

## UN NUEVO «JUEGO INTERACTIVO» EN EL TABLERO DE AJEDREZ DEL DERECHO TRANSNACIONAL: LA COOPERACIÓN TERRITORIAL TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO JURÍDICO EUROPEO

Anna Margherita Russo\*

### Resumen

La cooperación territorial transfronteriza representa un punto de inflexión en los esfuerzos progresivos que los juristas están tratando de hacer en el intento de adaptar su caja de herramientas a las nuevas categorías del derecho transnacional.

Este artículo trata de analizar una dimensión específica de la progresiva transformación del Estado nación, utilizando la «lente» de la cooperación transfronteriza en el marco del derecho de la Unión Europea.

El trabajo se estructura básicamente, en dos partes.

En la primera parte se intenta delimitar las características principales del derecho transnacional policentrismo; no exclusividad de los actores estatales en el marco del proceso normativo y en el desarrollo de las normas jurídicas; apertura; emersión de fenómenos jurídicos híbridos que no pertenecen —exclusivamente, por lo menos— al dominio del *hard law* o del *soft law*.

En la segunda parte se analiza la disciplina de la cooperación transfronteriza, con el intento de encontrar las características típicas del derecho transnacional en este ámbito específico. Por esta razón, se utiliza como *case study* uno de los últimos instrumentos, en fase de cambio, establecidos por la legislación europea: las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT).

Palabras clave: cooperación territorial transfronteriza; derecho transnacional; derecho europeo; Agrupación Europea de Cooperación Territorial; regionalismo-federalismo.

### A NEW “INTERACTIVE GAME” IN THE CHESSBOARD OF TRANSNATIONAL LAW: CROSS-BORDER TERRITORIAL COOPERATION IN THE EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK

#### Abstract

*Cross-border Territorial Cooperation represents a turning point in the ongoing efforts of jurists to attempt to adapt their tool box to the new categories of transnational law.*

*This article endeavors to analyze a specific dimension of the progressive transformation of the nation-state through the lense of cross-border cooperation in the framework of European Union law.*

*The paper is basically divided into two parts.*

*The first aims to delineate the principal characteristics of transnational law polycentrism; the non-exclusive role of state actors in the regulatory process and the development of legal standards; openness; the emergence of hybrid legal pheonemena that do not belong—at least not exclusively—to the areas of hard law or soft law.*

*The second part analyzes the discipline of cross-border cooperation, with a view towards singling out typical characteristics of transnational law in this specific area. For this reason, one of the latest instruments established by European legislation, the European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC), which are, nonetheless, currently undergoing changes, is used as a case study.*

*Keywords: Cross-border Territorial cooperation; transnational law; European law; European Grouping of Territorial Cooperation; regionalism-federalism.*

\*Anna Margherita Russo, investigadora García Pelayo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, plaza de la Marina Española, 9, 28071, Madrid; [annamargherita.russo@gmail.com](mailto:annamargherita.russo@gmail.com).

Deseo agradecer a G. Martinico, M. González Pascual, J. M. Castellà Andreu, A. Saiz Arnaiz, P. Carrozza, G. D'Ignazio, S. Ragone y P. Santonja por sus primeros comentarios al texto. Además quiero agradecer a los participantes en el Seminario García Pelayo «La *cross-border cooperation* en el marco jurídico transnacional europeo», celebrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid (16 de abril de 2013), así como a los evaluadores de la *peer review*.

Artículo recibido el 2.10.2013. Evaluación ciega: 13.10.2013 y 23.10.2013. Fecha de aceptación de la versión final: 19.11.2013.

**Citación recomendada:** Russo, Anna Margherita. «Un nuevo “juego interactivo” en el tablero de ajedrez del derecho transnacional: la cooperación territorial transfronteriza en el marco jurídico europeo». *Revista catalana de dret públic*, núm. 47 (2013), pp. 159-180. DOI: 10.2436/20.8030.01.17

## Sumario

### 1 Premisa: estructura y objetivos del análisis

#### 1.1 El contexto del análisis

#### 1.2 Estructura del análisis: el «qué» y «por qué»

### 2 La cooperación territorial transfronteriza a través del enfoque del derecho transnacional: ¿ante un panorama jurídico flotante?

### 3 La cooperación territorial transfronteriza en el marco europeo: un «juego de ajedrez» interactivo

#### 3.1 La AECT: un instrumento transnacional del derecho de la cooperación territorial europea

### 4 Reflexiones conclusivas... o iniciales

### Bibliografía

## 1 Premisa: estructura y objetivos del análisis

### 1.1 El contexto del análisis

El objetivo principal del presente trabajo es analizar una dimensión específica de la transformación progresiva del derecho estatal en su dimensión nacional/territorial, utilizando como enfoque la cooperación territorial transfronteriza, haciendo especial énfasis en la normativa europea al respecto. De hecho, el objeto de nuestro análisis es el derecho de la cooperación territorial en el marco europeo utilizando como base jurídica el derecho europeo que se integra y complementa tanto con los ordenamientos estatales de los Estados miembros como con la normativa internacional. En otros términos, se trata, de un fenómeno que involucra distintas «capas jurídicas» (derecho internacional, derecho constitucional y derecho europeo principalmente) y que presenta rasgos típicos del derecho transnacional.

A través de este enfoque se quiere examinar el impacto del proceso de globalización policéntrica sobre el ámbito territorial (elemento básico del Estado constitucional)<sup>1</sup> para comprender la transición desde el territorio —considerado en el sentido de superficie que cierra y excluye, elemento que une y separa, marca y distingue— hacia el *espacio*<sup>2</sup> —lugar no susceptible de ser definido y demarcado por límites precisos o fronteras estáticas—. Sin embargo, la relativización creciente del fundamento territorial del derecho no conlleva su desvanecimiento, sino, más bien, la adquisición de un significado distinto. De este modo, a la «desterritorialización» sigue una «reterritorialización»<sup>3</sup> evidente en el caso de la cooperación territorial.

La investigación, por lo tanto, se inserta en un escenario caracterizado por lo que, siguiendo la terminología de Foucault, podríamos definir como «dislocación» del espacio y del derecho. El espacio se presenta en forma de «relaciones de proximidad entre los puntos y los elementos» dentro del mismo;<sup>4</sup> en consecuencia, las relaciones entre los actores que actúan dentro del espacio dan operatividad a este mismo. Aplicado al derecho, esto significa que las distintas piezas que integran los sistemas jurídicos se descomponen y reajustan en combinaciones distintas y más adaptables al contexto.

Es cierto que el proceso de globalización conduce a una fragmentación de la esfera territorial, y esto nos obliga a retomar en consideración el significado que tradicionalmente se atribuye a conceptos estrechamente interrelacionados como *territorio* o *frontera*. De hecho, el territorio asume rasgos distintos y se convierte en «escenario móvil» para el derecho, por lo cual, junto a la existencia de las fronteras, surgen elementos, como intereses, necesidades y problemas comunes, que superan los límites territoriales. El caso de la cooperación territorial europea entre entidades territoriales distintas en el marco del ordenamiento constitucional europeo es un claro ejemplo de este fenómeno.

En este escenario en el que el «espacio de los lugares» va paulatinamente convirtiéndose en «espacio de los flujos»,<sup>5</sup> las regiones transfronterizas están sustituyendo su carácter de *front lines* de la soberanía estatal por el de *contact zone* socioeconómicas para las sociedades de frontera.

Este fenómeno no es nuevo, pero la creación de relaciones de cooperación territorial ha incrementado, y, en consecuencia, su estudio ha adquirido una creciente relevancia en el debate científico de distintas disciplinas. Además, la misma evolución terminológica de la cooperación en el marco jurídico europeo —

1 Entre otros, véanse las primeras y llamativas reflexiones de Jellinek sobre el tema: JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado* (*Allgemeine Staatslehre*, 1905; traducción y prólogo de FERNANDO DE LOS RÍOS). Buenos Aires: Edit. Albatros, 1970.

2 Más allá de los estudios de Irti (IRTI, Natalino. *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*. Roma-Bari: Laterza, 2006), se ha desarrollado un sector muy activo de estudios de geopolítica en relación con los procesos de globalización. En este sentido, por ejemplo, BUSSANI, Mauro. *Il diritto dell'Occidente. Geopolitica delle regole globali*. Turín: Einaudi, 2010; MONATERI, Pier Giuseppe. *Geopolitica del diritto. Genesi, governo e dissoluzione dei corpi politici*. Roma-Bari: Laterza, 2013. Además, es necesario hacer referencia a CASSESE, Sabino. *Lo spazio giuridico globale*. Roma-Bari: Laterza, 2003.

3 Expresiones utilizadas por primera vez por DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. *L'Anti-Oedipe: capitalismo e schizofrenia*. París: Minuit, 1972.

4 FOUCAULT, Michel. *Spazi altri. I luoghi delle eterotopie*. Milán: Mimesis, 2001, p. 21 (traducción nuestra).

5 BLATTER, Joachim. «From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America». *International Journal of Urban and Regional Research* [Oxford: Wiley-Blackwell], vol. 28, núm. 3 (2004), p. 530-548.

de la «cooperación transfronteriza» *stricto sensu* a la «cooperación territorial»— prueba cómo la frontera sigue teniendo vigencia pero como «elemento interno» de la cooperación territorial, sin ser ya el elemento principal de esta cooperación.

Una vez que hemos trazado el contexto en el que se desarrolla la cooperación territorial europea, desde la perspectiva jurídica del derecho transnacional, las cuestiones que vamos a tratar son, básicamente, las siguientes: cómo se colocan los instrumentos jurídicos en la regulación de este fenómeno y cuál es el enfoque metodológico y analítico más útil para describir, entender y analizar un «derecho en movimiento» y pluriforme.

## 1.2 Estructura del análisis: el «qué» y «por qué»

El trabajo se estructura en dos partes.

La primera parte se enfoca básicamente en la perspectiva metodológica que se utilizará a lo largo de nuestras reflexiones, es decir, el derecho transnacional.

En la segunda parte se analiza la disciplina de la cooperación transfronteriza, con el intento de encontrar las características típicas del derecho transnacional en este ámbito específico. Por esta razón, se elige como *case study* uno de los últimos instrumentos de cooperación territorial, sin embargo, ya en fase de cambio,<sup>6</sup> establecidos por la legislación europea: las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT).

Es necesario advertir desde el principio que el presente trabajo opta por el «método problemático» como metodología de análisis,<sup>7</sup> de manera que el estudio será estructurado tomando en consideración distintos tipos de «formantes»<sup>8</sup> y haciéndonos preguntas no solo al comienzo del estudio sino, también, en las conclusiones.

¿Por qué analizar un enfoque específico del derecho transnacional y por qué utilizar el derecho de la cooperación territorial transfronteriza como *case study*?

El debate sobre el llamado «derecho transnacional» es un marco privilegiado para comprender cómo el derecho no ha acabado su función, sino que, simplemente, esta va cambiando. Como afirma Zumbansen, la globalización ha modificado el modo de concebir la relación entre el derecho y la sociedad, empujando hacia un replanteamiento de las formas tradicionales hasta ahora utilizadas para concebir el derecho. Esto hace necesaria una deconstrucción del significado de los diferentes conceptos jurídicos tradicionalmente vinculados al derecho estatal,<sup>9</sup> ya que la globalización no es un *end-point* del derecho, pero ha proyectado el derecho fuera del ámbito del Estado nación.

Siguiendo este enfoque, incluso el elemento territorial del sistema de creación, ejecución y judicialización de las normas se abre hacia una conexión jurídica cada vez más compleja, que ya no coincide con el Estado únicamente. Esto nos obliga a entrar en unas «zonas grises» del derecho, es decir, a tomar en consideración las herramientas y el papel del *soft law*, por ejemplo, o incluso la práctica creativa del derecho y la «interconstitucionalidad de tránsito» generada en el ámbito de la cooperación transfronteriza. Se trata de analizar un derecho que no posee un carácter unitario garantizado por la existencia de una *Grundnorm*, sino que se genera mediante las relaciones de cooperación entre actores diferentes con legitimaciones distintas.

6 Véase apartado 3.1. en este trabajo.

7 Este método «supone un análisis de todos los formantes. En el fondo existe un problema jurídico de tipo práctico y, por tanto, es importante para el estudioso conocer las soluciones dadas a tal problema por la doctrina, por la jurisprudencia constitucional [...], por el legislador, por la praxis parlamentaria, etc.» (SCARCIOLA, Roberto. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Madrid: Dykinson, 2011, p. 88).

