera entre entitats infraestatsals sembla derivar en una pràctica corrent si es té en compte que està present en altres tractats. Aquesta particularitat ha estat considerada un dels aspectes positius tant del Tractat de Karlsruhe com del Tractat de Baiona, en particular per comparació amb el Tractat francoitalià. En efecte, aquest darrer conveni cobreix un camp d'aplicació particularment desequilibrat entre els dos estats. Del costat italià es tracta d'una zona purament transfronterera de 25 km, mentre que del costat francès les entitats que es poden beneficiar del Tractat són les incloses en el territori de les regions Rhône-Alpes i Costa Blava.

Tot i que aquesta distorsió semàntica pugui semblar anodina, serveix per il·lustrar les contradiccions actuals del dret de la cooperació entre entitats o autoritats territorials.

La primera resideix en l'absència d'un vocabulari adaptat a la realitat material de la cooperació entre les entitats infraestatsals. S'han fet diversos esforços en aquest sentit. La nostra preferència es decanta per l'expressió «*coopération transfrontière*», és a dir, la cooperació més enllà de la frontera.⁹⁹ Aquest terme permet englobar totes les formes actuals de cooperació emmarcades en la cooperació transfronterera, inclosa la cooperació entre tot tipus d'entitats que no siguin limítrofes. La versió francesa del Tractat d'Amsterdam consagra en certa manera aquesta nova terminologia.¹⁰⁰ Al

97. Notem, però, un progrés respecte al Tractat francoitalià que estableix una llista concreta dels àmbits d'actuació que poden donar lloc a una cooperació entre les entitats; per modificar aquesta llista cal un intercanvi de notes entre les parts. Vegeu l'art. 3.

98. Vegeu l'art. 8 del Tractat de Baiona.

99. Ens situem en la posició de N. Levrat, que ha estat un dels primers a militar a favor de la creació d'aquesta nova denominació. Vegeu N. Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infraétatiques*, PUF, París, 1994. (N. del T.: en el text original s'estableix la distinció entre *coopération transfrontalière* i *coopération transfrontière*. El primer d'aquests dos conceptes es pot traduir per «cooperació transfronterera» i es refereix a una cooperació entre entitats infraestatsals que requereix la contigüitat fronterera. Al contrari, el segon concepte no troba un terme adequat en l'ordenament jurídic espanyol, tal com assenyalava el text; per això s'ha optat per mantenir el concepte en la versió francesa, *coopération transfrontière*, en el sentit d'una cooperació entre entitats territorials que no requereix la contigüitat fronterera. D'aquesta manera, hi apareix clarament la distinció entre *coopération transfrontalière* i *coopération transfrontière*).

100. L'art. 198 C, en la versió francesa, afirma que «*Le Comité des Régions est consulté par le Conseil ou par la Commission dans les cas prévus au présent Traité et dans tous les autres cas, en particulier lorsqu'ils ont trait à la coopération transfrontière, où l'une de ces deux institutions le juge opportun*» (la rodona és nostra).

contrari, però, cal lamentar l'absència de rigor en les altres traduccions. La versió anglesa i la versió espanyola s'accontenten a recórrer a l'expressió clàssica de cooperació transfronterera.

Cal replantejar¹⁰¹ la utilitat de dissociar el règim de la cooperació transfronterera del de la cooperació entre entitats territorials no contigües a la frontera. Acceptar que les entitats territorials poden dur a terme actuacions de cooperació transfronterera és admetre que aquestes operacions només constitueixen una projecció exterior de l'exercici de les seves competències internes sense que es qüestionï el monopoli de l'Estat en matèria de relacions internacionals. Aquesta concepció justifica qualsevol forma de cooperació entre entitats infraestatals i no sols la cooperació transfronterera.

En un altre ordre d'idees, limitar la cooperació entre entitats només a la zona de la frontera comporta fer renéixer la idea de «frontera-barrera». Es tracta tan sols de replantejar la concepció lineal de la frontera.¹⁰² El projecte de creació d'un espai sense fronteres en el si de la Unió Europea resisteix malament la consagració d'un règim massa específic de zones frontereres enfront d'altres parts dels estats membres.¹⁰³ En darrer terme, aquestes diferenciacions entre les entitats territorials poden ser generadores de conflictes interns.

El Tractat de Baiona només hauria de ser un trampolí per a noves reivindicacions per part de les comunitats autònomes espanyoles, reivindicacions a un dret a la *coopération transfrontière*. El fet que el Tractat no cobreixi tota la frontera pirinenca reforça aquesta afirmació.

2.2. L'ambigüitat geogràfica del Tractat de Baiona

L'anàlisi del camp d'aplicació del Tractat de Baiona revela instantàniament l'ambigüitat geogràfica d'aquest conveni. El Principat d'Andorra no forma part del Tractat tot i que es tracta d'un territori enclavat als Pirineus, entre França i Espanya. Històricament, el destí d'aquest Principat ha estat sempre estretament lligat al dels estats veïns. N'hi ha prou si recordem en aquest moment l'existència dels coprínceps

101. En aquest sentit, vegeu els treballs recents del Consell d'Europa, en particular el protocol núm. 2 al Conveni marc sobre la cooperació transfronterera de les col·lectivitats o les autoritats territorials, relatiu a la cooperació interterritorial, adoptat el 17 de març de 1998 i obert a signatura el 5 de maig de 1998. Aquest protocol procedeix a l'aplicació per analogia dels principis del Conveni marc a la cooperació entre entitats territorials no contigües.

102. Sobre les diverses concepcions de la noció de frontera, «frontera-línia», «frontera-zona», vegeu Michel Foucher, *L'invention des frontières*, Fondation pour les Études de la Défense nationale, París, 1986; Michel Bottin, *La frontière de l'État, approche historique et juridique*, Sciences de la Société, núm. 37, febrer de 1996, pàg. 15.

103. Es pot relacionar aquesta idea amb l'evolució de la iniciativa INTERREG. Dedicada en el seu origen únicament a les regions frontereres, aquesta regió comença actualment a interessar-se per la cooperació interregional i transnacional. Vegeu INTERREG II C, DOCE C, 200, de 10 de juliol de 1996, pàg. 23. Es pensa també en el recent interès de la Comunitat per l'elaboració d'una ordenació del territori europeu. Vegeu «Document Europe 2000, coopération pour le développement pour l'aménagement du territoire européen», Comissió Europea, 1994, especialment la secció B, «Évolution d'espaces spécifiques, les régions frontalières de l'isolement d'intégration», pàg. 127 i seg.

—el president de la República francesa i el bisbe d'Urgell—¹⁰⁴ i el règim lingüístic que reconeix el català com la llengua oficial del Principat. Així, sembla que cal examinar les característiques pròpies de l'Estat andorrà que permeten explicar per què el Tractat de Baiona no es refereix a la frontera pirinenca globalment. A continuació intentarem avaluar l'abast de la falta d'inserció d'aquest Estat en el marc de la cooperació transfronterera en l'àmbit dels Pirineus.

2.2.1. L'absència de l'Estat andorrà

Es poden invocar múltiples raons jurídiques i polítiques per explicar l'absència de l'Estat d'Andorra en el Tractat de Baiona. L'enumeració de les dificultats inherents al context jurídic andorrà ens incitarà a precisar a títol prospectiu de quina manera el dret a la cooperació transfronterera es podria generalitzar a tota la frontera pirinenca.

2.2.1.1. Raons susceptibles d'explicar l'absència de l'Estat d'Andorra

Les negociacions relatives al Tractat de Baiona van coincidir amb les referides a l'adopció d'una Constitució pel Principat d'Andorra.¹⁰⁵ Es va considerar més oportú ajornar la integració del Principat d'Andorra en el Tractat de Baiona perquè es pogués concentrar en les adaptacions necessàries per al naixement d'aquest nou ordenament jurídic.

Es tractaria de plantejar en primer terme la discussió relativa a l'estatut jurídic del Principat d'Andorra, en consagrar-se de manera indubtable el seu caràcter estatal. Cal recordar que la doctrina havia defensat diverses teories en relació amb la naturalesa del microestat pirinenc. La institució dels coprínceps va ser considerada una estranya «supervivència feudal en el món contemporani».¹⁰⁶ Alguns autors han

104. L'origen d'aquestes institucions es remunta al segle XIII amb els «Pariatges» de 8 de setembre de 1278 i de 6 de desembre de 1288, signats a la Seu d'Urgell. Sobre aquest punt, vegeu P. Raton, *Le statut international de la Principauté d'Andorre*, 2a actualització, Secretaria General per als Mitjans de Comunicació del Govern d'Andorra, 1990, pàg. 9, especialment pàg. 14.

105. Sobre aquesta reforma constitucional, vegeu les obres en castellà i català: Ramon Viñes Farré, «La reforma del Estatuto internacional del Principado de Andorra», a *Revista Española de Derecho Internacional*, 1993, pàg. 596-604; Pere Figareda i Cairol, *Las instituciones del Principado de Andorra en el nuevo marco constitucional*, Institut d'Estudis Andorrans, Civitas, Barcelona, 1995; «Andorra en el ámbito jurídico europeo», a *XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Principat d'Andorra, 21 a 23 de setembre de 1995, Marcial Pons, Madrid, 1996; *Legislació constitucional del Principat d'Andorra*, Col·lecció Set Claus, Premsa Andorra, Andorra la Vella, 1995; Àlvar Valls, *La nova constitució d'Andorra*, Premsa Andorrana SA, 1993. Obres en francès: Gilles Aubert, «Un régime parlementaire atypique qui trouve ses origines au XIIIème siècle: la principauté d'Andorre. À propos d'institutions coutumières confirmées par la Constitution du 28 avril 1993», a *La tribune du droit public*, 1998, pàg. 1-11; J. Cl. Colliard, «L'État d'Andorre», a *Annuaire français de droit international*, 1993, pàg. 377-392; C. Mondou, «La constitution andorrane du 28 avril 1993, la disparition de la dernière institution féodale d'Europe», a *Revue de la recherche juridique*, dret positiu, 1996, pàg. 83-113; Pere Bascompte i Carbonell, «Les relations internationales de l'Andorre depuis la Constitution de 1993», tesi doctoral, juny de 1996, Universitat de Perpinyà.

106. C. Rousseau, *Mélanges Verziil*, La Haia, Nijhoff, 1958, pàg. 337-346; en el mateix sentit, C. A. Colliard, *Institutions de relations internationales*, Dalloz, 9a edició, 1990, pàg. 65; esmentats per J. C. Colliard, article esmentat anteriorment a *Annuaire français de droit international*.

intentat examinar aquesta particularitat a través del concepte de *condominium*.¹⁰⁷ Uns altres han analitzat l'estatut particular del Principat d'Andorra sota el prisma dels criteris propis d'un estat amb vista a determinar si es tractava realment d'un estat.¹⁰⁸

La Constitució de 14 de març de 1993 resol definitivament aquesta discussió en afirmar l'article 1, paràgraf 1, que «Andorra és un Estat de dret, *independent*,¹⁰⁹ democràtic i social». Abans d'aquesta reforma, el principal argument per rebutjar la qualitat d'estat per al Principat d'Andorra derivava de l'absència d'un reconeixement internacional com a tal. Això explica que l'accés a la societat internacional hagi constituït per al Principat una prioritat essencial. Molt ràpidament, el Principat d'Andorra, el Regne d'Espanya i la República francesa van establir un Tractat de bon veïnatge, d'amistat i de cooperació.¹¹⁰ Per aquest Tractat, França i Espanya reconeixen la qualitat d'Estat sobirà al Principat d'Andorra,¹¹¹ hi estableixen relacions diplomàtiques i es comprometen a facilitar l'accés d'Andorra a les organitzacions i conferències internacionals.¹¹² Aquesta primera consolidació del Principat d'Andorra en tant que Estat amb plenitud de capacitat internacional prosseguirà amb l'admissió de l'Estat pirinenc en el si de l'ONU,¹¹³ del Consell d'Europa, de la UNESCO, de l'OSCE i, més recentment, amb la negociació d'un acord amb la Comunitat Econòmica Europea.¹¹⁴

L'adquisició de la qualitat d'estat ha implicat modificacions profundes en les relacions del Principat d'Andorra amb les altres entitats públiques estrangeres. Es va debatre l'oportunitat de mantenir una representació de caràcter governamental a l'interior de la Comunitat de Treball dels Pirineus.¹¹⁵ Finalment, es va decidir tras-

107. Vegeu L. Duguít, *Traité de droit constitutionnel*, volum II, 3a edició, 1928, pàg. 55.

108. Vegeu Bertrand Berlinguier, *Le régime politique et international des vallées d'Andorre*, París, Pédone, 1971; K. Zemanek, *Le statut international de l'Andorre, situation actuelle et perspective de réforme*, Viena, 1980; P. Raton, *Le statut international de la Principauté d'Andorre*, 2a actualització, Secretaria General per als Mitjans de Comunicació del Govern d'Andorra, 1990; N. Marquès i Oste, *La reforma de les institucions d'Andorra (1975-1981). Aspectes interns i internacionals*, Lleida, 1989.

