

MINISTERIO PRESIDENCIA

BOE 29 agosto 1997, núm. 207, [pág. 25908];

COMUNIDADES AUTONOMAS Y ENTIDADES LOCALES. Comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras

Texto:

La cooperación transfronteriza entre entidades territoriales ha experimentado en estos últimos años un notable desarrollo, tanto en la frontera francesa como en la portuguesa, que ha tenido su expresión en los aspectos jurídicos e institucionales de la misma, singularmente en la suscripción de convenios entre entidades territoriales de uno y otro lado de la frontera con el fin de formalizar sus relaciones de cooperación.

El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales -promovido por el Consejo de Europa, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, firmado por España el 1 de octubre de 1986 y ratificado el 10 de julio de 1990- establece un marco jurídico general en la materia que nuestro país, tanto al firmar como al ratificar dicho Convenio, estimó, al amparo de lo establecido en el mismo, que debía ser completado mediante Acuerdos interestatales con Francia y Portugal.

La declaración formulada en este sentido por España al ratificar el Convenio Marco Europeo estableció que, mientras no existieran tales Acuerdos interestatales, los convenios que suscribieran las entidades territoriales españolas necesitaban, para su eficacia, la conformidad expresa del Gobierno de la Nación.

La entrada en vigor, el 24 de febrero de 1997, del Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (RCL 1997\575), plantea la necesidad de establecer un procedimiento alternativo al que resulta de la declaración antes mencionada, al haberse determinado a través de dicho Tratado un marco jurídico preciso y detallado de los convenios de cooperación transfronteriza que pueden suscribir las entidades territoriales.

El presente Real Decreto regula los dos elementos fundamentales que articulan el nuevo procedimiento que, por la razón indicada, no puede sustentarse, como era el caso del procedimiento de conformidad expresa, en una técnica aprobatoria a su vez necesitada de un pronunciamiento explícito.

El primer elemento es la comunicación previa a la Administración General del Estado por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de los proyectos de convenio de cooperación transfronteriza que pretendan suscribir. Tal comunicación previa se configura como una obligación cuyo cumplimiento condiciona la eficacia, entre las entidades territoriales firmantes, de los convenios.

La finalidad de este elemento es, exclusivamente, evitar conflictos jurídicos derivados de la suscripción de convenios de cooperación que no respeten los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, límites que se resumen en la necesidad de que los convenios de cooperación transfronteriza se ajusten al ordenamiento jurídico. Mediante la obligación de comunicación previa se asegura que la Administración General del Estado, en caso de apreciar que el proyecto de convenio no respeta tales límites, pueda trasladar sus objeciones a la entidad territorial y proponer la utilización del procedimiento de cooperación que se acuerde a fin de considerar en común tales objeciones antes de la firma del convenio.

En relación con este elemento, el presente Real Decreto regula el alcance y efectos tanto del cumplimiento de la obligación de comunicación previa como de las objeciones que formule en su caso la Administración General del Estado. Así se establece la fórmula de que transcurrido un plazo determinado

sin comunicación de objeciones se entiende que no existe oposición de dicha Administración a la firma del convenio. Se especifica que los convenios suscritos que hayan sido previamente comunicados tienen eficacia entre las entidades territoriales firmantes desde su suscripción. Y se determina que en caso de firmarse un convenio que previamente no hubiere sido comunicado o cuando éste vulnere los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la Administración General del Estado utilizará, para hacer valer su oposición, los medios que el ordenamiento jurídico -la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (RCL 1979\2383 y ApNDL 13575), la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (RCL 1956\1890 y NDL 18435) y la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (RCL 1985\799, 1372 y ApNDL 205)- pone a su disposición para las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

El segundo elemento del nuevo procedimiento consiste en el requisito de que los convenios suscritos, para que tengan eficacia en España frente a sujetos distintos de las entidades territoriales españolas firmantes, se publiquen oficialmente en el «Boletín Oficial del Estado», con independencia de que se publiquen también en otros diarios oficiales. Con ello, se trata de extender a los convenios de cooperación transfronteriza una solución que ha ido generalizándose, progresivamente, en la regulación de los instrumentos de cooperación interadministrativa, para resolver la cuestión de su eficacia frente a terceros.

En lo que respecta a la obligación de comunicación previa, el presente Real Decreto, como resulta de la jurisprudencia constitucional, se justifica en la competencia estatal en materia de relaciones internacionales que habilita a las instituciones estatales -en este caso al Gobierno de la Nación- para ordenar y coordinar las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas -así como de las restantes entidades territoriales- de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado. Y en lo que se refiere al requisito de la publicación oficial de los convenios suscritos, se encuadra, competencialmente, como base del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

En el proceso de elaboración del presente Real Decreto han participado tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades Locales fronterizas. En el caso de las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. Y en el caso de las Entidades Locales a través de la Comisión Nacional de Administración Local. En el seno de dichos órganos de colaboración se han adoptado sendos acuerdos para facilitar el cumplimiento tanto de la obligación de comunicación previa, como del requisito de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

En su virtud, a propuesta conjunta de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de agosto de 1997, dispongo:

Artículo 1. Comunicación previa.

1. Para que puedan surtir efectos en España entre las entidades territoriales que los suscriban, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deberán comunicar a la Administración General del Estado, previamente a su firma, los convenios de cooperación transfronteriza que proyecten suscribir con entidades territoriales extranjeras al amparo del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980 -en lo sucesivo Convenio Marco Europeo- y de los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación. Tal comunicación previa se efectuará mediante la remisión del proyecto de convenio a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas.

2. La Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales acusará recibo y comunicará con carácter inmediato a la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente la existencia o no de objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido. Las objeciones deberán basarse en que el proyecto no respeta los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

En todo caso, transcurrido un mes desde la recepción del proyecto sin que la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido.

3. Los convenios suscritos que hayan cumplido el requisito de la comunicación previa tendrán eficacia

jurídica entre las entidades territoriales intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

Cuando un convenio suscrito no hubiere sido comunicado previamente o vulnere los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la Administración General del Estado hará valer su oposición al convenio suscrito utilizando los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para solucionar las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Artículo 2. Publicación oficial.

Para que produzcan efectos jurídicos en España frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes, los convenios de cooperación transfronteriza que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales hayan suscrito con entidades territoriales extranjeras, al amparo del Convenio Marco Europeo y de los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, deberán ser publicados en el «Boletín Oficial del Estado».

Disposición transitoria única. Publicación oficial de los anteriores convenios de cooperación transfronteriza.

A efectos de su adaptación a los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para la aplicación del Convenio Marco Europeo, lo establecido en el presente Real Decreto sobre publicación oficial será aplicable a los convenios de cooperación transfronteriza suscritos antes de su entrada en vigor.

Disposición adicional única. Carácter básico.

El presente Real Decreto se dicta al amparo de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3.^ª) y de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18.^ª).

Disposición final única. Entrada en vigor.

El presente Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».