

Les estructures jurídiques de la cooperació transfronterera

Yolanda Puiggròs i Jiménez de Anta

Directora dels Serveis Jurídics del Consorci de Salut i d'Atenció Social de Catalunya

La cooperació entre els territoris de proximitat, superant les fronteres polítiques entre Estats, evidencia alts índexs d'eficiència en la gestió de recursos en descentralitzar i compartir la seva gestió, així com una més alta qualitat en la prestació de serveis de proximitat. La realitat requereix d'instruments que facilitin aquesta cooperació, des de tots els punts de vista. En el present article exposaré les diferents fórmules jurídiques institucionals que pot revestir la cooperació transfronterera, i els seus avantatges i inconvenients en funció dels objectius a assolir en cada actuació de cooperació. L'anàlisi, tot i realitzar-se en atenció a la seva naturalesa jurídica, no pretén un estudi jurídic-doctrinal de cada figura, sinó la comparativa entre els mateixos des del punt de vista de la seva gestió pràctica.

Marc normatiu de la institucionalització de la cooperació transfronterera

Les normes que regulen les institucions de cooperació transfronterera són les que seguidament es citen:

- Reglament CE num. 1082/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juliol de 2006
- Conveni Marc del Consell d'Europa sobre cooperació transfronterera entre comunitats o autoritats territorials, signat a Madrid el 21 de maig de 1980
- Tractat entre el Regne d'Espanya i la República Francesa sobre cooperació transfronterera entre entitats territorials, fet a Baiona el 10 de març de 1995
- Reglament (CE) num. 2137/85 del Consell, de 25 de juliol de 1985

L'Agrupació Europea de Cooperació Transfronterera (AECT)

Regulació

L'Agrupació Europea de Cooperació Transfronterera es troba regulada al Reglament CE num. 1082/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juliol de 2006².

¹ Aquest text correspon a l'intervenció de l'autor a la jornada de formació organitzada per l'Euroinstitut Català Transfronterer (EiCT) que es dedica al tema "Ordenació del territori en un context transfronterer", organitzada conjuntament amb la Universitat de Perpinyà i la Universitat de Girona. L'acte es desenvolupà a Girona el 18 de novembre de 2011, a la Sala de Graus de la Facultat de Ciències Econòmiques de la Universitat de Girona.

A territori de l'Estat espanyol, el seu procediment de constitució es troba regulat de forma complementària a les disposicions de l'esmentat Reglament (CE) 1082/2006 per les previsions del Reial Decret 37/2008, de 18 de gener, pel qual s'adopten les mesures necessàries per a l'aplicació efectiva del Reglament (CE) num. 1082/2006, de 5 de juliol, sobre l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial³.

Membres

D'acord amb el què preveu l'art. 3 del Reglament (CE) num.1082/2006, l'AECT pot estar integrada pels següents membres:

- Estats membres de la Unió Europea (UE)
- Autoritats regionals (el què compren, en el cas d'Espanya, Comunitats Autònomes)
- Entitats Locals (sense distinció, de manera que pot comprendre des d'Ajuntaments, a Consells Comarcals i Diputacions Provincials)
- Organismes de dret públic subjectes a l'àmbit d'aplicació subjectiva de la regulació comunitària de contractes del sector públic
- Associacions dels anteriors

L'esmentat Reglament (CE) 1082/2006 estableix que les entitats que participin ho facin en el límit de les seves competències, el què planteja de vegades una certa confusió per solapament de competències concurrencials, especialment pel què fa al paper de les Administracions Locals supramunicipals amb funcions de suport o creades per la gestió de serveis de titularitat compartida.

En tot cas, l'enumeració de membres s'estableix en el benentès de que han de pertànyer, al menys, a dos Estats membres de la UE diferents.

Naturalesa jurídica

L'article 2 del Reial Decret 37/2008 estableix que les AECT són persones jurídic públiques, de manera que la seva naturalesa jurídica és pública, fet que determinarà bona part del seu règim jurídic.

L'article 2 del Reial Decret 37/2008 estableix que les AECT són persones jurídic públiques, de manera que la seva naturalesa jurídica és pública, fet que determinarà bona part del seu règim jurídic.

² Diario Oficial de la Unión Europea de 31 de juliol de 2006, L210/19-210/24.

³ Boletín Oficial del Estado núm.17 de 19 de gener de 2008.