8 SACCO, Rodolfo. «Legal Formants. A Dynamic Approach to Comparative Law». *American Journal of Comparative Law* [Baltimore: The American Society of Comparative Law], vol. 39, núm. 1 (1991), p. 1-34. Con el término *formante*, extraído de la fonética acústica, se indica «el conjunto de las reglas elaboradas por los diversos operadores del derecho: en particular —pero en términos no taxativos—, el conjunto de las reglas legales, el conjunto de las reglas doctrinales, el conjunto de las reglas extraídas de los ejemplos por parte de la doctrina, el conjunto de las reglas enunciadas por las cortes y el conjunto de las reglas efectivamente aplicadas por estas últimas» (SOMMA, Alessandro. *Introducción crítica al Derecho comparado*. Lima: Ara Editores, 2006, p. 10 y ss. También disponible en línea: <<http://ssrn.com/abstract=2154223>> [Consulta: 12 noviembre 2013]).

9 Cfr. ZUMBANSEN, Peer. «Defining the Space of Transnational Law: Legal Theory, Global Governance & Legal Pluralism» [en línea]. Osgoode CLPE Research Paper 21/2011 [Toronto y Lexington: Osgoode Hall Law School]. <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1934044](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1934044)> [Consulta: 12 noviembre 2013].

Legitimidades que, además, no siempre son de signo democrático o al menos en algunos casos no se pueden adscribir a las formas clásicas de democracia representativa.<sup>10</sup> Estas interacciones y conexiones jurídicas, verticales y horizontales, generan un escenario de pluralismo constitucional<sup>11</sup> directamente conectado con la «idea de parcialidad del Derecho constitucional europeo y la ruptura de las formas tradicionales de comprender las relaciones entre normas».<sup>12</sup> En el desarrollo de una «constitucionalidad compleja»,<sup>13</sup> gráficamente asimilada a figuras como la red<sup>14</sup> o el trapecio,<sup>15</sup> o de una «estatalidad abierta»<sup>16</sup> se encajan fenómenos como la cooperación transfronteriza que pasen de ser la excepción (en el marco del paradigma del Estado-nación) para convertirse en regla.

En general, los juristas que han abordado el tema de la fragmentación jurídica asociada a la globalización han analizado especialmente su impacto en los derechos fundamentales<sup>17</sup> o en áreas como el comercio o la protección del medio ambiente. En cambio, este trabajo quiere proporcionar un análisis del impacto en la (re)organización territorial y en sus elementos básicos. En este sentido, la cooperación transfronteriza representa un buen ejemplo del tránsito territorio-espacio-reterritorialización, puesto que la cooperación se enmarca en un contexto jurídico-institucional de superación de fronteras, entendidas como mera contigüidad territorial. Además, este ámbito prueba cómo una praxis tolerada y, por lo tanto, casi no regulada por el derecho constitucional de los diferentes niveles institucionales se ha ido convirtiendo en una pauta normativa del derecho transnacional y multinivel caracterizado por fuentes distintas, ámbitos de aplicación diferentes y funciones cada vez más amplias. Sin embargo, este derecho de la cooperación territorial transfronteriza, por paradójico que pueda parecer, tiene una «función unitaria»: «solucionar problemas prácticos y superar barreras cada vez más artificiales».<sup>18</sup>

El contexto jurídico-territorial analizado es la UE, aunque el fenómeno de la cooperación transfronteriza no sea una realidad puramente europea,<sup>19</sup> puesto que la cooperación, originalmente transfronteriza, y ahora

10 El desarrollo cada vez más evidente de los procesos de *governance* pone manifiesto el problema del déficit democrático y de la falta de *accountability*. Véanse a este respecto las interesantes reflexiones de FERRARESE, Maria Rosaria. *La governance tra politica e diritto*. Bologna: Il Mulino, 2010, p. 76 y ss.

11 Cfr., por todos, MACCORMICK, Neil. «Beyond the Sovereign State». *Modern Law Review* [Oxford: Wiley-Blackwell], vol. 56, núm. 1 (1993), p. 1-18.

12 BUSTOS GISBERT, Rafael, *Pluralismo constitucional y diálogo jurisprudencial*, Ciudad de México: Porrúa, 2012, p. 17.

13 CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Madrid: Trotta, 2004, p. 137.

14 Cfr. BUSTOS GISBERT, Rafael, *La constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2005.

15 Cfr. PIOVESAN, Flavia. «Direitos humanos e diálogo entre jurisdições». *Revista Brasileira de Direito Constitucional* [São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional], núm. 19 (2012), p. 67-93; PIZZOLO, Calogero. «El derecho constitucional transnacional y la evolución de una justicia constitucional transnacional» [en línea]. Tucumán: XI Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, 2013, p. 10. <<http://www.iberoconstitucional.com.ar/wp-content/uploads/2013/09/1D-003.pdf>> [Consulta: 12 noviembre 2013].

16 HUBER, Peter M. «Estatalidad abierta: un análisis comparado». En: VON BOGDANDY, Armin; CRUZ VILLALÓN, Pedro; HUBER, Peter M. *El derecho constitucional en el espacio jurídico europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 69-141; y MORALES ANTONIAZZI, Mariela. «La doble estatalidad abierta y la tutela de los derechos en el constitucionalismo suramericano de la integración». En: VON BOGDANDY, Armin [et al.]. *La Tutela Jurisdiccional de los Derechos. Del constitucionalismo histórico al constitucionalismo de la integración*, IVAP, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2012, p. 237-297.

17 En este sentido, por ejemplo, el estudio de GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio. *Constitución y ordenamientos supranacionales*. Madrid: CEPC, 2012, p. 23-26. El autor argumenta lo siguiente: «La inestabilidad de las relaciones interordinamentales, más allá de revestir un interés académico indudable y además de afectar a lo que se ha dado en llamar “gobernanza” o “gobierno mundial”, acaba teniendo una incidencia sobre la seguridad jurídica (en términos de predictibilidad) y los derechos fundamentales de los individuos. Así, en primer lugar, este solapamiento desordenado entre ordenamientos hace que los particulares tengan poco claro cuál es su patrimonio jurídico o qué derechos fundamentales se les reconocen. En segundo lugar, la existencia de distintos niveles de protección de los derechos fundamentales en función del ordenamiento que resulta aplicable no parece reprochable a priori».

18 PALERMO, Francesco. «The ‘New Nomos’ of Cross-Border Cooperation». En: PALERMO, Francesco [et al.] (eds.). *Globalization, Technologies and Legal Revolution. The Impact of Global Changes on Territorial and Cultural Diversities, on Supranational Integration and Constitutional Theory. Liber Amicorum in Memory of Sergio Ortino*. Baden Baden: Nomos, 2012, p. 71-90.

19 Cfr., por ej., RHI-SAUSI, José Luis; ODDONE Nahuel. «Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina». *Investigación & Desarrollo. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano* [Barranquilla: Universidad del Norte], vol. 21, núm. 1 (2013), p. 262-285.

territorial, es un factor intrínseco y un aspecto más de la integración europea.<sup>20</sup> En este sentido, junto con un proceso de «macrointegración» europea existen «múltiples casos de microintegración de los espacios transfronterizos e interterritoriales» que llevan a replantear la organización y la estructura interna del territorio estatal «relativizando», de alguna forma, el concepto de Estado y sus típicas connotaciones.<sup>21</sup>

## 2 La cooperación territorial transfronteriza a través del enfoque del derecho transnacional: ¿ante un panorama jurídico flotante?

La progresiva complejidad en las relaciones entre ordenamientos se refleja en las dificultades encontradas por los juristas<sup>22</sup> en el análisis de fenómenos como el pluralismo jurídico o el «acoplamiento entre ordenamientos jurídicos»,<sup>23</sup> caracterizados por la existencia de sistemas jurídicos complejos que van cambiando bajo el impacto de los conflictos (sociales, legales, culturales)<sup>24</sup> y por la aparición de nuevas situaciones jurídicas. Por otro lado, ya durante mucho tiempo, una parte de la doctrina, atenta a los procesos de transformación del constitucionalismo, se pregunta «si el constitucionalismo no está asumiendo nuevas formas, que se nos escapan solo porque nuestros ojos no están habituados a verlas».<sup>25</sup>

Efectivamente, los conflictos y la negociación parecen ser los paradigmas procesales de la nueva lógica jurídica, asistémica y reactiva, que nos obliga a dejar de lado la caja de herramientas rígida del iuspositivismo kelseniano o, por lo menos, a enriquecerla con la adopción de un enfoque más orientado hacia un «pluralismo agonístico».<sup>26</sup>

Aunque siguiendo enfoques distintos, tanto los conflictos como la negociación implican un «cierto grado de relacionalidad entre individuos, contextos y reglas. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, se podría decir que la relación entre el derecho convencional y el derecho judicial se hace cada vez más fuerte y complementa el derecho positivo».<sup>27</sup> Es evidente que estos procesos tienen lugar en un contexto en el que el pluralismo no es la mera yuxtaposición de una multiplicidad de partes, sino el resultado de la conexión, interacción o conflicto entre ellas.<sup>28</sup> Estamos entrando en una situación de interlegalidad,<sup>29</sup> donde los espacios de acción que actúan simultáneamente no se limitan simplemente a la interacción, sino también se cruzan y se reinterpretan.

En este sentido, el ordenamiento jurídico ya no se considera un bloque monolítico delimitado por fronteras estatales, sino una especie de archipiélago, compuesto por islas diferentes conectadas —y al mismo tiempo

20 Así, el Comité de las Regiones en el documento *La Agrupación Europea de Cooperación Territorial —AECT—* [en línea]. Coordinado por LEVRAT, Nicolas, Bruselas: Comité de Las Regiones, 2007, p. 15. <<http://cor.europa.eu/en/Archived/Documents/9419121c-6ba5-4c6d-827e-ed5a49dbabfb.pdf>> [Consulta: 15 noviembre 2013].

21 Todas las citas son de ROJO SALGADO, Argimiro. «La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa». *Investigaciones Regionales*, 18/2010, p. 142.

22 Como subraya Zumbansen: «legal inquiries into the future of law in an era of globalisation are regularly confronted with accounts of law's alleged weakness to extend itself effectively beyond national, jurisdictional boundaries [...] An investigation into the nature and scope of legal regulation in this context is unavoidably exposed to questions of origin and function, on the one hand, and to questions of relations, compatibility and inter-disciplinarity, on the other». ZUMBANSEN, Peer. «Defining the Space» ob. cit.

23 VON BOGDANDY ARMIN. *Hacia un nuevo Derecho público estudios de Derecho público comparado, supranacional e internacional*. Ciudad de México: UNAM, 2011, p. 285 y ss.

24 Hago referencia a la idea de *systemic conflicts*; cfr. HALBERSTAM, Daniel. «Constitutional Heterarchy: the Centrality of Conflict in the European Union and the United States». En: DUNOFF, Jeff; TRACHTMAN, Joel (eds.). *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 326-355. Sobre este concepto, en un sentido diferente, véase REUTEN, Geert; WILLIAMS, Michael. «The Necessity of Welfare: The Systemic Conflicts of the Capitalist Mixed Economy». *Science & Society* [Nueva York: Guilford Press], vol. 57, núm. 4 (1994) p. 420-440.

25 CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*. Roma-Bari: Laterza, 2006, p. 1-196.

26 MOUFFE, Chantal. *On the Political*. Abingdon: Routledge, 2005.

27 PIZZORUSSO, Alessandro. *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*. Turín: Giappichelli, 2008, p. 36.

28 Cfr. DELMAS-MARTY, Mireille. *Le pluralisme ordonné*. Paris: Le Seuil, 2006.

29 Cfr. DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Toward A New Legal Common Sense: Law, Globalization And Emancipation*. Londres: Butterworths Lexis Nexis, 2002.

separadas— por la existencia de espacios móviles,<sup>30</sup> es decir, el *network* de la cooperación. Por eso, cuando nos referimos a la globalización, utilizamos un concepto polisémico<sup>31</sup> y la cualificamos como *policéntrica*,<sup>32</sup> puesto que la clave no es ya la unidad global o la construcción de un sistema/orden jurídico mundial, sino una fragmentación estructural y normativa caracterizada por una relación entre las partes, que no responde necesariamente a un modelo de integración o convergencia.

