

**LA ASIMETRÍA  
INSTITUCIONAL DE  
LA COOPERACIÓN  
TRANSFRONTERIZA ENTRE  
ESPAÑA Y PORTUGAL  
Andalucía, Algarve y Alentejo**

**Pablo Antonio Fernández Sánchez,  
Jean Monnet (dirs.)**

## CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ  
*Director de Publicaciones*

**LA ASIMETRÍA  
INSTITUCIONAL DE  
LA COOPERACIÓN  
TRANSFRONTERIZA ENTRE  
ESPAÑA Y PORTUGAL  
ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO**

**Pablo Antonio Fernández Sánchez,  
Jean Monnet (dirs.)**

 **Atelier**  
LIBROS JURÍDICOS

**Colección: Atelier Internacinal**

**Director: Sixto Sánchez Lorenzo**  
**Catedrático de Derecho internacional privado**  
**de la Universidad de Granada**

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2008 Pablo Antonio Fernández Sánchez, Jean Monnet, Rosa Giles Carnero, Pedro Ríos Calvo, Nuria Arenas Hidalgo, Rosario Domínguez Matés, José María Morales Arroyo, Concepción Mónica Montero Elena, Javier Barnes Vázquez, Wladimir Brito, António Covas, Francisco Oda Ángel, Ana Salado Osuna.

© 2008 Atelier  
Via Laietana 12, 08003 Barcelona  
e-mail: atelier@atelierlibros.es  
www.atelierlibros.es  
tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N. 10: ??????????????  
I.S.B.N. 13: ??????????????  
Depósito legal: ??????????????

Diseño y composición: *Addenda*, Pau Claris 92. 08010 Barcelona  
www.addenda.es  
Impresión: Winihard Gràfics

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	00
--------------------	----

## PARTE I.

### ASPECTOS INTERNACIONALES GENERALES

#### CAPÍTULO I.

LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL: ASPECTOS GENERALES Y TRATADO ESPECÍFICO .....	00
--	----

1. Introducción .....	00
2. Aspectos generales .....	00
3. Las obligaciones particulares de la cooperación .....	00
4. La aparición de un nuevo concepto de cooperación: la cooperación transfronteriza .....	00

#### CAPÍTULO II.

LA OBLIGACIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES EN LAS ZONAS FRONTERIZAS .....	00
--	----

1. Introducción .....	00
2. Delimitación de la obligación de prevención del daño ambiental .....	00
3. Los problemas para la determinación de la vulneración de la obligación de prevención ambiental .....	00
4. Evaluación .....	00
5. Bibliografía citada .....	00

#### CAPÍTULO III.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD. RELEVANCIA DE LA PROTECCIÓN CIVIL .....	00
--	----

1. Introducción .....	00
2. La cooperación policial transfronteriza en Europa .....	00
3. La cooperación policial transfronteriza entre España y Portugal .....	00
4. La protección civil y la seguridad .....	00

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

5. La protección civil en Europa .....	00
6. Cooperación en materia de protección civil entre España y Portugal ....	00
7. La protección civil en Andalucía .....	00
8. Posibilidades de cooperación transfronteriza entre Andalucía y las regiones del Alentejo y Algarve portugués en el ámbito de la seguridad y de la protección civil .....	00

## PARTE II.

### ASPECTOS EUROPEOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

#### CAPÍTULO IV.

##### ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO

EUROPEO .....	000
1. Las obligaciones derivadas del Consejo de Europa .....	000
2. El plano bilateral entre España y Portugal en el marco europeo del Consejo de Europa .....	000
3. La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea .....	000
4. Los nuevos desafíos jurídicos de la cooperación transfronteriza en el marco europeo .....	000

#### CAPÍTULO V.

##### LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO POLÍTICA DERIVADA DE LA UNIÓN EUROPEA. SUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS .....

1. Introducción. Significado de la cooperación transfronteriza territorial en el marco comunitario .....	000
2. La política regional comunitaria: la coordinación transfronteriza del desarrollo regional .....	000
2.1. La corrección comunitaria de los desequilibrios regionales en materia de desarrollo .....	000
2.2. La cooperación transfronteriza como acción específica de desarrollo regional .....	000
3. La política de cohesión económica y social: la creación de instrumentos dinamizadores de la cooperación transfronteriza. La Iniciativa Comunitaria Interreg .....	000
3.1. La cohesión económica y social como principio y objetivo comunitario .....	000
3.2. La Iniciativa INTERREG. Evolución y principios básicos .....	000

#### CAPÍTULO VI.

##### LOS GRANDES PROYECTOS EUROPEOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.

EL CONCEPTO DE «EUORREGIÓN» .....	000
1. Perspectivas de cooperación contemporáneas: las agrupaciones europeas de cooperación territorial en el marco del nuevo objetivo comunitario «Cooperación Territorial Europea» .....	000
1.1. Agrupaciones europeas de interés económico .....	000
1.2. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial .....	000



*La asimetría institucional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal*

2. La «agrupaciones transeuropeas de cooperación territorial».  
Un nuevo marco jurídico para las «eurorregiones» en atención al  
tercer protocolo al Convenio Marco Europeo del Consejo de Europa ... 000

**CAPÍTULO VII.**

<b>ARQUITECTURA JURÍDICA PARA LA ADAPTACIÓN Y DESARROLLO FUTURO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y LAS REGIONES DEL ALGARVE Y DEL ALENTEJO</b> .....	000
1. Introducción .....	000
2. El ámbito de aplicación del Tratado de Valencia de 2002 .....	000
3. El instrumento jurídico por el que se materializa la cooperación transfronteriza: los convenios de cooperación .....	000
4. El aparato institucional que sirve a la cooperación transfronteriza: los organismos de cooperación transfronteriza .....	000
4.1. La creación de organismos de cooperación con personalidad jurídica .....	000
4.2. La creación de organismos de cooperación sin personalidad jurídica .....	000
4.3. La supervisión del Tratado: la Comisión hispano-portuguesa para la cooperación transfronteriza .....	000
4.4. La aplicación y adaptación a las previsiones del Tratado realizada hasta ahora por las entidades e instancias territoriales hispano-portuguesas: el ejemplo gallego y perspectivas para la comunidad autónoma de Andalucía y las regiones del Algarve y del Alentejo .....	000

**PARTE III.**

**LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA  
ENTRE PORTUGAL Y ANDALUCÍA**

**CAPÍTULO VIII.**

<b>LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO</b> .....	000
1. Introducción .....	000
2. Los instrumentos de la cooperación .....	000
3. Los marcos constitucionales .....	000
3.1. El marco constitucional español .....	000
3.1.1. Territorio y relaciones internacionales .....	000
3.1.2. El bloque de la constitucionalidad para Andalucía .....	000
3.2. El marco constitucional portugués .....	000
4. Nota bibliográfica .....	000

**CAPÍTULO IX.**

<b>ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS EN LAS REGIONES DEL ALGARVE Y ALENTEJO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA A NIVEL REGIONAL, LOCAL Y ASOCIATIVO</b> .....	000
1. Estructura administrativa portuguesa. estructura del gobierno local en Portugal .....	000

*Ferran Armengol i Ferrer*

1.1. Atribuciones del gobierno local .....	000
1.2. Financiación del gobierno local .....	000
1.3. Organización municipal .....	000
1.4. Empresas municipales e intermunicipales .....	000
1.5. Síntesis de la estructura administrativa del poder local .....	000
1.5.1. Entidades locales .....	000
1.5.2. Asociación de entes locales .....	000
1.5.3. Entes representativos del poder local .....	000
1.5.4. Empresas locales .....	000
1.6. Comisiones de coordinación y desarrollo regional .....	000
1.6.1. Estructura orgánica .....	000
1.6.2. Organización y financiación de los servicios .....	000
1.7. Organización territorial de Portugal .....	000
1.7.1. Comisión de coordinación y desarrollo regional del Alentejo ...	000
1.7.2. Comisión de coordinación y desarrollo regional del Algarve ...	000
2. Estructura administrativa española. Estructura del gobierno local en España .....	000
2.1. Comunidades autónomas .....	000
2.2. Provincias .....	000
2.3. Municipios .....	000
2.4. Síntesis de la estructura administrativa del poder local. Comunidad autónoma de Andalucía .....	000
2.4.1. Entidades locales .....	000
2.4.2. Asociación de entes locales .....	000
2.4.3. Ente de cooperación .....	000
2.4.4. Empresas locales .....	000