Objecte

L'objecte de l'AECT ha ser “*facilitar i fomentar entre els seus membres (...), la cooperació transfronterera, transnacional i/o interregional, (...) amb el fi exclusiu de reforçar la cohesió econòmica i social.*”

Sota aquests requisits, les AECTs constituïdes al llarg dels territoris de caràcter transfronterer entre Estats membres de la UE tenen per finalitat, en la seva majoria, executar programes o projectes de cooperació territorial cofinançats per la Comunitat Europea, però aquest no és un requisit indispensable. Es pot donar el cas d'AECTs constituïdes per la gestió de serveis comuns o de projectes puntuals sense finançament comunitari, que desenvolupin amb normalitat les seves activitats en el seu territori de referència. La possibilitat de realitzar activitats no finançades per la Comunitat Europea es troba específicament regulada al segon paràgraf de l'article 7.3. del Reglament (CE) 1082/2006.

Les funcions encomanades a l'AECT s'han de trobar en l'àmbit competencial de tots i cadascun dels seus membres d'acord amb el seu dret nacional respectiu.

Les funcions de l'AECT han de quedar establertes al seu conveni de creació (no necessàriament als estatuts).

Òrgans de govern

Les AECT disposen de dos òrgans de govern: un de caràcter col·legiat i un altre unipersonal. L'òrgan de caràcter col·legiat és l'Assemblea, que està constituïda per representants dels seus membres. El director és l'altre òrgan de govern, aquest és unipersonal i li correspon la representació de l'AECT, en quin nom actua.

Aquests dos òrgans tenen caràcter mínim, de manera que, si els estatuts així ho estableixen, les AECT poden dotar-se d'una major estructura en òrgans de govern, regulant concretament aquests òrgans i les facultats que se'ls assignen.

Règim jurídic general

El règim jurídic de l'AECT ve determinat, en primer lloc, per les disposicions del Reglament (CE) 1082/2006, per les disposicions del conveni de creació (o modificació) i els seus propis estatuts i, supletòriament, per a aquelles qüestions no regulades als instruments anteriors, pel dret de l'Estat on tingui la seva seu l'entitat.

L'AECT es considera una entitat de l'Estat membre on tingui la seva seu, als efectes del dret internacional privat i del dret comunitari quan resulti necessari.

D'altra banda, l'article 2.2. del Reglament (CE) 1082/2006 preveu el supòsit de que l'AECT tingui la seva seu en Estats amb més d'una “entitat territorial” que tinguin les seves pròpies normes jurídiques, la referència a la legislació de l'Estat on l'AECT tingui la seva seu inclourà aquesta legislació (entenem que es refereix a entitats amb legitimitat política pròpia i capacitat legislativa, com les Comunitats Autònomes en el cas de l'Estat espanyol).

Procediment constitutiu

El procediment de constitució de l'AECT no és complex conceptualment però, a la pràctica, resulta necessària molta coordinació entre els diferents membres per no demorar el tràmit i, com més membres en formin part i més diversa sigui la seva naturalesa, més complexa és la coordinació.

El procediment s'inicia per la comunicació dels futurs membres a l'òrgan designat per l'Estat al qual pertanyin, remetent una còpia de la proposta d'estatuts i del conveni constitutiu. L'Estat només pot denegar la participació, de forma motivada, en alguna infracció del Reglament (CE) 1082/2006, de la legislació nacional, o per raons d'interès públic o ordre públic. El termini per autoritzar la participació dels futurs membres és de tres mesos.

La constitució d'una AECT requereix l'acord dels òrgans de cadascun dels seus membres que resultin competents segons les seves pròpies normes internes. Les modificacions substancials del conveni i dels estatuts de l'AECT també han de seguir aquest procediment.

Règim jurídic del personal

L'article 9 del Reglament (CE) 1082/2006 estableix que el règim de gestió de personal, les condicions de contractació i la naturalesa dels contractes del personal de l'AECT serà regulat als seus estatuts.

Sigui quina sigui la seva naturalesa jurídica, els estatuts podran preveure que el personal tingui una relació de caràcter laboral. Si, a més, es considera la naturalesa jurídico pública de l'AECT aquest personal es regirà a més per les disposicions específicament aplicables a entitats públiques amb personal laboral de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic⁴.

En atenció també a la consideració de la naturalesa jurídico pública de l'AECT, podria comptar amb personal funcionari adscrit funcionalment pels seus membres.

Règim jurídic de la contractació amb tercers

Les AECT amb seu a l'Estat espanyol es troben sotmeses a la legislació de contractes del sector públic per a la seva contractació amb tercers.