En consecuencia, dado que la globalización parece implicar el fin del nacionalismo metodológico, surge la perspectiva transnacional como paradigma que se ajusta mejor a las necesidades de los juristas a la hora de comprender las dinámicas jurídicas actuales. A raíz de esto, se utiliza esta dimensión. Obviamente, excede del propósito de este estudio abordar, de manera detallada, los problemas metodológicos que implica la perspectiva del derecho transnacional; sin embargo, sí resulta necesario precisar el significado y la forma con la que aquí se empleará.

El debate sobre el derecho transnacional es un claro ejemplo de la desorientación del jurista, como muestra el elevado número de definiciones (muchas veces tautológicas) que se manejan al respecto. En este sentido, por ejemplo, la definición propuesta por Jessup, aunque pueda parecer descriptiva, nos revela la necesidad de superar las categorías tradicionales del derecho:

*«the term 'transnational law' to include all law which regulates actions or events that transcend national frontiers. Both public and private international law are included, as are other rules which do not wholly fit into such standard categories».*<sup>33</sup>

Al margen de las diferentes definiciones del derecho transnacional<sup>34</sup> nos interesa subrayar su naturaleza, es decir, cabe considerarlo un enfoque para el análisis del derecho más que una rama jurídica específica y autónoma. En este sentido, asumimos el derecho transnacional como una lente metodológica que nos permite analizar la peculiar transformación de las instituciones jurídicas en el contexto de una sociedad compleja en evolución.<sup>35</sup> El derecho transnacional actúa como un derecho desarraigado<sup>36</sup> en el que el elemento «frontera» no es únicamente un factor que marca el límite, sino, también, un espacio de interacción. Este enfoque se adapta al análisis de un derecho que se presenta cada vez más abierto (es decir, no se limita al territorio de un Estado nación), reticular (donde la soberanía implica un derecho a participar en las decisiones tomadas sobre cuestiones supranacionales), horizontal (las interacciones entre normas y entre ordenamientos no siguen lógicas meramente *top down*) y multinivel (no emana sólo del Estado).

El notorio desplazamiento «*de la pyramide au réseau*»<sup>37</sup> expresa la convivencia problemática y la complementariedad entre una estructura piramidal del derecho y su función paulatinamente reticular; a esto se añade la aparición de un contexto de actores múltiples y entrelazados entre ellos, en el cual los Estados

30 Cfr. FERRARESE, Maria Rosaria. «Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto». *Politica del diritto* [Bologna: Il Mulino], vol. XXIX, núm. 3 (1998) p. 407-440.

31 Hay numerosa literatura sobre la idea de la globalización, entre otros: BECK, Ulrich. *What is Globalization?*. Cambridge: Polity Press, 2000; GIDDENS, Anthony. *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press, 2001; ROBERTSON, Roland. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage Publications, 1992; FERRARESE, Maria. *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*. Bologna: Il Mulino, 2000; HELD, David; MCGREW, Anthony. *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*. Cambridge: Polity Press, 2007; HELD, David. *Globalization Theory: Approaches and Controversies*. Cambridge: Polity Press, 2007.

32 Cfr. HELD, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press, 1995; TEUBNER, Gunther. «Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional theory?». En: JOERGES, Christian; SAND, Inger-Johanne; TEUBNER, Gunther (eds.). *Constitutionalism and Transnational Governance*. Oxford: Hart, 2004, p. 3-28.

33 JESSUP, Philip C. *Transnational Law*. New Haven: Yale University Press, 1956, p. 2.

34 Para una definición del derecho transnacional: SCOTT, Craig. «'Transnational Law' as Proto-Concept: Three Conceptions». *German Law Journal* [Toronto and Lexington: Osgoode Hall Law School and Washington & Lee University School of Law], vol. 10, núm. 7 (2009), p. 859-876. También RUSSO, Anna Margherita. «Globalization and Cross-Border Cooperation in EU Law: A Transnational Research Agenda». *Perspectives on Federalism* [Turín: Centro Studi sul Federalismo], vol. 4, núm. 3 (2012), p. E- 1-23.

35 Cfr. ZUMBANSEN, Peer. «Defining the Space», ob. cit.

36 Cfr. IRTI, Natalino. 2006, *Norma e luoghi*, ob. cit.

37 OST, François; VAN DE KERCHOVE, Michel. *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Brusels: Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

no son los únicos sujetos territoriales, ya que «ningún nivel de gobierno puede mantener el monopolio de las relaciones con sus partes integrantes».<sup>38</sup>

La proliferación de actores políticos (con poder de elaborar normas o capaces de influir en los procesos de toma de decisiones) conlleva, por un lado, que las normas jurídicas se multipliquen progresivamente y, por el otro, que se amplíen los cauces de regulación informal. Esto trae como consecuencia que el derecho propio del Estado se presente cada vez más en términos de «proceso» con el fin de responder al pluralismo jurídico generado por la globalización. Este enfoque propone una relativización de los tópicos normalmente asociados con el derecho como, por ejemplo, a los efectos de este trabajo, el nexo territorio-derecho estatal:

*«From a transnational perspective, this nexus [state-law nexus] becomes, as, not only around the world, but also in Europe itself, the legal sociological lens reveals an impressive array of non-state originating norms that have long been binding human and organisational behaviour».*<sup>39</sup>

Sin embargo, adelantando las conclusiones, esto no conduce a una desaparición del papel del Estado como actor jurídico y político central en los «juegos» cooperativos, sino a cuestionar la validez de los límites territoriales de la acción del Estado-gobierno. Como se verá en el propio análisis de la cooperación territorial transfronteriza, el Estado, parcialmente aquejado del síndrome del emparedado, conserva su papel de *gatekeeper* del espacio jurídico, aunque con matices distintos.

### 3 La cooperación territorial transfronteriza en el marco europeo: un «juego de ajedrez» interactivo

Aunque el fenómeno de la cooperación territorial transfronteriza no es exclusivo de la Unión Europea,<sup>40</sup> ha tenido su máximo desarrollo en dicho ámbito, hasta el punto de que podemos considerar las regiones transfronterizas como verdaderos microlaboratorios de integración europea.<sup>41</sup> En este sentido, la cooperación transfronteriza representa una dimensión más específica del fenómeno general del *cross-border regionalism*.<sup>42</sup> La «filosofía de las fronteras» —reflejo del ejercicio de un poder soberano que monopoliza la *governance* pública—<sup>43</sup> propia del Estado nacional se enfrenta a las exigencias funcionales de la cooperación y la creación de regiones cognitivas<sup>44</sup> enmarcadas en una especie de regionalismo sin límites.<sup>45</sup> Si asumimos que los sujetos territoriales fronterizos tienen un mayor grado de adaptación a los procesos de cambio en curso, teniendo en cuenta que nacen como «sujetos conflictivos» (en la medida en que deben superar las reservas de los Estados respectivos), y que parecen tener una cierta tendencia a coexistir e interactuar con otras categorías de actores internacionales y organizaciones transnacionales, resulta interesante analizar cómo pueden cambiar y reestructurar la geografía constitucional de los Estados según esquemas más cercanos a los propios de la gobernanza multinivel.

38 CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*, Roma-Bari: Laterza, 2006, p. 10 (traducción nuestra).

39 ZUMBANSEN, Peer. «Defining the Space», ob. cit.

40 Para una visión general del tema: PAPISCA, Antonio (ed.). *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*. Venecia: Marsilio Editori, 2009, p. 13 y ss.; STRAZZARI, Davide. «Harmonizing Trends vs Domestic Regulatory Frameworks: Looking for the European Law on Cross-border Cooperation». *European Journal of Legal Studies* [Florenca: European University Institute], vol 4, núm. 1 (2011), p. 153-203.

41 Cfr. GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo; TRILLO-SANTAMARÍA, Juan Manuel. «Between Regional Spaces and Spaces of Regionalism: Cross-border Region Building in the Spanish 'State of the Autonomies'». *Regional Studies* [Londres: Taylor & Francis], vol. 47, núm. 1 (2011), p. 104-115. En este sentido, también VAN DER VELDE, Martin; VAN HOUTUM, Henk. «Communicating borders». *Journal of Borderland Studies* [Londres: Taylor & Francis], vol. 18, núm. 1 (2003), p.1-11.

42 Utilizan este concepto SCOTT, James. «A networked space of meaning? Spatial politics as geostrategies of European integration». *Space and Polity* [Londres: Taylor & Francis], vol. 6, núm. 2 (2002), p.147-167; PERKMANN, Markus; SUM, Ngai-Ling (eds). *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.

43 MASCIA, Marco. «Dalle Comunità di lavoro interregionali al Getc. Il caso di Alpe Adria». En: PAPISCA, Antonio (ed.). *Il Gruppo europeo di cooperazione*. Ob cit. p. 157 ss.

44 SCOTT, James. «Euroregions, governance, and transborder cooperation within the EU». En: VAN DER VELDE, Martin; VAN HOUTUM, Henk (eds.). *Borders, Regions and People*, Londres: Pion, 2000, p. 104-115. Los elementos que llevan a la cooperación transfronteriza no son únicamente institucionales, sino también de carácter político, cultural, simbólico, estratégico y funcional.

45 IDEAS, Iain; LORD, Alex. «From a new regionalism to an unusual regionalism?». *Urban Studies* [London: Sage Publications], vol. 43, núm. 10 (2006), p. 1847-1877.

Nos parece necesario hacer una pequeña precisión metodológica respecto al uso de la adjetivación de la cooperación en el contexto territorial europeo.<sup>46</sup> A pesar de que la cooperación transfronteriza constituya uno de los tres pilares de cooperación territorial dentro del marco jurídico-político de la cohesión regional europea,<sup>47</sup> en este trabajo utilizamos un concepto de cooperación transfronteriza más amplio. De hecho, nos referimos a la interacción entre distintos sujetos territoriales (subnacionales e, incluso, estatales) pertenecientes a Estados de la Unión Europea diferentes para llevar a cabo acciones o programas de cooperación. Por eso cualificamos la cooperación como territorial y transfronteriza (*territorial cross-border cooperation*).<sup>48</sup> Por un lado, el elemento *cross-border* nos permite dar cuenta no solo del carácter interno, sino también extraterritorial,<sup>49</sup> haciendo hincapié, al mismo tiempo, en el concepto de frontera y en su encruzamiento. Por otro lado, el carácter territorial identifica la existencia de una «realidad física» de referencia, aunque reconstruida y reinterpretada de acuerdo con las diferentes estrategias de cooperación —una especie de territorio posnacional—.<sup>50</sup>

A pesar de que la regulación del fenómeno transfronterizo tenga un origen internacional (Convenio-marco europeo de Madrid de 1980<sup>51</sup> y protocolos sucesivos,<sup>52</sup> acuerdos multilaterales, acuerdos bilaterales y trilaterales, acuerdos a nivel regional y local), su cambio de naturaleza se produce en el derecho de la UE, que lo utiliza, al principio, como instrumento complementario de la política de cohesión económica y social.<sup>53</sup> Sin entrar en el macrotema de la cohesión europea, merece la pena subrayar el «substrato» jurídico

46 Ya al principio de los noventa, Levrat puso de manifiesto la existencia de contradicciones en la calificación de la cooperación territorial. LEVRAT, Nicolas. *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra étatiques*. París: PUF, 1994, p. 143 y ss. Nos damos cuenta de esto haciendo una búsqueda muy sencilla, entre los distintos actos jurídicos que regulan el fenómeno, de los términos utilizados: «*transfrontier cooperation*» (cooperación entre territorios confinantes: Convenio Marco de Madrid de 1980; Protocolo adicional; programas europeos INTERREG, INTERREG IIA, INTERREG IIIA); «*interterritorial cooperation*» (Protocolo núm. 2); «*transnational cooperation*» (INTERREG II C; INTERREG III B); «*cross-border cooperation*» (art. 307.1, TFUE); «*interregional cooperation*» (INTERREG IIIC). Con referencia al Consejo de Europa: RICO, Charles. *Handbook of Transfrontier Co-operation* [en línea]. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2006. <[www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/documentation/library/transfrontier\\_cooperation/tfc\\_handbookTC2006\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/transfrontier_cooperation/tfc_handbookTC2006_EN.pdf)> [Consulta: 12 noviembre 2013].