#### **CAPÍTULO X.**

##### **LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS EN LA COOPERACIÓN**

<b>TRANSFRONTERIZA .....</b>	<b>000</b>
1. Introducción: el contexto de la cooperación administrativa .....	000
2. Las competencias administrativas en materia de cooperación transfronteriza, una competencia adjetiva que sigue a la principal .....	000
3. La cooperación transfronteriza a nivel local y regional, en particular, la evaluación ambiental estatégica como mecanismo de cooperación que incide transversalmente sobre todas las políticas públicas sectoriales con incidencia en la franja fronteriza .....	000

#### **CAPÍTULO XI.**

##### **ENTES PÚBLICOS PORTUGUESES SUJEITOS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA:**

<b>NATUREZA E COMPETÊNCIA .....</b>	<b>000</b>
1. Introdução .....	000
2. Níveis da cooperação transfronteira e competências das instâncias territoriais, sujeitos dessa cooperação .....	000
2.1. Determinação dos níveis da cooperação .....	000
2.2. Determinação das competências dos entes e autoridades territoriais sujeitos da cooperação transfronteira .....	000
2.2.1. Introdução .....	000

*La asimetría institucional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal*

2.2.2. As competências dos organismos de cooperação criados pelas Comissões regionais de coordenação e de desenvolvimento regional, municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais .....	000
2.3. As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais .....	000
2.4. A cooperação entre Algarve e Andaluzia: entes com competência para criar organismos de cooperação .....	000
2.5. Regulamento do agrupamento europeu de cooperação territorial ou o fim da cooperação transfronteira nas fronteiras da União Europeia .....	000
3. Em conclusão .....	000

**PARTE IV.**

**PRESUPUESTOS PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA  
Y ALGUNAS MATERIAS PRIORITARIAS**

**CAPÍTULO XII.**

<b>RELAÇÕES ECONOMICAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO SUDOESTE DA PENÍNSULA IBÉRICA ..</b>	<b>000</b>
1. Introdução: a fronteira luso-espanhola no sudoeste da península .....	000
2. O quadro básico de referência das relações transfronteiriças .....	000
2.1. O quadro básico de referência .....	000
2.2. A economia das relações transfronteiriças .....	000
2.2.2. A macroeconomia dos dois países ibéricos .....	000
2.2.3. A mesoeconomia das relações transfronteiriças .....	000
2.3. O equívoco da cooperação transfronteira .....	000
3. Escala territorial e dinâmicas diferenciadas no sudoeste peninsular .....	000
3.1. Escala, autonomia e projecção regional .....	000
3.2. O crescimento desequilibrante: entre o «stock» e o fluxo .....	000
3.3. A dinâmica económica e empresarial: a integração assimétrica .....	000
4. Uma estratégia para o sudoeste peninsular: da cooperação à globalização transfronteira	
4.1. A divisão do trabalho interregional .....	000
4.2. A articulação territorial transfronteira .....	000
4.3. A projecção externa da base territorial transfronteira .....	000
5. Conclusão: consolidar uma base institucional para a cooperação transfronteira .....	000
6. Referências bibliográficas .....	000
7. Anexos .....	000

**CAPÍTULO XIII.**

<b>LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SOCIEDAD CIVIL .....</b>	<b>000</b>
1. Introducción .....	000
2. Descripción teórica de las relaciones de vecindad y la interacción transfronteriza .....	000
2.1. Las sociedades civiles transfronterizas .....	000
3. Análisis del escenario transfronterizo .....	000
3.1. Modelo de desarrollo asimétrico .....	000

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)*

3.2. Intensa dinámica poblacional .....	000
4. Construcción social de la identidad de la sociedad de frontera .....	000
5. Beneficios para la sociedad civil de la cooperación transfronteriza luso-española .....	000
<b>CAPÍTULO XIV.</b>	
<b>LA ASISTENCIA SANITARIA TRANSFRONTERIZA: ANDALUCÍA-ALGARVE-ALENTEJO .....</b>	<b>000</b>
1. Introducción .....	000
2. Marco jurídico general .....	000
2.1. Tratado multilateral .....	000
2.2. Tratados bilaterales .....	000
2.3. Acuerdos entre Andalucía-Algarve-Alentejo .....	000
3. Normativa comunitaria sobre asistencia sanitaria .....	000
3.1. Cuestiones relacionadas con la salud en general .....	000
3.2. La asistencia sanitaria en particular .....	000
4. INTERREG .....	000
5. Asistencia sanitaria transfronteriza en el contexto de la UE .....	000
5.1. Normativa comunitaria .....	000
5.2. Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo .....	000
5.3. La actuación de la Comisión .....	000
5.4. Cuestionario de la Comisión y respuesta de la Consejería de Salud de Andalucía .....	000
6. Conclusión .....	000
<b>CAPÍTULO XV.</b>	
<b>LA COOPERACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL, INCLUYENDO LA LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS .....</b>	<b>000</b>
1. Introducción .....	000
2. Marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo .....	000
3. El Tratado bilateral hispano-luso sobre cooperación transfronteriza y su aplicación a la cooperación ambiental .....	000
4. La cooperación transfronteriza territorial como instrumento de promoción del desarrollo sostenible .....	000
5. Evaluación .....	000
6. Consideraciones finales .....	000
7. Bibliografía citada .....	000
<b>CONCLUSIONES-RESUMEN .....</b>	<b>000</b>
<b>RELACIÓN DE AUTORES .....</b>	<b>000</b>

## INTRODUCCIÓN

Cuando la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, a través de su Secretaría General de Acción Exterior me encargó la dirección de una investigación sobre «La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo», tenía claro que no podía tratarse exclusivamente de unas páginas dedicadas a comparar las instituciones españolas y portuguesas.

La complejidad de la cooperación transfronteriza hacía necesario conocer más a fondo este fenómeno, que pudiera servir de base para el encuentro institucional que se pretendía. Por ello, habría de irse mucho más allá.

De esta forma, el proyecto general de este trabajo sobre la asimetría institucional entre España y Portugal, para facilitar la cooperación transfronteriza entre Andalucía y el Algarve, ha requerido una dinámica multidisciplinar, donde se ha hecho, necesariamente, una exploración de los fundamentos y la naturaleza de la cooperación transfronteriza, tal como está concebida jurídicamente. En este sentido, esta exploración es útil para comprender no sólo los límites de esta cooperación, sino, sobre todo, las posibilidades que alberga, que pueden ser mucho más amplias que los modelos actualmente existentes.

Por ello, se ha requerido hacer un análisis de los aspectos generales en los que pudieran bucearse las obligaciones generales de Portugal y España, bien en el marco general del Derecho Internacional Público, bien en el marco de su pertenencia al Consejo de Europa o a la propia Unión Europea.

Seguidamente se ha hecho necesario un análisis del tratado específico entre España y Portugal que permite hacer mucho más fluida la cooperación transfronteriza y que permite que la Comunidad Autónoma de Andalucía y otros entes infraestatales, tanto españoles como portugueses puedan establecer lazos de cooperación, con obligaciones jurídicas, sin disturbar la unidad de acción en lo exterior del Estado ni sus competencias exclusivas en materia de asuntos exteriores.

En este sentido, se ha hecho necesario sacar a la luz no sólo la normativa convencional, sea multilateral o bilateral, sino las normas de otra naturaleza

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet

que permitan una visión de conjunto del alcance de las obligaciones hispano-portuguesas en esta materia.

También ha habido un apartado sobre los nuevos desafíos que presenta la cooperación transfronteriza.

Obviamente, también se ha analizado la praxis llevada a cabo hasta ahora y prospectivas sobre lo que pudiera hacerse. Se ha pretendido, pues, abordar el marco general que permita obtener los límites de la cooperación transfronteriza, con idea de que sirva de faro para el resto de apartados que tenían como misión el estudio y el análisis de aspectos concretos de la citada cooperación.

Ahora bien, no se hubieran podido señalar adecuadamente los aspectos generales de la cooperación transfronteriza, que sirven de base y fundamento a su establecimiento por los entes infraestatales, sin abordar dos importantísimas cuestiones, de las que pueden derivar importantes aspectos de la cooperación. Me refiero a las obligaciones de prevención de daños medioambientales en las zonas fronterizas y a las cuestiones relacionadas con la seguridad.

Aparentemente son dos cuestiones de ámbito general, que requerirían participación estatal. Sin embargo, la cooperación medioambiental es una de las que más interesan a las zonas de contacto entre Andalucía y Portugal y en las que se fijan mayores intereses para ambas zonas. Por ello, a parte de los aspectos generales, al final de la obra se estudian los aspectos más concretos de la cooperación en materia medioambiental, incluyendo la lucha contra los incendios.