En aquest sentit, la Disposició Addicional vint-i-set del Text Refós de la Llei de Contractes del Sector Públic⁵ estableix que “*Les Agrupacions europees de cooperació territorial regulades al Reglament (CE) 1082/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juliol de 2006 quan tinguin el seu domicili a Espanya, ajustaran la preparació i adjudicació dels seus contractes a les normes establertes a aquesta Llei per als poders adjudicadors.*”

⁴ Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic. Boletín Oficial del Estado num. 89 de 13 d'abril.

⁵ Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic. Boletín Oficial del Estado num. 276 de 16 de novembre.

La norma no distingeix si, d'entre els poders adjudicadors, les AECT s'han de considerar administracions públiques o entren en la categoria de la resta d'entitats. Caldrà estar a les normes de l'article 3 de l'esmentada Llei de Contractes del Sector Públic per determinar, en cada cas, si cada AECT és considerada poder adjudicador no administració pública o no, en funció essencialment de les modalitats del seu finançament i de si la seva activitat pot ser considerada com producció en règim de mercat o no.

Règim pressupostari, comptable i de control financer

L'article 11 del Reglament (CE) 1082/2006 estableix la obligació de que l'AECT es doti d'un pressupost anual que haurà d'aprovar la seva Assemblea i que ha de comprendre una apartat de despeses de funcionament i una altra d'explotació.

El règim comptable no es troba regulat (el Reglament no estableix si se li exigeix la comptabilitat pressupostària pública o si es pot acollir al Pla General de Comptabilitat propi del dret privat), de manera que caldrà estar al que disposin els estatuts al respecte (article 9.2.e) del Reglament (CE) 1082/2006) i, en el seu defecte, a les normes aplicables de l'Estat on radiqui la seu de l'AECT. Nogensmenys, el control financer s'ha de dur a terme d'acord amb les normes d'auditoria acceptades a nivell internacional.

El control financer de l'AECT s'ha de dur a terme per part de l'òrgan que designi l'Estat on radiqui la seva seu. A més, si així ho estableix la legislació dels Estats amb membres participants en els quals no radiqui la seu de l'AECT, les autoritats de l'Estat de la seu han de fer possible que els primers puguin realitzar els controls pertinents i s'intercanviï tota la informació. Si l'AECT té funcions cofinançades per la Comunitat Europea, el control es durà a terme d'acord amb les normes comunitàries. Els estatuts han de designar l'autoritat encarregada de designar una auditoria externa independent.

Règim fiscal

El Reglament (CE) 1082/2006 no regula un règim fiscal específic. Conseqüentment, s'aplicaran les exempcions, bonificacions i sistema de tributació que en raó de l'activitat que desenvolupi i atenent a la seva naturalesa jurídica es reguli a la legislació del territori on radiqui la seu de l'AECT.

Règim patrimonial

L'article 1.4. del Reglament (CE) 1082/2006 estableix expressament la capacitat de l'AECT per adquirir i alienar béns mobles i immobles, però no regula el seu règim. Caldrà estar, doncs, al que es reguli a la legislació patrimonial de l'Estat on radiqui la seu de l'AECT per determinar el seu règim.

El Consorci

Regulació

El Tractat entre el Regne d'Espanya i la República Francesa sobre cooperació transfronterera entre entitats territorials, fet a Baiona el 10 de març de 1995 (en endavant, el Tractat de Baiona) es va subscriure en desenvolupament de les previsions del Tractat Marc Europeu de 21 de maig de 1980, sobre cooperació transfronterera entre comunitats o autoritats territorials.

El Tractat de Baiona té per objecte facilitar i promoure la cooperació transfronterera entre entitats

territorials franceses i espanyoles, i preveu el seu desenvolupament per mitjà de convenis de cooperació transfronterera entre les entitats territorials que es recullen al propi Tractat (Comunitats Autònomes amb frontera amb França i entitats locals compreses als mateixos, per la banda espanyola; i regions limítrofs amb Espanya, els seus departaments, municipis i agrupacions, per la banda francesa). Aquests convenis poden tenir per objecte la creació i gestió d'equipaments o serveis públics, i la seva coordinació, participant en estructures de gestió específica amb personalitat jurídica pròpia.

Les persones jurídiques que regula el Tractat de Baiona són els "*groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière*" i les "*sociétés d'économie mixte*", quan tinguin seu a territori francès, i el consorci en el cas de territori espanyol. Concentrarem l'àmbit del present estudi, pel que fa al Tractat de Baiona, en els consorcis.

