

# El marco jurídico de la cooperación transfronteriza: su concreción en el ámbito hispano-francés

(The legal framework of transborder co-operation: its concretion in the Spanish-French area)

Fernández de Casadevante Romani, Carlos

Eusko Ikaskuntza

Miramar Jauregia – Miraconcha, 48

20007 Donostia

BIBLID [1137-442X(2001), 11; 269-294]

*La cooperación transfronteriza entre entidades territoriales de diferentes Estados plantea siempre problemas y dificultades jurídicas como consecuencia de la intervención de sistemas jurídicos nacionales diferentes. El Consejo de Europa, ya desde a década de los ochenta, trató de hacer frente a los mismos mediante la elaboración del Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza de 21 de mayo de 1980. De contenido general, constituyó un punto de partida importante pero insuficiente. De ahí la necesidad de tratados internacionales (llamados "de cobertura") entre los Estados cuyas entidades territoriales desearan cooperar de un modo transfronterizo. En el ámbito hispano-francés esa norma internacional es el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995, relativo a la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Tiene el mérito de cubrir las lagunas jurídicas existentes hasta entonces en los ordenamientos internos de España y Francia permitiendo en la actualidad una cooperación transfronteriza completa (lo que incluye tanto la conclusión de instrumentos como la creación de organismos de cooperación, ya estén estos dotados o no de personalidad jurídica).*

*Palabras Clave:* Derecho Internacional. Cooperación transfronteriza.

*Zenbait estatutako lurralde-erakundeen arteko mugaz gaindiko lankidetzak beti planteatzen ditu arazo eta zailtasun juridikoak, sistema juridiko nazional desberdinen parte hartzearen ondorioz. Europako Kontseilua, lauogeiko hamarkadatik aurrerant, aurre egin nahi izan zien arazo horiei, mugaz gaindiko lankidetzarako Hitzarmen-marke europarraren bidez, 1980ko maiatzaren 21eko. Eduki orokorrekoa, abiaburu garantzitsua izan zen, nahiz ez nahikoa. Horik dator nazioarteko hitzarmenen premia ("estaldurakoak") deiturakoak, mugaz gaindiko eran elkar lanean aritu nahi duten lurralde-erakundeen artean egitekoak. Baienako Hitzarmena da Espainia-Frantzia eremuari dagokion nazioarteko arau hori, 1995eko martxoaren 10eko, lurralde-erakundeen arteko mugaz gaindiko lankidetzari buruzkoa. Ordu arte Espainia eta Frantziako bame antolamenduan zeuden hutsune juridiko batzuk betetzeko meritua du, eta gaur egun mugaz gaindiko lankidetzara osoa bideratzen du (horren bamean sartzen dela bai tresnak erabakitzea, nola lankidetzara organismoak sortzea, nortasun juridikoz horniturik edo ez).*

*Giltz-Hitzak:* Nazioarteko Zuzenbidea. Mugaz gaindiko lankidetzak.

*La coopération transfrontalière entre organismes territoriaux de différents États pose toujours des problèmes et des difficultés juridiques à la suite de l'intervention de systèmes juridiques nationaux différents. Le Conseil de l'Europe, à partir des années quatre-vingt dix, tenta d'y faire face au moyen de l'élaboration de la Convention-cadre européenne de coopération transfrontalière du 21 mai 1980. De contenu général, cette Convention-cadre constitua un point de départ important mais insuffisant. D'où la nécessité de traités internationaux (appelés "de couverture") entre les États dont les organismes territoriaux désiraient coopérer d'une façon transfrontalière. Dans le milieu hispano-français cette norme internationale est le Traité de Bayonne du 10 mars 1995, concernant la coopération transfrontalière entre organismes territoriaux. Il a le mérite de couvrir les lagunes juridiques qui existaient jusqu'alors dans les ordonnances internes d'Espagne et de France permettant actuellement une coopération transfrontalière complète (ce qui inclut aussi bien la conclusion d'instruments tels que la création d'organismes de coopération, ceux-ci étant dotés ou non de personnalité juridique).*

*Mots Clés:* Droit International. Coopération transfrontalière.

## 1. EL PUNTO DE PARTIDA: EL CONVENIO-MARCO EUROPEO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA, DE 21 DE MAYO DE 1980

Con carácter general, el régimen jurídico de la cooperación transfronteriza se caracteriza por la interacción entre el Derecho Internacional y los ordenamientos nacionales. Un buen ejemplo de ello lo proporciona el caso específico en el que centraremos nuestra atención: el ámbito hispano-francés. En este caso, el marco jurídico internacional viene determinado por el Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza, de 21 de mayo de 1980 –que contiene obligaciones generales en materia de cooperación transfronteriza– y por el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995, que concreta su aplicación en las relaciones hispano-francesas. Este último no hace sino trasladar al ámbito bilateral hispano-francés el régimen jurídico existente ya en el ordenamiento interno francés y sin el cual la cooperación transfronteriza de carácter formal –consistente en la formalización de instrumentos de cooperación y en la creación de organismos de cooperación dotados de personalidad jurídica– no sería posible. En otras palabras, ni el Derecho Internacional ni los Derechos nacionales por sí solos son suficientes para hacer posible una cooperación transfronteriza eficaz. En su interacción y complementación encuentra la cooperación transfronteriza su origen y el fundamento inicial.

El punto de partida en el ámbito europeo lo constituye, por tanto, el Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza de 21 de mayo de 1980. Como es sabido, este tratado internacional elaborado en el seno del Consejo de Europa tiene por objeto facilitar un marco jurídico para la cooperación transfronteriza entre autoridades y colectividades territoriales, entendiendo por tal:

“toda concertación tendente a reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad entre colectividades o autoridades territoriales dependientes de dos o más Partes contratantes, así como la conclusión de acuerdos y contratos útiles a este fin”<sup>1</sup>.

Una primera consecuencia que se deriva de esta definición, y que debe ser retenida en la medida en que incide en el modo en que la cooperación transfronteriza es contemplada por el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras, es que la *definición* que el Convenio-marco europeo da de la cooperación transfronteriza *no se limita a la contigüidad o proximidad física* sino que comprende también la cooperación entre autoridades y colectividades territoriales algo alejadas entre sí pero vecinas, esto es, las relaciones de vecin-

---

1. Cooperación que “se ejercerá en el marco de las competencias de las colectividades o autoridades territoriales, tal como estén definidas por el Derecho interno. La extensión y la naturaleza de estas competencias no se hallan afectadas por el presente Convenio” (tanto la definición anterior como esta precisión, en el art. 2.1. del citado Convenio-marco).

dad<sup>2</sup>. Como puso de relieve LOCATELLI, los autores del Convenio-marco “han partido de la convicción de que las autoridades regionales y locales tienen una vocación natural a tener en cuenta la cooperación transfronteriza en el nivel local y que puede deducirse de ello que su competencia general para gestionar los asuntos municipales se extiende también al poder de desarrollar relaciones con las autoridades locales y regionales limítrofes”<sup>3</sup>.

El Convenio-marco contempla tanto la cooperación *informal* (consultas, intercambios de información, etc.) como la cooperación *formal* concretada tanto en la conclusión de instrumentos como en la creación de organismos de cooperación, para lo que facilita una lista de modelos de acuerdos y contratos susceptibles de ser utilizados tanto por los Estados como por las colectividades o autoridades territoriales; cooperación que se ejercerá en el marco de las competencias que el Derecho interno del Estado otorgue a la autoridad o colectividad territorial en cuestión.

En definitiva, el Convenio-marco europeo parte de la concepción de que “la cooperación suprafronteriza para las colectividades locales y regionales no es más que una prolongación natural de su política territorial interna, del mismo modo que la cooperación europea no es más que una prolongación natural de la política interna y que, por este hecho, no se halla reservada ya a los Ministerios de Asuntos Exteriores, sino que engloba prácticamente al conjunto de Ministerios, incluido el Ministerio del Interior”<sup>4</sup>.

Ahora bien, un segundo hecho que también debe ser destacado es que el propio Convenio-marco permite a los Estados Partes que supediten o condicionen la conclusión de tales acuerdos o contratos entre autoridades o colectividades territoriales a la conclusión de tratados internacionales con el Estado al que estas pertenezcan<sup>5</sup>. Es lo que hizo España tanto al firmar el Convenio-marco el 1 de octubre de 1986 como al ratificarlo el 10 de julio de 1990, al formular la declaración siguiente:

---

2. Como señala expresamente la Circular francesa del Primer Ministro, de 12 de mayo de 1987, sobre la acción exterior de las colectividades territoriales, en su Anexo VI: “El convenio-marco europeo contempla, en cuanto a sí mismo, las relaciones de vecindad, noción un poco más amplia que la de contigüidad. De ahí se deriva que puede establecerse una cooperación entre colectividades territoriales que, sin ser contiguas, son sin embargo vecinas” (el autor posee copia). Sobre esta cuestión, en las relaciones hispano-francesas, vid. Nuestro trabajo *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, San Sebastián, 1990.