109. Cursiva de l'autor.

110. Aquest Tractat ha estat aprovat pel Consell General el 4 de novembre de 1993. S'ha publicat en el *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, en endavant BOPA, de 19 de novembre de 1993, núm. 64, pàg. 1132.

111. L'art. 1 d'aquest Conveni afirma que «La República Francesa i el Regne d'Espanya reconeixen el Principat d'Andorra com un Estat sobirà».

112. Vegeu art. 2 d'aquest Tractat.

113. Sobre aquest aspecte, vegeu R. Paniagua Redondo, «Andorra: Naciones Unidas y los derechos humanos», a *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Principat d'Andorra, 21 a 23 de setembre de 1995, Marcial Pons, Madrid, 1996, especialment pàg. 45 i seg.

114. Cal que destaquem que l'existència de la Comunitat Europea ha fet un paper decisiu en la voluntat del Principat de transformar-se en un veritable Estat. Sobre aquest punt, vegeu Nicole Stoffel Valloton, «Reflexiones en torno a las repercusiones para el Principado de Andorra de la adhesión de España a la CEE y el Acuerdo del Principado con la CEE», a l'obra esmentada *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, especialment pàg. 75.

115. Vegeu la pregunta plantejada sobre aquest tema al Govern andorrà per M. Jaume Cassany, president del grup parlamentari de Nova Democràcia, *Butlletí del Consell General*, núm. 7, d'11 de març de 1996, pàg. 25, i resposta del Govern en el *Diari Oficial del Consell General*, núm. 3, de 21 de març de 1996, pàg. 27 i seg.

passar aquesta tasca a les entitats locals.¹¹⁶ La protecció del caràcter d'estat sobirà per part del Principat d'Andorra implica la necessitat de mantenir relacions sobretot amb altres estats. Aquesta reserva s'entén molt més tenint en compte que som davant d'un microestat, és a dir, d'un estat amb un territori i una població inferiors als d'una regió dins un estat de dimensions corrents.¹¹⁷

La necessitat de no diluir la seva essència estatal explica, sens dubte, el fet que la consagració del dret a la cooperació transfronterera a favor de les entitats territorials andorranes no constitueixi actualment una prioritat per al Principat. Aquest no ha presentat oficialment la sol·licitud per formar part del Tractat de Baiona, malgrat les reivindicacions de les entitats territorials plantejades per la Comissió de Treball dels Pirineus. La presentació d'aquest requeriment no es pot prendre en consideració actualment davant l'absència de ratificació del Conveni marc de Madrid pel Principat d'Andorra. En efecte, el Tractat de Baiona constitueix una aplicació d'aquest conveni com ho recorden expressament el preàmbul i el primer article. En aquestes condicions, es fa difícil preveure la integració del Principat d'Andorra en el Tractat de Baiona, en la mesura que aquest estat membre del Consell d'Europa no ha ratificat el Conveni de Madrid. Els particularismes de l'organització territorial andorrana es podrien afegir a la complexitat que comporta la integració del Principat d'Andorra en el marc del Tractat de Baiona.

Més enllà d'aquestes raons jurídiques, caldria pensar que la integració de l'Estat andorrà en el Tractat de Baiona podria conduir al sorgiment d'un nucli català important, poc desitjable —des d'un punt de vista polític— per als estats francès i espanyol.

En definitiva, les dificultades jurídiques expliquen l'absència de l'Estat d'Andorra en el Tractat de Baiona, però no creiem que siguin insalvables. Així doncs, sembla oportú examinar a títol prospectiu les condicions necessàries per a la integració del Principat d'Andorra.

2.2.1.2. Cap a un enfocament de la frontera pirinenca en què s'inclougui el Principat d'Andorra

El nou context jurídic implica que la integració del Principat d'Andorra en el Tractat de Baiona requerirà, d'una banda, la ratificació del Conveni marc de Madrid per l'Estat d'Andorra i, de l'altra, l'adopció d'un acord tripartit entre la República francesa, el Regne d'Espanya i el Principat d'Andorra. Aquest acord hauria de prendre la forma d'un tractat internacional adoptat conforme a les disposicions del capítol III, títol IV, de la nova Constitució andorra-

116. Aquest traspass va ser realitzat a favor dels *Comuns*, que són els òrgans de deliberació de les parròquies. Sobre aquests diferents òrgans, vegeu *infra*.

117. El Principat d'Andorra té 468 km² de superfície i 65.227 habitants (xifra del Ministeri d'Afers Socials i Culturals del Principat). Aquestes xifres col·loquen el Principat al capdavant dels microestats europeus, per davant de Liechtenstein, el Principat de Mònaco, la Ciutat del Vaticà i la República de San Marino. Vegeu Pere Figareda i Cairol, obra citada, especialment pàg. 12.

na.¹¹⁸ Les negociacions les hauria de dur a terme el Govern andorrà,¹¹⁹ ja que és el govern competent per dirigir la política nacional i internacional del Principat.¹²⁰ Un Tractat d'aquest tipus hauria de ser objecte, a més, de ratificació parlamentària en virtut de l'article 64 de la Constitució andorrana.¹²¹ Resumint, seria necessària la rúbrica dels coprínceps a fi d'expressar el consentiment de l'Estat a romandre obligat internacionalment pel Tractat.¹²² Es tractaria d'una competència deguda que no deixaria als coprínceps cap possibilitat de negociació.

L'objecte del Tractat consistirà a permetre a les entitats territorials andorranes que formalitzin operacions de cooperació transfronterera amb les entitats territorials franceses i espanyoles. Correspondrà al Govern andorrà assenyalar quines són les entitats territorials andorranes que podran prendre part en el camp d'aplicació del nou Tractat. Tal com resulta del títol VI de la Constitució, l'organització territorial del Principat d'Andorra es fonamenta en diverses entitats.¹²³ Les més importants són les parròquies,¹²⁴ que són administrades per una assemblea territorial anomenada «comú», i per un executiu denominat «consol». Aquestes parròquies disposen d'importants prerrogatives fixades tant per la Constitució¹²⁵ com per la llei¹²⁶ en virtut del principi de la lliure administració. És possible citar-ne algunes de les que poden ser particularment rellevants en un context transfronterer. Les parròquies són competents pel que fa als serveis públics locals comunals, les vies públiques, la cultura, l'esport, les activitats socials i l'urbanisme. Se'n desprèn que el Govern andorrà podria delimitar molt bé el camp d'aplicació del nou tractat a les parròquies. Això és molt més probable perquè en el si de les parròquies el territori andorrà es divideix en

118. Per a un comentari d'aquestes disposicions, vegeu Luis Ignacio Sánchez Rodríguez, «La constitución de Andorra y el derecho internacional público», a l'obra esmentada *Andorra en el ámbito jurídico europeo*, XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, especialment pàg. 21; o, a la mateixa obra, l'article de C. F. Ponte Martínez, «Algunos aspectos relevantes para el Derecho internacional público», especialment pàg. 99; vegeu, també, Pere Bascompte i Carbonell, *Les relations internationales de l'Andorre depuis la Constitution de 1993*, tesi doctoral, juny de 1996, Universitat de Perpinyà.

119. L'objecte mateix d'aquest Tractat ens convida a pensar que la participació dels coprínceps en les negociacions no serà obligatòria. En efecte, aquesta presència és necessària en els tractats internacionals establerts pel Principat amb els dos estats veïns quan aquests tractats afectin la seguretat interior i la defensa, el territori d'Andorra, la representació diplomàtica o les funcions consulars i la cooperació judicial i penitenciària. Vegeu l'art. 66.1 de la Constitució andorrana.

120. Vegeu l'art. 72.2 de la Constitució andorrana.

121. Aquesta disposició és relativament semblant a la que figura en l'art. 53 de la Constitució francesa. Sobre aquest article, el Tractat de Baiona ha necessitat una llei de ratificació.

122. Vegeu l'art. 44.1 de la Constitució andorrana.

123. Sobre aquest aspecte, vegeu C. Mondou, «La constitution andorrane du 28 avril 1993, la disparition de la dernière institution féodale d'Europe», a *Revue de la recherche juridique*, dret positiu, 1996, especialment pàg. 97 i seg., i Pere Figareda i Cairol, *Las instituciones del Principado de Andorra en el nuevo marco constitucional*, Institut d'Estudis Andorrans, Civitas, Barcelona, 1995, especialment pàg. 47.

124. Les parròquies són set: Canillo, Encamp, Ordino, la Massana, Andorra la Vella, Sant Julià de Lòria i Escaldes-Engordany.

125. Vegeu l'art. 80 de la Constitució andorrana.

126. Vegeu la Llei de 4 de novembre de 1993, relativa a la delimitació de competències dels *Comuns*, BOPA de 19 de novembre de 1993, núm. 64, pàg. 1133.

veïnats i *quarts*,¹²⁷ que són les divisions resultants de la tradició andorrana i les competències dels quals es fonamenten molt sovint en els usos i els costums.¹²⁸

Amb tot, encara ens caldria conèixer el nivell de contribució del dret andorrà al desenvolupament dels instruments de la cooperació transfronterera. En el moment actual, l'ordenament jurídic d'aquest Estat no coneix ni la figura del consorci, ni les de l'agrupació d'interès públic o de la societat d'economia mixta local. El Govern andorrà simplement podria autoritzar els *comuns* perquè participin o creïn tals organismes amb altres entitats infraestatsals frontereres. Encara que aquesta darrera solució sembla la més versemblant, tampoc no es pot excloure totalment la introducció d'un instrument específicament andorrà que permeti la cooperació transfronterera entre les col·lectivitats territorials.

De moment, el Govern andorrà no ha adoptat cap disposició concreta quant al possible contingut del futur tractat. L'absència de l'Estat andorrà en el Tractat de Baiona es podria prolongar durant molts anys, i al mateix temps podria ser temporal.¹²⁹ En aquestes condicions, sembla oportú considerar l'abast de les qüestions plantejades.

2.2.2. Abast de l'absència de l'Estat d'Andorra

En l'estat actual del dret, les entitats infraestatsals franceses afectades pel Tractat de Baiona no poden entaular relacions transfrontereres amb l'Estat andorrà. A França, la possibilitat que les entitats infraestatsals travin relacions amb els estats hi és prohibida. Si bé la legislació francesa autoritza la cooperació entre entitats territorials,¹³⁰ l'article L-112-5 del Codi general francès de les entitats territorials disposa expressament que això exclou tota cooperació amb estats estrangers.¹³¹ En l'ordenament jurídic espanyol no hi ha cap prohibició expressa. La jurisprudència recent del Tribunal Constitucional espanyol¹³² podria permetre que se salvés la prohibició sistemàtica de cooperació a partir de certes excepcions molt estrictes. El conveni hauria d'estar relacionat amb les competències internes de la comunitat autònoma. Un contingut tècnic sense connotacions d'alt valor polític i sense un veritable compromís jurídic podria ser el testimoni de l'absència d'interferència amb les competències de l'Estat espanyol i, de la mateixa manera, si l'òrgan estatal associat no es beneficiés de la capacitat real de representar l'Estat a l'exterior. Per tant, és prudent que es pugui pensar que els convenis que compleixin les condicions esmentades podrien ser lícits.

127. Vegeu l'art. 84.

128. És una tradició, per exemple, que els *quarts* siguin competents per administrar els boscos i les pastures que els pertanyen.

129. Vegeu, sobre aquest punt, l'Informe de l'Assemblea Nacional núm. 3161, presentat per J. Blanc, sobre el projecte de llei que autoritza la ratificació del Tractat entre la República francesa i el Regne d'Espanya relatiu a la cooperació transfronterera entre entitats territorials, signat a Baiona el 10 de març de 1995 (en endavant, Informe Blanc núm. 3161), pàg. 11, o també l'Informe Alloncle núm. 132, pàg. 14.

130. Vegeu l'art. L-1112-1 del Codi general francès de les entitats locals. La reforma d'aquest article ha estat plantejada per alguns autors. Vegeu l'informe enviat el 17 d'octubre de 2000 al primer ministre per P. Mauroy, president de la Comissió pel futur de la descentralització, «Refonder l'action publique locale», pàg. 41, <http://www.premier-ministre.gouv.fr/PM/RAPTORS.HTM>

131. Vegeu, igualment, la Circular esmentada de 26 de maig de 1994. Vegeu els annexos de l'obra citada: *La coopération transfrontière à l'échelle de la Catalogne*.

132. Vegeu la Sentència 165/1994, de 26 de maig de 1994.

La qüestió de la cooperació transfronterera entre les entitats locals de la frontera pirinenca sembla menys delicada. En el costat andorrà, on les parròquies disposen d'importants competències sovint enumerades de manera molt àmplia encara que precisa,¹³³ no es dubta a afirmar «l'existència d'una veritable clàusula general de competències dels comuns», per a la satisfacció de totes les necessitats de la comunitat parroquial. Aquests comuns interpreten l'absència d'interdicció formal per subscriure operacions de cooperació transfronterera com una autorització implícita que els permet entaular vincles amb entitats franceses. La competència d'aquestes resulta clarament de les disposicions de l'article L-1112-1, que assenyalen que les entitats territorials franceses i les seves agrupacions «poden establir convenis amb entitats territorials estrangeres i les seves agrupacions dins els límits propis de les seves competències i respectant els compromisos internacionals de França».