Respecto al tema de la seguridad, es verdad que, en principio, podría parecer exclusivamente una materia de ámbito estatal, por lo que debería haberse soslayado. Sin embargo, la investigación ha arrojado interesantísimos aspectos que pueden ser objeto (y deben ser objeto) de la cooperación transfronteriza entre las instituciones con competencias en cada lado de la frontera. Entre estos temas más singulares, se presentan la protección civil o la colaboración en la extinción de incendios, etc.

Una vez analizados todos estos aspectos generales, se requería estudiar los aspectos europeos de la cooperación transfronteriza. No sólo el marco de la Unión Europea sino, también, el del Consejo de Europa, su marco natural durante muchos años.

Se hacía necesario conocer no sólo la política comunitaria en esta materia, sino sus instrumentos jurídicos, dedicándole especial atención al concepto de *eurorregión*, que para este lado fronterizo que nos interesa, resultaría muy útil, incluyendo, como se ve después en el marco medioambiental, la creación de una *eurobiorregión*.

Igualmente se hacía necesario conocer qué arquitectura jurídica se ha utilizado para adaptarse a la cooperación transfronteriza, entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las regiones portuguesas de El Algarbe y El Alentejo, descubriendo lo poco institucionalizado que está esta cooperación pero, sobre todo, las posibilidades enormes que hay que institucionalizarla.

Para esto, se requerían varios aspectos claves. Por un lado, el conocimiento del marco constitucional español y portugués, para conocer los límites y su marco jurídico. En este estudio, como es lógico, se ha tenido ya en cuenta el

*Introducción*

nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, que le dedica una parte a estos aspectos.

Hemos debido adentrarnos en un estudio comparativo de las estructuras administrativas en las Regiones del Algarve y Alentejo y la Comunidad Autónoma de Andalucía a nivel regional, local y asociativo, para conocer quien debe hablar con quien.

Una vez diseccionado estos aspectos, ahora se requería conocer el grado de competencias de las administraciones españolas y portuguesas, para, una vez que se supiera quién debe hablar con quién, saber de qué se puede hablar. Para ello ha sido muy útil este análisis por separado donde se han incluido los entes portugueses, en cuanto a su naturaleza y sus competencias.

Por último, también se hacía necesario una investigación trasversal que estudiara los presupuestos de la cooperación transfronteriza, en clave económica y en clave de sociedad civil, porque no se puede hablar de cooperación transfronteriza sin conocer cuáles son los flujos económicos de las sociedades en contacto y sin conocer cuáles son los intereses de dichas sociedades. Por tanto este análisis debería servir para tener en cuenta las perspectivas futuras.

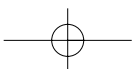
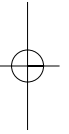
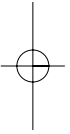
No se quiso terminar la investigación sin abordar dos temas concretos de primer orden, que tienen prioridad a la hora de componer la cooperación de la que hablamos. El tema sanitario y el tema medioambiental. A ambos se dedican las últimas páginas de este estudio.

Las conclusiones, teniendo en cuenta la variedad de metodologías utilizadas, las fuentes tan diversas, los lenguajes tan distintos e incluso, las mentalidades científicas del espectro investigador que van desde las visiones de internacionalistas, constitucionalistas, administrativistas, sociólogos, economistas, prácticos del derecho, etc., necesariamente son largas, intensas e interconectadas. Por eso, no sólo sirven de conclusiones sino que también aspiran a servir de resumen de todo el trabajo.

Huelva, mayo de 2007

Pablo Antonio FERMÁNDEZ SÁNCHEZ  
Catedrático de Derecho internacional público  
y relaciones internacionales  
Universidad de Huelva

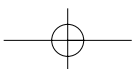
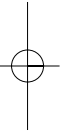
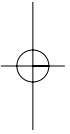
Jean MONNET  
Profesor de la Unión Europea





**PARTE I**

**ASPECTOS INTERNACIONALES  
GENERALES**



## Capítulo I

# LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL: ASPECTOS GENERALES Y TRATADO ESPECÍFICO

*Pablo Antonio Fernández Sánchez*

*Jean Monnet*

## 1. INTRODUCCIÓN

Una de las consecuencias históricas del reconocimiento de un Estado por parte de otro, e incluso, de un Gobierno respecto de otro, es la manifestación de la voluntad de entablar relaciones de cooperación con él. Este era clásicamente el objetivo de este reconocimiento.

Una vez que un Estado o un Gobierno aparece en la escena internacional se dan cuenta de que surgen problemas comunes con otros Estados y Gobiernos y necesitan resolverlos en común. Al mismo tiempo, se dan cuenta de que hay problemas globales, que no son específico ni de uno ni de otros, y requieren resolverlos también en común.

De ahí la necesidad que tuvieron los Estados de institucionalizar estas necesidades. Hablamos de lo que en la doctrina internacionalista se llama la cooperación institucionalizada. Sus inicios fueron precisamente las Comisiones Fluviales y hay que llamar la atención que uno de los primeros ejemplos mundiales de esta cooperación institucionalizada fue el Tratado de Lisboa, entre España y Portugal, de 30 de agosto de 1829, sobre la libre navegación del Tajo y el Duero.

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet

Luego se fueron requiriendo más y mejores instrumentos porque la libre navegación dejó de ser útil y se presentaron nuevos problemas como el aprovechamiento hídrico o el aprovechamiento de los recursos naturales o el uso de los ríos para fines distintos de la navegación.

Pero ya habían prendido en la realidad internacional este tipo de cooperación institucionalizada. Se fue perfeccionando hasta encontrarse con la figura de las organizaciones internacionales, esos entes internacionales que se dedican fundamentalmente a la cooperación internacional.

Sin embargo, últimamente se ha venido asociando la terminología de cooperación internacional con la de cooperación al desarrollo. De hecho tenemos un Ministerio de Asuntos Exteriores que ha cambiado el nombre al de Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por visualizar que uno de sus más importantes objetivos es la cooperación al desarrollo. Nuestra Agencia Española de Cooperación Internacional se centra casi monográficamente a la ayuda humanitaria o a la cooperación para el desarrollo.

Ello ha obligado a utilizar otros adjetivos para aquella vieja cooperación para la resolución de problemas comunes o para la cooperación en asuntos de interés general.

Es en el marco de Europa donde surge una nueva denominación para este tipo de cooperación, que ahora llamamos cooperación transfronteriza, que, como se sabe, no se trata de cooperación al desarrollo y donde se produce un plano de igualdad entre los cooperantes, porque de lo que se trata es de poner en común soluciones para problemas de interés de los cooperantes o para la ayuda a resolver problemas puntuales de cualquiera de las partes.

No es que sea una cooperación totalmente novedosa, ya que

«desde finales de los años cincuenta, varios grupos pioneros de regiones fronterizas, principalmente de las fronteras escandinavas, germano-holandesa y germano-franco-suiza, han venido iniciando y desarrollando la cooperación transfronteriza de manera organizada, con la intención de salvar las barreras históricas, compensar los desequilibrios y los problemas de carácter periférico causados por el efecto de barrera de las fronteras nacionales, y abordar gran cantidad de inversiones erróneas y absurdos cotidianos fruto de la falta de coordinación entre las actividades de las autoridades nacionales».<sup>1</sup>

En este sentido, también España y Portugal han constituido un ejemplo de relevancia que ha permitido desarrollar toda una política de cooperación transfronteriza, impensable sólo hace unos años.

En este sentido comparto plenamente las palabras del Profesor Andrés Santiago Suárez en el discurso que pronunció con motivo de su investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Sevilla el 28 de mayo de 1997,

«el progreso económico y social de los pueblos depende más de su capacidad de organización para realizar en común actividades de interés social o colectivo que del mero esfuerzo individual, por muy abnegado e importante que éste sea, cuando es realizado de forma anárquica, sin contar con el concurso de organizaciones *ad-hoc*».