3. LOCATELLI, R., “Coopération transfrontalière en Europe”, Rev. BENELUX, 1982/4, p. 61. Desde otra perspectiva se ha señalado también que, “con frecuencia, los asuntos objeto de la cooperación transfronteriza resultan ajenos al círculo de intereses y competencias de los órganos estatales, que incluso pueden carecer de toda experiencia y preparación en la materia” (LOPEZ RAMON F., *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 12, 1998, p. 136).

4. *Ibid.*

5. En efecto, el art. 3.2. dice:

“En el caso en que las Partes Contratantes estimen necesario concluir acuerdos interestatales, éstos podrán, concretamente señalar el marco, las formas y los límites dentro de los cuales puedan actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza. Cada acuerdo puede determinar, asimismo, las comunidades u organismos a los que se aplica”.

“El Reino de España, con arreglo al artículo 3, párrafo 2 del Convenio, declara que subordina la aplicación efectiva de éste a la conclusión previa de acuerdos interestatales con la otra Parte contratante”<sup>6</sup>.

La consecuencia inmediata que conllevaba esta declaración era la imposibilidad de que las autoridades o colectividades territoriales españolas pudieran concluir instrumentos de cooperación con homólogas extranjeras tal y como preveía el Convenio-marco. Se daba, así, la siguiente paradoja: se había ratificado un tratado internacional para favorecer y facilitar la cooperación transfronteriza que en ese momento carecía en muchos Estados europeos de marco jurídico pero, sin embargo, en el caso español, las autoridades y colectividades territoriales no podían concluir instrumentos de cooperación mientras no se concluyeran tratados bilaterales con Francia y Portugal, preferentemente<sup>7</sup>. Precisamente para evitar estos efectos, durante la tramitación parlamentaria del Convenio-marco se añadió una segunda declaración que fue formulada por el Gobierno del Estado en el momento de la ratificación del Convenio-marco. En virtud de la misma,

“En defecto de tales Acuerdos interestatales, los convenios de colaboración que suscriban las entidades territoriales fronterizas necesitan para su eficacia, la conformidad expresa de las Partes implicadas”<sup>8</sup>.

De este modo era posible, en teoría, la conclusión de instrumentos de cooperación. Y decimos en teoría, en la medida en que también era necesaria la conformidad expresa del otro Estado al que perteneciera la autoridad o colectividad territorial en cuestión con la que la española quisiera cooperar<sup>9</sup>.

Por lo tanto, la ratificación del Convenio-marco europeo por España no supuso más que la asunción de obligaciones generales de promover y facilitar la cooperación transfronteriza ya que su materialización práctica, la conclusión de instrumentos y la creación de organismos de cooperación, sólo

6. Francia y Portugal formularon también una declaración en el mismo sentido, pero Francia la retiró en 1992.

7. Como señala la Administración General del Estado:

“El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales -...- establece un marco jurídico general en la materia que nuestro país, tanto al firmar como al ratificar dicho Convenio, estimó, al amparo de lo establecido en el mismo, que debía ser completado mediante acuerdos interestatales con Francia y Portugal” (párrafo segundo del Preámbulo del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación a la Administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras).

8. Esta fue la vía utilizada para la creación de la “Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal”. En efecto, con carácter previo a la firma del Acuerdo de constitución la Junta de Galicia solicitó la conformidad del Gobierno Central. En 1991, “el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio para las Administraciones Públicas daban luz verde al Acuerdo, estimándolo una fórmula adecuada para el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre las dos entidades fronterizas” (PONTE IGLESIAS, M. T., “La cooperación transfronteriza entre Galicia – Región Norte de Portugal: una pieza clave la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia”, en la obra colectiva coordinada por esta autora y por PUEYO LOSA, J., *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Colección Derecho, Nº 9/1997, Santiago de Compostela – Fundación Alfredo Brañas, p. 275, nota (29).

9. Lo que la declaración española denomina “Partes implicadas”.

era posible si se daba la conformidad expresa del Gobierno español y de su homólogo extranjero<sup>10</sup>.

Sin embargo, a pesar de la situación descrita anteriormente la práctica autonómica se fue desarrollando al margen de ese procedimiento. En otros términos, y con total claridad, sin tenerlo en cuenta.

En consecuencia, en la actualidad, y en la medida en que el único tratado de aplicación del Convenio-marco europeo concluido por España es el de Bayona, de 10 de marzo de 1995, respecto de Francia, cabe afirmar la coexistencia de dos regímenes jurídicos diferentes en materia de cooperación transfronteriza: uno, constituido por el Convenio-marco europeo de 21 de mayo de 1980, el Tratado hispano-francés de Bayona de 10 de marzo de 1995 y el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y Entidades Locales con entidades territoriales extranjeras. Este régimen jurídico es de aplicación a las Comunidades Autónomas del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña, así como a las Entidades Locales españolas fronterizas con Francia y en virtud del mismo, la efectividad de los instrumentos que aquellas concluyan queda condicionada a su comunicación previa a la Administración General del Estado y su posterior publicación en el B.O.E.

El otro, que afecta a las demás Comunidades Autónomas y Entidades Locales fronterizas, viene determinado por el propio Convenio-marco europeo y por las declaraciones formuladas en su día por España, esto es, el procedimiento de autorización expresa.

## 2. EL MARCO JURÍDICO HISPANO-FRANCÉS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE COLECTIVIDADES TERRITORIALES

### 2.1. Introducción

La cooperación transfronteriza que el Consejo de Europa ha impulsado desde los años sesenta y que recibió una cobertura jurídica inicial a través del Convenio marco europeo sobre la materia de 21 de mayo de 1980, elaborado en el marco de la citada Organización Internacional<sup>11</sup>, acaba de reci-

---

10. Exigencia considerada “excesivamente rígida, difícilmente conciliable con los intentos de compatibilizar la competencia estatal sobre relaciones internacionales y las competencias materiales de las entidades territoriales” (GOMEZ CAMPOS, E., *op. cit.*, p. 144). Por eso considera lógico el requisito de la comunicación previa de tales instrumentos a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales.

11. Vid. el texto del Convenio en *B.O.E.*, nº 248, de 16 de octubre de 1990. Dado que este Convenio marco es suficientemente conocido obviamos su estudio en el presente trabajo. Ya lo analizamos en nuestro trabajo *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, San Sebastián, 1990, pp. 81-99. Vid. también ALBIOL BIOSCA, G. de, “Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo de 1980”, en la obra colectiva *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp. 225-234.

bir por fin el instrumento destinado a impulsarla y a hacerla realmente posible en la práctica hispano-francesa: el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995, recientemente ratificado por ambos Estados y publicado oficialmente en España el pasado 10 de marzo<sup>12</sup>. Es cierto que hasta este Tratado la cooperación transfronteriza en el marco hispano-francés tenía cierta cobertura. También, que la misma era insuficiente y parcial. Insuficiente, porque el Convenio marco europeo sólo contiene obligaciones muy genéricas<sup>13</sup>. De otra parte, porque su aplicación en España —así como su utilización práctica por las colectividades territoriales españolas— se encontraba obstaculizada por la declaración formulada en su día por los Gobiernos español y francés en el sentido de subordinar dicha aplicación a la conclusión de un tratado bilateral. Aunque en 1994 Francia retiró su declaración, el problema persistía en el ámbito español (puesto que la declaración se mantuvo). Independientemente de ese hecho, la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales también encontraba en la práctica otras dificultades adicionales derivadas del Derecho interno de ambos Estados. En efecto, hasta el año 1992, no se produce en el Derecho francés la habilitación a las colectividades territoriales francesas para concluir instrumentos de cooperación (“convenios”)<sup>14</sup>. La Ley que autorizaba dicha conclusión permitía también que colectividades territoriales extranjeras participaran en el capital de “Sociedades de Economía Mixta Locales” de Derecho francés cuyo objetivo fuera la explotación de servicios públicos de interés común, condicionándola a la conclusión previa de un tratado bilateral con el Estado extranjero al que pertenecieran tales colectividades territoriales. En la práctica, por tanto, persistía el mismo problema que padecía el Convenio marco europeo: la necesaria conclusión, con carácter previo, de un tratado bilateral. Todo ello, sin olvidar la otra dimensión de la cuestión: el Derecho francés carecía de regulación en lo referente a la hipótesis inversa: la participación de colectividades territoriales francesas en sociedades u organismos de cooperación transfronteriza de Derecho extranjero. Por lo tanto, en 1992 se podían concluir convenios pero la cooperación transfronteriza no podía avanzar más<sup>15</sup>.

---

12. *B.O.E.*, nº 59, de 10 de marzo de 1997.

13. Insuficiencia que ha llevado al Consejo de Europa a elaborar el Protocolo adicional de 9 de noviembre de 1995. Sobre el mismo vid. DOLEZ, B., “Le Protocole Additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales”, *R.G.D.I.P.*, 1996/4, pp. 1005-1022. Con carácter general vid. LEVRAT N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, París, 1994.

14. En la Ley de orientación nº 92-125, de 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República (*J.O.R.F.*, de 8 de febrero de 1992) Sobre sus orígenes vid. AUTXIER, Ch., “De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d’orientation du 6 février 1992, relative à l’administration territoriale de la République”, *Revue française de Droit administratif*, 9 (3) mai-juin 1993, pp. 411-425.