Però les parròquies no es poden beneficiar de tots els avantatges del Tractat de Baiona. La legislació francesa només permet la formació d'agrupacions d'interès públic transfronterer amb les entitats territorials de la Unió Europea.¹³⁴ La participació d'entitats públiques estrangeres en el capital de les societats d'economia mixta local requereix la formalització d'un acord previ entre els estats afectats.¹³⁵ En l'estat actual del dret, les parròquies no podrien participar ni en les societats d'economia mixta local ni en les agrupacions d'interès públic franceses.

La possibilitat que les comunitats autònomes cooperin amb les parròquies és encara més reduïda ja que, segons el dret espanyol, les comunitats autònomes espanyoles no disposen d'una competència de principi en matèria de cooperació transfronterera.

L'absència d'una visió global de la frontera pirinenca limita seriosament, per tant, l'abast del Tractat de Baiona. S'hi poden observar dues conseqüències. La més evident és que el Tractat de Baiona només pot ser parcialment útil a la Comunitat de Treball dels Pirineus. L'estudi de les ambigüitats jurídiques del Tractat de Baiona confirmarà aquesta afirmació. La segona és que el Tractat de Baiona hauria de ser objecte pròximament d'una revisió. És gairebé segur que aquesta revisió no es podrà limitar a la qüestió andorrana. Les entitats infraestatals espanyoles no perdran l'oportunitat de renovar les seves reivindicacions al voltant d'una millora del seu dret a la cooperació transfronterera.

Com a conclusió a aquest apartat, cal assenyalar que les ambigüitats geogràfiques del Tractat de Baiona són, amb escreix, traslladables a altres tractats. El Tractat francoitalià deixa de banda un altre microestat: el Principat de Mònaco. Aquesta particularitat té notables conseqüències per a la cooperació entre les ciutats frontereres de Menton i Ventimiglia. Aquestes ciutats volen establir una política de serveis públics comuns, en particular pel que fa al tractament de residus sòlids urbans a la conca de la zona transfronterera francoitaliana. El transport dels residus urbans al centre de termodestrucció de Mònaco no va poder ser realitzat fins l'abril de 1997,

133. Vegeu l'article esmentat de C. Mondou, *Revue de la Recherche Juridique*, dret prospectiu, 1996, especialment pàg. 100.

134. Vegeu l'art. L-1112-2 i 3 del Codi general francès de les entitats territorials.

135. Vegeu l'art. L-1522-1 del Codi general francès de les entitats territorials.

«després d'un procés negociador laboriós, complex i caòtic iniciat al setembre de 1996».¹³⁶

El Tractat de Karlsruhe tampoc no inclou totes les entitats infraestatals de la seva zona. El Luxemburg belga, Valònia,¹³⁷ el Franc Comtat i els cantons suïssos de Zuric, Turgòvia i Sankt Gallen no han estat inclosos en el marc del Tractat.¹³⁸ Seria desitjable estendre'n el camp geogràfic¹³⁹ a totes les entitats d'un i l'altre costat de les fronteres existents en aquesta zona.¹⁴⁰ S'hi observa tota la complexitat d'un tractat d'aquest tipus, atès el gran nombre d'estats o parts implicades.¹⁴¹ Aquesta darre- ra observació posa en relleu la notable debilitat de tots aquests tractats, que només poden facilitar la cooperació transfronterera entre les entitats infraestatals dels es- tats signataris. L'estudi de les ambigüitats jurídiques del Tractat de Baiona pot ser útil per il·lustrar aquesta afirmació.

2.3. *Les ambigüitats jurídiques del Tractat de Baiona*

La primera ambigüitat jurídica del Tractat de Baiona resideix en la inadequació dels instruments institucionals posats a disposició de les entitats infraestatals per- què duguin a terme les actuacions de cooperació. L'anàlisi d'algunes de les carac- terístiques dels organismes proposats permetrà comprovar que aquestes estructures no estan gaire adaptades a la realitat ni a les necessitats de les entitats infraes- tatals. L'objectiu d'aclarir el règim de la cooperació transfronterera planteja igual- ment alguns dubtes, ja que es limita necessàriament a l'àmbit de la frontera franco- espanyola.

136. Vegeu l'article de R. Botteghi, «Les politiques de services publics communs. Le traitement des déchets solides urbains dans un bassin de vie transfrontalier franco-italien: le cas des agglomérations de Menton, et Vintimille: une tentative de politique de services publics communs», especialment pàg. 6; article presentat en el marc del col·loqui *Les politiques locales de coopération transfrontalière*, organitzat pel Centre de recherches sur les institutions publiques et privées (CRIPP), Lió, 23 i 24 de maig de 1997.

137. L'Informe núm. 3160 de l'Assemblea Nacional relatiu al projecte de llei de ratificació del Tractat de Karlsruhe assenyalava que això deriva de la falta d'interès de Bèlgica, que no s'havia manifestat sobre aquest aspecte. D'aquí es desprèn que la frontera francobelga sigui l'única que no ha estat ob- jecte d'un tractat. Vegeu pàg. 3.

138. El cantó de Berna havia sol·licitat expressament que volia formar part del Tractat de Karls- ruhe. Els negociadors francesos i alemanys s'hi van oposar adduint que aquesta inserció seria contrària als principis del Conveni de Madrid, en la mesura que aquest cantó no té frontera amb França o Ale- manya. Vegeu Informe del delegat per a l'Acció Exterior de les Entitats Locals de març de 1996, pàg. 2 de l'annex XV. Les crítiques expressades en els capítols precedents trenquen la pertinència d'aquesta argumentació.

139. L'extensió del camp geogràfic ha estat prevista expressament en l'art. 2.4 del Conveni. Aquesta possibilitat se subordina a un acord escrit entre les parts.

140. L'extensió del camp d'aplicació del Tractat de Karlsruhe al Franc Comtat i a tots els cantons suïssos podria permetre la inclusió de la Comunitat de Treball del Jura i permetria tenir en compte l'existència d'antigues cooperacions, en particular a la regió de Basilea.

141. Ja en el Tractat de Karlsruhe, els cantons suïssos havien optat per la solució de fer-se repre- sentar pel Consell Federal, basant-se en el nombre. En efecte, l'art. 9 de la Constitució suïssa afirma que els cantons són competents per establir tractats de relació i bon veïnatge amb els estats estrangers.

2.3.1. Limitacions dels instruments institucionals previstos per al desenvolupament de la cooperació transfronterera

Els tres tipus d'instruments institucionals proposats per al desenvolupament de la cooperació transfronterera revelen una sèrie de problemes. La Comissió francoespanyola, comissió concebuda com a l'element necessari per a una aplicació eficaç del Tractat de Baiona, també ha estat objecte de crítiques, en la mesura que la seva composició no li permet realitzar completament la missió que té assignada. És sobre la base d'aquests dos arguments que es proposa posar en relleu la debilitat dels instruments institucionals previstos per desenvolupar la cooperació transfronterera.

2.3.1.1. Dificultats relacionades amb la utilització dels tipus d'organismes de cooperació transfronterera proposats

L'ampli ventall d'estructures jurídiques que es proposa a les entitats territorials perquè desenvolupin les seves operacions de cooperació transfronterera dissimula l'absència d'una estructura adaptada realment al context jurídic de la cooperació transfronterera. La doctrina francesa ja s'havia mostrat crítica quant als avantatges dels instruments de cooperació establerts en les lleis de febrer de 1992 i 1995.¹⁴² Això explica que els representants de les entitats territorials afectades pel Tractat de Baiona fossin relativament pessimistes pel que fa a la utilització de les estructures franceses.¹⁴³ És principalment l'excés de burocràcia en aquests organismes allò que ha estat criticat. La pràctica confirma aquesta apreciació. Després d'un any des de l'entrada en vigor del Tractat, no ha estat instituïda cap agrupació d'interès públic transfronterera. La figura del consorci s'ha anat imposant poc a poc com l'instrument preferit en la cooperació transfronterera francoespanyola, tot i que l'elecció d'aquesta estructura també planteja algunes dificultats.

2.3.1.1.1. La inadequació dels organismes francesos de cooperació transfronterera

Els dos tipus d'estructures franceses a disposició de les entitats territorials a fi de realitzar les seves operacions de cooperació transfronterera comporten nombrosos inconvenients inherents a la seva regulació.

En el si de l'ordenament jurídic intern francès, la fórmula de l'agrupació d'interès públic ja ha fet massa camí per poder defugir les crítiques. L'excessiva burocrà-

142. Vegeu B. Dolez, «Le régime juridique de la coopération après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire», a RFDA, 1995, pàg. 936, especialment pàg. 941 i seg.; C. Autexier, «La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale du territoire. De la coopération décentralisée», a RFDA, 1993, pàg. 411, especialment pàg. 418; J. L. Autin, «Les instruments juridiques de la coopération décentralisée», a JCP, 1993, Edition Entreprise, *Cahiers de droit de l'Entreprise*, núm. 32-36, suplement 4, pàg. 2, especialment pàg. 6; Bernard Branchet, «La France et la coopération transfrontalière», a *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, LGDJ, 1993, pàg. 197, especialment pàg. 218; P. Lignières, «La participation des collectivités locales à des actions économiques internationales», a *Droit et pratique du commerce international*, 1996, pàg. 31, especialment pàg. 46 i seg.

143. Vegeu l'Informe esmentat núm. 132, del senador Alloncle, pàg. 12. Vegeu, igualment, l'Informe del Conseil économique et social presentat per C. Estrosi, JORF núm. 25, de 19 de desembre de 1996, especialment pàg. 136 i seg.

tització en la gestió de l'agrupació d'interès públic ja ha estat invocada per les entitats franceses de petita dimensió com un argument per no utilitzar aquesta estructura en el marc de les seves activitats purament internes. El Consell d'Estat¹⁴⁴ francès no ha dubtat a sol·licitar un delimitació de l'Estatut de l'agrupació d'interès públic. Es tractaria de «trençar amb la via pragmàtica seguida fins avui pel legislador» a fi de sotmetre al Parlament un projecte de llei amb què se substituiria tot el conjunt de textos existents relatius a les agrupacions d'interès públic. En efecte, la multiplicació dels textos legislatius relatius a les agrupacions d'interès públic tendeix a reforçar la incertesa sobre la naturalesa i el règim jurídic d'aquest instrument.¹⁴⁵

Aquesta primera circumstància no és l'única que fa presagiar el poc èxit d'aquesta estructura per a l'execució de les cooperacions entre entitats territorials franceses i espanyoles. Sovint s'ha denunciat l'excessiu control de l'Estat sobre les agrupacions d'interès públic. Aquest control s'exerceix des del començament. L'establiment d'una agrupació de cooperació transfronterera i interregional ha de ser objecte d'un conveni constitutiu formalitzat entre els membres i sotmès a l'aprovació dels ministres de l'Interior i d'Hisenda.¹⁴⁶ L'aprovació es duu a terme sota la forma d'un ordre interministerial que es publica en el butlletí oficial francès. No és fins després d'aquest procediment d'aprovació que l'agrupació d'interès públic adquireix personalitat jurídica.

Un cop creada, el control del poder públic sobre l'agrupació s'exerceix per mitjà del comissari del govern, d'un interventor de l'Estat arribat el cas i del Tribunal de Comptes francès o de les cambres regionals de comptes.

En el marc de l'aplicació del Tractat de Baiona, la funció del comissari del govern ha de ser exercida pel prefecte de la regió. Efectivament, el Decret de 27 de març de 1993 atribueix aquesta funció al representant de l'Estat en la regió quan l'agrupació d'interès públic tingui per objecte l'execució i la gestió comuna de «projectes i programes de cooperació interregional i transfronterera que siguin d'interès per a les entitats locals pertanyents als estats membres de la Unió Europea».¹⁴⁷ Sempre segons aquest Decret, la funció de comissari del govern permetrà que el prefecte assisteixi a les sessions de tots els òrgans de deliberació i d'administració de l'agrupació. El prefecte ha de tenir coneixement de tots els documents relatius a l'agrupació. Disposa d'un dret d'inspecció pel que fa als locals que pertanyin a l'agrupació o

144. Vegeu l'Informe «Les groupements d'intérêt public», Secció d'Estudis del Consell d'Estat, *La Documentation Française*, París, 1997.

145. En l'Informe esmentat, el Consell d'Estat francès ha assenyalat en concret els problemes que comporta la regulació de l'agrupació d'interès públic en matèria de formalització de contractes públics o pel que fa a l'estatut del personal; vegeu especialment pàg. 44 i seg.