## 2. ASPECTOS GENERALES

Por todos es sabido que, históricamente, las relaciones entre España y Portugal no han sido precisamente un ejemplo de cooperación.<sup>2</sup> Baste señalar que nuestras relaciones se regían por un Tratado de Amistad y No agresión, de 17 de marzo de 1939, cuyo rótulo nada más, da idea del tipo de relaciones que la sustentaban. Era uno Tratado altamente político y centrado en materias de seguridad, que era entonces lo que les interesaban a los dos Estados. Fue conocido como Pacto Ibérico.<sup>3</sup>

Es verdad que luego se le añadieron varios Protocolos, como el firmado el 29 de julio de 1940, el de 20 de septiembre de 1948 y el de 22 de mayo de 1970, pero que seguían enmarcados en los mismos temas.<sup>4</sup>

Obviamente que hubo otros muchos tratados específicos sobre otras cuestiones durante toda la época franquista, pero ninguno de carácter general hasta que en se firmó el 22 de noviembre de 1977, el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal.<sup>5</sup> Es verdad que 1977 fue un año de importantísimos tratados para España, donde se normalizan e, incluso, democratizan la mayoría de las relaciones de España con sus vecinos y con las instituciones internacionales. De hecho es el año en que España ingresa en el Consejo de Europa, o donde se firman la mayoría de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, etc. etc.<sup>6</sup>

Es curioso señalar que hasta 1977 España y Portugal no tuvieron un Tratado general de Amistad y Cooperación.<sup>7</sup>

El propósito, a efecto de los aspectos que nos interesan aquí, es fortalecer los vínculos de solidaridad, basado en intereses comunes. Como puede verse, estamos en el campo de la cooperación, como modelo de relaciones bilaterales. Ahora bien, en aquellos tiempos no se pensaba más que en las relaciones bilaterales, hechas de Estado a Estado. De hecho el artículo 1º deja claro que la cooperación se establece en un plano bilateral y en un plano multilateral, en el marco de las organizaciones internacionales a las que los dos Estados pertenecen.

Por supuesto se trataba de un Tratado-Marco y dejaba evidencia de la existencia de numerosos tratados existentes para la cooperación en diferentes aspectos, señalándose también que

«1. (...) las Partes Contratantes estimularán el desarrollo equilibrado y mutuamente ventajoso de sus relaciones económicas, especialmente en los sectores de la industria, del comercio, la minería, la agricultura, la pesca, los transportes y el turismo, teniendo en cuenta su encuadramiento en el contexto multilateral y en armonía con los objetivos que ambos países persiguen en el ámbito de los grandes espacios económicos. 2. Se adoptarán las medidas necesarias para promover el máximo incremento y diversificación de los intercambios comerciales entre ambos países y se concederá el trato más favorable posible a los productos de interés en el comercio hispano-portugués, teniendo en cuenta los compromisos internacionales de cada país y las necesidades del desarrollo de las respectivas economías» (art. 4).

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet*

Como puede observarse, se estaban concediendo mutuamente algo muy importante que es lo que los internacionalistas llamamos la cláusula de la nación más favorecida, es decir, el mejor trato posible para cada una de las Partes.

Pero el Tratado no se limitaba exclusivamente al área comercial. Extendía sus redes hacia los intercambios culturales, universitarios, académicos, científicos, tecnológicos, militares, etc. etc. Tanto es así, que se propuso la creación de un Consejo para la Cooperación hispano-portuguesa, presidido por los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países y que se reúne una vez al año, alternativamente en Madrid y Lisboa, para hacer el seguimiento de esta cooperación.

### **3. LAS OBLIGACIONES PARTICULARES DE LA COOPERACIÓN**

Además de las obligaciones generales en el marco del Acuerdo General de Amistad y Cooperación de 1977, España y Portugal vienen celebrando tratados bilaterales para la gestión concretas de intereses comunes. Estoy pensando en temas fronterizos, de comunicaciones, de seguridad, de aprovechamiento hídrico, de prevención de riesgos medioambientales, etc.

Y estoy pensando en estos temas porque son los que más afectan a las relaciones de cooperación entre los dos Estados, consecuentemente entre sus zonas geográficas de contacto. En efecto, y en el marco geográfico donde estamos, estos son temas de enorme importancia. Por ello, quizás, han centralizado las relaciones bilaterales en los últimos tiempos. Prueba de ello son los recientes acuerdos sobre la Comisión Bilateral para la Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales, o la creación de patrullas mixtas con el objetivo de reprimir la criminalidad, la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, estupefacientes y armas, ambos acuerdos tomados el 19 de noviembre de 2005 en la Cumbre bilateral Ibérica España-Portugal.<sup>8</sup>

De entre todos ellos, permítaseme una valoración especial de los Tratados relacionados con el río Guadiana.

Hay que remitirse a 1968. En esa fecha se firmó el Convenio entre España y Portugal para regular el uso y el aprovechamiento hidráulico de los tramos internacionales de los ríos Miño, Limia, Tajo, Guadiana, Chanza y sus afluentes, firmado el 29 de mayo de 1968<sup>9</sup> y sus Protocolos Adicionales así como los demás actos jurídicos de interpretación, aplicación y desarrollo de los Convenios y sus Protocolos Adicionales.<sup>10</sup>

En este Tratado se creó una Comisión de Ríos Internacionales. No hay que olvidar que el Río Guadiana es un río internacional, es decir, que hace frontera o que es de aprovechamiento conjunto entre dos o más Estados. Esta Comisión se conoce como Comisión hispano-portuguesa para regular el uso y el aprovechamiento de los ríos Internacionales en sus Zonas Fronterizas, creada en los términos del artículo 17 del Convenio de 1968.

Más adelante se haría el Convenio sobre cooperación para la protección y

*La obligación internacional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal...*

el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho *ad referendum* en Albufeira el 30 de noviembre de 1998,<sup>11</sup> que se hace en el marco del Derecho Internacional y Comunitario sobre medio ambiente y del aprovechamiento sostenible del agua y del Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España de 22 de noviembre de 1977. Su objetivo fundamental sería coordinar las acciones para promover y proteger el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, las relativas al aprovechamiento sostenible de esas aguas y aquellas que contribuyan a mitigar los efectos de las inundaciones y de las situaciones de sequía o escasez.

Véase un buen ejemplo de cooperación internacional donde estarían implicadas todas las administraciones, tanto centrales como periféricas, todo tipo de instituciones, empresas, sociedad civil etc. etc. Tanto es así que las Partes se comprometen a intercambiar información sobre la legislación, estructuras organizativas y prácticas administrativas con el objeto de incrementar la eficacia del Convenio.

Pero esto se hace ya cuando han cambiado muchas cosas en el orden internacional. Especialmente, por el tema que nos preocupa ahora mismo, dado que ya había aparecido un nuevo concepto de cooperación: la cooperación transfronteriza.

#### **4. LA APARICIÓN DE UN NUEVO CONCEPTO DE COOPERACIÓN: LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA**

Dado que la cooperación internacional empezaba a tener una connotación relacionada con el desarrollo y empezaban los balbuceos de una cooperación más próximas entre entidades que, siendo estatales, no tenían competencias en materia de relaciones exteriores, además de observarse el marco de intercambios en zonas fronterizas caracterizadas por la armonía política, social y económica, se empezó a necesitar instrumentos jurídicos que fundamentaran ese tipo de cooperación, si no novedosa en el marco de los hechos, si en el marco del derecho.

La iniciativa la tuvieron, como casi siempre, los nórdicos. En 1977, se firmó el Acuerdo del Consejo Nórdico sobre cooperación transfronteriza entre municipios pero se limitaba al ámbito de dicho Consejo.

Necesariamente esto tuvo que hacerse en el marco europeo, que era donde esa armonía política, social y económica permitía este tipo de cooperación. Ahora bien, no comienza en la Unión Europea sino en el Consejo de Europa.

Hoy día, designa, tal como ha sido definida en el Tratado bilateral de España y Portugal sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002, que veremos más adelante, como el

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet

«conjunto de formas de concertación que tengan como objetivo incrementar y desarrollar las relaciones de vecindad entre instancias y entidades territoriales que se encuentren bajo jurisdicción de las Partes y que se lleven a cabo en el ámbito de asuntos de interés común y en la esfera de sus competencias», o como la define ARFE, la Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas, cuando dice que la *cooperación transfronteriza* es la «cooperación directa de vecindad entre las instituciones regionales y locales a lo largo de una frontera, en todos los ámbitos de la vida y con la implicación de todos los actores».<sup>12</sup>

Los objetivos de la creación de esta nueva fuente de cooperación, tal como recogía el citado documento de ARFE, era

«la superación de obstáculos ligados a la existencia de fronteras y de sistemas distintos, la creación de zonas transfronterizas para la economía y los servicios, la reducción de la frontera nacional a un simple límite administrativo y, a largo plazo, la transformación de la posición periférica de las regiones fronterizas con respecto al territorio nacional en una posición central en la Unión Europea. Desde el punto de vista de su influencia, la cooperación transfronteriza comprende todos los sectores de la vida cotidiana: vivienda, empleo, ocio, cultura, vida social, transportes, medio ambiente, etc.».<sup>13</sup>

Obviamente, cuando ARFE se refiere a la posición periférica de las regiones fronterizas no lo hace en el sentido de regiones ultraperiféricas de la Unión Europea,<sup>14</sup> sino de regiones periféricas respecto a sus propios países.