15. La única posibilidad en ese momento era, en consecuencia, la participación de colectividades territoriales extranjeras en “Agrupaciones de Interés Público” de Derecho francés, para la puesta en práctica y la gestión de las acciones requeridas por los proyectos y programas de cooperación interregional y transfronteriza que interesen a colectividades territoriales pertenecientes a Estados miembros de la Comunidad Europea; algo que autorizaba la misma Ley en su art. 133. La citada Ley fue completada por el Decreto nº 93-571, de 27 de marzo de 1993.

Es en 1995 cuando, a través de otra Ley, el Derecho francés no sólo completa la regulación precedente sino que, también, contempla la hipótesis antes enunciada respecto de las colectividades territoriales francesas<sup>16</sup>. A través de la misma, estas últimas reciben la habilitación para adherirse a un organismo público de Derecho extranjero y para participar en el capital de sociedades de Derecho extranjero en las que participe, al menos, una colectividad territorial de otro Estado miembro de la Comunidad Europea.

El Derecho español, por su parte, carecía de toda referencia a la cooperación transfronteriza<sup>17</sup>.

Hemos afirmado al comienzo del presente apartado que con anterioridad al Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 la cobertura jurídica de la cooperación transfronteriza en el ámbito hispano-francés no sólo era insuficiente sino también parcial.

Acabamos de poner de manifiesto las insuficiencias. Dicha cobertura además era parcial porque las únicas disposiciones en vigor en ambos Estados, que permitían cierta operatividad práctica, se limitaban a los municipios fronterizos: los artículos de los Tratados de Límites con Francia, de 1856, 1862 y 1866, relativos a la celebración de contratos fronterizos.

Descrito el panorama, se comprenden mejor la importancia y las potencialidades del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995, en vigor desde el 27 de febrero de 1997. Es el tratado de cobertura requerido por la declaración española al Convenio marco europeo y necesario también para poder recurrir a las fórmulas previstas por el Derecho francés desde 1992. Pero su mérito no se limita a su carácter de cobertura. Más importante todavía es el traslado al ámbito internacional bilateral de un régimen jurídico completo que va a permitir el desarrollo de una cooperación transfronteriza eficaz. Corresponde ahora a las entidades territoriales contempladas por el Tratado el utilizarlo.

## 2.2. La cooperación transfronteriza en el Derecho francés

Al margen del Convenio marco europeo de cooperación transfronteriza, de 21 de mayo de 1980, con carácter general, y de las previsiones contenidas en los Tratados de Límites con España, en particular, relativas a la celebración de contratos por los municipios fronterizos, el Derecho francés en materia de cooperación transfronteriza ha ido evolucionando progresivamente.

---

16. Se trata de la Ley nº 95-115, de 4 de febrero de 1995, de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio (*J.O.R.F.*, de 5 de febrero de 1995).

17. Excepción hecha del citado Convenio marco europeo, ratificado por España el 10 de julio de 1990 –con los condicionantes ya indicados– y de las disposiciones de los Tratados de Límites con Francia del siglo XIX relativas a la celebración de contratos por los municipios fronterizos, que examinaremos después.

te hasta conformar, en la actualidad, un marco jurídico completo. En este contexto, son posibles dos modalidades de cooperación: bien *informal* (que no conlleva obligaciones jurídicas), bien *formal* (que puede desembocar en la conclusión de acuerdos, en la creación de organismos de cooperación transfronteriza con colectividades territoriales extranjeras, la participación de colectividades territoriales extranjeras en organismos ya existentes en Francia, la adhesión de colectividades territoriales francesas a organismos públicos de Derecho extranjero, la posibilidad de que colectividades territoriales extranjeras participen en el capital de organismos existentes en Francia, así como la posibilidad de que colectividades territoriales francesas participen en el capital de sociedades de Derecho extranjero).

Abordaremos este régimen jurídico siguiendo el orden cronológico de las diferentes normas contenidas en el Derecho francés.

### A) *Cooperación informal*

Este tipo de cooperación se aborda por primera vez en el art. 65.2 de la Ley de 2 de marzo de 1982 relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones (conocida también como “Ley de la descentralización”), de conformidad con el cual:

“El Consejo Regional, con la autorización del gobierno, puede decidir la organización a los fines de concertación y en el marco de la cooperación transfronteriza, de contactos regulares con las colectividades descentralizadas extranjeras que tengan una frontera común con la región”<sup>18</sup>.

La cooperación contemplada en este artículo posee las *limitaciones* siguientes: en primer lugar, sólo puede ser desarrollada por regiones francesas y, dentro de estas, únicamente por aquellas que tengan una frontera común con otra colectividad descentralizada extranjera. En segundo término, se trata de una cooperación informal, limitada a contactos regulares a los fines de concertación<sup>19</sup>. Finalmente, sólo para actividades de cooperación transfronteriza.

---

18. Vid. el texto en *J.O.R.F.*, nº 52, de 3 de marzo de 1982. El texto en castellano puede verse en el *Boletín de Legislación Extranjera*, nº 9, junio, 1982, Cortes Generales, Servicio de Estudios, pp. 448 ss. Es modificada y completada por la Ley nº 82-623, de 22 de julio de 1982, que precisa, también, las nuevas condiciones del control administrativo sobre los actos de las autoridades municipales, departamentales y regionales (*J.O.R.F.*, nº 169, de 23 de julio de 1982; *Boletín de Legislación Extranjera*, nº 13, 1982, pp. 759-763).

19. Sobre este particular, la Circular de 10 de mayo de 1985, señala que “estos contactos tienen por objeto organizar una concertación en el marco de la cooperación transfronteriza dependiente del derecho internacional público de cara a acciones de cooperación entre regiones que tengan una frontera común. Esta concertación sólo puede comenzar a partir de una propuesta de la asamblea regional o de su presidente, ya que toda decisión, en este ámbito, depende de los Estados concernidos. Es por esto, que debe ser objeto de una autorización del gobierno, previa opinión del Ministro de Relaciones Exteriores y del Ministro del Interior y de la Descentralización (D.G.C.L.). Este artículo no se aplica ni a los municipios ni a los departamentos” (el autor posee una copia).



En cualquier caso, esta regulación se ha visto superada por el desarrollo legislativo en la materia que examinaremos después y que se concreta en una habilitación general a todas las colectividades locales francesas para cooperar de un modo transfronterizo, estableciendo un marco jurídico completo que ha sido trasladado al ámbito internacional por el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995.

### B) *Las Circulares sobre la acción exterior de las colectividades locales*

Con posterioridad, esa primera regulación es objeto de desarrollo a través de los Circulares del Primer Ministro, de 10 de mayo de 1985 y de 12 de mayo de 1987, relativas a la acción exterior de las colectividades locales<sup>20</sup>. Ambas tienen como denominador común la asunción de la acción exterior de tales colectividades como un hecho natural que redundará en beneficio del conjunto de Francia y a cuya disposición se ponen los servicios diplomáticos y consulares de Francia en el extranjero. Dado que ya han sido objeto de análisis por nuestra parte en trabajos precedentes<sup>21</sup>, nos limitaremos aquí a sintetizar su contenido.

Los *destinatarios* de ambas Circulares son los tres tipos de colectividades locales francesas: municipios, departamentos y regiones<sup>22</sup>.

En cuanto a los *objetivos* que las justifican, cabe citar los tres siguientes: en primer lugar, que el Gobierno del Estado esté informado de la acción exterior practicada por las colectividades locales. En segundo término, que pueda asesorarles. Finalmente, velar para que no se produzcan interferencias con la acción exterior del Estado Francés.

Por último, respecto a las *modalidades* de cooperación, estas Circulares contemplan cinco situaciones:

- el intercambio de información y la concertación entre las colectividades locales y el Estado;
- la cooperación transfronteriza en el marco del art. 65.2 de la Ley de 1982, ya examinado;
- la cooperación transfronteriza fuera del marco del citado art. 65.2 (esto es, por cualquier colectividad local e independientemente de la contigüidad fronteriza);

---

20. Entendiéndose por tales, las Regiones, los Departamentos y los Municipios. De la primera Circular el autor posee copia. Vid. el texto de la segunda en *J.O.R.F.*, de 16 de mayo de 1987.

21. Vid. *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, San Sebastián, 1990, pp. 204 ss.; *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las Comunidades Autónomas*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1990, pp. 101-114.

22. Descartando de este modo la concepción limitadora del art. 65.3 antes examinado.

- la aplicación del Convenio marco europeo de cooperación transfronteriza, de 21 de mayo de 1980, y su articulación con el citado art. 65.2<sup>23</sup>;
- la participación de representantes de las colectividades locales en el seno de Comisiones interestatales de cooperación transfronteriza<sup>24</sup>.

Sorprendentemente, ambas Circulares olvidan otra modalidad de cooperación actualmente en vigor en el Derecho francés. Se trata de la previsión contenida en los Tratados de Límites hispano-franceses relativa a la conclusión de contratos por los municipios fronterizos<sup>25</sup>.