Tractant-se de consorcis, el seu règim jurídic és l'establert als seus propis estatuts i, en defecte de previsió, les normes que els regulen a territori nacional. En el supòsit de que en el consorci hi participi alguna entitat local i la seva seu radiqui a Catalunya, el seu règim jurídic està regulat a la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya⁶ i el Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels Ens Locals⁷. Si no participa cap entitat local, el seu règim jurídic serà l'establert a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú⁸.

Membres

Poden ser membres dels consorcis de règim local les administracions públiques territorials, les entitats públiques en general i les entitats sense afany de lucre.

Naturalesa jurídica

El consorci té naturalesa jurídica pública, caràcter associatiu i capacitat jurídica pròpia, plena i independent de la dels seus membres. El seu caràcter local cal que consti als estatuts.

Objecte

L'objecte del consorci acostuma a ser la cooperació entre les entitats associades al mateix, ja sigui pel seguiment de projectes o la gestió directa de serveis públics. La legislació aplicable es limita a regular que l'objecte i les finalitats constin als estatuts, però no estableix cap limitació al respecte més enllà de la prohibició de percebre ingressos de naturalesa tributària (art. 6 del Tractat de Baiona).

Òrgans de govern

Els òrgans dels consorcis són els que estableixin els seus estatuts. L'òrgan superior ha d'estar integrat per representants de tots els seus membres, en la proporció que es fixi als estatuts.

⁶ Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm.3887 de 20.5.2003)

⁷ Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 2066 de 23.6.1995)

⁸ Boletín Oficial del Estado, núm. 285 de 27 de novembre de 1992

A més, els estatuts podrien regular la creació d'altres òrgans tant de caràcter col·legiat com unipersonal.

Règim jurídic general

El règim jurídic del consorci és el determinat pels seus estatuts, que han de definir les normes de funcionament, el règim del personal, els recursos econòmics, el pressupost, la comptabilitat i els comptes. A més, s'aplicarà la normativa administrativa que específicament reculli o enumeri els consorcis (pressupostària, d'estabilitat pressupostària, de personal, de contractació) i, supletòriament s'aplicarà la normativa general administrativa o el dret privat, en funció de la remissió que a aquests efectes consti als estatuts.

Procediment constitutiu

La constitució del consorci requereix de l'acord adoptat pels òrgans competents segons la seva normativa interna de cadascun dels seus membres. Aquests acords, en el supòsit dels consorcis amb participació d'ens locals, s'han de sotmetre a informació pública juntament amb la proposta d'estatuts, amb caràcter previ a l'adopció de l'acord d'aprovació definitiva.

Règim jurídic del personal

El règim jurídic del personal és l'establert als estatuts, que pot regular que tindrà caràcter laboral i per tant es regirà pel dret Públic, o bé regular l'adscripció de funcionaris procedents de les entitats públiques participants o la dotació de personal funcionari propi.

Règim jurídic de la contractació amb tercers

La contractació amb tercers dels consorcis es troba sotmesa a la legislació de contractes del sector públic. La determinació de si el consorci es troba en el primer o en el segon nivell de subjecció (administració pública o poder adjudicador no administració pública) dependrà de l'activitat que realitzi cada consorci i la modalitat del seu finançament. Si realitza activitats de mercat i o es finança amb ingressos obtinguts en contraprestació als serveis que presta estarà al segon nivell de subjecció, en cas contrari serà considerat administració pública als efectes de la Llei de Contractes del Sector Públic⁹

Règim pressupostari, comptable i de control financer

Les normes pressupostàries i comptables aplicables seran les que estableixin els estatuts, que poden remetre tant a la comptabilitat pressupostària com al sistema de comptabilitat empresarial. El control financer s'ha de dur a terme per mitjà d'una auditoria externa independent, segons determina l'article 6 del Tractat de Baiona.

Els consorcis han de preparar un pressupost anual d'ingressos i despeses, i sotmetrà a aprovació del màxim òrgan de govern els comptes anuals integrats per un balanç i un compte de resultats, com a mínim.

Els consorcis de cooperació transfronterera estan obligats a atendre les sol·licituds d'informació

⁹ Art. 3 Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic. Boletín Oficial del Estado num. 276 de 16 de novembre

de les autoritats de control financer dels Estats dels membres que en formen part.