Obviamente, el problema de la cooperación transfronteriza va a ser la dimensión estructural, que suponga un apoyo a la misma y esto supondrá, necesariamente, una institucionalización. Tendremos ocasión de ver las plataformas que se han creado para desarrollar este tipo de cooperación. Los obstáculos que se han ido encontrando en este camino, como ha puesto de manifiesto la propia ARFE, han sido los siguientes:

- las administraciones nacionales muestran gran diversidad de sistemas, en especial en lo relativo a los poderes (jurisdicción, competencias), los recursos (financieros y humanos) y las tradiciones decisorias de las autoridades locales y regionales;
- el principio de la *loi unique* es de aplicación a los procedimientos legales regidos a la vez por el Derecho público y el Derecho privado, lo que en términos concretos significa que la personalidad jurídica puede derivarse tan sólo de un único cuerpo legal;
- las restricciones aplicables en numerosos casos a las autoridades locales o regionales en lo que se refiere a la transferencia de competencias y responsabilidades a organismos transfronterizos (y en general a cualquier tipo de organismo), tanto contando como sin contar con la aprobación de las autoridades nacionales».<sup>15</sup>

Por ello, una de las cuestiones más importante a conocer en este marco es, precisamente, el sistema institucional de cada Parte, que en el caso de España y Portugal son profundamente asimétricos, debido al descentralismo adminis-



*La obligación internacional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal...*

trativo, tanto competencial como institucional de España y el centralismo portugués.

## NOTAS

1. Ver el Doc. *Aspectos Institucionales de la Cooperación Transfronteriza*, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, marzo de 1999, p. 4 ([http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst\\_asp\\_99.es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst_asp_99.es.pdf)).

2. Para ver una panorámica de esta cooperación histórica, véase CABERO DIÉGUEZ, Valentín: *Iberismo y Cooperación – Pasado y futuro de la Península Ibérica*, Secretaría general, Universidad de Salamanca, 2002. Se trata de la Lección Inaugural del Curso 2002-2003.

3. Para más detalles, ver RODRÍGUEZ GAROZ, Raquel: *Geopolítica crítica: el Pacto Ibérico de 1939. Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de octubre de 2005, vol. IX, núm. 198. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-198.htm> [ISSN: 1138-9788].

4. Para un estudio más detallado del hecho fronterizo en el contexto bilateral hispano-portugués, véase ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO: *El hecho fronterizo en el contexto de las relaciones bilaterales hispano-portuguesas*, en ARENAL, Celestino del (Ed.): *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas d la Asociación Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1987.

5. BOE nº 128/1978, de 30 de mayo, pp. 12433 y ss.

6. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio: *La institucionalización de España en la sociedad internacional*, en MARIÑO FERNÁNDEZ, Fernando (coord.): *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI – Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Editorial Trotta, Madrid, 2002, pp. 319-332.

7. Este Tratado tendría posteriormente un Protocolo al Tratado de amistad y cooperación hispano-portugués de 22 de noviembre de 1977, de 12 de noviembre de 1983.

8. Esto como complemento al Acuerdo sobre persecución transfronteriza, de 30 de noviembre de 1998 (BOE: 18 de febrero de 2000).

9. BOE de 22 de abril de 1969

10. Por ejemplo, Convenio para la construcción de las obras de mejora de la barra del Guadiana, de 20 de junio de 1969 (BOE: 15 de septiembre de 1970), o el Convenio para la construcción de un puente internacional sobre el río Guadiana, de 2 de abril de 1970 (BOE: 6 de noviembre de 1970) o el Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas. Protocolo adicional, de 30 de noviembre de 1998 (BOE: 12 de febrero de 2000).

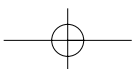
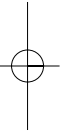
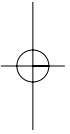
11. BOE de 12 de febrero de 2000.

12. ARFE (Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas): *Documento de Trabajo sobre la iniciativa INTERREG de la UE y sus futuros desarrollos*, diciembre 1997, p. 2 ([http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/interreg\\_97.es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/interreg_97.es.pdf)).

13. *Ibidem*, p. 6.

14. En este sentido, España solo cuenta con una región ultraperiférica, las Islas Canarias. Véase la *Comunicación de la Comisión, Estrechar la Asociación con las regiones Ultraperiféricas*, COM(2004) 343 Final, de 26 de mayo de 2004.

15. ARFE (Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas): *Aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza*, marzo de 1999, p. 4 ([http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst\\_asp\\_99.es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst_asp_99.es.pdf)).



## Capítulo II

# LA OBLIGACIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES EN LAS ZONAS FRONTERIZAS

*Rosa Giles Carnero*

### 1. INTRODUCCIÓN

El principio de prevención del daño medioambiental transfronterizo es uno de los principios rectores del actual Derecho Internacional del Medio Ambiente.<sup>1</sup> Como Philippe Sands ha señalado, este principio se desglosa en dos aspectos de forma que, por un lado, supone una obligación general de prevención del daño ambiental; mientras que, por otro, incluye la prohibición concreta de causar un daño ambiental transfronterizo.<sup>2</sup> Ambos aspectos resultan interconectados y provienen de la fundamentación del principio, por un lado, en el deber de actuar conforme a la diligencia debida de un buen gobierno y, por otro, en la regulación internacional sobre buena vecindad. Por lo tanto, puede señalarse que, conforme al Derecho Internacional Público, el Estado tiene la obligación de prevenir los daños ambientales como compete a un buen gobierno, al tiempo que aquellas actividades que, desarrolladas bajo su jurisdicción, puedan producir perjuicios fuera de sus fronteras.

El argumento que sostiene la existencia de una obligación de los Estados de prevenir los daños ambientales se sustenta así en el concepto mismo de soberanía tanto en su faceta interior como exterior. Diversos pronunciamientos jurisprudenciales se han ocupado desde muy pronto de los caracteres de

Rosa Giles Carnero

una obligación general de prevención. Entre ellos destaca el pronunciamiento del juez Max Huber en el caso Las Palmas, en el que ya se hizo referencia a la obligación de prevenir daños transfronterizos. En la decisión de este caso se señaló que la soberanía tiene como corolario la obligación de proteger en el propio territorio los derechos de otros Estados, en particular su derecho a la integridad e inviolabilidad. Por lo tanto, es el principio mismo de soberanía el que sirve de base para la existencia de una obligación general de prevención de daños transfronterizos. Por su parte, la conceptualización de la diligencia debida obtuvo su primera expresión jurisdiccional e internacional en el laudo arbitral de 1872, referido al caso Alabama. Ya desde aquel momento se estableció que la obligación de prevención de daños transfronterizos suponía que el Estado debe tomar todas las medidas que, de acuerdo con la diligencia debida, podrían ser esperadas de un «buen gobierno».

En materia ambiental estos postulados fueron recogidos en la sentencia arbitral relativa al caso de la Fundación de Trail de 1941, de forma que se han convertido en un referente esencial para la jurisprudencia internacional en este ámbito.<sup>3</sup> Recientemente y de forma reiterada, el Tribunal Internacional de Justicia ha señalado que

«la existencia de la obligación general de que los Estados velen por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no dañen al medio ambiente de otros Estados o zonas que estén fuera de su jurisdicción nacional forma parte ya del *corpus* de normas internacionales en materia de medio ambiente».<sup>4</sup>

Puede afirmarse, por tanto que nos encontramos ante un principio bien asentado en la doctrina y la jurisprudencia internacional, lo que no supone que esté exento de problemas en cuanto a su aplicación. La delimitación concreta del contenido de la obligación de prevención supone un arduo problema que va a tener importantes consecuencias a la hora de establecer su vulneración y posibles responsabilidades. En los apartados siguientes vamos a analizar estos problemas situándolos en el contexto concreto de la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo.

## 2. DELIMITACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE PREVENCIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL

El primer problema que surge a la hora de poder señalar las consecuencias concretas del principio de prevención ambiental en el marco de la cooperación transfronteriza en el sur de la frontera hispano-portuguesa, es delimitar su contenido concreto conforme al sistema jurídico internacional. El principio 21 de la *Declaración sobre el Medio Humano de Estocolmo* declaró en 1972 que los Estados tienen

*La obligación general de prevención de daños medioambientales...*

«la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción internacional».