47 Según las definiciones propuestas por el Comité de las Regiones, la *cooperación transfronteriza* «tiene lugar entre dos o más entidades administrativas vecinas (entes regionales y/o locales) que están situadas en zonas geográficamente colindantes a lo largo de una frontera común y que trabajan conjuntamente en todos los aspectos del día a día», mientras que la *cooperación interterritorial* (interregional) consiste «en una cooperación bilateral, trilateral o multilateral ampliamente estructurada, que se establece en general entre entes regionales y locales que no están (necesariamente) interconectados de modo directo». La *cooperación transnacional*, aquí definida con específica referencia a la ordenación del territorio, promueve «una ordenación territorial más integrada de zonas geográficas más amplias y contiguas o “agrupaciones de regiones” que cubren por lo menos dos Estados miembros de la UE y/o terceros países vecinos». VV. AA. *La cooperación transeuropea entre los entes territoriales. Nuevos desafíos y pasos futuros necesarios para mejorar la cooperación*. Bruselas: Comité de las Regiones, 2002, p. 16-17.

48 STRAZZARI, Davide. «Le reti transeuropee e la cooperazione transfrontaliera territoriale: un'interrelazione promettente». En: GAMPER, Anna; RANACHER, Christian (eds.). *Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs*. Viena: Verlag Facultas, 2012, p. 176 y ss.

49 STRAZZARI, Davide. «Harmonizing Trends», ob. cit., p. 153.

50 MARKO, Joseph. «Beyond the Nation-State: Problems of Regionalisation in Western and East Central Europe». En: KICKER, Renate; MARKO, Joseph; STEINER, Michael (eds.). *Changing Borders. Legal and Economic Aspects of European Enlargement*, Frankfurt am Main, Nueva York: Peter Lang, 1998, p. 65-76.

51 «Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales» [en línea]. 21 de mayo de 1980: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>>.

52 «Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities» [en línea]. 9 de noviembre de 1995: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/159.htm>>; «Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation» [en línea]. 5 de mayo de 1998: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/169.htm>>; «Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)» [en línea]. 16 de noviembre de 2009: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm>>.

53 Como subraya STRAZZARI, Davide. «Harmonizing Trends», ob. cit., p. 170: «In general terms, the European cohesion policy has generally been seen as an instrument for strengthening the regional dimension of the EU Member States and as a way to enhance multilevel governance». Sobre el fenómeno general de la política de cohesión europea conectada al papel de las Regiones, HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. *Multi-level governance and European Integration*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2001; LECLERC, Stéphane (ed.). *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*. Bruselas: Bruylant, 2003.

del fenómeno cooperativo en relación con el papel de los actores subestatales en el marco europeo.<sup>54</sup> De hecho, entre las finalidades de la entonces política de cohesión económica y social no cabía solo incluir la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones, sino también un logro en la coherencia entre los distintos fondos e instrumentos financieros existentes. En este sentido, la política estructural representa la base material de la cooperación territorial. Esto resulta particularmente claro tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que califica la cohesión no solo como «económica» y «social», sino también como «territorial» (art. 3 TUE, art. 4 TFUE y Tít. XVIII TFUE). De hecho, ya en el «Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social» del 2004 se subrayaba:

«El concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de cohesión económica y social tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones».<sup>55</sup>

Los procedimientos y reglamentos de desarrollo de la normativa relativa a los fondos estructurales «contemplan el ámbito regional como un sujeto activo y necesario (esto es, ni eventual) de la integración».<sup>56</sup> A pesar de que se trate de un regionalismo funcional,<sup>57</sup> es indudable que las regiones han ido ganando un papel relevante a través de la política europea de desarrollo regional «más allá de lo previsto en los Tratados, en ausencia de implicación institucional y articulándose mediante la predisposición de un marco procedural que obliga a las regiones a asistir e intervenir en la decisión y la gestión de uno de los sectores económicamente más relevantes del ámbito europeo».<sup>58</sup> Efectivamente, las iniciativas-programas INTERREG (I, II, III y IV) puestas en marcha a partir de 1990 constituyen el primer paso hacia la europeización del fenómeno cooperativo territorial. La finalidad de este programa queda muy clara: promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre regiones colocadas en lugares fronterizos dentro y fuera de la UE, mediante suministros financieros. Es cierta la acción de fomento del acervo cooperativo proporcionada por estas iniciativas comunitarias, a pesar de que estas no puedan ser consideradas instrumentos jurídicos únicamente finalizados a fomentar la cooperación transfronteriza, en cuanto limitadas a financiar los proyectos orientados a la promoción del desarrollo equilibrado y de la integración de los territorios sin perjuicio de la presencia de instituciones estables de cooperación.

La ampliación de la UE representa otro elemento más en dirección de la conexión entre el ámbito de la cohesión y la cooperación territorial. Los cambios realizados en la política estructural del periodo 2007-2013 subrayan el papel relevante desempeñado, de forma específica, por el carácter transfronterizo de las acciones: «las fronteras representan un obstáculo al desarrollo regional, independientemente de que las regiones estén situadas en la horquilla superior de riqueza de la CE (antiguos Estados miembros) o en la horquilla inferior (nuevos Estados miembros)».<sup>59</sup> En segundo lugar, la cooperación territorial europea se convierte en el «objetivo prioritario núm. 3», reuniendo bajo esta misma categoría la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. El cauce territorial ya no es un mero elemento de la política de cohesión, sino un objetivo general de la UE (art. 3 TUE); además, no es casual que en el paquete legislativo de la nueva política de cohesión, propuesto por la Comisión para el periodo 2014-2020, quepa un Reglamento relativo al

54 Con referencia a la relación existente entre cohesión y cooperación territorial europea, SANTONJA, Paqui. «La cooperación territorial europea y de vecindad: lecciones aprendidas y perspectivas de futuro» [en línea]. Sevilla: Centro de estudios andaluces, 2011. <[http://centrodeestudiosandaluces.es/actividades/sitios/archivos/13466566332080873619\\_ponencia\\_paquisantoja.pdf](http://centrodeestudiosandaluces.es/actividades/sitios/archivos/13466566332080873619_ponencia_paquisantoja.pdf)> [Consulta: 12 noviembre 2013].

55 «Tercer informe sobre la cohesión económica y social» [en línea]. Comisión Europea, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2004, p. 27. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0107:FIN:ES:PDF>>.

56 PALERMO FRANCESCO.; CARMONA CONTRERAS, Ana María. «Tendencias regionalizadoras en la Unión Europea: una realidad asimétrica». En: CARMONA CONTRERAS, Ana María (coord.). *La Unión europea en perspectiva constitucional*. Pamplona: Aranzadi, 2008, p. 67-91.

57 Cfr. TONIATTI, Roberto. «Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale». *Federalismi-Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato* [Roma: Società editoriale federalismi], núm 11(2003), p. 1-6. También disponible en línea: <<http://www.federalismi.it/FEDERALISMI/documento/editoriale/EDITOR-Toniatti%20Editoriale.pdf>> [Consulta: 12 noviembre 2013].

58 PALERMO, FRANCESCO.; CARMONA CONTRERAS, Ana María. «Tendencias regionalizadoras», ob. cit., p. 79.

59 LEVRAT, Nicolas (coord.). *La Agrupación Europea de Cooperación Territorial —AECT—*, ob. cit., p. 23.

apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.<sup>60</sup>

Dentro del ámbito de la política regional europea, las iniciativas europeas, a partir de INTERREG, muestran como fuentes distintas y con finalidades diferentes pueden, de hecho, favorecer el desarrollo de un derecho multinivel. Aunque con alcance más limitada, entra en esta consideración, por ejemplo, la institución de instrumentos como la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE).<sup>61</sup> No diseñada para gestionar específicamente una cooperación entre autoridades, la AEIE, ha sido utilizada incluso con este fin, poniendo de manifiesto la necesidad de crear un instrumento europeo como base para instituir estructuras jurídicas de cooperación que trascendieran el marco nacional. En este cuadro se inserta la institución de las *Agrupaciones europeas de cooperación territorial* (AECT), con las que se produce un cambio radical de la legislación europea en materia de cooperación, no solamente en sentido sustancial sino en la formulación de un marco jurídico básico (mínimo común denominador) como punto de referencia para los distintos niveles institucionales. Desde este momento, el papel de la UE cambia, transformándose de mero soporte indirecto y económico en apoyo directo y amplio sobre la base de un instrumento normativo *ad hoc*: la AECT, cuya institución responde a la necesidad de fortalecer jurídicamente la cooperación en un área concreta, incrementando, a la vez, la visibilidad y la legitimidad de dicha cooperación.<sup>62</sup>

### 3.1 La AECT: un instrumento transnacional del derecho de la cooperación territorial europea

La AECT es una figura jurídica instituida por el Reglamento europeo núm. 1082/2006, que permite a los entes territoriales pertenecientes a diferentes ordenamientos jurídicos crear un organismo con personalidad jurídica. Su finalidad es muy clara: facilitar y fomentar la cooperación territorial (transfronteriza, transnacional, interregional) con el fin de reforzar la cohesión económica, social y territorial. Aunque, a primera vista, la AECT no parece ser radicalmente diferente de otros organismos de cooperación transfronteriza ya existentes,<sup>63</sup> este instrumento específico de la política estructural (su base jurídica está en el art. 175 TFUE) presenta algunas peculiaridades que se derivan principalmente del hecho de que se trata de un instrumento jurídico precisamente europeo.

Su institución es bastante reciente, así como la implementación del Reglamento por parte de los Estados; sin embargo, está ya en una fase avanzada de aprobación la propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento 1082/2006 en lo que se refiere a la clarificación, la simplificación y la mejora de la creación y la puesta en práctica de las AECT.<sup>64</sup> En realidad, se cumple con la disposición del artículo 17 del mismo Reglamento

60 Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea [en línea]. Bruselas, 14.3.2012, COM(2011). 611 final/2: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/etc/etc\\_proposal\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/etc/etc_proposal_es.pdf)> [Consulta: 12 noviembre 2013].

El paquete legislativo de reforma está integrado por otras propuestas: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_es.cfm#10](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_es.cfm#10)> [Consulta: 12 noviembre 2013].

61 Reglamento 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (DOCE n.º L 199, de 31 de julio de 1985).

62 [http://www.espaces-transfrontaliers.org/document/handbook\\_EGTC.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/document/handbook_EGTC.pdf), p. 133 [Consulta: 12 noviembre 2013].

63 Entre estos, por ejemplo, la Sociedad Cooperativa Europea (Reglamento 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea, (DOUE, núm. L 207, de 18 de agosto de 2003). Como se subraya en el «Informe sobre “Avances de la AECT sobre el terreno: valor añadido y soluciones a problemas”» [en línea], presentado por Metis, GMBH al Comité de las Regiones en el 2010. <<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Developments%20on%20the%20Ground-added%20value%20and%20solutions%20to%20problems-Executive%20summary/ES.pdf>> [Consulta: 12 noviembre 2013], «Las AECT ya creadas muestran una “trayectoria de cooperación” que va evolucionando de una cooperación menos formal hacia una cooperación más formalizada e intensa. Las eurorregiones, los eurodistritos, las comunidades de trabajo y otras formas de cooperación formalizada han constituido predecesores importantes de muchas AECT».

64 Véanse la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, la simplificación y la mejora de la creación y la puesta en práctica de dichas agrupaciones» [en línea]. Bruselas, 14.3.2012, COM(2011) 610 final/2: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/egtc/egtc\\_proposal\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/egtc/egtc_proposal_es.pdf)> [Consulta: 12 noviembre 2013]; el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2012/C 191/10): <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:191:0053:0056:ES:PDF>>; el Dictamen del Comité de las Regiones (2012/C 113/06): <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:104:007:0012:ES:PDF>> [Consulta: 12 noviembre 2013].

1082, a raíz de la cual la Comisión presentó un informe sobre la aplicación del Reglamento en el 2011,<sup>65</sup> en el que puso manifiesto los márgenes de mejora a través del desarrollo de tres ejes. En primer lugar, se subraya la línea de «continuidad» con la regulación vigente relativamente a la natura jurídica básica de la AECT. El segundo punto a destacar es la «claridad», en el sentido de actualizar la normativa con respecto al Tratado de Lisboa, de aclarar los aspectos ambiguos y de promover este instrumento. Finalmente, se propone una mayor «flexibilidad» con respecto a los sujetos que pueden integrar una AECT y su funcionamiento.