Règim fiscal

No es regula un règim fiscal específic en atenció a la persona jurídica en concret, si bé la seva naturalesa pública, en funció de l'activitat que realitzi, pot comportar gaudir d'importants bonificacions com pot ser el 95% de l'Impost de Societats, o la exempció de determinats tributs locals (Impost sobre Activitats Econòmiques, Impost sobre Béns Immobles) i alguns autonòmics (Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats), la no obligació de prestar fiança o caució, o l'exempció de determinades taxes com les judicials.

Règim patrimonial

El règim patrimonial dels béns del consorci és el propi de les entitats públiques, que depenent de la naturalesa dels seus béns, podrà ser el dels béns patrimonials o el dels de domini públic.

L'Agrupació Europea d'Interès Econòmic (AEIE)

Regulació

L'Agrupació Europea d'Interès Econòmic (en endavant, AEIE) es troba regulada al Reglament (CE) num. 2137/85 del Consell, de 25 de juliol de 1985¹⁰, amb la voluntat de crear un marc jurídic que faciliti l'adaptació de les activitats de les persones físiques, societats i demés ens jurídics a les condicions econòmiques de la Comunitat per tal que puguin cooperar més enllà de les seves fronteres¹¹. Es regeixen per les disposicions internes de l'Estat on radiqui la seva seu.

Membres

Poden ser membres de l'AEIE les societats, els ens jurídics tant de dret públic com privat en general, i les persones físiques que exerceixin activitats industrials, comercials, artesanals i professionals liberals.

A més, cal que es doni algun element supranacional, de manera que, com a mínim, dues de les societats han de tenir el seu domicili a Estats membres diferents, o que dos persones físiques exerceixin la seva activitat a Estats membres diferents o bé que una societat o algun altre ens jurídic tinguin la seu a un Estat i la persona física exerceixi activitats en un altre.

Naturalesa jurídica

La naturalesa jurídica de l'AEIE amb seu a territori espanyol és privada, en ser tractada per la legislació nacional com una empresa mercantil.

Objecte

L'objecte de les AEIEs ha de ser auxiliar al dels seus membres, restant expressament prohibit que exerceixi el control o participi en el capital dels seus membres, tinguin més de cinc cents treballadors, la cessió de directius i la participació en altres AEIEs.

¹⁰ Diari Oficial de la Comunitat Europea de 31 de juliol de 1985 (L 199/1) 10. Exposició de motius del Reglament (CE) num. 2137/85 del Consell.

¹¹ Exposició de motius del Reglament (CE) num. 2137/85 del Consell.

Òrgans de govern

D'acord amb el que preveu l'article 16.1. del Reglament (CEE) num. 2137/85 del Consell "els òrgans de l'agrupació seran els membres actuant de forma col·legiada i els administradors", els quals han d'estar prevists als estatuts i determinar les seves competències. En principi cada membre té dret a un vot, però els estatuts poden assignar-ne més sempre i quan cap d'ells en posseeixi la majoria. Els administradors poden ser tant persones físiques com jurídiques.

Règim jurídic general

El règim jurídic orgànic de les AEIEs ve determinat per les previsions dels seus propis estatuts, i el seu funcionament per les previsions de l'esmentat Reglament (CEE) num.2137/85 i la legislació de l'Estat on radica la seva seu que resulti específicament d'aplicació.

Procediment constitutiu

L'AEIE es constitueix mitjançant la signatura del contracte constitutiu per part de tots els membres (prèvia adopció, per part dels seus respectius òrgans competents, si s'escau, dels acords constitutius corresponents).

El contracte constitutiu es pot atorgar en escriptura pública o en document privat amb les signatures legitimades, i s'ha de dipositar al registre que designi cada Estat membre, en el cas del territori espanyol és el Registre Mercantil, el qual ha de remetre a l'oficina de publicacions de les Comunitats Europees còpia de la publicació de la constitució o cancel·lació de l'AEIE.

Règim jurídic del personal

Atenent a la naturalesa privada de les AEIEs, la contractació del seu personal només pot tenir naturalesa laboral.

Règim jurídic de la contractació amb tercers

La contractació amb tercers es regeix pel dret privat, degut a la naturalesa privada de l'AEIE, Nogensmenys, les AEIEs constituïdes en més d'un 50% per capital públic, estan subjectes a la legislació de contractes del sector públic pel que fa als procediments d'adjudicació dels contractes i les regles de capacitat dels contractistes.

Règim pressupostari i comptable

En tant que entitats de dret privat, la seva comptabilitat és per definició mercantil i el control dels seus comptes es realitza mitjançant auditories de comptes independents.