En 1992, la *Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* de Río de Janeiro precisaría en su principio 2 que

«de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho internacional, los Estados tienen [...] la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción internacional».

La obligación de prevención supone, por tanto, el compromiso del Estado de desarrollar una acción de prevención ambiental dentro de su propio territorio que asegure que no se va a producir una internacionalización del daño ambiental. La consecución de determinados índices de calidad ambiental resultará totalmente necesaria para alcanzar este objetivo. En realidad, lo que se sustancia en este apartado es lo que debe entenderse como la diligencia debida conforme a un buen gobierno y en esta determinación tiene necesariamente que tomarse en cuenta la situación económica y social del Estado en particular.

En el caso de España y Portugal esta determinación debe facilitarse debido a la pertenencia de ambos Estados al proceso de construcción europea. La Política Comunitaria de Medio Ambiente tiene como finalidad general establecer un sistema comunitario de calidad ambiental, que resulta de obligada aceptación para todos los socios. La vulneración de la normativa de la Comunidad Europea tendrá como consecuencias aquellas previstas en el sistema jurídico comunitario, pero también puede decirse que servirán de base para poder determinar que el Estado implicado no actuó con la diligencia debida si de este incumplimiento deviene un daño ambiental transfronterizo. La normativa comunitaria actuaría así como parámetro de calidad ambiental básica que debe respetarse por parte de todos los Estados implicados.

Ahora bien, la obligación de prevención va a necesitar además una actuación específica de cooperación en la frontera como fórmula para evitar daños medioambientales. En este marco la diligencia debida debe sustanciarse en una obligación general de cooperar. De hecho, la práctica internacional muestra que la mejor fórmula para alcanzar la plena operatividad de esta obligación general es su concreción mediante el establecimiento de sistemas específicos de cooperación transfronteriza. De esta forma la diligencia debida queda concretada de este modo en la capacidad del Estado para establecer y desarrollar mecanismos concretos de cooperación. En este ámbito pueden insertarse diversos acuerdos internacionales establecidos entre el Reino de España y la República de Portugal desarrollados a partir del *Tratado de Amistad y Cooperación hispano-portugués* entre ambos Estados de 22 de noviembre de 1977.<sup>5</sup>

Mediante el Tratado de 1977 se estableció un marco flexible y dinámico dirigido a potenciar las relaciones de cooperación transfronteriza. Entre sus obje-

*Rosa Giles Carnero*

tivos concretos se incluyó el aprovechamiento racional de los recursos naturales, el desarrollo socioeconómico de las zonas fronterizas; y la mejora y el incremento de las vías de comunicación. De esta forma aparece como el principal marco en el que desarrollar un sistema de cooperación ambiental que permita el cumplimiento de la obligación de prevención de daños transfronterizos que atañe a ambos Estados.

La obligación de prevención suele utilizarse como fundamento para argumentar la existencia en el Derecho Internacional del Medio Ambiente de una serie de obligaciones procedimentales como son las de notificar, informar y consultar en los casos de riesgo ambiental inminente. En estos casos, lo que se pretende es que el Estado potencial víctima pueda estar informado y, con ello, tomar las medidas necesarias para paliar las consecuencias ambientales. El objetivo último sería el de minimizar los daños ambientales en la medida de lo posible y, de nuevo, aquí se facilita el cumplimiento de estas obligaciones si existe un sistema de cooperación institucionalizado que permita un diálogo fluido entre los Estados implicados.

Conforme al contenido del principio que hemos apuntado, aparece con claridad que la titularidad de la obligación de prevención es estatal. Sin embargo, a esto hay que añadir que se va a considerar que el Estado es responsable no sólo de los actos de sujetos públicos incluidos en el aparato central, sino también de los actos de sujetos privados respecto a los que no haya tomado las medidas legislativas y ejecutivas adecuadas y, de especial interés para el estudio que nos ocupa, de los actos de todas las administraciones públicas infraestatales.

En el contexto de las relaciones hispano-portuguesas surge en este contexto un problema adicional debido a la descentralización que opera en ambos sistemas nacionales a un mayor o menor grado. La descentralización puede afectar a dos ámbitos, por un lado la actividad necesaria para el cumplimiento de la obligación de prevención puede resultar de la competencia de las administraciones territoriales, de forma que aunque la titularidad de la obligación sigue siendo estatal la competencia para su efectivo cumplimiento recae en los poderes infraestatales. Por otro lado, los agentes que pueden provocar el daño ambiental en el contexto geográfico de la Comunidad Autónoma Andaluza y en el Algarve o el Alentejo es múltiple, de forma que pueden darse los siguientes supuestos: el daño puede generarse por la actuación de agentes públicos bajo la jurisdicción estatal; el daño puede generarse por la actuación de agentes públicos bajo la jurisdicción autonómica-regional; el daño puede generarse por la actuación de agentes privados que desarrollan una actividad regulada y controlada por la normativa estatal; y el daño puede darse por la actuación de agentes privados que desarrollan una actividad regulada y controlada por la normativa autonómica-regional.

La solución más eficaz para asegurar el cumplimiento de la obligación de prevención sigue siendo el de la cooperación, pero ésta no puede venir sólo de las relaciones de Estado a Estado sino que tiene que implicar a las administraciones territoriales. En el ámbito de la cooperación hispano-portuguesa

*La obligación general de prevención de daños medioambientales...*

la solución a esta necesidad de cooperación puede venir de la plena operatividad del *Tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales* de 3 de octubre de 2002, instrumento que está en vigor desde enero de 2004.<sup>6</sup> En este texto se establecen las bases operativas a través de las cuales canalizar la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales y, a partir de esta cooperación, pueden sentarse las bases para el cumplimiento efectivo de la obligación general de prevención de daños ambientales transfronterizos que compete a ambos Estados.

En este texto se desarrollan prioritariamente dos ámbitos que pueden asegurar la puesta en marcha de una labor preventiva ambiental. Por un lado, en el ámbito jurídico se prevé la posibilidad del establecimiento y desarrollo de los Convenios de Cooperación entre administraciones territoriales. Por otro y desde un punto de vista institucional, se establece una Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza y se prevé la posibilidad del establecimiento de Organismos de Cooperación.<sup>7</sup>

El análisis de la operatividad de estos instrumentos podrá dar una visión concreta de la actuación con la diligencia debida que es requerida por el Derecho Internacional general. De esta forma, se produce una descentralización en la actuación ambiental mientras se conserva la titularidad estatal de la obligación internacional. La plena operatividad del compromiso adoptado dependerá de la actuación de las administraciones territoriales situadas en Andalucía, Alentejo y Algarve y esta actuación es la que servirá de base para la evaluación de la diligencia debida en el cumplimiento de la obligación genérica de prevención del daño transfronterizo.

A esto debe añadirse que si ya hemos señalado que la Política Comunitaria del Medio Ambiente debe servir de contexto normativo para toda actuación nacional ambiental, en la que debe incluirse la desarrollada por las entidades territoriales, el sistema comunitario ofrece además un importante sistema de financiación. Primero mediante la iniciativa INTERREG y en la actualidad a través del nuevo objetivo de Cooperación Territorial Europea, el sistema comunitario va a dotar a la cooperación transfronteriza de una importante financiación en cuyo desarrollo tendrá que tenerse en cuenta la consecución de un desarrollo sostenible.

La evaluación de la diligencia debida queda condicionada, por tanto, por el sistema comunitario. Por un lado y como ya hemos planteado, por convertirse la Política Comunitaria de Medio Ambiente en un parámetro normativo fundamental a la hora de fijar los límites de calidad ambiental. Pero a esto se añade un sistema de financiación que en materia de cooperación transfronteriza establece un marco socioeconómico que tiene que condicionar la evaluación de la eficacia debida en orden a la actuación de prevención ambiental que desarrollen las entidades territoriales. II. Los problemas para la determinación de la vulneración de la obligación de prevención ambiental.

Ya se ha señalado que la obligación de prevención del daño ambiental presenta un carácter general, por lo que resulta difícil precisar su contenido. La consecuencia clara de esta delimitación es que también resultará complicado

*Rosa Giles Carnero*

fijado señalar su vulneración en aquellos casos en los que se haya producido un daño ambiental. Una vez más la respuesta a este interrogante tendrá que darse con un examen particularizado de cada caso, de forma que se hace necesario un análisis de las causas de cada daño ambiental que determine si puede considerarse que el Estado ha cumplido con la diligencia debida en el desarrollo de su obligación internacional de prevención. De nuevo la situación económica y sociológica específica de cada Estado en cada momento modulará la evaluación a la que su actuación debe ser sometida lo que introduce, sin duda, un amplio margen de complejidad a la hora de detectar un incumplimiento de la obligación de prevención del daño transfronterizo.