146. Vegeu l'art. 2 del Decret francès núm. 95-571, de 27 de març de 1993, publicat en el JORF de 28 de març de 1993. Les regles relatives a aquest procediment d'aprovació (preparació del dossier, examen del dossier...) estan regulades en el marc de la Circular de 16 de juny de 1994 del ministre de l'Interior, com també del ministre d'Hisenda, circular que recau sobre les agrupacions d'interès públic que incloguin entitats territorials de països membres de la Unió Europea. Aquesta circular va ser publicada en els annexos de l'*op. cit.*, *La coopération transfrontière à l'échelle de la Catalogne*.

147. Vegeu l'art. 4 del Decret francès publicat en el JORF de 28 de març de 1993.

que estiguin a la seva disposició. La contractació del personal propi per a l'agrupació està sotmesa a l'aprovació del prefecte. En resum, i especialment, el prefecte està dotat d'un dret de vet suspensiu de 15 dies sobre les decisions que impliquin un risc per a l'existència o el bon funcionament de l'agrupació. Aquest termini hauria de permetre a l'autoritat de l'agrupació que hagués pres aquesta decisió procedir a un nou examen del cas.

Les regles inherents a les agrupacions d'interès públic són susceptibles de resultar poc atractives als ulls de les entitats espanyoles que vulguin iniciar actuacions de cooperació transfronterera amb les entitats franceses.

Perquè es pugui crear una agrupació d'interès públic de cooperació transfronterera, les entitats territorials espanyoles han d'acceptar el paper de minoritàries. Aquest principi no apareix esmentat expressament en la Llei de 2 de febrer de 1992, sinó que deriva de l'article 21 de la Llei de 15 de juliol de 1982. Aquesta Llei inclou una sèrie de disposicions generals sobre les agrupacions d'interès públic. L'article 21 disposa que les persones públiques, les empreses estatals i les persones jurídiques de dret privat encarregades de la gestió d'un servei públic han de disposar en conjunt de la majoria de vots en l'assemblea general, com també en el consell d'administració. Segons una Circular de 16 de juny de 1994,¹⁴⁸ aquesta disposició implica «una majoria de fet de les persones jurídiques franceses».

La submissió de les agrupacions d'interès públic de cooperació interregional i transfronterera a les regles de la comptabilitat pública podrien allunyar igualment els eventuals socis espanyols de les entitats locals franceses. Aquesta regla s'aplica quan l'agrupació d'interès públic té per objecte el seguiment i la gestió de programes que beneficien el finançament municipal i quan l'agrupació d'interès públic està constituïda únicament per persones jurídiques franceses de dret públic. En tots aquests casos s'ha de nomenar un comptable públic de l'agrupació.

Finalment, s'ha assenyalat que l'agrupació d'interès públic transfronterera no permet assegurar la gestió financera i administrativa dels projectes finançats en el marc d'INTERREG II, especialment per raó de la nacionalitat de la línia de crèdits sobre els quals s'estableixen aquests fons.¹⁴⁹

Sense entrar-hi amb més detall, les característiques que s'acaben d'evocar ens duen a pensar que l'agrupació d'interès públic només s'adapta a actuacions particularment importants de cooperació transfronterera o interregional. Solament els grans municipis o les regions es podrien atrevir a recórrer a aquesta figura. Aquesta impressió es confirma amb la creació de l'agrupació d'interès públic transfronterera «Transalpes»¹⁵⁰ entre diversos socis mercantils i públics francesos als quals s'han as-

148. Vegeu l'art. 3.3 de la Circular esmentada dels ministres de l'Interior i d'Hisenda de 16 de juny de 1994. Aquesta interpretació sembla que es fonamenta en el fet que les disposicions de la Llei francesa de 6 de febrer de 1992, relativa a les societats d'economia mixta locals, han col·locat les entitats estrangeres en el mateix rang que les persones privades en la composició dels organismes de cooperació.

149. Vegeu la Qüestió escrita núm. 8169 plantejada per Paul Caron, del grup UC, amb resposta del Ministeri per a l'Ordenació del Territori, publicada el 1994, *JO Sénat* d'1 de desembre de 1994, pàg. 2830.

150. Aquesta agrupació ha estat constituïda per mitjà d'un acord interministerial amb data de 15 de gener de 1996.

sociat la regió italiana del Piemont i la regió francesa Rhône-Alpes. Aquesta agrupació d'interès públic té per objecte «dur a terme, en el marc d'una voluntat refermada de relació i amb un esperit de cooperació transfronterera, els estudis i les actuacions relacionades amb el projecte de línies ferroviàries de passatgers i càrrega: Lió-Torí i el vessant torinès».¹⁵¹ En aquest cas, el context jurídic d'aquesta frontera podria haver incidit en l'elecció d'aquesta estructura. En efecte, les entitats locals només disposen d'estructures de cooperació pròpies del dret francès.¹⁵² En la zona del Tractat de Baiona es pot constatar l'absència d'un projecte de constitució d'una agrupació d'interès públic que compregui l'execució dels projectes ferroviaris transfronterers.¹⁵³

La possibilitat oferta a les entitats per participar o crear societats d'economia mixta locals pot ser objecte de certes reserves, algunes de les quals són similars a les ja exposades per a la creació d'agrupacions d'interès públic transfrontereres. Es pensa prioritàriament en la regla segons la qual les col·lectivitats estrangeres que participen en el capital de la societat d'economia mixta local no puguin tenir més del 50 % del capital de la societat i dels vots en els seus òrgans deliberants.¹⁵⁴ Les entitats territorials estrangeres que participin en la constitució d'una societat d'economia mixta local no s'assimilen, per tant, a les entitats locals franceses, tal com ha remarcat el Consell d'Estat francès.¹⁵⁵

Les propostes plantejades per permetre que les entitats locals estrangeres puguin arribar a ser majoritàries en la societat d'economia mixta local francesa han estat, de moment, rebutjades. Se cita, com a exemple, l'article addicional 20 *quater* introduït pel Senat francès en el si de la discussió sobre la Llei d'orientació per a l'ordenació i el desenvolupament sostenible del territori.¹⁵⁶ Aquesta disposició va

151. Vegeu la Qüestió escrita núm. 12907, de 23 de novembre de 1995, plantejada pel senador X. Dugoin (RPR) amb resposta del ministre d'Equipament, publicat en el *JO Sénat* de 14 de març de 1996, pàg. 588.

152. El Tractat francoitalià es limita a autoritzar la cooperació transfronterera entre les entitats locals en determinats sectors, sense fer referència als instruments disponibles per dur a terme aquesta cooperació. Això implica que les entitats només es poden beneficiar de les estructures destinades a la cooperació amb les entitats estrangeres en el marc de la seva legislació interna. Sembla que solament l'Estat francès ha adoptat disposicions específiques sobre la matèria.

153. De moment, el projecte de creació d'un TGV transfronterer, en concret la secció entre Perpinyà i Figueres, ha donat lloc a la creació d'una AEIE «Sud-Europe méditerranée» en què estan representades la regió de Llenguadoc-Rosselló i la Comunitat Autònoma de Catalunya. Vegeu *op. cit.*, *La coopération transfrontière à l'échelle de la Catalogne*.

154. Vegeu l'art. L-1522-1 del Codi general francès de les entitats territorials, últim apartat. Aquesta disposició va ser introduïda per la Llei de 6 de febrer de 1992, sobre l'Administració territorial.

155. Vegeu el Dictamen del Consell d'Estat francès, secció interior, de 25 de març de 1994, publicada en els annexos de l'Informe esmentat del delegat per a l'Acció Exterior de les Entitats Locals, març de 1996.

156. L'apartat 2 d'aquest article 20 *quater* disposava que «les entitats territorials estrangeres que participin en el capital de les societats d'economia mixta locals són les entitats o les agrupacions a què al·ludeix el 2n del present article i poden posseir més de la meitat del capital de les societats i dels vots en els òrgans deliberants». Segons l'esperit del Senat francès, es tractava de millorar i ampliar els instruments jurídics de cooperació transfronterera entre entitats locals, de manera que s'enfortís la dimensió europea del text per a una millor integració de França en la Unió Europea. Vegeu l'Informe del Senat francès núm. 272, presentat per G. Larcher, C. Belot i C. Revet. Aquesta modificació responia igualment a una reivindicació que es troba en la qüestió escrita núm. 13157, de 24 de desembre de 1998, plantejada per L. Souvet (RPR), pàg. 4063, i que roman sense resposta.

ser suprimida per la Comissió per a la producció i els intercanvis de l'Assemblea Nacional durant el nou examen del projecte de llei. La Comissió va estimar que mantenir les entitats estrangeres en minoria constituïa una mesura de protecció de les entitats franceses «encara més necessària perquè algunes entitats estrangeres semblen disposar de recursos molt més importants que els seus veïns francesos».¹⁵⁷ Tanmateix, s'està convençut que aquesta condició de minoria imposada en el si de les estructures franceses és totalment contrària a la idea d'associació que presideix l'establiment de relacions de cooperació transfronterera.

Les restriccions quant a l'objecte de les societats d'economia mixta locals transfrontereres limiten encara més la possibilitat de recórrer a aquesta estructura. Segons el Tractat, les societats d'economia mixta locals tenen per objecte «explotar serveis públics d'interès comú».¹⁵⁸ La noció de *servei públic d'interès comú* designaria essencialment els serveis de proximitat com ara la conducció d'aigua potable o els transports col·lectius. Això exclou en tots els casos que les societats d'economia mixta locals transfrontereres efectuïn operacions d'ordenació previstes pel Codi d'urbanisme.¹⁵⁹ La utilitat de crear societats d'economia mixta locals es podria trobar limitada en la mesura que la frontera francoespanyola compta amb pocs punts de contacte entre les poblacions dels dos estats.

D'altra banda, les regles relatives als procediments de publicitat previs a tota delegació de servei públic són aplicables als serveis públics confiats a les societats d'economia mixta locals transfrontereres.¹⁶⁰ El rigor d'aquestes regles que serveixen per assegurar la concurrència podria incitar igualment les entitats franceses i espanyoles a desdenyar l'estructura de la societat d'economia mixta local.

A més, no és cert que la societat d'economia mixta local i l'agrupació d'interès públic transfronterera permetin la institucionalització de la cooperació mixta entre actors privats i públics. Segons P. N'Diaye, «tot i que l'associació de particulars privats és obligatòria per a les societats d'economia mixta locals i facultativa per a les

157. Vegeu l'Informe núm. 1562 de l'Assemblea Nacional, presentat per P. Duron, especialment pàg. 47.

158. Vegeu l'art. 5.1 del Tractat. Aquesta disposició s'inspira en l'art. L-1522-1 del Codi general francès de les entitats territorials. Durant la discussió de la Llei d'orientació sobre l'ordenació i el desenvolupament sostenible, el Senat francès va proposar una modificació d'aquest article del Codi general de les entitats territorials a fi de suprimir la limitació de l'objecte social de la societat d'economia mixta local transfronterera. Segons el nou art. 20 *quater*, el precepte del Codi general s'hauria d'haver redactat de la manera següent: «Sens perjudici que hi hagi un acord previ entre els estats afectats, les entitats territorials estrangeres poden participar en el capital de les societats d'economia mixta locals que tinguin per objecte l'interès comú...» Aquest article addicional va ser suprimit durant la nova lectura en l'Assemblea Nacional per la Comissió per a la producció i els intercanvis. La Comissió va considerar que la restricció de l'objecte social de la societat d'economia mixta local transfronterera constitueix una mesura de protecció de les entitats locals franceses que és de gran importància, ja que les esmentades societats d'economia mixta locals poden disposar de prerrogatives de poder públic, com ara el dret de tempteig i retracte o l'expropiació. Vegeu l'Informe núm. 1562 esmentat de P. Duron, especialment pàg. 47.

159. En aquest sentit, vegeu la Circular esmentada del ministre de l'Interior i del ministre d'Afers Estrangers, circular datada el 26 de maig de 1994 i publicada en l'annex VI-1 de l'Informe de març de 1996 del delegat per a l'Acció Exterior de les Entitats Locals, pàg. 12.