Como se dará muestra en el análisis desarrollado a lo largo de las páginas siguientes, el tipo de regulación que sostiene la AECT tiene características bastante peculiares, y el actual proceso de reforma no queda exento de estos rasgos distintivos. De hecho, la propuesta de Reglamento es el resultado de amplias consultas de las partes interesadas, entre la cuales destaca el papel desempeñado por el Comité de la Regiones con la creación de una específica plataforma de soporte dedicada a la AECT.<sup>66</sup>

Analizando el Reglamento 1082, todavía en vigor, el primer elemento a señalar es el pluralismo de los actores que intervienen en la creación *bottom-up* del ente de cooperación:

«La AECT estará integrada por miembros, dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional, pertenecientes a una o más de las siguientes categorías: a) Estados miembros; b) autoridades regionales; c) autoridades locales; d) organismos regidos por el Derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Podrán también ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías» (art. 3.1 Reglamento 1082/2006).

La posibilidad que el Estado sea parte de una AECT, por paradójico que pueda parecer, representa una herramienta más de flexibilidad, es decir, una forma de adaptación del derecho europeo a la existencia de una asimetría destacable en la organización territorial-institucional de los Estados. Su participación renueva completamente el cuadro subjetivo hasta entonces existente en el derecho de la cooperación transfronteriza: «hay un “*mainstreaming*” de la cooperación territorial que resulta importante para la reintroducción de los Estados miembros entre los actores de esta importante dimensión de la cohesión territorial de la UE».<sup>67</sup> Que la participación de los Estados en la formación de una AECT permita implementar el uso de esta herramienta de cooperación lo demuestra, por ejemplo, la introducción de la «Agrupación Euroregional de Cooperación» en el marco jurídico del Consejo de Europa,<sup>68</sup> a través de la cual se incluyen los Estados entre los sujetos integrantes.<sup>69</sup>

El policentrismo de los actores no disminuye el papel central del Estado, ya que puede prohibir la participación de los niveles subestatales cuando considere que esta participación no es conforme al Reglamento o al derecho nacional o por razones de interés público u orden público del propio Estado. Esto confirma la fuerte discrecionalidad que el Estado sigue teniendo en este ámbito a pesar de los cambios producidos por la integración europea:

«[...] el Estado miembro de que se trate, teniendo en cuenta su estructura constitucional, autorizará al miembro futuro la participación en la AECT, a no ser que considere que esa participación no sea conforme con el presente Reglamento, o con la legislación nacional, incluidas las competencias y las obligaciones del miembro futuro, o que esa participación no resulta procedente por razones de interés público o de orden público de dicho Estado miembro. En tal caso, el Estado miembro hará una declaración de los motivos de denegación de la autorización» (art. 4.3 Reglamento 1082).

65 «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Aplicación del Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)» [en línea]. COM(2011) 462 final, de 29.7.2011. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0462:FIN:ES:PDF>>

66 <<https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>> [Consulta: 12 noviembre 2013].

67 Comité de las Regiones, *La Agrupación Europea de Cooperación Territorial —AECT—*, ob. cit., p. 164.

68 Para un análisis comparativo entre los dos organismos de cooperación, AECT y AEC, véase MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. «Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial (Unión europea) frente a las Agrupaciones Euroregionales de cooperación (Consejo de Europa): ¿Competencia o complementariedad?». *Revista de Estudios Europeos* [Valladolid: Universidad de Valladolid], núm. 56 (2010), p. 109-126.

69 Véase el Protocolo tercero al Convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativa a las Agrupaciones Euroregionales de Cooperación: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/206.htm>> [Consulta: 12 noviembre 2013].

La propuesta de Reglamento enriquece aún más el ámbito subjetivo intentando solucionar algunas dificultades encontradas en la práctica, con referencia, sobre todo, a la participación de países terceros:

«[...] una AECT podrá estar formada por miembros procedentes del territorio de al menos dos Estados miembros y uno o más terceros países o territorios de ultramar, siempre que dichos Estados miembros y terceros países o territorios de ultramar realicen conjuntamente acciones de cooperación territorial o apliquen programas apoyados por la Unión. 2. Una AECT podrá estar formada por miembros procedentes del territorio de un solo Estado miembro y un tercer país o territorio de ultramar en caso de que dicho Estado miembro considere que tal AECT es coherente con el alcance de su cooperación territorial o de las relaciones bilaterales con el país tercero o el territorio de ultramar» (art. 3 bis Propuesta Reglamento).

Recordemos que, en plena vigencia del Reglamento 1082/2006, se posibilita la integración de un país tercero, o su entidad, en una AECT si así lo permiten la legislación del mismo país tercero o un acuerdo entre Estados miembros y países terceros (considerando 16, Reglamento 1082), pero la AECT siempre debería comprender miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros (art. 3.2, Reglamento 1082).

Una de las consecuencias del policentrismo de los actores es la pluralidad, material y subjetiva, de las fuentes. Por un lado, distintos legisladores contribuyen a la definición del marco normativo (incluso por el reenvío del Reglamento europeo al derecho interno), por el otro, nos encontramos frente a un conjunto de actos normativos de distinta naturaleza y pertenecientes a ámbitos jurídicos diferentes, encabezado por el Reglamento 1082/2006. De hecho, si bien el Reglamento europeo constituye la base normativa, también convergen distintas normas estatales de aplicación, así como el Convenio y el Estatuto que la propia AECT adopte. Esto produce un efecto paradójico: por un lado, se elige una forma —el Reglamento— que crea inevitablemente una uniformidad en las bases y, por el otro, se establece una sustancia —el contenido— caracterizada por remisiones móviles a otras fuentes, con el fin de alcanzar una mayor adaptación a los distintos sistemas constitucionales. A esto añadimos la heterogeneidad que resulta de la adopción de «actos propios» (Convenio y Estatuto) por parte de la AECT, que remarcan, en última instancia, el perfil funcional del organismo de cooperación evidentemente dentro un marco jurídico de regulación común. Efectivamente, el Reglamento se limita a esbozar el perfil común del acta fundacional (el Convenio) y el contenido mínimo del Estatuto que recoge las normas de funcionamiento de la AECT. Además, en línea al papel central desempeñado por los Estados, tanto el Convenio como el Estatuto forman parte de la solicitud de participación presentada a su propio Estado por parte de un futuro miembro de la AECT.

La experiencia ha demostrado que raramente los Estados han cumplido con la obligación de decidir sobre la autorización a participar en el plazo de tres meses (art. 4.3, Reglamento 1082).<sup>70</sup> Por eso la propuesta de Reglamento amplía dicho plazo a seis meses e introduce, también, la posibilidad de que se apruebe el Convenio por «acuerdo tácito» (silencio positivo) una vez que haya transcurrido el plazo.

La referencia al derecho nacional con respecto, primero, a las tareas de la AECT (art. 7.2, Reglamento 1082), y, en segundo lugar, a la aplicación del mismo Reglamento (art. 16, Reglamento 1082) no es más que un reenvío a un contexto caracterizado por un distinto y fragmentado estatus constitucional del que gozan los entes subestatales en cada Estado miembro (como, por ejemplo, regiones con potestad legislativa y regiones «administrativas»)<sup>71</sup>. La regulación, por tanto, es el resultado de la interacción entre los «requisitos regulativos» mínimos de la AECT, establecidos por el Reglamento, y el derecho nacional, de lo que lógicamente resulta un complicado complejo normativo. Sobre la base jurídica de alcance europea, cada AECT se construye con sus propios rasgos según el ordenamiento nacional en el que tiene su sede, con la consecuencia de que «*an EGTC with the same members and same tasks will have different features if it has*

70 Para un análisis comparado de las distintas normativas estatales de aplicación, *EGTC Monitoring Report 2012* [en línea]. 2013, p. 11-17. <[http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/EGTC\\_monitoring\\_report\\_2012/EGTC\\_Monitoring\\_Report\\_2012.pdf](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/EGTC_monitoring_report_2012/EGTC_Monitoring_Report_2012.pdf)> [Consulta: 12 noviembre 2013].

71 Como subraya STRAZZARI (STRAZZARI, Davide. «Harmonizing Trends», ob. cit. p. 168): «*The involvement in CBC of subnational units, enjoying legislative powers or even treaty-making power, can turn out to be a problem for those countries whose subnational units are merely entitled to administrative powers. In these cases, intervention at the national political level can become convenient, at least when the cooperation concerns matters beyond the competences conferred to the domestic subnational units. The —political backing-up of the central government can also be necessary to avoid any potential infringements of the national foreign policy. CBC may become a highly sensible political issue when it involves subnational units with significant economic resources and powers*». Eso está confirmado por el Acuerdo de Karlsruhe y el Tratado de Valencia entre Portugal y España.

*its headquarter in state A or state B because of the different legal framework provided by each state».*<sup>72</sup>

Respecto a la pluralidad material de las fuentes (*hard law, soft law*), el Reglamento 1082 delinea una arquitectura compleja y atípica, como resulta del art. 2:

«La AECT estará regulada por lo siguiente: a) el presente Reglamento; b) cuando el presente Reglamento lo autorice expresamente, las disposiciones del convenio y de los estatutos a que se refieren los artículos 8 y 9; c) en el caso de cuestiones no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento, el Derecho del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social. Cuando sea necesario, con arreglo al Derecho comunitario o al Derecho internacional privado, establecer la opción del Derecho que rija una AECT, esta será considerada como una entidad del Estado miembro en el que tenga su domicilio social. 2. Cuando un Estado miembro comprenda varias entidades territoriales que tengan sus propias normas jurídicas aplicables, la referencia a la legislación aplicable, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, letra c), incluirá la legislación relativa a tales entidades, teniendo en cuenta la estructura constitucional del Estado miembro de que se trate».

Este «sistema en cascada» confirma la naturaleza atípica del citado Reglamento, más parecido a una directiva que a un reglamento, puesto que necesita ser completado por la normativa estatal y por la paranormativa del organismo cooperativo (Convenio y Estatuto de la AECT). Esta interacción interordinamental plantea más de un problema a la hora de aplicar e interpretar las normas por los órganos jurisdiccionales.<sup>73</sup>

De hecho, la cooperación territorial transfronteriza implica la existencia de un conjunto de relaciones jurídicas horizontales (entre Estados y entre las entidades territoriales subestatales transfronterizas) y verticales (entre Estados y entre las entidades territoriales) que se remiten a órdenes jurídicos de distinto nivel (derecho internacional público, derecho constitucional interno, derecho administrativo etc.).<sup>74</sup> El problema, y a la vez su peculiaridad, es el pluralismo de los sujetos involucrados en estas *transnacional low level relations*.<sup>75</sup> En otros términos, la base jurídica de referencia es un acuerdo adoptado conjuntamente por las partes en el que se hace referencia al ordenamiento jurídico aplicable.<sup>76</sup> Por tanto, el bloque normativo en su conjunto constituye un marco jurídico flexible sujeto a sucesivas y progresivas implementaciones por parte de los Estados y de las mismas AECT. Este despliegue de normas (desde el derecho estatal hasta el «derecho convencional» de la AECT), que diferencia una AECT de la otra, permite calificar el derecho de la cooperación territorial transfronteriza como asimétrico.

Respecto a este conjunto normativo, el derecho estatal desenvuelve una función casi supletoria, como se desprende del mismo Reglamento europeo (art. 2.1 c) Reglamento 1082)<sup>77</sup>; sin embargo, en el margen de maniobra autorizado por el mismo derecho europeo, los Estados adoptarán todas las disposiciones adecuadas para garantizar la aplicación efectiva del Reglamento (art. 16. 1, Reglamento 1082).

Como se desprende de los informes de seguimiento de la AECT, elaborados por el Comité de las Regiones a lo largo del proceso de institución de las AECT, la adopción del Reglamento a nivel nacional ha sido un proceso bastante largo: a finales del 2012 casi todos los Estados miembros han adoptado disposiciones nacionales de aplicación con la excepción de los ordenamientos federales; es decir, Austria, Alemania y Bélgica, donde han sido primariamente los entes regionales los que han procedido a la adopción de las disposiciones necesarias.<sup>78</sup>

72 ENGL, Alice, «Territorial Cooperation in Europe: Coordinated Strategy or lost in Confusion?» [en línea]. Bolzano/Bozen: EURAC, 2009. <[http://www.europeanchallenge.eu/media/papers/ws4\\_paper1\\_engl\\_territorial\\_cooperation.pdf](http://www.europeanchallenge.eu/media/papers/ws4_paper1_engl_territorial_cooperation.pdf)> [12 noviembre 2013].