Como José Juste Ruíz ha señalado «el principio de prevención del daño ambiental transfronterizo sin duda inspira y vertebra el Derecho internacional del medio ambiente y constituye una obligación jurídicamente exigible, susceptible de generar responsabilidad en el caso de violación. Sin embargo, hay que reconocer que la generalidad misma del principio de que se trata hace difícil que su exigencia pueda resultar operativa en los diferentes casos concretos, en su infinita variedad».<sup>8</sup> De esta forma, una vez más el juicio que permita valorar la vulneración de la obligación de prevención va a venir del examen de las condiciones en las que se haya desarrollado la cooperación internacional entre los Estados implicados.

Es por ello que la evaluación de la efectividad de los mecanismos de cooperación que serán analizados en el apartado siguiente es el instrumento que puede permitir la valoración del cumplimiento de la obligación de prevención. A esto hay que añadir que, si se hubiera determinado la vulneración de la obligación de prevenir el daño medioambiental transfronterizo, la titularidad de la responsabilidad sería de nuevo estatal y es al Estado a quien corresponde la obligación internacional de reparación. Sin embargo, aquí de nuevo se generan problemas ante el hecho de la descentralización operada en España y, en menor medida, en Portugal. Por un lado, las actuaciones o la omisión de ellas que han llevado a la conclusión de una vulneración de la obligación estatal de prevenir pueden venir del ámbito de competencia de las entidades territoriales; por otro; puede que sean estas entidades las titulares de las competencias necesarias para llevar a cabo de forma directa las acciones de reparación.

En estos supuestos los problemas señalados en el apartado siguiente vuelven a ser relevantes, ya que será de nuevo el establecimiento de cauces eficaces de cooperación ambiental los que permitan la realización efectiva de la obligación de reparación.

#### **4. EVALUACIÓN**

Mientras que la obligación de prevención del daño transfronterizo ambiental aparece como una de las más asentadas en el Derecho Internacional del Medio Ambiente, su concreción no resulta fácil y remite necesariamente a la



*La obligación general de prevención de daños medioambientales...*

evaluación de los mecanismos de cooperación establecidos entre los Estados limítrofes.

En el caso de España y Portugal y debido a la descentralización operada en ambos Estados, resulta necesario el establecimiento de mecanismos de cooperación entre las entidades territoriales transfronterizas como medio para el cumplimiento efectivo de la obligación estatal de prevención ambiental. Las entidades territoriales son aquellas que ostentan las competencias y los medios más adecuados para el desarrollo de una acción de prevención ambiental que permita un adecuado cumplimiento de la obligación ambiental. Para el desarrollo de esta cooperación van a surgir una serie de problemas en cuanto a su cobertura jurídica cuyos intentos de solución van a ser analizados en el apartado siguiente.

## 5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

JUSTE RUÍZ, José: *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGrawHill, Madrid, 1999.

SANDS, Philippe: *Principles of Internacional Environmental Law*, Manchester University Press, 1995.

## NOTAS

1. Ver en este sentido José JUSTE RUÍZ, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, ps. 72 y ss.

2. Ver Philippe SANDS: *Principles of Internacional Environmental Law*, Manchester University Press, 1995, ps. 190 y 194.

3. *Trail Smelter Case*, USA v. Canada, Award of April 16, 1938 and March 11, 1941. *RIAA*, vol. III, p. 1965.

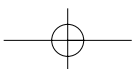
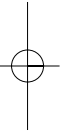
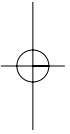
4. Ver la reiteración de esta afirmación que se produce en el Dictamen del Tribunal de Justicia relativo a *La licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, de 8 de julio de 1996, par. 29 y en su sentencia en el asunto de la presa de Gabčíkovo entre Hungría y Eslovaquia, de 25 de septiembre de 1977, par. 140 y ss.

5. Ver BOE de 30 de mayo de 1978. Es de destacar la creación con base en el artículo 9 de este texto del Consejo para la Cooperación hispano-portuguesa, organismo que funciona desde 1979 y cuya función es supervisar la aplicación del Tratado.

6. Ver BOE de 12 de septiembre de 2003.

7. Un mayor estudio de los elementos positivos y los límites de este instrumento se contienen en el apartado siguiente dedicado al estudio de la cooperación ambiental.

8. Ver *op. cit.*, *Derecho Internacional...*, p. 73.



### Capítulo III

## **LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD. RELEVANCIA DE LA PROTECCIÓN CIVIL**

*Pedro Ríos Calvo*

### **1. INTRODUCCIÓN**

El significado de seguridad es discutido hoy en día en todo el mundo, como también lo son las políticas que puedan hacer a las sociedades más seguras y los factores que generan inquietud, temor e inseguridad entre los ciudadanos y entre los Estados.

La seguridad es una condición necesaria e indispensable para el funcionamiento de una sociedad democrática, constituyendo al mismo tiempo uno de los criterios más relevantes para asegurar la calidad de vida. A su vez, la seguridad, tanto en su concepto como en su operatividad, es un problema complejo que afecta fundamentalmente a la sensación subjetiva de las personas, y también al comportamiento y actividades de relación de estas en sociedad, y que además, tiene una influencia urbana de tipo transversal: institucional, económica y social.

Para el Estado democrático la libertad y la seguridad son conceptos complementarios, pues mientras la libertad permite el control de la arbitrariedad, la seguridad permite asentar la libertad<sup>1</sup> y su ejercicio por los ciudadanos.

El concepto de seguridad ha evolucionado a lo largo del tiempo, en la medida en que la sociedad ha evolucionado y las relaciones de convivencia se han hecho más complejas. Así, del primitivo concepto liberal de orden público recogido en el articulado de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciu-

Pedro Ríos Calvo

dadano de 1789,<sup>2</sup> se ha dado paso a otros conceptos como el de seguridad pública, seguridad ciudadana, o más recientemente, el de seguridad humana.

En nuestro texto constitucional aparecen las expresiones *orden público*,<sup>3</sup> *seguridad ciudadana* y *seguridad pública*, si bien la presencia de la primera es de tipo residual, y estaría más relacionada con la noción de paz social o ausencia de desórdenes.

*Seguridad ciudadana* es la expresión recogida en nuestro texto constitucional al hablar de las funciones de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad,<sup>4</sup> aunque resulta curioso que en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dicha expresión solamente es mencionada cuando se refiere a las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado,<sup>5</sup> y no a las de las Autonómicas o Locales. Este término estaría más directamente relacionado con el tránsito de súbditos a ciudadanos desde los orígenes del Estado de Derecho tras la revolución francesa, y con el propio hecho de la vida en las ciudades y la necesidad de garantizar en las mismas el libre ejercicio de los derechos y de las libertades.

Seguridad ciudadana es un concepto con un gran componente de subjetividad, donde se tiene en cuenta la sensación que tienen los ciudadanos de poder ejercer sus derechos en libertad. Además del componente subjetivo, también existe un sentimiento colectivo, principalmente relacionado con la ausencia o escasez de seguridad, es decir, la inseguridad ciudadana. También, cuando se utiliza este término, por lo general se está haciendo referencia a un modelo concreto de seguridad, donde la participación del ciudadano tiene una gran importancia en la elaboración de las políticas de seguridad, y para verificar o proponer ajustes en las mismas.

La expresión *seguridad pública* aparece también recogida en nuestro texto constitucional, como una de las competencias que tiene en exclusiva el Estado.<sup>6</sup> Según la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,<sup>7</sup> corresponde el mantenimiento de esta competencia en exclusiva del Estado al Gobierno de la Nación, con la participación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Este mantenimiento de la seguridad pública, lo realizan las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que dependen de ellas.

Las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, deben entenderse también encuadradas dentro de la seguridad pública, la cual, en interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, constituye una competencia concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas.<sup>8</sup>

También aparece la expresión seguridad pública en la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa,<sup>9</sup> cuando afirma en el primero de los *considerando* que

«el pleno ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y por otros instrumentos nacionales e internacionales, supone necesariamente la existencia de una sociedad en paz que disfrute del orden y de la seguridad pública».

*La cooperación transfronteriza en términos de seguridad...*

El concepto de más reciente aparición es el de *Seguridad Humana*, y tiene un alcance que trasciende a sociedades concretas y a los propios Estados, situando el debate sobre la seguridad en torno a lo que demanda realmente la humanidad, y no sólo a lo que interesa o percibe parte de ella. Este concepto pone el acento en la gente y en las comunidades, particularmente en aquellos que se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad, entre las cuales la marginalidad tiene una gran importancia.