160. Aquestes regles estan detallades en l'art. 38 i seg. de la Llei de 29 de gener de 1993, i també en els art. L-1411-1 i seg. del Codi general francès de les entitats territorials.

agrupacions d'interès públic, en l'estat actual dels textos sembla que només els subjectes privats francesos hi siguin afectes». ¹⁶¹ El tenor literal del Tractat de Baiona va en el mateix sentit que aquesta interpretació. En efecte, l'article 5 autoritza simplement que les *entitats territorials espanyoles* participin en les estructures franceses o creïn estructures conjuntes amb les entitats territorials franceses. ¹⁶² Tanmateix, aquesta interpretació no coincideix amb les necessitats de la pràctica. Les actuacions de desenvolupament econòmic, ja siguin transfrontereres o no, requereixen una coordinació entre subjectes privats i públics. Aquesta és la raó per la qual la Comissió Europea s'ha pronunciat per reforçar el principi de cooperació ¹⁶³ en el marc de l'actual reforma dels fons estructurals. ¹⁶⁴ En aquest context, prohibir la participació directa dels actors privats espanyols en les estructures franceses de cooperació transfronterera pot desembocar en l'establiment de muntatges artificials a fi d'esquivar aquesta prohibició. No es pot excloure, per tant, que els governs estatals acceptin una interpretació flexible d'aquestes disposicions sota la pressió dels actors de la cooperació. La Circular de 16 de juny de 1994 relativa a l'agrupació d'interès públic transfronterera sembla que permet aquesta via per tal com preveu que la Llei de 15 de juliol de 1982 «no estableix restriccions a la participació de persones jurídiques privades estrangeres». ¹⁶⁵

El caràcter no gaire atractiu dels organismes francesos s'agreuja per la flexibilitat de la figura espanyola del consorci. Davant l'excés de rigor i la complexitat dels mecanismes francesos, les entitats franceses i espanyoles tindran la tendència d'escollir el consorci com a instrument de principi per a les seves operacions de cooperació. Però encara cal assenyalar que l'elecció d'aquesta estructura també té el risc de generar certs problemes.

2.3.1.1.2. Inconvenients actuals del recurs als consorcis espanyols

El recurs al consorci espanyol per dur a terme operacions de cooperació transfronterera entre França i Espanya és susceptible d'ensopegar amb diversos tipus d'obstacles. El primer posa en relleu el que es podria anomenar la «psicologia administrativa» i afecta tant l'Estat francès com les seves entitats locals.

L'adopció de disposicions sobre la cooperació descentralitzada en la Llei de 6 de febrer de 1992 i, després, en la Llei sobre ordenació del territori; la introducció d'una missió operacional de cooperació transfronterera encarregada d'ajudar les col·lectivitats que es trobin en dificultats per a l'execució de diversos projectes

161. Vegeu P. N'Diaye, «Les organismes français de coopération transfrontalière locale du Traité de Bayonne», a *Jornada d'informació sobre el Tractat de Baiona*, Olot, 18 de desembre de 1998, pàg. 8.

162. L'art. 5 disposa: «Les entitats territorials espanyoles podran participar en les agrupacions d'interès públic de cooperació transfronterera o en el capital de les societats d'economia mixta locals l'objecte de les quals sigui explotar serveis públics d'interès comú ja existents, constituïts per entitats territorials franceses.»

163. Sobre la generalització d'aquest principi en l'àmbit jurídic, vegeu V. Hemery, «Le partenariat, une notion juridique en formation?», a RFDA, 1998, pàg. 347.

164. Vegeu l'art. 8 del Reglament del Consell 1260/99, de 21 de juny de 1999, pel qual s'estableixen disposicions generals sobre els fons estructurals, DOCE L1 61/1.

165. Vegeu l'art. 2.3 de la Circular publicada en els annexos de l'Informe del delegat per a l'Acció Exterior de les Entitats Locals de març de 1996.

simbòlics;¹⁶⁶ l'adopció del Tractat francoitalià; del Tractat de Baiona, i del de Karlsruhe són, en certa mesura, indicadors que marquen el desig de França de ser considerada la pionera en matèria de cooperació transfronterera. La voluntat d'establir una veritable política francesa de cooperació transfronterera correspon a la presa de consciència, per aquest país, de la necessitat d'explotar la seva especificitat geogràfica que el converteix en un dels estats europeus amb un nombre més gran de fronteres.¹⁶⁷

En aquestes condicions, la importància atorgada als consorcis espanyols podria desconcertar temporalment l'Administració francesa. Els seus representants podrien sentir algunes reticències davant la flexibilitat del règim del consorci, que contrasta amb altres fórmules que permeten un control més exigent de l'Administració francesa. Aquesta tendència seria encara més extensa, ja que la figura del consorci és estranya en el dret francès i, per tant, el coneixement que es té d'aquest instrument és encara limitat.

D'altra banda, la inclinació a sentir recel envers el que es desconeix sembla que ha motivat la redacció de l'article L-1112-4 del Codi general francès de les entitats territorials. Segons aquesta disposició, l'adhesió o la participació d'entitats locals franceses en un consorci espanyol està sotmesa a diverses condicions internes.¹⁶⁸ Les entitats territorials franceses han de ser minoritàries en el si d'aquestes agrupacions o persones jurídiques estrangeres.¹⁶⁹ En suma, la participació o l'adhesió a un consorci s'ha d'autoritzar per decret del Consell d'Estat francès.

El compliment d'aquestes exigències i, de manera general, el control preventiu exercit per l'Estat francès explica l'endarreriment enregistrat en la posada en marxa del primer consorci transfronterer francoespanyol entre els municipis bascos d'Irun i Hondarribia i el municipi francès d'Hendaia.¹⁷⁰ La creació d'aquesta estructura

166. Aquesta missió operacional va ser creada l'octubre de 1996 després d'una iniciativa de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) i de la Caisse des dépôts et consignation (CDC). Per aprofundir el tema, vegeu «Étude de faisabilité d'une mission nationale d'assistance opérationnelle au développement intégré des spaces et des projets transfrontaliers», de setembre de 1996, i el «Programme opérationnel 1997 de cette mission opérationnelle transfrontalière», de juny de 1997.

167. Aquesta necessitat ha estat expressada principalment en els informes adoptats sota la influència de la Llei francesa de 1992. Vegeu l'Informe del Conseil économique et social presentat per C. Estrosi, el novembre de 1996, vegeu JORF núm. 25, de 19 de desembre de 1996, i l'Informe presentat al primer ministre pel diputat J. Ueberschlag sobre «La coopération transfrontalière, la nécessité d'élaborer et de mettre en oeuvre une véritable politique transfrontalière, mission de réflexion et de propositions», març de 1996. Remarquem que França compta en total amb nou fronteres, que es poden enumerar de la manera següent:

- Vuit fronteres continentals, de les quals cinc són amb estats membres de la Unió Europea (Alemanya, Bèlgica, Espanya, Itàlia, Gran Ducat de Luxemburg) i tres amb estats que no s'hi han adherit (Principat d'Andorra, Principat de Mònaco i Suïssa).
- Una frontera marítima amb el Regne Unit.

168. El Tractat es limita a exigir la formalització d'un conveni de cooperació transfronterera entre les entitats infraestatals afectades i es remet per a la resta d'exigències al dret intern dels estats.

169. L'art. L-1112-4 també preveu la necessitat que s'hi adjuntin la comptabilitat i els informes d'activitat d'aquests organismes o persones jurídiques estrangeres al pressupost de les persones públiques franceses.

170. Vegeu el nostre comentari esmentat.

ha comportat un canvi important en la història de la cooperació transfronterera francoespanyola. Davant l'exemple d'aquesta iniciativa, l'absència de creació d'altres consorcis transfronterers s'explica en gran part per les reticències de les entitats franceses a institucionalitzar les seves relacions a través d'una estructura jurídica desconeguda en el seu dret intern.

Cal dir, en descàrrec seu, que la doctrina espanyola admet que no és senzill delimitar les regles fonamentals del règim jurídic del consorci,¹⁷¹ en la mesura que aquesta estructura es regeix per una pluralitat de textos.¹⁷² Paradoxalment, el mateix règim d'aquesta estructura del consorci que es pretén veure molt flexible és, a la vegada, considerada massa confusa.¹⁷³ L'essencial en el règim del consorci depèn dels seus estatuts, que són adoptats lliurement pels seus membres. Les entitats franceses s'haurien d'emparar en aquesta llibertat d'acció per reforçar la seva autonomia.¹⁷⁴ L'absència d'una regulació excessivament precisa del consorci transfronterer hauria de ser percebuda per les entitats com un avantatge i no com una font d'inseguretat jurídica.¹⁷⁵ Les entitats locals franceses han d'assumir el fet que s'estan convertint progressivament en les principals creadores del règim jurídic sobre la cooperació transfronterera. Es tracta de la contrapartida lògica a la consagració del seu dret a la cooperació transfronterera.

Des del nostre punt de vista, la creació del consorci Bidasoa Txingudi deixa plantejades dues qüestions jurídiques la resolució pràctica de les quals podria ser delicada. Aquesta primera estructura no ha aportat cap resposta al problema de la participació d'entitats privades no lucratives en un consorci transfronterer. Cal, doncs, interpretar l'article 5 del Tractat en el sentit que exclou la participació d'entitats privades franceses en un consorci transfronterer? Una interpretació estricta i literal del Tractat convida a respondre en sentit afirmatiu, ja que simplement s'hi fa

171. Vegeu, en aquest sentit, el comentari esmentat del MAP, pàg. 47. D'altra banda, les estructures particulars dels consorcis com el consorci en el sector hidràulic, el consorci urbanístic, etc., no semblen excloses del camp d'aplicació del Tractat de Baiona.

172. Vegeu l'apartat 1.3.1.2.1.

173. En aquest sentit, vegeu F. A. Castillo Blanco, «Los consorcios de entidades locales: análisis y valorización a la luz de la nueva legislación de régimen local», a RAP, núm. 124, gener-abril de 1991, pàg. 397, especialment pàg. 406; Manuel Rebollo Puig, «Creación y régimen jurídico de los consorcios (procedimiento, estatutos, constitución)», a Diversos autors, *Jornadas de Estudios sobre consorcios locales*, CEMCI, Granada, 1995, pàg. 155, 166 i 169, que es refereix al marc legislatiu imprecís del consorci, en particular en relació amb les mancomunitats. Segons aquest autor, el perfil vague del consorci implicaria bé que esdevingui una tècnica d'organització administrativa atractiva, o bé que forci les administracions a buscar altres fórmules associatives de contorns més precisos; vegeu pàg. 170.

174. En aquest sentit, vegeu Pere Alsina Gispert, «Els consorcis en el Reglament d'obres, activitats i serveis», a *Dret local. Ordenances, activitats i serveis públics*, coordinat per T. Font i Llovet, Marcial Pons, Barcelona, 1998, pàg. 425, especialment pàg. 428.

175. La lectura d'algunes qüestions parlamentàries relatives a l'aplicació del Tractat de Karlsruhe demostra de manera generalitzada que les entitats locals franceses se senten desconcertades enfront dels nous instruments de cooperació transfronterera. Això les porta a reivindicar que l'estat efectui una millor regulació (redacció precisa dels textos d'aplicació, de l'estatut tipus, etc.). Vegeu la Qüestió escrita núm. 10077, de 30 de juliol de 1998, pàg. 20043, plantejada pel senador J. Ostermann (RPR), amb resposta del ministre per a Afers Europeus, *JO Sénat* de 15 d'octubre de 1998, pàg. 3249. Vegeu la pregunta oral sense debat núm. 325 S, de 15 d'octubre de 1998, pàg. 3834, plantejada per P. Richert del grup UC.

referència a les entitats territorials franceses. Però no resulta xocant que s'excloquin les entitats privades franceses en la mesura que aquestes es troben sovint en el cor de diversos projectes de cooperació transfronterera?

Aquesta ambigüitat jurídica es podria salvar si es considerés que justament aquesta qüestió no està directament tractada pel Conveni francoespanyol. L'objecte del Tractat de Baiona no consisteix a establir les condicions per a la cooperació entre entitats territorials, la qual cosa explica que deixi de banda el problema de la cooperació entre entitats privades, cooperació que planteja *a priori* menys dificultats jurídiques?¹⁷⁶ En aquestes condicions, és al règim jurídic espanyol a qui correspon permetre que les entitats privades franceses no lucratives participin en els consorcis espanyols. Els textos relatius als consorcis podrien autoritzar la participació d'entitats privades no lucratives, tant espanyoles com estrangeres.

Així mateix, el consorci Bidasoa Txingudi no permet anticipar les dificultats que podrien sorgir quan, en la creació d'un consorci, s'incloquin entitats infraestatals espanyoles de dues comunitats autònomes diferents. L'article 5 del Tractat es limita a precisar, sobre aquest aspecte, que el dret aplicable a l'organisme de cooperació transfronterera és el de l'Estat de la seu. En la hipòtesi plantejada, el règim del consorci s'hauria de fonamentar en el dret espanyol i en el règim jurídic de la comunitat autònoma en la qual tingui la seu. En aquest sentit, cal assenyalar que a Catalunya la creació d'un consorci entre entitats locals de comarques distintes requereix exigències suplementàries.¹⁷⁷ A la pràctica això podria contribuir a la creació d'un consorci que disposés d'un abast geogràfic reduït.

Certament, la major part dels inconvenients de recórrer als consorcis han de ser, però, matisats, en la mesura que s'haurien d'atenuar amb el temps. La cooperació transfronterera necessita sovint un període d'adaptació dels diferents actors als règims jurídics i a les pràctiques dels respectius estats. Aquesta observació s'aplica igualment a les dificultats relacionades amb la composició de la Comissió francoespanyola encarregada de vetllar per l'execució correcta del Tractat.