### C) Cooperación formal: la conclusión de convenios y contratos

Hasta 1992 –de la mano del art. 131.I de la Ley de orientación nº 92-125, de 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República-, no tiene lugar la plasmación en el ordenamiento francés de la habilitación a toda colectividad local en orden a concluir instrumentos de cooperación con independencia del hecho transfronterizo<sup>26</sup>. En cuanto al régimen jurídico, cabe destacar los aspectos siguientes: los *sujetos* habilitados a concluir convenios son todas las colectividades territoriales francesas y sus agrupaciones, teniendo como interlocutores a colectividades territoriales extranjeras y sus agrupaciones.

El *contenido* de los convenios se define por referencia al ámbito competencial de la colectividad territorial en cuestión<sup>27</sup>, existiendo una única limitación: deben concluirse en el marco del respeto de los compromisos internacionales de Francia.

Finalmente, los convenios entran en vigor desde su publicación o notificación a los interesados, así como desde su transmisión al representante del Estado en el Departamento o a su delegado en el Distrito, a los que pertenezca la colectividad territorial en cuestión<sup>28</sup>.

---

23. Otorgando primacía al Convenio sobre el art. 65.2 de la Ley de 1982 en el supuesto de que ambos fueran aplicables al caso concreto, por aplicación del principio de jerarquía de los tratados internacionales en Francia (art. 55 de la Constitución).

24. Con un enfoque, en nuestra opinión, restrictivo: son los Prefectos quienes deben determinar la conveniencia de tal participación en función de los asuntos del orden del día y debe haber una petición previa por parte de las representantes locales. En nuestra opinión, el criterio hubiera debido ser el de la competencia de la colectividad local sobre la materia objeto del trabajo de la Comisión en cuestión.

25. Vid. p. 10 y s. del presente trabajo.

26. Vid. el texto en *J.O.R.F.*, de 8 de febrero de 1992. La fórmula escogida es la del “convenio”. Sobre este particular vid. AULEXIER, Ch., *op. cit.*, pp. 414-418.

27. El art. 131.I dice: “en los límites de sus competencias”.

28. Art. 2 de la Ley nº 82.213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones (al que remite el citado art. 131 de la Ley de orientación nº 92-125, de 6 de febrero de 1992). Vid. nota (7) del presente trabajo.

Pero no debe olvidarse que con anterioridad a la regulación de tales convenios por el Derecho francés, tanto este ordenamiento como el español autorizaban a los municipios fronterizos a *concluir contratos*, recogiendo una costumbre consolidada en la frontera hispano-francesa. Esta regulación, actualmente en vigor y utilizada en la práctica local preferentemente en materia de aprovechamiento de pastos, se encuentra recogida en los Tratados de Límites con Francia del siglo XIX<sup>29</sup>. De conformidad con la misma, los *sujets* autorizados a concluir estos contratos son los municipios fronterizos. En cuanto al *objeto*, pueden versar sobre cualquier materia de competencia local. El texto de los distintos artículos que los contemplan, dado el contexto socio-histórico de los Tratados de Límites y de la sociedad preferentemente agrícola de la época, cita espresamente la materia de “pastos”, dejando abierta la vía a cualquier contrato “que pueda ser provechoso para los intereses y buenas relaciones de vecindad” de los municipios fronterizos<sup>30</sup>.

La *forma* es escrita y su *duración* no puede exceder de cinco años. Finalmente, deben ser autorizados por el representante del Estado en la provincia (el Gobernador Civil) y en el departamento (el Prefecto) al que pertenezcan los municipios en cuestión.

Por lo tanto, actualmente los municipios fronterizos poseen dos vías para formalizar su cooperación: la del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 y la de los Tratados de Límites.

#### D) *La participación en organismos de Derecho francés*

La misma Ley de orientación nº 92-125, de 6 de febrero de 1992, contempla también la participación de colectividades territoriales extranjeras bien en “Sociedades de Economía Mixta Locales” (en adelante S.E.M.L.), bien en “Agrupaciones de Interés Público” (en adelante A.I.P.). Sin embargo, después de esta *Ley todavía no era posible* la participación de colectividades territoriales francesas en organismos públicos de Derecho extranjero, ni la participación en el capital de sociedades de Derecho extranjero. Esta laguna, como examinaremos después, no se cubrirá hasta 1995.

---

29. En los arts. 23, párrafo tercero, y 29, párrafo tercero, del Tratado de Límites de 14 de abril de 1862 (ibid., nº 13672), el art. 29, párrafo tercero, del Tratado de Límites de 26 de mayo de 1866, y art. 10 del anejo V de las Disposiciones Adicionales a los tres Tratados de Límites, de 11 de julio de 1868 (ibid., nº 13674).

30. El art. 14 del Tratado de Límites de 2 de diciembre de 1856, actualmente en vigor, dice:

“Las Partes Contratantes han convenido en conservar a los respectivos fronterizos el derecho que han tenido siempre de celebrar entre sí, aunque por tiempo determinado, que no podrá exceder de cinco años y con la precisa intervención de las Autoridades competentes todos los convenios de pastos u otros que puedan ser provechosos para sus intereses y buenas relaciones de vecindad” (ARANZADI, *Nuevo Diccionario de Legislación*, vol X, voz “Fronteras”, nº 13670)

La práctica proporciona un ejemplo en materia de suministro de agua: el contrato entre los municipios de Irún y Hendaya, de 6 de noviembre de 1981 (el autor posee copia).

El régimen jurídico general de las “*Sociétés de Économie Mixte Locales*” viene determinado por su propia Ley nº 83-597, de 7 de julio de 1983<sup>31</sup>. Son Sociedades Anónimas que los municipios, departamentos y regiones pueden crear en el marco de sus respectivas competencias con el objeto de explotar servicios públicos de interés común, realizar operaciones de ordenación o de construcción, o para cualquier otra actividad de interés general. Desde la perspectiva de la cooperación transfronteriza presentan un *inconveniente* y es que la Ley francesa no permite una participación paritaria de las colectividades territoriales extranjeras: las colectividades francesas detentan necesariamente más de la mitad del capital y de los votos en los órganos deliberantes de la sociedad<sup>32</sup>. De optarse por esta vía, se trataría de una cooperación desigual o en posición minoritaria de la colectividad territorial extranjera<sup>33</sup>.

El art. 132 de la Ley de orientación nº 92-125, de 6 de febrero de 1992, que estamos analizando, contempla la dimensión transfronteriza pero únicamente desde la perspectiva de la participación de colectividades territoriales extranjeras (no así la participación de colectividades territoriales francesas en sociedades de Derecho extranjero). De conformidad con el citado art. 132, la participación de colectividades territoriales extranjeras en el capital de S.E.M.L sólo puede tener lugar *previa conclusión* de un tratado bilateral entre los Estados concernidos –en el caso hispano-francés, el citado Tratado de Bayona–; tratado que deberá prever condiciones de reciprocidad en beneficio de las colectividades territoriales francesas. Existe también otra precisión: la participación contemplada lo es únicamente respecto de S.E.M.L cuyo *objeto* sea la explotación de servicios públicos de interés común.

La segunda modalidad está recogida en el art. 133 de la misma Ley de orientación: la “Agrupación de Interés Público” (A.I.P.)<sup>34</sup>. Es una figura dotada de personalidad jurídica, que posee autonomía financiera y que puede ser constituida sin capital. El Decreto nº 93-571, de 27 de marzo de 1993, que completa la regulación de estas A.I.P., permite el recurso a las mismas para la puesta en práctica y la gestión de las acciones requeridas por los proyectos y programas de cooperación interregional y transfronteriza que interesen a colectividades territoriales pertenecientes a Estados miembros de la Comunidad Europea.

31. Vid. el texto en *J.O.R.F.*, nº 157, de 8 de julio de 1983.

32. Art. 1.2º de la Ley nº 83-597. Limitación que también es retenida por el art. 132 que estamos examinando y que destaca la doctrina francesa. Así, AUTEXIER, Ch., *op. cit.*, p. 419 y DOLEZ, B., “Le régime juridique de la coopération décentralisée après l’adoption de la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire”, *Revue française de Droit administratif*, 11 (5) sept.-oct. 1995, p. 942.

33. Este dato debe ser tenido en cuenta en la medida en que es una de las figuras por las que opta el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995. También, porque la opción por la misma implica la sumisión al Derecho francés.

34. Su régimen jurídico general se encuentra contenido en el art. 21 de la Ley nº 82-610, de 15 de julio de 1982, de orientación y de programación para la investigación y el desarrollo tecnológico de Francia (*J.O.R.F.*, nº 163, de 16 de julio de 1982). Sobre este particular vid. con carácter general MUZELLEC, R., y NGUYEN QUOC, V., *Les groupements d’intérêt public*, Economica, Paris, 1993.

El art. 133 de la Ley de orientación nº 92-125, de 6 de febrero de 1992, contempla la *dimensión exterior* de tales A.I.P. no limitándola al ámbito transfronterizo. Desde la perspectiva de los *sujetos*, sólo las colectividades locales de Estados miembros de la Comunidad Europea pueden participar en ellas.