73 STRAZZARI, Davide. «Harmonizing Trends», ob. cit., p. 54.

74 Cfr. SANZ RUBIALES, Íñigo., «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿Una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 31 (2008), p. 673-710, p. 677.

75 Cfr. LEJEUNE, Yves. «Le cadre juridique de la coopération transfrontalière décentralisée franco-belge». En: BITSCH, Marie-Thérèse. *Le fait régional et la construction européenne*. Bruxelles: Bruylant, 2003, p. 287-299.

76 Cfr. SANZ RUBIALES, Íñigo. «La Agrupación Europea», ob. cit., p. 678.

77 Art. 2.1: «La AECT estará regulada por lo siguiente: [...] c) en el caso de cuestiones no reguladas, o reguladas solo en parte, por el presente Reglamento, el Derecho del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social» (Reglamento 1082/2006).

78 «Informe de Seguimiento AECT 2012» [en línea]. Elaborado por Metis, GmbH, 2013. <[https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/discovertheegtc/Documents/Monitoring%20Report%202012/A\\_CDR1240-2013\\_00\\_00\\_TRA\\_ETU\\_es.pdf](https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/discovertheegtc/Documents/Monitoring%20Report%202012/A_CDR1240-2013_00_00_TRA_ETU_es.pdf)> [Consulta: 12 noviembre 2013].

A la luz de estas reflexiones nos preguntamos si la AECT es una figura propia del derecho europeo.

De acuerdo con el planteamiento propuesto por la doctrina,<sup>79</sup> hay unos puntos esenciales que parecen ir en esta dirección. En primer lugar, el Reglamento 1082/2006 no modifica la legislación existente a nivel nacional ni internacional sobre la cooperación transfronteriza:

«[...] no está destinado a sortear esos marcos [acervo normativo del Consejo de la Unión Europea] ni a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad» (considerando 5, Reglamento 1082).

Su propia función no es armonizar la legislación existente, sino superar los obstáculos a la cooperación territorial proporcionando la creación de un instrumento de cooperación a escala comunitaria. Por eso la AECT constituye una figura nueva en el panorama de los entes de cooperaciones ya existentes en el derecho interno,<sup>80</sup> y su personalidad y capacidad jurídica derivan básicamente del Reglamento europeo, que tiene primacía normativa. Además, las disposiciones estatales adoptadas para garantizar la aplicación efectiva del Reglamento no determinan una «estatalización» de las AECT,<sup>81</sup> sino que el fundamento jurídico europeo asegura su aplicación efectiva a través de controles jurisdiccionales y no jurisdiccionales sobre la ejecución del derecho europeo, tanto de los tribunales nacionales como del Tribunal de Justicia UE.<sup>82</sup> Finalmente, las AECT no son «Agencias comunitarias»: no son instrumentos de ejercicio del poder de organización de la UE, sino el resultado de una asociación voluntaria de sujetos diferentes; por lo cual no es posible reconocer una estructura jerárquica única ni la superposición jerárquica de una sola organización como el Estado que forma parte.

Por otro lado, si nos fijamos en el mapa geográfico<sup>83</sup> que se ha ido construyendo a lo largo del tiempo, es fácil percibir cuán variado es el tamaño de la cooperación territorial transfronteriza y, sobre todo, la actitud de los Estados hacia el fenómeno de la cooperación territorial. Efectivamente, de las casi 40 AECT existentes a finales del 2013<sup>84</sup> (aproximadamente son setecientos los entes nacionales, locales y regionales de los diecisiete Estados miembros interesados en el fenómeno), la mayoría se sitúan en Europa del Este, y los ámbitos políticos abarcados resultan bastante variados, como resulta del cuadro sobre «Ámbito de actividad» presentado en el último «Informe de Seguimiento AECT».<sup>85</sup> Esto depende no solo de los distintos objetivos a alcanzar con las AECT, sino, primariamente, de la diferente actitud de los Estados con respecto a la cooperación territorial transfronteriza. Como se desprende de un interesante análisis<sup>86</sup> que utiliza como «variables independientes» el tipo de descentralización, el sistema de relaciones intergubernamentales, la existencia de minorías étnicas y la influencia de los actores internacionales en el caso de países en transición democrática, existen diferentes «conductas» estatales.

En el caso francés, por ejemplo, encontramos una actitud que podría ser definida «*strongly promotional*», donde el Estado forma parte de muchos proyectos de cooperación transfronteriza a través de la figura del prefecto. Además, en este caso existe un uso muy «curioso» de la cooperación transfronteriza; es decir, no

79 Cfr. SANZ RUBIALES, Íñigo. «La Agrupación Europea», ob. cit.

80 Cfr. EMBID IRUJO, Antonio; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos. *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*. Madrid: Iustel. 2008, p. 110-111.

81 Cfr. SANZ RUBIALES, Íñigo. «La Agrupación Europea», ob. cit., p. 689 y ss.

82 Habla de «falta de tutela» COCUCI, Vera. «Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il gruppo europeo di cooperazione territoriale». *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario* [Milán: Giuffrè], vol 18, núm.3/42008, p. 891-925, 915 y ss.

83 Véase el EGTC MAP proporcionado por el Comité de las Regiones: [https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Register/Documents/1154\\_posters\\_A0\\_v2\\_poster\\_2.pdf](https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Register/Documents/1154_posters_A0_v2_poster_2.pdf), actualizado a Marzo de 2012.

84 Véase el *Registro AECT: LISTA de agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) cuya constitución le ha sido notificada al Comité de las Regiones de la Unión Europea de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo* [en línea]. 26 de noviembre de 2013, <https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Register/Pages/ES.aspx>

85 «Informe de Seguimiento AECT 2012», ob. cit., p. 6. Las actividades de las AECT existentes son clasificadas en: «*Specific, start-up, awarenes*» (Programa MA ETC, deporte y cultura y *start-up* y estrategias de desarrollo); «*Social Cohesion*» (salud, educación y juventud en movimiento); «*Territorial Cohesion*» (energía, protección de los recursos naturales, *knowledge networks*, desarrollo del turismo, impresas, transporte y infraestructuras, desarrollo espacial).

86 Cfr. STRAZZARI, Davide. «Harmonizing Trends», ob. cit.

es tan apta para el desarrollo de la autonomía de las entidades territoriales si no se utiliza como proceso de promoción de los intereses nacionales a través de una aplicación territorial. Este caso sirve para subrayar la fluidez extrema y adaptabilidad del derecho de la cooperación territorial transfronteriza, especialmente teniendo en cuenta que a menudo las contrapartes de las colectividades territoriales francesas son regiones dotadas de recursos financieros consistentes y de poder legislativo. La actitud de «*soft promotional*» es típica de ordenamientos como Alemania, donde, paradójicamente, la naturaleza intrínsecamente cooperativa de las relaciones intergubernamentales explica por qué la cooperación transfronteriza no ha sido objeto de gran atención nacional. Finalmente, una actitud de «*reluctant promotional*» se registra, por ejemplo, en Italia, donde la cooperación transfronteriza es considerada principalmente como un «hecho regional», de manera que se utiliza por los actores regionales para promover su carácter distintivo.<sup>87</sup>

En este sentido es muy llamativa la sentencia de la Corte Constitucional italiana (CC) núm. 112/2010 sobre la ley de la Región Liguria del 16 de febrero de 2009, n. 1, rubricada «Establecimiento de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) Eurorregión Alpes Mediterráneo». Se trata de uno de los primeros casos de creación de una AECT; en este caso, una AECT con sede jurídica en Francia y, por lo tanto, disciplinada por el derecho francés. En concreto, el presidente del Consejo de Ministros impugnó la ley por su presunta ilegitimidad, al no respetar los principios de cooperación leal, razonabilidad, imparcialidad y buen funcionamiento de la Administración Pública, dado que se regulaba mediante ley regional la participación de la región en la creación de la AECT antes de la conclusión del proceso previsto para que el Gobierno del Estado autorizase la participación regional (de conformidad con el art. 4.3 Reglamento 1082).<sup>88</sup> Destaca el hecho de que se aprobara una ley regional sobre la creación y adhesión de la región a una AECT antes de que fuera aprobada una ley estatal que permitiera la aplicación al Reglamento UE 1082/2006.<sup>89</sup> Eso demuestra los problemas concretos que derivan de la naturaleza tan flexible del «reglamento-directiva» europeo, ya que, entre los efectos jurídicos que produce, se encuentra la obligación de ser aplicado por los Estados.<sup>90</sup>

#### 4 Reflexiones conclusivas... o iniciales

En este trabajo se ha intentado proponer un análisis de la cooperación territorial europea (cualificada como transfronteriza) a través de la perspectiva del derecho transnacional. Con este fin, se ha aclarado, primero, el uso peculiar del derecho transnacional en cuanto perspectiva de análisis más que rama autónoma del derecho (I parte). En segundo lugar, se ha tomado en consideración la Agrupación europea de cooperación territorial como específico caso de estudio del derecho transnacional, partiendo del análisis de la regulación jurídica a nivel europeo (Reglamento 1082/2006) y de sus próximos cambios (II parte) para delinear el «derecho de la cooperación territorial transfronteriza» según las características típicamente atribuidas al derecho transnacional.

Las reflexiones que proponemos a modo de conclusión ciertamente no agotan el tema, sino que tratan de marcar, aún más, la conexión entre el derecho de cooperación territorial transfronteriza y el derecho transnacional, hasta al punto de considerar el primero una pieza más del segundo.

El contexto en el que se colocan estos nuevos fenómenos jurídicos está ciertamente lejos de la estructura

87 Cfr. STRAZZARI, Davide. «Harmonizing Trends», ob. cit., especialmente p. 192 y ss.

88 La CC declaró la cuestión infundada porque la actividad legislativa no está sometida al respecto de los procedimientos relativos al principio de colaboración leal. Resulta privada de fundamento, también, la presunta violación de los otros principios mencionados porque la ley impugnada contiene una «cláusula suspensiva» según la cual la participación de la región no está perfeccionada hasta la conclusión de los procedimientos estatales de autorización previstos por el Reglamento europeo. Véase SCC 112/2010, fundamento jurídico («considerato in diritto») 3, <<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=112>>.

89 Efectivamente, la ley estatal con la que se da aplicación al Reglamento europeo fue aprobada el 7 de julio de 2009: ley núm. 88/2009 «Ley comunitaria 2008», arts. 46-47-48, es decir, después de la ley regional impugnada. La CC declara la falta de fundamento y el cese del objeto de la controversia de conformidad con la sucesiva aprobación de la Ley regional núm. 2 del 2010, que, incluso a raíz de las negociaciones entre las regiones italianas involucradas y el Departamento de los asuntos regionales, lleva unos cambios en el texto original, considerados suficientes por la Corte para declarar el cese del conflicto.

Para un análisis crítico, ALOISIO, Salvatore. «Riflessioni sul futuro del “Gruppo Europeo di cooperazione territoriale, tra diffidenza governativa e timidezza della Consulta». *Giurisprudenza costituzionale* [Milán: Giuffrè], vol. 55, núm. 2 (2010), p. 1242– 1251.

90 Esto conlleva la posibilidad de iniciar un procedimiento de infracción para incumplimiento del derecho europeo (art. 258 TFUE). Cfr. EMBID IRUJO, Antonio; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos. *Las agrupaciones europeas*, ob. cit., p. 149-150.

típica de la «modernidad sólida», caracterizada por una tendencia endémica al totalitarismo, debida a su carácter fuerte, sólido, compacto y sistémico<sup>91</sup>, representado por la «era del código civil», en el que, por ejemplo, los principios generales del ordenamiento jurídico se utilizaron como «puntos de cierre» para un sistema autorreferencial asentado sobre un territorio determinado.

Hoy, sin embargo, la soberanía se presenta más bien como un «derecho a participar» en los procesos de toma de decisiones con referencia a las situaciones jurídicas que ya no están restringidas al territorio de un solo Estado.<sup>92</sup> En este contexto, el derecho estatal ha ido asumiendo un carácter abierto, no solo con referencia a la dimensión de los derechos fundamentales, sino también de las cuestiones territoriales.