2.3.1.2. Dificultats relacionades amb la composició de la Comissió francoespanyola de cooperació transfronterera

Des de la negociació del Tractat de Baiona, les regles relatives a la composició de la Comissió francoespanyola han estat objecte de conflictes entre el Govern i les comunitats autònomes espanyoles. Segons un intercanvi de cartes entre França i Es-

176. La Circular esmentada de 26 de maig de 1994 relativa a la cooperació descentralitzada en el marc de la Llei de 2 de febrer de 1992 afirma que «els convenis que puguin establir les entitats territorials franceses i les seves agrupacions amb els organismes privats (associacions o empreses) de països estrangers que no es refereixin a la cooperació descentralitzada no estan previstos per la llei...»; vegeu II, punt 3, d'aquesta circular publicada en els annexos de l'Informe del delegat per a l'Acció Exterior de les Entitats Locals, març de 1996.

177. L'art. 315 del Decret català núm. 179/1995, que aprova el Reglament d'activitats i serveis de les entitats locals, assenyala que «Els municipis no poden participar en els consorcis en què intervinguin comarques diferents de la seva, si l'objecte del consorci coincideix amb una activitat o un servei declarat d'interès comarcal en el programa d'actuació de la comarca respectiva, llevat que el conseller de Governació ho autoritzi si es demostra objectivament la necessitat o la conveniència de la participació».

panya,¹⁷⁸ la Comissió francoespanyola hauria d'estar composta per sis representants de cadascun dels dos estats, i s'hi afegeix la possibilitat que «quan els assumptes de l'ordre del dia ho requereixin, podran participar en les reunions de la Comissió representants de les entitats territorials, com també experts competents en les matèries previstes com a objecte de discussió».

Des del punt de vista francès, aquest afegitó donava originalitat a aquesta Comissió respecte als altres tractats que tan sols preveïen expressament una Comissió de tipus intergovernamental.¹⁷⁹ El Govern francès es va comprometre a acceptar que sistemàticament participessin els representants de les seves col·lectivitats locals en les reunions de la Comissió.¹⁸⁰ En el costat espanyol no s'ha pogut assolir cap acord similar. El Govern espanyol va efectuar una interpretació estricta de les disposicions relatives a la composició de la Comissió. Aquest debat ha finalitzat amb l'adopció d'una proposició no de llei¹⁸¹ presentada pel grup parlamentari basc que intentava induir el Govern espanyol perquè modifiqués la seva política¹⁸². En qualsevol cas, el conflicte entre el Govern espanyol i les comunitats autònomes planteja clarament el problema de la representativitat de la Comissió. L'objecte i la missió d'aquesta Comissió francoespanyola de cooperació transfronterera imposava la presència de representants de les entitats infraestats. Es tractaria d'atorgar-los els mitjans necessaris perquè s'expressessin directament sobre els problemes relacionats amb l'aplicació del Tractat de Baiona i amb l'execució de les seves operacions de cooperació transfronterera.

La inserció de representants territorials tant franceses com espanyols durant la primera reunió de la Comissió¹⁸³ i les paraules conciliadores del comentari del MAP¹⁸⁴ no disminueixen en absolut l'actualitat d'aquesta qüestió. N'hi ha prou si assenyalem que la integració de ple dret de representants de les comunitats autònomes a les reunions de la Comissió francoespanyola constitueix una de les reivindicacions expressades últimament per la Comunitat de Treball dels Pirineus.¹⁸⁵ La Comunitat de Treball dels Pirineus exigeix simplement una modificació explícita de l'article 11 del Tractat de Baiona en què es recullin els termes de l'intercanvi de cartes fet entre els governs a Foix.

D'aquesta manera, la modificació de la composició de la Comissió francoespanyola transfronterera podria esdevenir una qüestió de principi per a les entitats

178. Consisteix en un intercanvi de cartes fet a Foix el 21 d'octubre de 1994, el decret de publicació del qual figura en el JORF de 10 de març de 1995.

179. Originalitat bastant relativa ja que, a la pràctica, els representants de les entitats territorials hi solen ser convidats.

180. Això explica que, en els debats parlamentaris, els problemes relacionats amb la composició de la Comissió s'hagin avortat únicament a partir de la situació espanyola. Vegeu l'Informe de l'Assemblea Nacional francesa de J. Blanc, núm. 3161, pàg. 13.

181. És un mecanisme desconegut en el dret francès que es vincula a les tècniques de control del govern.

182. Sobre tota aquesta qüestió, vegeu el comentari esmentat del MAP, pàg. 56.

183. Aquesta reunió va tenir lloc a Tolosa el 30 de gener de 1998.

184. El MAP considera que es tracta d'un debat tancat, i el Govern espanyol s'ha compromès a acceptar la presència de 4 representants de les comunitats autònomes i de 2 representants de les entitats locals espanyoles. Vegeu la pàg. 55.

185. Aquesta reivindicació va ser expressada durant el XVI Consell Plenari de la CTR, que va tenir lloc al llarg de l'estiu de 1998.

territorials espanyoles. L'anàlisi de les altres pretensions¹⁸⁶ que té permetrà comprendre millor els límits de la delimitació del règim de la cooperació transfronterera efectuada pel Tractat de Baiona.

2.3.2. Límits de la delimitació del règim de la cooperació transfronterera

Dues reivindicacions expressades per les entitats infraestatsals francoespanyoles en el marc de la Comunitat de Treball dels Pirineus il·lustren la notable ambigüitat del Tractat de Baiona. Les entitats lamenten l'absència de transposició de l'estructura de l'agrupació local de cooperació transfronterera recollida en el Tractat de Karlsruhe. A més, consideren que el Tractat no aporta cap resposta satisfactòria a l'estatut jurídic de la Comunitat de Treball dels Pirineus. Convé aprofundir més els detalls de cadascuna d'aquestes mancances institucionals que es retreuen al Tractat per comprendre millor el grau exacte de decepció que s'ha pogut crear en les entitats infraestatsals. Per a nosaltres, el Tractat de Baiona pateix especialment una mancança conceptual.

2.3.2.1. Mancances institucionals retretes al Tractat de Baiona

La inclinació de les entitats infraestatsals cap a l'agrupació local de cooperació transfronterera es basa en el fet que es tracta d'una nova categoria d'organismes de cooperació transfronterera adaptada especialment a aquest context.¹⁸⁷ Les condicions de creació, les modalitats de l'Estatut, els òrgans, el finançament i la dissolució de l'agrupació local de cooperació transfronterera han estat definits en els articles 11 a 15 del Tractat. Sense entrar en els detalls d'aquesta regulació, s'especificaran algunes originalitats d'aquesta agrupació local de cooperació transfronterera. Aquesta agrupació està sotmesa al dret intern aplicable als establiments públics de cooperació intermunicipal de la part en què tingui la seu. És una persona jurídica de dret públic dotada de capacitat jurídica i d'autonomia pressupostària. Aquestes característiques fan que l'agrupació local de cooperació transfronterera sigui un instrument adaptat a la creació i gestió d'instal·lacions comunes a diverses autoritats locals que persegueixen la realització de missions i serveis que presenten un interès comú, com ara les estacions de depuració, la recollida d'escombraries, la creació de parvularis, els transports urbans, etc.

En el moment actual, aquesta figura de l'agrupació local de cooperació transfronterera no integra expressament les estructures que es poden crear al voltant de la frontera francoespanyola. Però aquesta exclusió no és definitiva. L'article 5.3 afirma que:

186. Vegeu el document editat per la Generalitat de Catalunya «Las perspectivas tras el Tratado de Bayona», febrer de 1998.

187. Aquesta característica explica sens dubte que aquest nou instrument sovint es consideri l'estructura més avantgardista en matèria de cooperació transfronterera. En aquest sentit, vegeu l'Informe C. Estrosi per al Conseil économique et social, JORF de 19 de desembre de 1996, especialment pàg. 139; L. Chabrier, «L'aménagement en zone transfrontalière: problématique générale», actes del col·loqui organitzat pel Centre de recherches sur les institutions publiques et privées, *Les politiques locales de coopération transfrontalière*, Lió, 23 i 24 de maig, especialment pàg. 12.

«El present Tractat s'aplica als organismes de cooperació no previstos en l'apartat 1 anterior, oberts a entitats territorials estrangeres, segons el dret francès o el dret espanyol, amb posterioritat a l'entrada en vigor del Tractat. Aquesta disposició tindrà efecte a partir del moment en què la part contractant concernida notifiqui, per via diplomàtica, la modificació del seu dret intern.»

Una modificació de la part del Codi general francès de les entitats territorials relativa al sindicat mixt podria permetre la integració d'entrada de l'agrupació local de cooperació transfronterera en les disposicions del Tractat de Baiona.¹⁸⁸

No és menys cert que l'estructura de l'agrupació local de cooperació transfronterera sembla especialment apropiada per a les actuacions de cooperació transfronterera de proximitat. Les poques poblacions transfrontereres que hi ha a la frontera francoespanyola podrien convertir-la en un instrument d'utilitat bastant relativa en aquesta zona. Aquesta dada és molt sovint amagada per les entitats infraestats. D'altra banda, l'absència d'una pràctica suficient no permet l'emissió d'un judici pertinent sobre les capacitats reals de l'agrupació local de cooperació transfronterera,¹⁸⁹ en particular en relació amb la fórmula del consorci.

La manca institucional del Tractat està també en el centre de la reivindicació relativa a la necessitat de dotar la Comunitat de Treball dels Pirineus d'un estatut jurídic propi. Les estructures proposades pel Tractat de Baiona per dur a terme operacions de cooperació transfronterera no permeten resoldre aquesta qüestió. Les limitacions quant a l'objecte¹⁹⁰ i la durada¹⁹¹ dels convenis i dels organismes de cooperació transfronterera són inadequades per a la realització dels objectius generals d'aquesta associació transfronterera creada el 1983.¹⁹² La Comunitat de Treball dels Pirineus ha anunciat clarament la seva ambició d'esdevenir «l'interlocutor

188. En aquest sentit, vegeu la resposta del ministre delegat per a Afers Europeus a la qüestió escrita plantejada pel senador G. Gruillot, *JO Sénat*, Questions, de 21 de setembre de 1996.

189. Tan sols coneixem una entitat local francesa que s'hagi arriscat a crear una agrupació local de cooperació transfronterera. Aquesta estructura va ser constituïda l'octubre de 1998 entre el districte Essor du Rhin, els municipis alemanys de Hartheim, Bad Krozingen, Eschbach i Staufen im Breisgau i l'agrupació municipal Gewerbepark Breisgau. El seu objecte consisteix en: «1. La promoció i la realització d'una cooperació transfronterera en els àmbits competencials següents: a) concepte transfronterer d'ordenació del territori, b) creació i desenvolupament d'una xarxa comuna d'estructures de diversió i turisme presents i futures, c) promoció del bilingüisme, d) ajut mutu en cas d'emergència, e) la cooperació entre les associacions. 2. Altres activitats o projectes que persegueixin directament o indirectament la promoció i el desenvolupament de relacions entre els membres de l'agrupació en tots els àmbits competencials. 3. La planificació, construcció i manteniment d'un pont sobre el Rhin entre Fessenheim i Hartheim per a ciclistes i vianants, relacionat amb la via de circulació freqüentada per vehicles de fins a 3,5 tones (PTAC), en tant que condició indispensable per als projectes esmentats». Vegeu l'art. 2 del Conveni de cooperació per a la creació d'una agrupació local de cooperació transfronterera «Centre Hardt-Rhin Supérieur», de 3 de juliol de 1998.

190. Vegeu l'art. 3.4 i 5 del Tractat.

191. L'art. 9.2 assenyala que «Els convenis s'establiran per una durada no superior a deu anys, excepte aquells que tinguin per objecte la creació o gestió d'un equipament, que podran ser formalitzats per una durada igual a la de la utilització de l'equipament, mesurada pel seu període d'amortització. Aquests convenis podran ser renovats per decisió expressa de les entitats signatàries».

192. La Comunitat de Treball dels Pirineus és una associació francesa segons la Llei de 1901.

únic per a l'execució de certs programes». ¹⁹³ Pel fet de ser l'organització transfronterera de referència a la frontera pirinenca, pretén obtenir en particular la gestió de la iniciativa comunitària INTERREG. ¹⁹⁴ Això implica l'adopció pels estats francès i espanyol d'un estatut *ad hoc*. Aquest estatut tindria per objecte l'atribució de personalitat jurídica reconeguda per ambdós estats a la Comunitat de Treball dels Pirineus, a fi que pugui ser l'adjudicador de les obres, i sol·licitar directament els fons per a la realització d'operacions de cooperació transfronterera. Es tractaria, per tant, de permetre que aquesta organització pirinenca abandonés el seu estatut actual de simple fòrum d'informació i consulta en matèria de cooperació transfronterera.