En cuanto al *objeto*, el art. 132 limita la participación en A.I.P. a los siguientes:

- ejercicio, durante un periodo determinado, de actividades que contribuyan a la elaboración y puesta en práctica de políticas concertadas de desarrollo social urbano;
- puesta en práctica y gestión conjunta, durante un periodo determinado, de todas las acciones requeridas por los proyectos y programas de cooperación interregional y transfronteriza que interesen a colectividades territoriales pertenecientes a Estados miembros de la Comunidad Europea.

#### E) *La participación en organismos públicos y en sociedades de Derecho extranjero*

La únicas lagunas que encontraba la cooperación transfronteriza en el Derecho francés a pesar de la regulación examinada hasta el momento, se cubren con la Ley nº 95-115, de 4 de febrero de 1995, de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio<sup>35</sup>. Eran dos: la participación de colectividades territoriales francesas en organismos públicos de Derecho extranjero (esta Ley utiliza la expresión de “adhesión” al organismo en cuestión) y la participación en el capital de sociedades de Derecho extranjero<sup>36</sup>. Ambos supuestos se sitúan dentro del marco de la cooperación transfronteriza, siendo los *sujetos* que pueden optar por la misma las Regiones, los Departamentos, y los Municipios, así como sus agrupaciones. Todo ello, en el marco de sus competencias y del respeto de los compromisos internacionales de Francia.

Ahora bien, existen tres precisiones al respecto. Una, en cuanto al *objeto* del organismo en cuestión: de acuerdo con la innovación contenida en la citada Ley, el objeto *exclusivo* de dicho organismo o sociedad debe ser la explotación de un servicio público o la realización de un equipamiento local que interese a todas las personas públicas participantes. Otra, en cuanto a los *interlocutores*: debe tratarse de un organismo o de una sociedad en la

35. Vid. el texto en *J.O.R.F.*, de 5 de febrero de 1995. Esta Ley añade dos artículos –los 133.1 y 133.2– a la Ley de orientación nº 92-125, de 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República, que ya hemos examinado.

36. El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 incorpora estas novedades legislativas al ámbito jurídico internacional, otorgándoles la cobertura del tratado internacional.

que participe al menos una colectividad territorial o una agrupación de colectividades territoriales de un Estado europeo fronterizo. Por último, la adhesión al organismo de Derecho extranjero o la participación en el capital de la sociedad extranjera requiere la *autorización por Decreto* en el Consejo de Estado.

Tanto en las hipótesis ya examinadas como en el Tratado de Bayona de 1995, el *instrumento* escogido para formalizar tanto la adhesión como la participación es el “convenio”, que deberá ser concluido con el conjunto de las colectividades territoriales extranjeras o de sus agrupaciones que se adhieran al organismo público en cuestión, o que participen en el capital de la sociedad de que se trate<sup>37</sup>.

La regulación contenida en esta Ley concreta también el *contenido de tales convenios*: la duración, las condiciones, las modalidades financieras y de control de la adhesión o de la participación prevista.

Respecto de la participación en el capital o en las cargas de una sociedad de derecho extranjero, esta Ley precisa que el total de dicha participación de las colectividades territoriales francesas y de sus agrupaciones no puede ser superior al 50% del capital o de las cargas. Se contempla, por lo tanto, una participación, como máximo, paritaria con las colectividades territoriales extranjeras. Esta previsión no deja de ser curiosa en la medida en que, como hemos examinado, la hipótesis inversa no será posible en el Derecho francés hasta la eliminación de tales condiciones en el año 2000<sup>38</sup>.

Finalmente, también en el plano financiero, esta Ley exige que tanto las cuentas (certificadas por un interventor) así como el informe de actividad de las sociedades y de los organismos públicos de Derecho extranjero figuren cada año anejos a presupuesto de la sociedad o del organismo en cuestión<sup>39</sup>.

## F) *Las Agrupaciones Europeas de Interés Económico*

En el marco del Derecho Comunitario Europeo encontramos otra figura susceptible de ser utilizada en el marco de la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales: la “Agrupación Europea de Interés Econó-

37. El convenio entra en vigor a partir de su transmisión al representante del Estado en la colectividad territorial de que se trate. De acuerdo con esta Ley, no puede concluirse ningún convenio, “de cualquier naturaleza que sea”, con un Estado extranjero (art. 133.2).

38. Recuérdese que la participación de colectividades territoriales extranjeras en S.E.M.L. de Derecho francés se concibe en minoría dado que son las colectividades territoriales francesas las que en tales supuestos deben detentar más del 50% del capital de las sociedades y de los votos en los órganos deliberantes de la S.E.M.L. (vid. el art. 132, párrafo segundo, de la Ley de orientación nº 92-125, de 6 de febrero de 1992, relativa a la administración territorial de la República, ya examinado). Estas restricciones fueron suprimidas por la Ley de orientación nº 2000-1208, de 13 de diciembre de 2000, “solidarité et renouvellement urbains”, que establece la participación en un plano de igualdad financiera y de voto.

39. Anejo que deberá precisar el importe de la participación de cada una de tales personas públicas.

mico” (A.E.I.E.), objeto del Reglamento CEE nº 2137, del Consejo, de 25 de julio de 1985, y desarrollada en Francia por la Ley nº 89-377, de 13 de junio de 1989<sup>40</sup>. Se trata de una figura asociativa sin ánimo de lucro para sí misma, dotada de personalidad jurídica y de carácter mercantil, con la finalidad de facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros, que debe ser inscrita en el Registro Mercantil.

A pesar de que el marco jurídico general proceda del Derecho Comunitario Europeo —y en su origen sea una figura de Derecho Europeo— debe tenerse en cuenta que la opción de situar la sede de la A.E.I.E. en el territorio de uno de los Estados miembros al que pertenezcan las colectividades territoriales en cuestión, lleva aparejada la aplicación (aunque con carácter subsidiario respecto del Reglamento) del Derecho interno sobre la materia del Estado de sede (en nuestro caso el Derecho español o el francés).

### 2.3. La cooperación transfronteriza en el Derecho español

A diferencia del Derecho francés que acabamos de examinar, el Derecho español no posee otra normativa relativa a la cooperación transfronteriza de las colectividades territoriales que la procedente del Derecho Internacional: el Convenio marco europeo de 21 de mayo de 1980, y las disposiciones de los Tratados de Límites con Francia relativas a la celebración de contratos por los municipios fronterizos. Ahora bien, ambos son insuficientes. Las disposiciones de los Tratados de Límites, por estar limitadas a los municipios fronterizos. El Convenio marco europeo porque, como consecuencia de la declaración formulada por España, su aplicación se encuentra condicionada a la conclusión de tratados bilaterales con los Estados a los que pertenezcan las colectividades territoriales con las que sus homólogas españolas deseen cooperar y esa condición acaba de cumplirse sólo respecto de Francia: el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995.

Al margen de esos tres tratados internacionales (ratificados y publicados oficialmente en España y, en consecuencia, también Derecho interno español), en nuestro ordenamiento interno no existe ninguna otra disposición relativa a la cooperación transfronteriza de las colectividades territoriales. De ahí precisamente la importancia del Tratado de Bayona: ofrece un marco jurídico completo para cooperar eficazmente de un modo transfronterizo en la frontera hispano-francesa.

Pero con independencia de la constatación anterior, al igual que en el Derecho francés, existe *otra vía* válida para todas las colectividades territoriales españolas: el recurso a la figura de la *Agrupación Europea de Interés*

---

40. Vid. el texto del Reglamento en *D.O.C.E.*, nº L199, de 31 de julio de 1985. La Ley francesa en *J.O.R.F.*, de 15 de junio de 1989. Completada por la “*Arrêté*” de 20 de junio de 1989 relativa al registro de la Agrupación Europea de Interés Económico (*J.O.R.F.*, de 30 de junio de 1989)

*Económico*, a la que ya hemos aludido anteriormente en el marco del Derecho francés. En lo que a España se refiere, cabe añadir que el Reglamento CEE nº 2137, del Consejo, de 25 de julio de 1985, ha sido desarrollado por la Ley nº 12/1991, de 29 de abril, relativa a las “Agrupaciones de Interés Económico”, cuyo art. 23 recoge la figura europea y dispone la aplicación supletoria a las mismas de la citada Ley “en aquellos aspectos en los que dicho Reglamento remita o habilite a la legislación interna”<sup>41</sup>.

Caben también *otras fórmulas* como la creación de sociedades para la gestión directa o indirecta de servicios, fundamentada en la habilitación contenida en el art. 97 y desarrollada en los arts. 103 y 104 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en orden a la realización de actividades económicas por las Entidades locales<sup>42</sup>. El recurso a estas vías, como hemos examinado, no plantea dificultades desde la perspectiva del Derecho francés ya que este ordenamiento permite tanto la adhesión de sus colectividades territoriales a sociedades de Derecho extranjero como su participación en el capital de las mismas.