La aparición de cuestiones no gobernables exclusivamente por los actores estatales conduce inevitablemente al uso de lógicas relacionales y cooperativas con el progresivo alejamiento de la tradición jurídica-racional del positivismo jurídico. No es una casualidad que el derecho de la cooperación territorial transfronteriza haya sido descrito como algo que «*reverses what can be called the 'nation-state exception' in the history of mankind*»<sup>93</sup>.

Gráficamente este fenómeno podría ser representado por una estructura de múltiples capas en la que cada unidad territorial (estado federal, niveles regionales y locales) tiene un interés a participar, por lo que la progresiva institucionalización ha ido cambiando el objetivo originario de ese tipo de cooperación. La naturaleza funcional y su aptitud para resolver conflictos parecen dejar espacio a una naturaleza cada vez más política y general hasta la configuración de un derecho transnacional de la cooperación territorial.

Al igual que en otros ámbitos del proceso de integración europea, el origen de este fenómeno fue de naturaleza económica. Efectivamente, una de las razones que ha proporcionado, a lo largo del tiempo, el desarrollo de la cooperación territorial ha sido la falta de competitividad de los territorios fronterizos. La disminución del «efecto frontera»,<sup>94</sup> sincrónico a la existencia de distintos «diferenciales en términos de costes unitarios de producción»,<sup>95</sup> realizada con la cooperación territorial se encaja en la estrategia política de *spillover* y desarrollo gradual. En este marco, las AEET han generado una dinámica interesante, sobre todo por haber llamado la atención sobre el territorio; es decir, han coadyuvado al replanteamiento de su significado y función. En esto cabe incluir, por ejemplo, la propuesta de ampliar las finalidades de la AEET para que pueda actuar como instrumento formalizado de cooperación incluso en la estrategia de Europa 2020 y en la aplicación de estrategias macrorregionales.<sup>96</sup>

La ambivalencia de fondo que caracteriza el derecho de la cooperación territorial transfronteriza —la estructura diferenciada y plural (pluralidad de fuentes, actores, acciones y prácticas) se acompaña de una

91 «*That heavy/solid/condense/systemic modernity of the 'critical theory' era was endemically pregnant with the tendency towards totalitarianism*», BAUMAN, Zygmunt. *Liquid modernity*, Cambridge: Polity Press, 2000, p. 25.

92 Sobre la transición desde una «*sovereign sovereignty*» a una «*participatory sovereignty*», véanse TONIATTI, Roberto. «Sovereignty Lost, Constitutional identity Regained». En: SAIZ ARNAIZ, Alejandro; ALCOBERRO LLIVINA Carina (eds.). *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia, 2013, p. 49-71, p 55 y ss.

93 Cfr. PALERMO, Francesco, «The 'New Nomos'», ob. cit., p. 72. Palermo hace referencia a ORTINO, Sergio. *The New Nomos of the Earth. A Short History About the Connections Between Technological Innovation, Anthropological Space and Legal Order*. Baden-Baden: Nomos, 2002, p.76.

94 El Parlamento UE recuerda «que la cooperación territorial consiste en alentar la cooperación entre territorios y regiones para que puedan dar una respuesta conjunta a sus desafíos comunes, reducir los obstáculos ya sean físicos, culturales, administrativos o reglamentarios que puedan frenar esta cooperación y atenuar el “efecto frontera”». Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de junio de 2011, sobre el Objetivo 3: Un desafío para la cooperación territorial-la futura agenda de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional 2010/2155(INI). (2012/C 390 E/03): <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:390E:0018:0026:ES:PDF>>.

95 BLANCO GONZÁLEZ, José Manuel. «Introducción». En: EMBID IRUJO, Antonio; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos. *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial*, ob. cit., p. 15 y ss. La creación de estructuras comunes e «hiperespecializadas» entre regiones que tienen problemas parecidos puede contribuir a la creación de ventajas competitivas, sobre todo si suportado por factores complementarios, como «fluido intercambio de información», cultura cooperativa, «dependencia jerárquica única».

96 En el «Informe de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las estrategias microrregionales» [en línea]. Bruselas, 27.6.2013, COM(2013) 468 final, se subraya que «los nuevos programas transnacionales (Danubio y South-East Gateway) y los programas transnacionales existentes (región del mar Báltico) deben aprovecharse plenamente, así como otros instrumentos como las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AEET) [...]» (<[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com\\_added\\_value\\_macro\\_region\\_strategy\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_added_value_macro_region_strategy_es.pdf)>).

función unitaria y pragmática— constituye su principal característica en sentido transnacional: su «esqueleto procedimental» está representado por mecanismos de derecho interno, sus «huesos» son procedimientos básicamente internos; sin embargo, su forma final resulta de la integración con la «carne» y los «músculos», es decir, la capacidad política de las entidades que cooperan y la interacción entre todos los actores implicados.<sup>97</sup>

En este sentido, el derecho de la cooperación territorial transfronteriza permite entender las nuevas dinámicas del derecho transnacional, donde el *soft law* y las praxis se intercambian jugando un papel fundamental.<sup>98</sup> Su impacto sobre el derecho estatal tiene por lo menos dos efectos. Por un lado, la normativa estatal no logra cubrir totalmente la disciplina de las actividades desarrolladas en su territorio; por el otro, destacan la relevancia de fenómenos jurídicos nuevos que involucran a sujetos distintos de las instituciones y la progresiva tendencia hacia la gobernanza en red. En este contexto no encontramos una metanorma que centralice y redistribuya el poder de toma de decisiones (pensamos, por ejemplo, a nivel internacional, en los códigos de conducta<sup>99</sup> y, por lo que afecta a nuestro análisis, en los Convenios y Estatutos de las AEET).

Esto implica una relativización de la distinción entre derecho «externo» e «interno» y entre «derecho» y «no derecho» en conexión con la progresiva relativización de la base territorial del derecho en los ordenamientos estatales.<sup>100</sup>

Concluir que la cooperación territorial transfronteriza y la integración regional europea conducen de manera automática a una relativización del papel del Estado sería inexacto y utópico (además, ¿es necesaria o cuanto menos favorable la desaparición de los Estados?). Sin embargo, como destaca nuestro análisis, la función de fomento, regulación y control que siguen desempeñando los Estados se realiza en una perspectiva dinámica que crea nuevos desafíos en términos de apertura e interacción con sujetos distintos (actores públicos y no públicos)<sup>101</sup> y fuentes jurídicas diferentes, no necesariamente pertenecientes al mismo nivel institucional.

## Bibliografía

ALOISIO, Salvatore. «Riflessioni sul futuro del “Gruppo Europeo di cooperazione territoriale, tra diffidenza governativa e timidezza della Consulta». *Giurisprudenza costituzionale* [Milán: Giuffrè], vol. 55, núm. 2 (2010), p. 1242-1251.

BAUMAN, Zygmunt. *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000.

BECK, Ulrich. *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press, 2000.

BLATTER, Joachim. «From ‘Spaces of Place’ to ‘Spaces of Flows’? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America». *International Journal of Urban and Regional Research* [Oxford: Wiley-Blackwell], vol. 28, núm. 3 (2004), p. 530-548.

BUSSANI, Mauro. *Il diritto dell’Occidente. Geopolitica delle regole globali*. Turín: Einaudi, 2010.

97 PALERMO, Francesco, «The ‘New Nomos’», ob. cit., p. 84.

98 PALERMO, Francesco, *ibidem*.

99 Como subraya ZUMBANSEN: «An example taken from the corporate law context may serve as an illustration: the much lamented, regulatory “failure” of traditional, state-based legal-political intervention into multi-national corporations (MNC) has long been serving as an argument for the need to develop either distinctly “post-national”, institutionalised governance forms or to strengthen further the grip of self-regulatory and soft instruments, which have only a voluntary binding nature», ZUMBANSEN, Peer. «Defining the Space», ob. cit.

100 «Importantly, this trajectory of legal evolution can be studied as a process of law’s transnationalisation. Despite its prima facie appearance as being relevant exclusively within the nation state’s framework of legal ordering, the just alluded-to scholarly projects in legal sociology, legal theory and anthropology, and philosophy of law are reflective of the changing environment of legal systems. This transformation is foremost perceived as one of eroding boundaries, boundaries between form and substance, between public and private (“states” and “markets”), but is, at its core, concerned with the contestation, de-construction and relativisation of the boundaries between law and – non-law. At the height of the regulatory state with its climactical belief in juridification and in law as social engineering, law today is often seen as having become irrelevant in the face of global challenges», ZUMBANSEN, *ibidem*.

101 CAFAGGI, Fabrizio, «New Foundations of Transnational Private Regulation», EUI Working Papers RSCAS 2010/53 [Firenze: European University Institute], 2010. También disponible en línea en: <[http://privateregulation.eu/wp-content/uploads/2010/12/RSCAS\\_2010\\_53.final.pdf](http://privateregulation.eu/wp-content/uploads/2010/12/RSCAS_2010_53.final.pdf)> [Consulta: 12 noviembre 2013].

- BUSTOS GISBERT, Rafael. *La constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2005.
- BUSTOS GISBERT, RAFAEL. *Pluralismo constitucional y diálogo jurisprudencial*. Ciudad de México: Porrúa, 2012.
- CAFAGGI, Fabrizio. «New Foundations of Transnational Private Regulation», EUI Working Papers RSCAS 2010/53 [Florenca: European University Institute], 2010. También disponible en línea en: <[http://privateregulation.eu/wp-content/uploads/2010/12/RSCAS\\_2010\\_53.final.pdf](http://privateregulation.eu/wp-content/uploads/2010/12/RSCAS_2010_53.final.pdf)> [Consulta: 12 noviembre 2013].
- CASSESE, Sabino. *Lo spazio giuridico globale*. Roma-Bari: Laterza, 2003.
- CASSESE, Sabino. *Oltre lo Stato*. Roma-Bari: Laterza, 2006.
- COCUCCI, Vera. «Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il gruppo europeo di cooperazione territoriale». *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario* [Milán: Giuffrè], vol. 18, núm. 3/42008, p. 891-925.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro. *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*. Madrid: Trotta, 2004.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Toward A New Legal Common Sense: Law, Globalization And Emancipation*. Londres: Butterworths Lexis Nexis, 2002.
- DELEUZE, Gilles; F. GUATTARI, Félix. *L'Anti-Oedipe: capitalismo et schizophrénie*. París: Minuit, 1972.
- DELMAS-MARTY, Mireille. *Le pluralisme ordonné*. París: Le Seuil, 2006.
- EMBIÓ IRUJO, Antonio; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, Carlos. *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*. Madrid: Iustel, 2008.
- ENGL, Alice. «Territorial Cooperation in Europe: Coordinated Strategy or lost in Confusion?» [en línea]. Bolzano/Bozen: EURAC, 2009. <[http://www.europeanchallenge.eu/media/papers/ws4\\_paper1\\_engl\\_territorial\\_cooperation.pdf](http://www.europeanchallenge.eu/media/papers/ws4_paper1_engl_territorial_cooperation.pdf)>.
- FERRARESE, Maria Rosaria. «Mercati e globalizzazione. Gli incerti cammini del diritto». *Politica del diritto* [Bologna: Il Mulino], vol. XXIX, núm. 3 (1998), p. 407-440.
- FERRARESE, Maria Rosaria. *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*. Bologna: Il Mulino, 2000.
- FERRARESE, Maria Rosaria. *La governance tra politica e diritto*. Bologna: Il Mulino, 2010.
- FOUCAULT, Michel. *Spazi altri. I luoghi delle eterotopie*. Milano: Mimesis, 2001.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo; TRILLO-SANTAMARÍA, Juan Manuel. «Between Regional Spaces and Spaces of Regionalism: Cross-border Region Building in the Spanish 'State of the Autonomies'». *Regional Studies* [Londres: Taylor & Francis], vol. 47, núm. 1 (2011), p. 104-115.
- GIDDENS, Anthony. *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio. *Constitución y ordenamientos supranacionales*. Madrid: CEPC, 2012.
- HALBERSTAM, Daniel. «Constitutional Heterarchy: the Centrality of Conflict in the European Union and the United States». En: DUNOFF, Jeff; TRACHTMAN, Joel (eds.). *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 326-355.
- HELD, David; MCGREW Anthony. *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*. Cambridge: Cambridge Polity Press, 2007.
- HELD, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- HELD, David. *Globalization Theory: Approaches and Controversies Globalization*. Cambridge: Polity Press, 2007.

- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. *Multi-level governance and European Integration*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2001.
- HUBER, Peter M. «Estatalidad abierta: un análisis comparado». En VON BOGDANDY Armin; CRUZ VILLALÓN Pedro; HUBER, Peter M. *El derecho constitucional en el espacio jurídico europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 69-141.
- IDEAS, Iain; LORD, Alex. «From a new regionalism to an unusual regionalism?». *Urban Studies* [Londres: Sage Publications], vol. 43, núm. 10 (2006), p. 1847-1877.
- «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Aplicación del Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)» [en línea]. Bruselas, COM(2011) 462 final, 29 julio 2011. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0462:FIN:ES:PDF>>.
- «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las estrategias microrregionales» [en línea]. Bruselas, COM(2013) 468 final, 27 junio 2013. <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com\\_added\\_value\\_macro\\_region\\_strategy\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_added_value_macro_region_strategy_es.pdf)>.
- «Informe de seguimiento AECT 2012» [en línea]. Elaborado por METIS, GmbH, 2013. <[https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/discovertheegtc/Documents/Monitoring%20Report%202012/A\\_CDR1240-2013\\_00\\_00\\_TRA\\_ETU\\_es.pdf](https://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/discovertheegtc/Documents/Monitoring%20Report%202012/A_CDR1240-2013_00_00_TRA_ETU_es.pdf)>.
- «Informe sobre “Avances de la AECT sobre el terreno: valor añadido y soluciones a problemas”» [en línea]. Presentado por Metis, GMBH al Comité de las Regiones en el 2010. <<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Developments%20on%20the%20Ground-added%20value%20and%20solutions%20to%20problems-Executive%20summary/ES.pdf>>.
- IRTI, Natalino. *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*. Roma-Bari: Laterza, 2006.
- JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado (Allgemeine Staatslehre, 1905; traducción y prólogo de FERNANDO DE LOS RÍOS)*. Buenos Aires: Edit. Albatros, 1970.
- JESSUP, Philip C. *Transnational Law*. New Haven: Yale University Press, 1956.
- LECLERC, Stéphane (ed.). *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*. Bruselas: Bruylant, 2003.
- LEJEUNE, Yves. «Le cadre juridique de la coopération transfrontalière décentralisée franco-belge». En: BITSCH, Marie-Thérèse. *Le fait régional et la construction européenne*. Bruselas: Bruylant, 2003, p. 287-299.
- LEVRAT, Nicolas (coord.). *La Agrupación Europea de Cooperación Territorial —AECT—*. Bruselas: Comité de Las Regiones, 2007.
- LEVRAT, Nicolas. *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra étatiques*. París: PUF, 1994.
- MACCORMICK, Neil. «Beyond the Sovereign State». *Modern Law Review* [Oxford: Wiley-Blackwell], vol. 56, núm. 1 (1993), p. 1-18.
- MARKO, Joseph. «Beyond the Nation-State: Problems of Regionalisation in Western and East Central Europe». En: KICKER, Renate; MARKO, Joseph; STEINER, Michael (eds.). *Changing Borders. Legal and Economic Aspects of European Enlargement*. Frankfurt am Main, Nueva York: Peter Lang, 1998, p. 65-76.
- MARTINEZ PÉREZ, Enrique J. «Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial (Unión europea) frente a las Agrupaciones Eurorregionales de cooperación (Consejo de Europa): ¿Competencia o complementariedad?». *Revista de Estudios Europeos* [Valladolid: Universidad de Valladolid], núm. 56 (2010), p. 109-126.
- MASCIA, Marco. «Dalle Comunità di lavoro interregionali al Getc. Il caso di Alpe Adria». En: PAPISCA Antonio (ed.). *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*. Venecia: Marsilio editori, 2009, p. 157 y ss.
- MONATERI, Pier Giuseppe. *Geopolitica del diritto. Genesi, governo e dissoluzione dei corpi politici*. Roma-

Bari: Laterza, 2013.

MORALES ANTONIAZZI, Mariela. «La doble estatalidad abierta y la tutela de los derechos en el constitucionalismo suramericano de la integración». En: VON BOGDANDY, Armin [et al.]. *La Tutela Jurisdiccional de los Derechos. Del constitucionalismo histórico al constitucionalismo de la integración*. IVAP, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2012, p. 237-297.

OHMAE, Kenich, *The End of the Nation-State: the Rise of Regional Economies*. Nueva York: Simon and Schuster Inc., 1995.

ORTINO, Sergio. *La struttura delle rivoluzioni economiche*. Bari: Cacucci, 2010.

ORTINO, Sergio. *The New Nomos of the Earth. A Short History About the Connections Between Technological Innovation, Anthropological Space and Legal Order*. Baden-Baden: Nomos, 2002.

OST, François; VAN DE KERCHOVE, Michel. *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruselas: Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002.

PALERMO, Francesco; CARMONA CONTRERAS, Ana María. «Tendencias regionalizadoras en la Unión Europea: una realidad asimétrica». En: CARMONA CONTRERAS, Ana María (coord.), *La Unión europea en perspectiva constitucional*, Pamplona: Aranzadi, 2008, p. 67-91.

PALERMO, Francesco. «The ‘New Nomos’ of Cross-Border Cooperation». En: PALERMO, Francesco [et al.] (eds.). *Globalization, Technologies and Legal Revolution. The Impact of Global Changes on Territorial and Cultural Diversities, on Supranational Integration and Constitutional Theory. Liber Amicorum in Memory of Sergio Ortino*. Baden Baden: Nomos, 2012 p. 71-90.

PAPISCA, Antonio (ed.). *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell’Unione Europea*. Venecia: Marsilio Editori, 2009.

PERKMANN, Markus; SUM, Ngai-Ling (eds.). *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.

PIOVESAN, Flavia. «Direitos humanos e diálogo entre jurisdições». *Revista Brasileira de Direito Constitucional* [São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional], núm. 19 (2012), p. 67-93.

PIZZOLO, Calogero. «El derecho constitucional transnacional y la evolución de una justicia constitucional transnacional» [en línea]. Tucumán: XI Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional, 2013, p. 10. <<http://www.iberconstitucional.com.ar/wp-content/uploads/2013/09/1D-003.pdf>> [Consulta: 12 noviembre 2013].

PIZZORUSSO, Alessandro. *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*. Turín: Giappichelli, 2008.

REUTEN, Geert; WILLIAMS Michael. «The Necessity of Welfare: The Systemic Conflicts of the Capitalist Mixed Economy». *Science & Society* Nueva York: Guilford Press], vol. 57, [núm. 4 (1994), p. 420-440.

RHI-SAUSI, José Luis; ODDONE, Nahuel. «Integración regional y cooperación transfronteriza en los nuevos escenarios de América Latina». *Investigación & Desarrollo. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano* [Barranquilla: Universidad del Norte], vol. 21, núm. 1 (2013), p. 262-285.

RICQ, Charles. *Handbook of Transfrontier Co-operation* [en línea]. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2006. <[www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/documentation/library/transfrontier\\_cooperation/tfc\\_handbookTC2006\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/documentation/library/transfrontier_cooperation/tfc_handbookTC2006_EN.pdf)> [Consulta: 12 noviembre 2013].

ROBERTSON, Roland. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage Publications, 1992.

RUSSO, Anna Margherita. «Globalization and Cross-Border Cooperation in EU Law: A Transnational Research Agenda». *Perspectives on Federalism* [Turín: Centro Studi sul Federalismo], vol. 4, núm. 3 (2012), p. E- 1-23.

SACCO, Rodolfo. «Legal Formants. A Dynamic Approach to Comparative Law». *American Journal of Comparative Law* [Baltimore: The American Society of Comparative Law], vol. 39, núm. 1 (1991), p. 1-34.

SANTONJA, Paqui. «La cooperación territorial europea y de vecindad: lecciones aprendidas y perspectivas

- de futuro» [en línea]. Sevilla: Centro de estudios andaluces, 2011. <[http://centrodeestudiosandaluces.es/actividades/sitios/archivos/13466566332080873619\\_ponencia\\_pauisantoja.pdf](http://centrodeestudiosandaluces.es/actividades/sitios/archivos/13466566332080873619_ponencia_pauisantoja.pdf)>.
- SANZ RUBIALES, Íñigo. «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿Una nueva Administración Pública de Derecho Comunitario? Algunos problemas». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* [Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales], núm. 31 (2008), p. 673-710.
- SCARCIGLIA, Roberto. *Introducción al derecho constitucional comparado*. Madrid: Dykinson, 2011.
- SCOTT, Craig. «‘Transnational Law’ as Proto-Concept: Three Conceptions». *German Law Journal* [Toronto y Lexington: Osgoode Hall Law School and Washington & Lee University School of Law], vol 10, núm. 7 (2009), p. 859-876.
- SCOTT, James. «Euroregions, governance, and transborder cooperation within the EU». En: VAN DER VELDE, Martin; VAN HOUTUM, Henk (eds.). *Borders, Regions and People*. Londres: Pion, 2000, p. 104-115.
- SCOTT, James. «A networked space of meaning? Spatial politics as geostrategies of European integration». *Space and Polity* [Londres: Taylor & Francis], vol. 6, núm. 2 (2002), p.147-167.
- SOMMA, Alessandro. *Introducción crítica al Derecho comparado*. Lima: Ara Editores, 2006.
- STRAZZARI, Davide. «Le reti transeuropee e la cooperazione transfrontaliera territoriale: un’interrelazione promettente». En: GAMPER, Anna; RANACHER, Christian (eds.). *Rechtsfragen des grenzüberschreitenden Verkehrs*, Viena: Verlag Facultas, 2012, p. 176 y ss.
- STRAZZARI, Davide. «Harmonizing Trends vs Domestic Regulatory Frameworks: Looking for the European Law on Cross-border Cooperation». *European Journal of Legal Studies* [Florencia: European University Institute], vol. 4, núm. 1 (2011), p. 153-203.
- «Tercer informe sobre la cohesión económica y social» [en línea]. Comisión Europea, Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2004, p. 27. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0107:FIN:ES:PDF>>.
- TEUBNER, Gunther. «Societal Constitutionalism: Alternatives to State-centred Constitutional theory?», En: JOERGES, Christian; SAND, Inger-Johanne; TEUBNER, Gunther (eds.). *Constitutionalism and Transnational Governance*, Oxford: Hart, 2004, p. 3-28.
- TONIATTI, Roberto. «Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale». *Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato* [Roma: Società editoriale federalismi], núm. 11 (2003), p. 1-6. También disponible en línea: <<http://www.federalismi.it/FEDERALISMI/document/editoriale/EDITOR-Toniatti%20Editoriale.pdf>> [Consulta: 12 noviembre 2013].
- TONIATTI, Roberto. «Sovereignty Lost, Constitutional identity Regained». En: SAIZ ARNAIZ, Alejandro; ALCOBERRO LLIVINA, Carina (eds.). *National Constitutional Identity and European Integration*, Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia, 2013, p. 49-71.
- VAN DER VELDE, Martin; VAN HOUTUM, Henk. «Communicating borders». *Journal of Borderland Studies* [Londres: Taylor & Francis] vol. 18, núm. 1 (2003), p.1-11.
- VON BOGDANDY, Armin. *Hacia un nuevo Derecho público. Estudios de Derecho público comparado, supranacional e internacional*. Ciudad de México: UNAM, 2011.
- VV. AA. *La cooperación transeuropea entre los entes territoriales. Nuevos desafíos y pasos futuros necesarios para mejorar la cooperación*. Bruselas: Comité de las Regiones, 2002.
- ZUMBANSEN, Peer. «Defining the Space of Transnational Law: Legal Theory, Global Governance & Legal Pluralism» [en línea]. *Osgoode CLPE Research Paper 21/2011* [Toronto y Lexington: Osgoode Hall Law School]. <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1934044](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1934044)> [Consulta: 12 noviembre 2013].
- ZUMBANSEN, Peer. «Transnational Law». En: SMITS, Jan (ed.). *Encyclopedia of Comparative Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006, p. 738-754.