Règim fiscal

El principal avantatge fiscal de les AEIEs és l'exempció de l'Impost sobre el Valor Afegit per a les operacions entre l'AEIE i els seus socis¹². A més, les aportacions patrimonials dels socis a les AEIEs estan exemptes del pagament de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats¹³.

¹² Article 30 de la Llei 12/1991, de 29 d'abril, d'Agrupacions d'Interés Econòmic. (Boletín Oficial del Estado num. 103, de 30 d'abril).

¹³ Article 25 de la Llei 12/1991, de 29 d'abril, d'Agrupacions d'Interés Econòmic. (Butlletí Boletín Oficial del Estado num. 103, de 30 d'abril).

Règim patrimonial

Atenent a la seva naturalesa privada, el règim jurídic del seu patrimoni és el del dret comú.

Anàlisi comparativa dels avantatges i inconvenients de les diverses fórmules estudiades :

- La determinació de quina de les tres fórmules exposades resulta més avantatjosa per a la cooperació transfronterera depèn en tot cas de l'objecte i finalitats de la cooperació. Així, per exemple, si l'objecte de la cooperació és l'execució de programes conjunts amb finançament comunitari amb participació majoritària d'entitats del sector públic, és evident que la figura per excel·lència és l'AECT.

- Per contra, si del que es tracta és de gestionar un servei públic de proximitat, que impliqui un gran nombre de transaccions i determini un volum de contractació de personal elevat i amb agilitat per adaptar-se als requeriments immediats de l'activitat, entenem que l'AECT no és un instrument idoni, ja que l'aplicació d'un règim jurídic públic per a la seva contractació amb tercers dilata en el temps la presa de decisions de compra, i els requeriments de publicitat, concurrència, capacitat i mèrit excessivament procedimentats per a la selecció de personal poden resultar insuficientment satisfactoris per a la immediatesa que requereixen algunes decisions a l'hora d'adoptar-se.

- L'AEIE pot resultar un instrument idoni de col·laboració pública privada per a actes de promoció conjunta de caràcter industrial o comercial, però difícilment es conceptualitza com un instrument de gestió de serveis públics de caràcter transfronterer, per exemple, degut a la necessitat de què el seu objecte sigui auxiliar.

Al quadre següent es resumeix gràficament les característiques de cada fórmula jurídica, destacant en més fosc les de major complexitat de gestió i més flux les que presenten més lleugeresa des del punt de vista de la gestió:

	Regimen latino romani	Naturalitat pública	Gestió serveis comuns	Governança	Estructura administratiu	Personal	Contractació	Règim pressupostari	Comptabilitat constitutiu
AECT									
Conserci									
AEIE									

La necessària descentralització per a l'optimització de recursos: increment de l'eficiència en la gestió de serveis de proximitat

La cooperació transfronterera està posant de manifest l'eficàcia de les polítiques de proximitat vers els processos centralitzadors: territoris limítrofs que troben sinèrgies en la cooperació entre ells i necessiten superar les barreres que tota frontera comporta, per poder assolir majors nivells d'eficiència en la gestió de serveis i de recursos públics i privats.

Els instruments de cooperació transfronterera han de ser prou àgils en la gestió dels seus propis objectius i finalitats. Per aquest motiu, tot entenent i respectant la competència exclusiva en relacions exteriors que ostenten els Estats, considerem que la necessària autorització de cada Estat per permetre la creació d'instruments com l'AECT distorsiona i arriba a alentir processos constitutius de les formes de col·laboració, més tenint en compte que moltes de les AECTs creades responen a finalitats i competències que no són estatals, sinó de les autoritats territorials i locals dels territoris fronterers.

En aquests moments, es dona la paradoxa de que per crear una estructura per gestionar des de la proximitat transfronterera i aquesta requereix l'autorització d'un Estat que, per la centralització de la seva presa de decisions es troba molt lluny tant competencialment com kilomètricament de la realitat que gestionarà l'ens que es pretén constituir.

En definitiva, els territoris superen les fronteres polítiques i les estructures de cooperació transfronterera són necessàries per poder gestionar conjuntament projectes, serveis, interessos i fomentar la cohesió territorial. Les tres estructures estudiades en el present article responen a tals finalitats, si bé per a cada supòsit de col·laboració transfronterera caldrà triar la forma de personificació que, per les seves característiques i limitacions, millor s'adeqüi al projecte o servei en qüestió.