### 3. EL TRATADO DE BAYONA DE 10 DE MARZO DE 1995

Ya hemos señalado que este Tratado se inscribe en el marco de la declaración realizada por España en el momento de la firma del Convenio marco europeo de 21 de mayo de 1980<sup>43</sup> cuyo efecto, desde la perspectiva española, era la imposibilidad de aplicar el Convenio europeo en lo relativo a la conclusión de acuerdos por las colectividades territoriales. Precisamente, el instrumento que formaliza la cooperación.

La importancia fundamental del Tratado de Bayona reside en el hecho de que cubre el vacío jurídico que sobre la cooperación transfronteriza existía hasta ese momento en el Derecho español, trasladando al ámbito internacional la regulación existente en el orden interno francés (a la que otorga la cobertura jurídica del tratado internacional).

---

41. Vid. el texto en *B.O.E.* nº 103, de 30 de abril de 1991. En el ámbito de la cooperación transfronteriza hispano-francesa existe ya un ejemplo del recurso a esta figura: la AEIE denominada “Observatorio transfronterizo de la Eurociudad Bayona-San Sebastián, AEIE”, entre la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Distrito Biarritz-Anglet-Bayona. De duración ilimitada, se estructura en torno a los órganos siguientes: la Asamblea general de miembros (que es el órgano ejecutivo), el Consejo de Administración, el Comité de Pilotaje, el Secretariado y siete Comisiones de Trabajo.

42. *B.O.E.*, nº 96 y 97, de 22 y 23 de abril de 1986. El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 opta por la figura del consorcio.

43. Recordamos al lector que Francia también formuló una declaración en el mismo sentido, pero la retiró en 1994. Vid. el texto del Convenio marco europeo en *B.O.E.*, nº 248, de 16 de octubre de 1990. Igualmente recordamos que la participación de colectividades territoriales extranjeras en S.E.M.L. de Derecho francés está supeditada por este ordenamiento a la conclusión de un tratado bilateral entre Francia y el Estado al que pertenezcan dichas colectividades.



En efecto, hasta el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995, la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales en el ámbito hispano-francés presentaba las siguientes deficiencias: por lo que a España se refiere, ausencia absoluta de legislación interna salvo la procedente de los Tratados de Límites con Francia en materia de contratos entre municipios fronterizos, anteriormente examinada<sup>44</sup>, y del Convenio marco europeo antes citado (que contiene obligaciones muy generales e insuficientes para permitir el desarrollo de la cooperación transfronteriza; con el déficit adicional de la declaración formulada por España).

El Derecho francés, por su parte, ya permitía a las colectividades territoriales francesas la conclusión de acuerdos con sus homólogas extranjeras. Iba incluso más lejos al contemplar la posibilidad de que colectividades territoriales extranjeras pudieran participar en organismos de cooperación existentes en Francia (“groupements d’intérêt public” o “sociétés d’économie mixte locales”)<sup>45</sup>. Ahora bien, hasta 1995 ese ordenamiento no recogía el supuesto de que las colectividades territoriales francesas pudieran adherirse a organismos públicos de Derecho extranjero ni, tampoco, que aquellas pudieran participar en el capital de sociedades de Derecho extranjero. Estos flecos, cubiertos por la legislación francesa ya examinada, hicieron que el ordenamiento interno francés abarcara ya todos los aspectos necesarios para permitir el desarrollo de una cooperación transfronteriza eficaz. Desde la perspectiva francesa, por lo tanto, el Tratado de Bayona, no hace sino recoger lo que ya estaba previsto en ese ordenamiento interno.

Desde la perspectiva española, por el contrario, el Tratado de Bayona es el instrumento jurídico que sirve de base a la cooperación transfronteriza de las colectividades territoriales españolas en él contempladas, dado que nuestro ordenamiento interno carecía de cualquier otra regulación distinta de la contenida en los tratados internacionales ya citados<sup>46</sup>.

De este modo, el Tratado de Bayona se hace eco del hecho de que “la diferencia de estructuras políticas y administrativas de los dos Estados y de su legislación en materia de cooperación transfronteriza requiere un marco

---

44. Vid. p. 10 y s. del presente trabajo.

45. En el caso de las S.E.M.L., recuérdese que esa participación también estaba supeditada a la conclusión de un tratado bilateral entre los Estados afectados. Desde la perspectiva francesa y en relación con el sector oriental de la frontera pirenaica vid. NDIAYE, P., *Collectivités locales et frontière pyrénéenne. La coopération transfrontalière décentralisée en Languedoc-Roussillon*, Presses Universitaires de Perpignan, Perpignan, 1993.

46. Es importante destacar la participación que las CCAA fronterizas con Francia han tenido en el proceso de formación del presente Tratado, cuyo texto final recoge las sugerencias formuladas por aquellas. Por eso, además de su valor intrínseco como precedente de una actitud hasta entonces desconocida constituye, también, la primera aplicación práctica del principio de cooperación que debe regir este tipo de actuaciones.

jurídico apropiado que permita la aplicación de los principios contenidos en el Convenio Marco mencionado<sup>47</sup>.

### 3.1. Los sujetos de la cooperación

Entre las distintas alternativas barajadas durante su elaboración, los negociadores del Tratado de Bayona optaron por la más amplia, no limitando la cooperación transfronteriza al hecho de la proximidad física con la frontera o contigüidad<sup>48</sup>. De ahí que, por parte española, el término “entidades territoriales” incluya a la cuatro CCAA fronterizas con Francia (País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña), así como a las Provincias y Municipios pertenecientes a las mismas. Igualmente, y siempre que incluyan Municipios de los anteriores, pueden utilizar el Tratado como marco de su cooperación transfronteriza las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios instituidas por las Comunidades Autónomas antes citadas, así como las Áreas Metropolitanas y Mancomunidades creadas con arreglo a la legislación de Régimen Local<sup>49</sup>.

Esta misma perspectiva desde la parte francesa se concreta en las Regiones de Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Rousillon, así como los Departamentos, los municipios y sus agrupaciones comprendidos en el territorio de las citadas Regiones.

Ahora bien, conviene tener en cuenta que la cooperación prevista por el Tratado puede tener lugar tanto entre entidades del mismo rango como entre entidades de rango diferente<sup>50</sup>.

---

47. Vid. el texto del Tratado de Bayona en *B.O.E.*, nº 59, de 10 de marzo de 1997. Desde la perspectiva francesa cf. *CAMBOT, P.*, “Commentaire du Traité de Bayonne du 10.03.1995 relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales”, en la obra colectiva coord. por *LAFOURCADE, M.*, *La frontière franco-espagnole. Lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale*, Presses Universitaires de Bordeaux, Toulouse, 1998, pp. 127-150.

48. La opción por la contigüidad hubiera tenido como inconveniente el “cubrir sólo 58 Municipios españoles, que suman en total 113.000 habitantes, dejando fuera a la mayor parte de los municipios del área geográfica fronteriza, e incluyendo únicamente a Irún como municipio importante (55.000 habitantes)” (*Ministerio para las Administraciones Públicas*, “Nota sobre las alternativas para delimitar las entidades territoriales españolas a las que se aplica el Convenio hispano-francés sobre cooperación transfronteriza (art. 2º)”. El autor posee copia.

49. Esta opción, “aunque prescinde de un criterio conceptual estricto, supone una ampliación que, en el lado español, es relativamente homogénea, teniendo en cuenta el tamaño de las provincias de la zona. Permite incluir a municipios importantes, en particular a las capitales, sumando todos los municipios 1.750.000 habitantes. Es el mismo criterio que el utilizado en la aplicación del programa comunitario INIE-RREGC” (*ibid.*).

50. La primera hipótesis, por ejemplo, entre CCAA y Regiones. La segunda, por ejemplo, entre una Provincia y un Distrito. También entre varias entidades territoriales de distinto rango: un Municipio, un Departamento y una Comunidad Autónoma, por ejemplo. Todas las variantes son posibles.

### 3.2. Ámbito de la cooperación

Aunque fuera obvio, el Tratado precisa que la cooperación transfronteriza en el marco del mismo deberá inspirarse en los principios siguientes: respeto del Derecho interno y de los compromisos internacionales de ambos Estados, respeto de las competencias reconocidas en el Derecho interno a las entidades territoriales<sup>51</sup>, que el objeto de la cooperación verse sobre una materia de competencia de la entidad territorial en cuestión y que exista un interés común entre las Partes interesadas en la cooperación<sup>52</sup>. La cooperación así concebida puede concretarse en la creación de dos tipos de organismos: con personalidad jurídica o sin ella.

### 3.3. Instrumentos de la cooperación

La fórmula escogida por el Tratado de Bayona es la de los “*convenios*”, que deberán ser concluidos por las entidades territoriales de conformidad con el procedimiento de toma de decisiones establecido por su Derecho interno. Existe, por tanto, una remisión al Derecho interno en lo relativo a los procedimientos de toma de decisión de los órganos de la entidad territorial de que se trate.