Globalment, aquesta pretensió té en compte dues consideracions. La primera, que ja ha estat atribuït un paper similar de coordinació a altres organismes fronterers. Es poden citar, per exemple, les dues euroregions ¹⁹⁵ situades a la frontera entre els Països Baixos i Alemanya, i la PAMINA, ¹⁹⁶ organització de la frontera francoalemanya. D'altra banda, la Comissió Europea estimula notablement l'establiment d'una estructura única de gestió per frontera ¹⁹⁷ que integri una veritable col·laboració entre els diferents actors.

La pertinència d'aquesta reivindicació no és, però, tan evident si es té en compte la diferència de dimensió entre les zones gestionades per les estructures integrades en el marc de les fronteres de l'Europa del nord i les de la frontera pirinenca. L'experiència dels programes operacionals de les iniciatives INTERREG porta a alguns especialistes en cooperació transfronterera a assenyalar que «com més s'estén una zona de programa, menys intensos són la cooperació transfronterera i el seu contingut». ¹⁹⁸

A la vista de les dues exigències plantejades per les entitats locals, la debilitat del Tractat de Baiona sembla que depèn molt més de la seva mancança conceptual. El Tractat només proposa un delimitació del règim de la cooperació transfronterera

193. Vegeu la Carta d'actuació de la Comunitat de Treball dels Pirineus, Prada, 6 i 7 de maig de 1993, especialment pàg. 8.

194. Vegeu la Comunicació de la Comissió, DOCE d'1 de juliol de 1994, C 180/60, a propòsit de la iniciativa INTERREG II A, i Comunicació de la Comissió, DOCE de 10 de juliol de 1996, C 200/23, a propòsit de la iniciativa INTERREG II C. En vista de l'èxit i el simbolisme d'aquesta iniciativa, la Comissió ha decidit que prendrà part en les tres pròximes iniciatives durant el període 2000-2006.

195. Es tracta de l'Euroregió que té la seu a Gronau i de l'Euroregió Rhein Waal. La primera és l'estructura transfronterera més antiga, ja que va ser creada el 1958. La segona es basa en l'acord germanoneerlandès datat del 1963. Aquestes dues organitzacions disposen d'una estructura política de decisió que els permet la gestió d'un nombre important de projectes transfronterers. Per a més informació, vegeu *Le guide pratique de la coopération transfrontalière*, Comissió Europea, ARFE, 1997, especialment pàg. B2 i pàg. 14 i seg.

196. Es tracta d'una estructura de creació més recent (1988) que agrupa una part dels *Länder* Renània-Palatinat i Baden-Württemberg i la regió francesa d'Alsàcia. Vegeu l'obra citada, especialment pàg. 19 i seg.

197. Vegeu el document de treball dels serveis de la Comissió «Les iniciatives communautaires 2000-2006», disponible a l'adreça d'internet inforeg.org, especialment pàg. 5.

198. Vegeu J. Robert, «L'Union européenne érige des ponts par dessus les frontières. L'initiative communautaire INTERREG», *LACE Magazine*, núm. 1, hivern 1997/1998, pàg. 3, especialment pàg. 5.

limitada a la zona geogràficament afectada, sense transcendir l'ambivalència dels principis actuals de la cooperació transfronterera.

2.3.2.2. Mancança conceptual del Tractat de Baiona

El principal retret al Tractat de Baiona és inherent als principis actuals del règim jurídic de la cooperació transfronterera. Es tracta d'un règim híbrid per naturalesa, que alhora troba les seves fonts en el dret internacional i en els drets nacionals. A més, aquesta estructuració original del règim jurídic de la cooperació transfronterera ha estat sovint assenyalada per la doctrina.¹⁹⁹

En aquest context, les mancances institucionals invocades per les entitats infraestatsals amaguen en realitat l'ambició limitada d'aquest Tractat. Jurídicament, el Tractat de Baiona es pot classificar entre els acords interestatals anomenats de cobertura. Aquest tipus d'acords tenen per finalitat autoritzar que algunes de les entitats infraestatsals de les parts contractants duguin a terme operacions de cooperació transfronterera. En aquest sentit, el principal objectiu del Tractat de Baiona consisteix a establir un «marc jurídic apropiat»²⁰⁰ que permeti formalitzar convenis de cooperació entre les entitats infraestatsals. Per tant, les disposicions del Tractat han de resoldre les dificultats que les entitats puguin trobar per raó de la pertinença a ordenaments jurídics interns diferents.²⁰¹ No es tractaria tan sols de consagrar la competència de les entitats incloses en el perímetre del Tractat per formalitzar convenis de cooperació transfronterera. Cal establir, a més, el règim d'aquesta cooperació transfronterera i definir-ne els principis essencials. Això passa per la definició del règim jurídic aplicable als convenis de cooperació transfronterera, l'enumeració dels organismes de cooperació transfronterera en què les entitats podrien participar o que les entitats podrien crear entre elles. Es tractaria, en definitiva, d'adoptar diverses mesures a fi d'assegurar el seguiment i l'execució correcta del Tractat.

La forma triada per les parts contractants per regular tots aquests punts ja clàssics en els acords de cobertura revela la presència de dos tipus de problemes conceptuals.

El Tractat no aporta cap resolució als problemes relacionats directament amb l'existència de la frontera. La utilització d'un exemple concret permetrà valorar amb més deteniment la importància d'aquesta constatació. Abans de l'entrada en vigor del Tractat, la construcció d'un pont en la ruta que uneix el municipi de Coustouges (Pirineus Orientals) i Maçanet de Cabrenys a Catalunya hauria neces-

199. Vegeu, per exemple, l'article de P. Ekly, «Le droit de la coopération transfrontalière», a *Le Guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière*, Presses Universitaires de Strasbourg, 1995, pàg. 11, especialment pàg. 25 i seg. Igualment, vegeu la tesi esmentada de N. Levrat.

200. Vegeu el preàmbul del Tractat.

201. Per a un recordatori de les principals dificultats jurídiques inherents a la cooperació transfronterera, vegeu M. Bernard i Álvarez de Eulate, *Recueil de l'Académie de droit international de La Haye*, 1993, núm. 243, pàg. 296, especialment pàg. 370; Manuel Pérez González, «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», article citat, especialment pàg. 556; C. Ricq, *Manuel de la coopération transfrontalière à l'usage des collectivités locales et régionales en Europe*, Consell d'Europa, 3a edició, Estrasburg, 1996, especialment pàg. 39 i seg. Per a una anàlisi detallada de tots els problemes jurídics, vegeu l'obra citada de N. Levrat.

sitat un conveni entre el Departament dels Pirineus Orientals i la Generalitat de Catalunya, en el qual es regularien les modalitats de construcció i manteniment i, fins i tot, un intercanvi de cartes entre els governs francès i espanyol.²⁰² Tot i això, convé matisar l'optimisme del senador M. Alloncle, qui, per demostrar l'aportació del Tractat de Baiona, es refereix a aquest exemple del pont de Coustouges donant a entendre que, en l'actualitat, aquests projectes tan modestos es podran dur a terme sense que intervinguin els estats.²⁰³ No hi ha res que ens sembli menys cert. En el cas del pont de Coustouges, la intervenció dels estats no es justificava tan sols perquè es tractava d'un conveni transfronterer entre entitats infraestatals.²⁰⁴ L'acord entre els estats era necessari ja que es perseguia la construcció d'una nova via per a la circulació internacional.

Ara bé, la creació de sortides que permetin el pas d'un estat cap a un altre potser no s'ha d'examinar en relació amb les condicions essencials d'exercici de la sobirania nacional —principi amb valor constitucional davant el qual ha de declinar el principi de la lliure administració de les entitats locals—, que seria, d'altra banda, el fonament del dret a la cooperació transfronterera? La Cort Constitucional francesa ja ha tingut ocasió de destacar, en el marc de decisions relatives a la constitucionalitat dels tractats comunitaris, que la llibertat de circulació de persones i l'eliminació de les fronteres estan relacionades estretament amb les condicions essencials d'exercici de la sobirania nacional.²⁰⁵

Cal deduir per això que tot conveni transfronterer que persegueixi crear un pas per a la circulació internacional hauria d'obtenir necessàriament l'aprovació o l'autorització dels dos estats? El control preventiu de les autoritats estatals sobre els convenis de cooperació transfronterera, podria alliberar, arribat el cas, les autoritats locals d'aquesta obligació formal? Cal analitzar sempre i de manera sistemàtica la connexió entre dues ciutats frontereres com una obertura a la circulació internacional? El Tractat de Baiona no ofereix cap resposta a totes aquestes qüestions espineses que impliquen entrar en l'àmbit del règim internacional de les fronteres.

El Tractat posa de manifest que no s'allibera de la influència conceptual dels drets nacionals. No crea cap instrument específic per a la cooperació transfronterera.

202. Vegeu el BOE del dimecres 16 de novembre de 1994, pàg. 35133. Vegeu, igualment, Stéphanie Torre, «Coustouges, un pont vers l'Europe», a *Maire de France*, gener de 1998, pàg. 37.

203. Vegeu l'Informe del Senat francès núm. 132, fet en nom de la Comissió per a Afers Estrangers, i relatiu al projecte de llei pel qual s'autoritza la ratificació del Tractat de Baiona, especialment pàg. 19.

204. Tal com ha remarcat el Consell d'Estat espanyol, l'acord servia com a «cobertura constitucional i internacional per al conveni entre el Departament dels Pirineus Orientals i la Generalitat de Catalunya...» Vegeu Consell d'Estat, *Recopilación de doctrina legal*, 1994, pàg. 25 i seg.

205. Vegeu la Sentència de la Cort Constitucional francesa núm. 91-294, de 25 de juliol de 1991, relativa als acords de Schengen, Rec., pàg. 91; la Sentència núm. 92-208 DC, de 9 d'abril de 1992, Rec., pàg. 55, relativa al Tractat de Maastricht, i fins i tot la Sentència de 31 de desembre de 1998, JORF de 3 de gener de 1998, pàg. 165. Aquest concepte ha estat utilitzat igualment en la sentència relativa a la constitucionalitat de la Llei sobre l'ordenació del territori, especialment pel que fa a les disposicions sobre cooperació transfronterera; vegeu considerant 50 i seg. de la Sentència núm. 94-358, de 26 de gener de 1995, Rec., pàg. 195. Aquesta decisió recorda a les entitats locals que no haurien d'iniciar operacions de cooperació transfronterera susceptibles d'afectar les condicions essencials de l'exercici de la sobirania nacional. En aquest sentit, vegeu Y. Luchaire, «Les principes de la coopération transfrontalière», a l'obra citada, *La coopération transfrontalière franco-italienne*, pàg. 8, especialment pàg. 10 i seg.

La delimitació del règim de la cooperació transfronterera és, per tant, necessàriament decebedora. Les solucions proposades no són trasladables a altres fronteres. Aquelles tampoc no poden consistir en una primera solució que serveixi per a l'adopció d'un estatut europeu per als organismes de cooperació transfronterera. Ara bé, és justament en aquesta qüestió on se situa el nus gordià del dret de la cooperació transfronterera.

Alguns autors²⁰⁶ ja han assenyalat els límits de les possibilitats que actualment ofereix el dret comunitari. L'agrupació europea d'interès econòmic (AEIE)²⁰⁷ constitueix l'única estructura de cooperació proposada per la Unió Europea i presenta, certament, notables avantatges que es poden recordar amb caràcter previ. Es tracta d'una estructura fàcil i ràpida de crear,²⁰⁸ dotada de personalitat jurídica. Aquestes regles de funcionament són flexibles i deriven d'un marc jurídic uniforme²⁰⁹ en tots els estats membres. Però aquest instrument s'adapta malament a les necessitats de la cooperació transfronterera entre entitats infraestatals.²¹⁰ Dues raons principals donen suport a aquesta afirmació. La primera està lligada al caràcter necessàriament auxiliar de l'activitat de les AEIE en relació amb les activitats dels seus membres. Aquesta regla implica que si l'AEIE pot aconseguir l'obtenció de fons, en particular, comunitaris per permetre el desenvolupament de la cooperació transfronterera en-

206. Vegeu, per exemple, la tesi de P. N'Diaye, *Les collectivités territoriales et l'ordre international: État et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire française*, defensada a Montpeller el 13 de gener de 1994, especialment pàg. 412 i seg.; vegeu, igualment, J. L. Autin, article citat, «Les instruments juridiques de la coopération décentralisée», pàg. 7; N. Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infraétatiques*, obra citada, especialment pàg. 311; *Le guide pratique de la coopération transfrontalière*, citada, realitzada per ARFE, especialment B3; «Document de travail du Parlement Européen sur la coopération transfrontalière et interrégionale au sein de l'Union européenne», Série Politique régionale W 19, Luxemburg, 1996, especialment pàg. 61 i seg.; Informe esmentat de C. Estrosi per al Consell econòmic i social, especialment pàg. 138; Florence Benoit-Rohmer, «Les Groupements d'intérêts publics de coopération transfrontalière», a *Le guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière*, Presses universitaires de Strasbourg, 1995, especialment pàg. 252.