El *objetivo* de los convenios es permitir a las entidades territoriales la creación y gestión de equipamientos o servicios públicos en ámbitos de interés común, así como coordinar sus decisiones. Igualmente, como ya hemos indicado, pueden prever la creación de organismos de cooperación o la participación en organismos ya existentes, dotados o no de personalidad jurídica<sup>53</sup>. En cualquier caso, sólo comprometen a las entidades territoriales firmantes por lo que ni el Estado Español ni el Francés quedarán nunca comprometidos por las consecuencias de las obligaciones contenidas en tales convenios o por su aplicación<sup>54</sup>.

El Tratado de Bayona contiene varias precisiones importantes en relación con estos convenios. De un lado, cada convenio debe determinar el *Derecho aplicable* a las obligaciones en él contenidas. Es decir, el Derecho español o el francés. La consecuencia inmediata es que en caso de litigio sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas por el convenio la jurisdicción competente viene determinada por esa elección previa: si Derecho español, la jurisdicción española; si francés, la francesa.

---

51. En la línea de lo afirmado por el Convenio marco en sus arts. 2 y 3. El Tratado de Bayona, en el art. 2.

52. Art. 3, párrafo primero.

53. Todo ello en el art. 3.

54. Art. 4, párrafo segundo. El párrafo primero del art. 9 precisa la *responsabilidad de las entidades territoriales* señalando que estas serán responsables en su ejecución “dentro del límite de su participación financiera o, en su defecto, por los beneficios que hayan obtenido de la cooperación”.

En segundo término, la *imposibilidad de disponer* en estos convenios de las potestades normativas y de control de las entidades territoriales ni de las atribuciones que las entidades territoriales ejercen en tanto que agentes del Estado, en el caso francés, o en virtud de una competencia delegada por el Estado, en el caso español.

En tercer lugar, un límite temporal: su *duración* se limita a diez años excepto en el supuesto de aquellos que tengan por objeto la creación o la gestión de un equipamiento, en cuyo caso la duración del convenio podrá ser igual a la de la utilización del equipamiento, medida por su periodo de amortización.

Ahora bien, esa limitación puede ser *subsana* mediante la renovación del convenio por decisión expresa de las entidades firmantes<sup>55</sup>.

Los convenios contrarios al Tratado de Bayona serán nulos y dicha nulidad será declarada de acuerdo con el Derecho interno aplicable al mismo, siendo informada la otra parte “sin retraso” de esta anulación<sup>56</sup>.

### 3.4. Organismos

La parte más interesante de este Tratado es la relativa a los organismos de cooperación transfronteriza. Como hemos indicado, el Tratado contempla dos posibilidades. La primera, organismos *sin personalidad jurídica*. El Tratado reconoce la posibilidad de crearlos pero cabe argüir que en ausencia de tal reconocimiento su creación no presentaba, con anterioridad, grandes problemas en la medida en que su objetivo no es el de crear obligaciones jurídicas sino, tan solo, coordinar y elaborar conjuntamente decisiones sobre cuestiones de interés común<sup>57</sup>.

---

55. Art. 9, párrafo segundo.

56. Art. 10. El objetivo de una regulación tan detallada ha sido el de “evitar acuerdos demasiado vagos, sin objeto preciso, sin reglas, de funcionamiento, como a veces existen. Se trata de pasar del estadio de las declaraciones de intención, o de los comunicados de prensa para conseguir verdaderos contratos, obligatorios para los que los firman y comprensibles para los encargados de aplicarlos o de apreciar su alcance en caso contencioso, por ejemplo” (“Note de présentation du Traité franco-espagnol relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités locales”, elaborada por la Administración francesa. El autor posee copia).

57. Sobre este particular, el art. 7 dice:

“Las entidades territoriales podrán crear órganos comunes, sin personalidad jurídica, para estudiar cuestiones de interés mutuo, formular propuestas de cooperación a las entidades territoriales que los integren e impulsar la adopción por parte de éstas de las medidas necesarias para poner en práctica las soluciones previstas.

Estos órganos comunes no podrán adoptar resoluciones obligatorias para sus miembros ni para terceros”.

Por otra parte, organismos *dotados de personalidad jurídica*. Precisamente, este era hasta el momento el aspecto más problemático de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales dado que los proyectos existentes en este ámbito encontraban siempre la dificultad derivada de la inexistencia de cobertura jurídica en ambos ordenamientos<sup>58</sup>. Como hemos tenido ocasión de comprobar, la evolución iniciada por el Derecho francés en 1992 se consolida en 1995, “d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire” al cubrir la única laguna que quedaba: la habilitación a las colectividades territoriales francesas y a sus agrupaciones tanto para participar en organismos sometidos al Derecho de otro Estado, como para participar financieramente en los mismos. En consecuencia, el Tratado de Bayona retoma la legislación interna francesa elevándola al ámbito internacional y otorgándole la cobertura jurídica del tratado internacional bilateral para poder ser aplicado en las relaciones hispano-francesas.

Sobre este particular, el Tratado de Bayona recoge las dos modalidades ya existentes en el Derecho francés (“groupements d’intérêt public” y “sociétés d’économie mixte locales”), reteniendo únicamente una figura de Derecho español (los “consorcios”). Y lo hace desde una doble perspectiva: de un lado, la participación en organismos ya existentes, constituidos por entidades territoriales francesas, cuyo objeto sea explotar servicios públicos de interés común, así como en consorcios y a existentes constituidos por entidades territoriales españolas. De otro, y este supuesto es el más importante en el marco de los proyectos existentes en la actualidad en la frontera hispano-francesa, la creación conjunta por entidades territoriales de los dos Estados bien de “groupements d’intérêt public de coopération transfrontalière” o de “sociétés d’économie mixte locales” (por lo tanto, en Francia), bien de “consorcios” (en España), cuyo objeto en ambos casos sea la explotación de servicios de interés común<sup>59</sup>. En todos ellos, el proceso de toma de decisiones de la entidades territoriales interesadas tendrá lugar en el marco de su Derecho interno respectivo.

El Tratado de Bayona tiene también el *interés adicional* de dejar la puerta abierta hacia el futuro al contemplar, en su art. 5.3, que su regulación también será aplicable a otros organismos de cooperación –diferentes de los previstos actualmente– que estén abiertos en el futuro (por el Derecho francés o por el Derecho español) a entidades territoriales extranjeras<sup>60</sup>.

Respecto a los tres tipos de organismos de cooperación transfronteriza, el Tratado de Bayona fija el *contenido mínimo* que deben tener sus *estatu* -

---

58. Lo que llevó a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos a recurrir al Derecho francés para crear una Asociación de Derecho francés (sobre la base de la Ley de 1901), denominada: “Asociación para la Comunidad de Trabajo de los Pirineos”.

59. Todo ello en el art. 5 del Tratado de Bayona.

60. Tal previsión surtirá efecto a partir de la notificación por el Estado concernido, por vía diplomática, de la modificación de su Derecho interno.

*tos*<sup>61</sup>: denominación y sede del organismo, su duración, Derecho por el que se rige (la elección del tipo de organismo –si de Derecho francés o de Derecho español– determina el Derecho aplicable)<sup>62</sup>, su ámbito territorial, el objeto concreto y los cometidos atribuidos al organismo por las entidades territoriales participantes, la composición de los órganos de decisión y dirección, las modalidades de representación de las entidades territoriales participantes y la forma de designación de sus representantes, el régimen de relaciones del organismo con las entidades territoriales participantes, las modalidades de funcionamiento (en particular, en lo que respecta a la gestión personal), las reglas presupuestarias y contables aplicables, la forma de financiación de sus actividades<sup>63</sup>, así como, por último, los requisitos para la modificación de las condiciones iniciales de funcionamiento, para la adhesión o retirada de miembros y para la disolución. Además, el organismo de cooperación transfronteriza deberá preparar un presupuesto anual de ingresos y gastos estableciendo, también, un balance y una cuenta de resultados que serán, todos ellos, objeto de auditoría externa independiente.

Dado que tanto los tres tipos organismos dotados de personalidad jurídica contemplados por el Tratado de Bayona como las entidades territoriales, con carácter general, pueden celebrar *contratos*, este tratado contiene también algunas reglas relativas tanto a la celebración como a la ejecución de tales contratos, así como a los procedimientos de publicidad, contratación y adjudicación de empresas. Tales contratos, se enmarcan dentro de la figura del “convenio”, por la que opta el Tratado de Bayona.

Por lo que al primer aspecto se refiere el art. 8, en su párrafo primero, establece que cuando los convenios prevean la *celebración* de contratos (en particular, de contratos públicos) éstos serán celebrados y ejecutados con arreglo al Derecho interno aplicable a la entidad territorial o al organismo de cooperación transfronteriza que asuman la responsabilidad de contratar. Encontramos, por tanto, otra manifestación en la que se concreta la opción realizada inicialmente a la hora de elegir el organismo de cooperación.

---

61. Sin perjuicio de las disposiciones aplicables a cada tipo de organismo de conformidad con el Derecho interno que los prevé. Los estatutos y las deliberaciones serán redactados en las lenguas cuya utilización sea preceptiva en el Derecho de cada uno de los Estados respecto de las entidades territoriales (vid. el art. 6, párrafo tercero).

62. El art. 6, párrafo segundo, insiste sobre este particular al disponer que:

“El Derecho aplicable al organismo de cooperación transfronteriza será el del Estado de la sede y el propio del tipo de organismo al que pertenece. El organismo estará obligado a atender las peticiones de información procedentes de las autoridades de control financiero de la otra Parte Contratante”.

La opción realizada repercute también en materia de celebración de contratos ya que el Derecho aplicable a los mismos viene determinado por aquella (vid. el art. 8, párrafo primero).

63. Sobre este particular, el art. 6, párrafo cuarto señala que:

“El organismo se financiará mediante aportaciones incluidas en el presupuesto de sus miembros, y en su caso mediante ingresos propios por la prestación de servicios, sin que pueda percibir ingresos de naturaleza tributaria”.

En cuanto al segundo bloque de cuestiones, en lo relativo a *publicidad, contratación y adjudicación* de empresas, las entidades territoriales deben hacer constar en el convenio las obligaciones que al respecto les impone su Derecho interno, teniendo en cuenta el objeto del contrato y su precio.

Además, paralelamente, las entidades territoriales deberán adoptar –sin afectar al Derecho aplicable a tales contratos públicos– aquellas medidas que sean útiles para permitir a cada una de ellas respetar las obligaciones que, en las materias antes citadas, les impone el Derecho interno del Estado al que pertenecen.

El procedimiento transitorio previsto en el art. 12 del Tratado en relación con los convenios concluidos ha quedado sin efecto como consecuencia de la adopción del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras<sup>64</sup>. De conformidad con el mismo, para que puedan surtir efecto, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deben comunicar a la Administración General del Estado, previamente a la firma, los convenios de cooperación transfronteriza que proyecten suscribir con entidades territoriales extranjeras al amparo del Convenio marco europeo de 21 de mayo de 1980 y de los tratados celebrados por España para su aplicación<sup>65</sup>. Dicha comunicación se efectuará mediante la remisión del proyecto de convenio a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas, órgano que acusará recibo y comunicará con carácter inmediato a la Administración remitente la existencia o no de objeciones al citado proyecto de convenio. Tal apreciación deberá realizarse al amparo del Convenio marco y de los tratados celebrados por España en orden a su aplicación.

Transcurrido un mes desde la recepción del proyecto de convenio sin que la colectividad territorial remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio en cuestión. En este supuesto, tales convenios tendrán eficacia jurídica entre las entidades territoriales que lo hayan concluido desde el momento de su firma, salvo que en el convenio se establezca otra cosa.

En el supuesto de vulneración de los límites derivados del Convenio marco europeo y de los tratados bilaterales antes citados, así como en el de no comunicación del proyecto de convenio la Administración General del Estado hará valer su oposición utilizando los medios que la Ley Orgánica del Tribu-

---

64. *BOE*, nº 207, de 29 de agosto de 1997. Real Decreto que, como precisa su Disposición adicional única, tiene el carácter de “básico” al haber sido dictado “al amparo de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3<sup>ª</sup>) y de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18<sup>ª</sup>)”.

65. Actualmente, sólo el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995.

nal Constitucional, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local ponen a su disposición para solucionar las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

En segundo lugar, el Real Decreto 1317/1997 exige que los convenios de cooperación transfronteriza sean publicados en el B.O.E. para poder producir efectos jurídicos en España frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes.

Finalmente, en su disposición transitoria única, el mismo Real Decreto precisa que a los efectos de su adaptación a los tratados internacionales celebrados por España para aplicar el Convenio marco europeo –en la actualidad sólo el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995– los convenios de cooperación transfronteriza suscritos con anterioridad a al entrada en vigor del citado Real Decreto, deberán ser publicados en el B.O.E.<sup>66</sup>.

### 3.5. La Comisión hispano-francesa de cooperación transfronteriza

Con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Bayona, el 21 de octubre de 1994, ambos Estados –mediante un Canje de Notas– crearon la “Comisión hispano-francesa de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales”<sup>67</sup>, compuesta por un máximo de seis representantes nombrados por cada uno de los Gobiernos, si bien cabe la participación de representantes de las entidades territoriales y de expertos competentes en las materias previstas para discusión “cuando los asuntos del orden del día lo requieran”<sup>68</sup>. La Presidencia la ocupan conjuntamente ambos Estado, encargándose cada uno de ellos de la Secretaría. La Comisión se reunirá, de forma alternativa, cuatro veces al año en España y en Francia.

Las *competencias* de la Comisión hispano-francesa son las siguientes:

- intercambiar información entre ambos Estados acerca de las iniciativas de las entidades territoriales en aplicación del Tratado de Bayona;

66. Cuestión esta que afecta a todos los convenios de cooperación concluidos por colectividades territoriales españolas. Sobre este particular, respecto de otras Comunidades Autónomas distintas de la Vasca, vid.: GARCIA ISEGURA, C., *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Publicaciones de la fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1995; PONIE IGLESIAS, M<sup>o</sup>.T., “Galicia y la Región Norte de Portugal. Un ejemplo de cooperación regional transfronteriza”, *De iure-Revista Jurídica de Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 2, nº 1, 1993, pp. 161 ss.; PUEYO LOSA, J., “Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado”, *De iure-Revista Jurídica de Universidade de Santiago de Compostela*, vol. III, nº 2, 1994, pp. 9-46. Igualmente, con carácter de conjunto, nuestro último trabajo *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos-Dilex, Madrid, 2001, que contiene un anexo con más de un centenar de instrumentos concluidos por las CC.AA.

67. Vid. el texto en *J.O.R.F.*, de 10 de marzo de 1995. Entró en vigor el 21 de octubre de 1994.

68. Art. 11, párrafo tercero.



- estudiar los problemas que se le sometan relacionados con la aplicación del Tratado y formular propuestas para su solución;
- hacer cualquier propuesta con vistas a mejorar el Tratado;
- dar cuenta anualmente a ambos Estados de la aplicación del Tratado;  
y
- examinar cualquier otra cuestión que los Estados le encomienden relativa al ámbito de aplicación del Tratado.

El Tratado de Bayona, que se limita a recoger íntegramente el Canje de Notas relativo a la creación de esta Comisión, contiene *dos precisiones adicionales* en los últimos párrafos de su art. 11. De conformidad con la primera, la Comisión prestará una atención particular a las iniciativas de cooperación transfronteriza que, como consecuencia del diferente reparto de competencias entre el Estado y las entidades territoriales existente en ambos Estados, requieran soluciones apropiadas con la intervención, en su caso, de la Administración del Estado. En cuanto a la segunda, ambos Gobiernos se informarán mutuamente y se concertarán acerca del desarrollo de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales en el marco de los trabajos de la Comisión, contribuyendo ésta a la solución de los problemas relativos a las entidades territoriales.

#### 4. CONCLUSIONES

El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 pone fin a las lagunas que –como consecuencia de las insuficiencias del Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza y de la declaración formulada en su día por España al ratificarlo– impedían el desarrollo de una cooperación transfronteriza eficaz entre las entidades territoriales de ambos Estados, estableciendo un marco jurídico completo. Su relevancia es mayor desde la perspectiva española en la medida en que nuestro ordenamiento, a diferencia del francés, sólo contenía con anterioridad algunas disposiciones relativas a aspectos parciales de la cooperación transfronteriza. El ordenamiento francés, por su parte, fue cubriendo progresivamente todas las cuestiones inherentes a una cooperación transfronteriza eficaz, hasta completar en 1995 un marco jurídico completo que el Tratado de Bayona recoge y traslada al ámbito internacional hispano-francés.

A partir de ahora, las entidades territoriales de ambos Estados poseen el instrumento necesario para profundizar y avanzar en su cooperación, lo que ha permitido ya hacer realidad proyectos en gestación desde hace años que se encontraban bloqueados por la ausencia de una cobertura jurídica clara que contemplara las hipótesis que afronta el Tratado de Bayona: es el caso del “Consortio Transfronterizo Bidasoa-Ixingudi”, recientemente constituido entre los municipios de Irún, Hondarribia-Fuenterrabia y Hendaya.

No obstante, conviene recordar la existencia de otras vías de cooperación. Es el caso de los contratos fronterizos contemplados en los Tratados de Límites con Francia, respecto de los municipios. También de las Agrupaciones Europeas de Interés Económico, cuyo régimen viene dado por las normas de Derecho Comunitario examinadas poseyendo el Derecho nacional un carácter supletorio. Finalmente, la posibilidad de creación de sociedades para la gestión directa o indirecta de servicios públicos en el marco del Derecho español para las Entidades Locales. Y esto, dado que desde la Ley de 1995 el Derecho francés autoriza a las colectividades territoriales francesas a adherirse a tales sociedades y a participar en su capital.

En definitiva, la cooperación transfronteriza en el ámbito hispano-francés posee en la actualidad los instrumentos jurídicos adecuados para reforzar los vínculos –en muchos casos existentes desde antiguo– entre ambos lados de la frontera. Corresponde ahora a las diferentes colectividades territoriales la elección de aquellos que sean más idóneos para el tipo de cooperación que se desee desarrollar en cada caso concreto.