207. Recordem que l'estatut de l'AEIE està fixat en el Reglament núm. 2137/1985, del Consell de les Comunitats, de 5 de juliol de 1985, vegeu DOCE L núm. 199, de 31 de juliol de 1985; a França per la Llei núm. 89-377, de 13 de juny de 1989, vegeu JORF de 15 de juny de 1989, i a Espanya per la Llei 12/1991, de 29 d'abril. Sobre les AEIE, vegeu Christian Mestre, «Les GEIE», a *Le guide juridique de la coopération culturelle transfrontalière*, Presses universitaires de Strasbourg, 1995; J. L. Martres, «Le GEIE: les règles de constitution et les applications possibles dans le cadre transfrontalier: un exemple, l'USSE», col·loqui de 12 de desembre de 1994, *Le cadre juridique et les outils de la coopération décentralisée: aspects institutionnels et relations contractuelles*; Fernando Baz Izquierdo, *Agrupaciones de interés económico y sus conexiones con la ley de sociedades limitadas*, Civitas, Madrid, 1996; José María García Callejo i Luis González Pino, *Las agrupaciones de interés económico española y europea. Ley 12/1991, de 29 de abril, Reglamento (CEE) 2137/1985, de 25 de julio*, Ediciones Analíticas Europeas, Madrid, 1991.

208. No hi ha cap obligació de constituir un capital mínim; vegeu l'art. 16 de la Llei 89-377, de 13 de juny de 1989.

209. El reglament comunitari remet per a la resta de qüestions a la legislació interna dels estats. Això implica que hi ha una gran diversitat de formes nacionals d'AEIE.

210. No entrarem en aquest moment en la qüestió de la legalitat de l'adhesió d'una entitat local francesa a una AEIE. Aquesta legalitat ens sembla indubtable. Sobre aquest aspecte, vegeu P. Lignières, «La participation des collectivités locales à des actions économiques internationales», a *Droit et pratique du commerce international*, 1996, pàg. 31, especialment pàg. 50 i seg.

tre els seus membres,²¹¹ no pot en cap cas ser utilitzada com una adjudicadora de les obres que garanteixi directament la gestió d'un projecte concret de cooperació. A la pràctica, les AEIE previstes en el marc de la cooperació entre entitats infraestatals constitueixen molt sovint les estructures que assegurin una espècie de primer grau de cooperació. Es tracta d'elaborar estudis prospectius per als projectes importants i innovadors de cooperació transfronterera. És el cas de l'AEIE constituïda entre el districte Baiona-Biàrritz-Anglet i la Diputació Foral de Guipúscoa, que pretén treballar en la creació d'una Eurociutat basca que s'estengui per la conurbació existent entre Sant Sebastià i Baiona.²¹² Per la seva banda, l'AEIE creada entre RENFE i la SCNF, «GEIE Sud Europe Méditerranée»,²¹³ que integra en el seu si representants de la Generalitat i de la regió Llenguadoc-Rosselló, té com a finalitat acabar els estudis financers, econòmics i jurídics relatius al tram binacional del TGV Sud Barcelona-Narbona. La realització i la gestió d'aquesta infraestructura necessitaran la creació d'un organisme d'un caràcter encara no determinat. L'AEIE establerta entre la societat ATLL²¹⁴ i la companyia Bas-Languedoc-Roussillon il·lustra igualment la possibilitat d'utilitzar aquesta estructura en el primer nivell d'una cooperació binacional que impliqui la realització d'un estudi de fiabilitat prèvia a la realització d'un gran projecte d'infraestructura d'interès directe per a les entitats locals. En aquest darrer exemple es tracta d'estudiar l'interès de la construcció d'un aqüeducte que permeti el subministrament d'aigua de la ciutat de Barcelona.²¹⁵

211. La Comissió, d'altra banda, fomenta en aquests casos el recurs a la creació d'una AEIE; vegeu el document de treball dels serveis de la Comissió, «Les initiatives communautaires 2000-2006», pàg. 5, pel que fa a la necessitat de crear organismes de cooperació comunes en el marc de l'execució del programa INTERREG; vegeu, igualment, la Comunicació de la Comissió 97/C 285/10, sobre la participació de les AEIE en els contractes públics i en els programes finançats amb fons públics, DOCE C núm. 285, de 10 de setembre de 1997, pàg. 17-24.

212. Sobre aquesta conurbació, vegeu els articles de Marie Pascale Zanettin, «La conurbation Bayonne San Sébastien ou la tentative de construction d'un nouvel espace», a l'obra citada *Coopération transfronteriza Euskadi-Aquitania*, especialment pàg. 91; i de la mateixa autora, «La conurbation Bayonne San Sébastien à l'épreuve de l'Acte Unique: les frontières de la mythologie européenne», a l'obra citada *L'Europe aux frontières*, especialment pàg. 155 i seg.; J. Rubio Pilarte, *La coopération transfronteriza regional y local, Euroregion Aquitania-Euskadi-Navarra, Eje Bayona-San Sebastián*, Eurodistrict Txingudi (associació dels municipis d'Hendaia, Hondarrabia i Irun), 1997, especialment pàg. 9. Vegeu <http://www.eurocite-basque.org/>

213. Aquesta agrupació va néixer de la decisió política dels governs espanyol i francès expressada durant la Cimera de Foix l'octubre de 1994. Els estatuts de l'AEIE van ser adoptats l'abril de 1995. Les condicions de construcció i explotació han estat objecte d'un Tractat internacional entre França i Espanya signat el 10 d'octubre de 1995; vegeu annex del Projecte de llei núm. 3104 dipositat davant l'Assemblea Nacional francesa el 6 de novembre de 1996. Vegeu *op.cit.*, *La coopération transfrontière à l'échelle de la Catalogne*, pàg. 84-87.

214. Aigües Ter Llobregat (ATLL) s'encarrega de la gestió integral del servei de subministrament d'aigua per la Llei del Parlament català 4/1990. Vegeu, igualment, el Decret català 210/1993, de 27 de juliol, publicat en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

215. Aquest projecte ha estat objecte de diversos articles a la premsa espanyola que han assenyalat la complexitat i els diferents obstacles que provoca. Vegeu, per exemple, *La Vanguardia* del dissabte 16 de gener de 1999, pàg. 4 i seg.; *El País* de 6 de febrer de 1998, edició de Catalunya, pàg. 1 i 4; *El País* de 7 de febrer de 1998, edició de Catalunya, pàg. 1 i 4; *El País* de 25 de febrer de 1998, edició de Catalunya, pàg. 1 i 4. Vegeu *op.cit.*, *La coopération transfrontière à l'échelle de la Catalogne*, pàg. 94-101.

El segon inconvenient de l'AEIE rau en el fet que aquesta estructura té com a vocació inicial «desenvolupar l'activitat econòmica dels seus membres».²¹⁶ En conseqüència, aquesta agrupació sembla més adaptada al sector privat que a la cooperació entre autoritats públiques. Aquesta observació també explica l'interès limitat del projecte de societat europea²¹⁷ i del de l'associació europea en relació amb la cooperació transfronterera.²¹⁸

La creació d'una agrupació europea d'interès públic,²¹⁹ estructura inspirada en l'agrupació d'interès públic francesa, ha estat examinada igualment per la Comissió Europea.²²⁰ Però actualment aquesta solució sembla que ha estat abandonada.

Del que s'ha dit anteriorment resulta que l'aportació de la Unió Europea en la consolidació d'un dret de la cooperació transfronterera encara ha de ser creada. La mancança conceptual del Tractat de Baiona se suma així a la del dret comunitari.

Conclusió

Al final d'aquests raonaments, les ambigüitats actuals del Tractat de Baiona semblen limitar greument la seva contribució al desenvolupament de la cooperació transfronterera en l'àmbit de la frontera francoespanyola.

En aquest context, la modificació d'algunes de les disposicions del Tractat podria millorar útilment el dret de les entitats territorials per establir convenis de cooperació entre elles. L'extensió dels avantatges del Tractat al Principat d'Andorra permetria una aproximació global a l'istme pirinenc.

També s'haurien d'estudiar algunes de les indicacions plantejades per la Comunitat de Treball dels Pirineus. Es tracta en particular de la inclusió de representants de les entitats infraestatals en la Comissió francoespanyola transfronterera i de la possibilitat de transposar l'agrupació local de cooperació transfronterera existent en el Tractat de Karlsruhe.

Altres apreciacions plantegen qüestions més delicades. L'ús incoherent de la noció de cooperació transfronterera en el context del Tractat de Baiona il·lustra perfectament la fragmentació semàntica d'aquesta noció. Com es pot parlar encara de cooperació transfronterera quan el camp d'aplicació del Tractat de Baiona inclou un «àmbit territorial» de més o menys 250 km? Aquesta circumstància assenyala el caràcter il·lògic de la dissociació del règim de la cooperació transfronterera del de la cooperació entre les entitats territorials no contigües a la frontera. Aquesta ambi-

216. Vegeu l'art. 3.1 del Reglament comunitari esmentat de 1985.

217. Sobre el projecte de societat europea, vegeu el núm. especial de la revista *Droit et patrimoine*, núm. 54, novembre de 1997, especialment l'article de G. Ballif, amb nombroses referències bibliogràfiques, pàg. 50 i seg.

218. Sobre aquest punt, vegeu la tesi de P. N'Diaye, *Les collectivités territoriales et l'ordre international: État et perspectives de la décentralisation des relations internationales dans le cadre unitaire française*, defensada a Montpeller el 13 de gener de 1994, especialment pàg. 412 i seg.

219. Y. L. Gegout, «Un groupement européen d'intérêt public (GEIP): mythe ou réalité?», LPA, núm. 100, 19 d'agost de 1992, pàg. 8.

220. «Interregional cooperation: the institutional issues, final report», preparat per la Comissió de les Comunitats Europees (DG XVI/A/1), novembre de 1991.

güitat geogràfica i semàntica és present també en el Tractat francoitalià i en el de Karlsruhe. En aquests casos, no cal preconitzar la consagració d'un dret general de les entitats infraestatals a efectuar operacions de «*coopération transfrontalière*», és a dir, més enllà de la frontera sense que se'ls pugui exigir cap consideració subjectiva de proximitat?

Els instruments de cooperació proposats pel Tractat de Baiona també plantegen interrogants. D'una banda, l'excessiva reglamentació de les agrupacions d'interès públic i de les societats d'economia mixta local transfrontereres no s'adapta gaire bé a les exigències inherents a la cooperació transfronterera. De l'altra, la flexibilitat del consorci també planteja problemes. Aquestes reflexions posen en relleu les paradoxes inherents a l'emergència d'un dret a la cooperació transfronterera, paradoxes de les quals els actors territorials comencen a prendre consciència.

La consagració d'un dret a la cooperació transfronterera per a les entitats territorials s'acompanya de l'establiment d'un marc sovint rígid que permet la salvaguarda d'un dret de fiscalització important a favor de l'Estat. A França, l'entusiasme actual per la cooperació transfronterera tradueix la voluntat de l'Estat de voler dirigir un fenomen que fins avui se li escapava àmpliament. El paper de l'Estat és recordar que l'emergència d'aquest nou dret a la cooperació transfronterera s'ha de desenvolupar amb respecte a la sobirania de l'Estat i a la indivisibilitat del territori. Hi ha por que la flexibilitat del règim del consorci ensopegui amb els desitjos de control dels estats. La creació recent del consorci Bidasoa Txingudi commociona aquestes dades. Les entitats franceses semblen desconcertades en aquests moments davant la possibilitat d'utilitzar una estructura jurídica pròpia d'un altre dret per institucionalitzar les seves cooperacions. L'establiment d'una estructura transfronterera requereix un alt grau de voluntat política per part dels actors territorials que es troben al voltant de les accions plantejades. Això explicaria a bastament la manca de nous projectes oficials de creació de consorcis.

L'absència d'estructures adequades per abordar la cooperació transfronterera, ha d'incitar a buscar solucions en l'ordenament jurídic comunitari? Les possibilitats que ofereixen l'agrupació europea d'interès econòmic, l'associació europea o la societat europea es consideren limitades. Aleshores, cal optar per la creació d'un instrument jurídic específic en l'àmbit europeu en la mesura que la Comunitat disposi de competències en la matèria? La lògica no imposa que l'establiment d'aquesta estructura europea estigui precedit d'un reconeixement general pels respectius estats del dret a la cooperació transfronterera, juntament amb el de la «*coopération transfrontière*», a favor de les entitats territorials europees?

L'ambició del Tractat de Baiona no és respondre a totes aquestes qüestions. Simplement garanteix l'execució del Conveni marc de Madrid en l'àmbit de la frontera francoespanyola sense aportar cap resposta conceptual als interrogants inherents a l'evolució actual del dret a la cooperació transfronterera. El Tractat no crea cap estructura específica per a la cooperació transfronterera, ni aborda directament les qüestions relacionades amb el règim internacional de les fronteres, règim susceptible de travar la realització de projectes de cooperació transfronterera que perseguixin, per exemple, la creació d'un pas a la frontera.