Aunque este concepto de Seguridad Humana ya era utilizado en el ámbito de investigaciones relacionadas con la paz,<sup>10</sup> su verdadera divulgación a nivel internacional ocurrió en el año 1994, cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) centró su *Informe de Desarrollo Humano* en dicho concepto. Para este organismo, la inseguridad humana está íntimamente relacionada con la vulnerabilidad de las personas, y ésta a su vez tiene una estrecha vinculación con el desarrollo.

El PNUD sistematizaba inseguridades globales, citando entre otras el crecimiento demográfico, las migraciones descontroladas, el deterioro medioambiental y el terrorismo internacional. A su vez, identificaba las siguientes dimensiones de la seguridad: económica, financiera, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de género, comunitaria y política.

En el año 1998, Canadá y Noruega consideraron la necesidad de crear una red de Seguridad Humana (Human Security Network). Esta red tendría como objetivo principal salvaguardar el centro vital de todos los seres humanos de las amenazas críticas que escapan a su control, como son las crisis financieras, las reducciones de prestaciones sociales, el terrorismo, la contaminación, etc. El Programa de Acción para una Cultura de Paz, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 1999, también recoge los objetivos de la Seguridad Humana.<sup>11</sup>

Actualmente, además de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, nuevos actores están adquiriendo notoriedad y relevancia cuando se habla de seguridad, como es el caso de la *seguridad privada*, que aunque regulada por Ley,<sup>12</sup> en opinión de algunos autores, el auge que está tomando en nuestro país y en los países de nuestro entorno la seguridad privada, supone una dejación generalizada de responsabilidades por parte de los poderes públicos en relación con uno de los cometidos fundamentales de estos: la salvaguarda del orden público.<sup>13</sup>

En términos de seguridad, la existencia de fronteras, las barreras burocráticas y las desigualdades socioeconómicas, suponen serios contratiempos para asegurar ese espacio común donde los ciudadanos puedan ejercer libremente su derechos y libertades. Por ello, se entiende que la cooperación transfronteriza debe tener por objeto reducir los inconvenientes de la existencia de fronteras.

## **2. LA COOPERACIÓN POLICIAL TRANSFRONTERIZA EN EUROPA**

Pedro Ríos Calvo

El 14 de junio de 1985 se firmó un Acuerdo en la ciudad luxemburguesa de Schengen, relativo a la supresión progresiva de los controles en fronteras comunes, el cual iba a tener una gran trascendencia para el futuro de la Unión Europea. Los Estados Parte de este Acuerdo, conocido como Acuerdo de Schengen de 1985, inicialmente fueron la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos. El Convenio de Aplicación de este Acuerdo, fue firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, y en el mismo se prevé la supresión completa y vinculante de los controles de las personas en las fronteras comunes de las Partes Contratantes.

Todos los Estados miembros de la Unión Europea pueden adherirse al Convenio de Aplicación de Schengen, el cual comenzó a aplicarse el 26 de marzo de 1.995 en España,<sup>14</sup> Portugal,<sup>15</sup> Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos.

Esta supresión de controles en fronteras comunes, podría llevar asociada una merma en la eficacia de las funciones encomendadas a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los países afectados, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, y para paliar estos déficits de seguridad, el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen establece una serie de mecanismos de cooperación policial reforzada.<sup>16</sup>

Para resolver las posibles controversias en la interpretación de conceptos que pudieran no tener la misma significación jurídica en todas las Partes Contratantes, así como para evitar posibles interpretaciones divergentes del mismo concepto, se elaboró un «Vademécum de Cooperación Policial», en el cual cada Parte informa de lo que en su territorio significan dichos conceptos,<sup>17</sup> así como las disposiciones concretas para que los mecanismos de cooperación policial se pudiesen llevar a efecto. También se establecen los puntos de contacto para intercambio de informaciones, transmisión de solicitudes, autoridades competentes para resolverlas, etc.

Aunque el contenido del Vademécum no es un cuerpo de normas jurídicas de obligado cumplimiento, en él se recogen informaciones necesarias para todos los que en algún momento puedan participar en alguna de las formas de cooperación previstas en el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen.

La cooperación policial reforzada, como se dice en párrafos anteriores, constituye una de las medidas compensatorias más importante, de entre las previstas en el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, para compensar los déficits de seguridad que podrían resultar de una supresión de los controles en las fronteras comunes. En esta cooperación policial, de forma particular, se prevé lo siguiente:

- Asistencia mutua a efectos de prevención y de investigación de hechos delictivos
- Intensificación de la cooperación policial en las regiones fronterizas sobre la base de acuerdos bilaterales
- Vigilancia transfronteriza
- Persecución

*La cooperación transfronteriza en términos de seguridad...*

- Comunicación de información en casos particulares para reprimir infracciones futuras, prevenir infracciones o prevenir peligros para el orden y la seguridad públicos
- Intercambio de información para efectuar de manera eficaz los controles y la vigilancia en las fronteras exteriores
- Envío de funcionarios de enlace
- Creación y mantenimiento de un sistema de información común

Con respecto a la asistencia recíproca de las fuerzas de seguridad con competencia para prevenir e investigar delitos, consagrado como principio en el que se basa la cooperación policial transfronteriza en la Unión Europea, las solicitudes para poder efectuar esta asistencia deben ajustarse a los siguientes requisitos:

- Deberá estar autorizado por el Derecho nacional
- Deberá circunscribirse a los límites de competencia de los servicios interesados
- En particular, no deberá tratarse de una solicitud que sea competencia de las autoridades judiciales
- No deberá implicar la aplicación de medidas coercitivas para la ejecución de la solicitud
- Si se trata de datos escritos, no deberán utilizarse como prueba hasta que no se disponga de una autorización de las autoridades judiciales extranjeras
- Deberá pasar a través del órgano central, salvo casos de urgencia
- La intensificación de la cooperación policial en las regiones fronterizas, debe realizarse sobre la base de acuerdos bilaterales, de acuerdo a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 39 del Convenio de Aplicación.
- La vigilancia transfronteriza, prevista en el artículo 40 del Convenio de Aplicación, permite a los servicios de policía que actúen dentro del límite de sus competencias materiales y en unas condiciones estrictamente definidas, continuar en el territorio de otro Estado Schengen una cooperación de vigilancia iniciada en su país. Para ello, el país que solicita la asistencia deberá presentar previamente una solicitud de asistencia judicial, salvo en casos especialmente urgentes en los que podrá presentarse inmediatamente después de cruzar la frontera.

Entre los requisitos para la vigilancia transfronteriza,<sup>18</sup> existen algunos que son exclusivos para llevarla a cabo en caso de urgencia. Entre estos requisitos exclusivos existe una lista cerrada de hechos delictivos, de los cuales destacamos, por la importancia que pueden tener en la cooperación transfronteriza entre Andalucía y las regiones del Algarve y Alentejo de Portugal, el incendio provocado y el transporte de residuos tóxicos y nocivos, los cuales tienen una indudable relación con el medio ambiente y la protección integral del mismo.

El derecho de persecución<sup>19</sup> consiste en la posibilidad que tienen los agen-

*Pedro Ríos Calvo*

tes que, en su país, estén persiguiendo a una persona, de proseguir la persecución en el territorio de otro Estado miembro que tenga frontera común con su país. Esta posibilidad, que no requiere autorización previa, está supeditada al cumplimiento de unos requisitos y se ejerce con arreglo a unas modalidades muy precisas. Alguno de estos requisitos y modalidades han sido precisados por cada Estado mediante una declaración unilateral sobre el tipo de infracción que puede dar lugar a este procedimiento, sobre el derecho de detención y sobre las eventuales limitaciones y tiempo impuestas a la persecución.

Entre los requisitos necesarios para el ejercicio del derecho de persecución, de la lista de hechos delictivos destacamos por su importancia, además de los dos enumerados para la vigilancia, el delito de fuga a raíz de un accidente con resultado de muerte o heridas graves. Se aplicarán las siguientes disposiciones en relación con la ejecución de la persecución:

- El agente ha de actuar respetando el Derecho del país en cuyo territorio esté actuando y obedecer las órdenes de las autoridades locales competentes.
- La persecución cesará si se solicita.
- La persecución se realizará exclusivamente por las fronteras terrestres.
- El agente llevará consigo durante la vigilancia su tarjeta acreditativa y será fácilmente identificable (uniforme, brazalete, vehículo).
- El agente podrá llevar su arma de servicio pero estará prohibida su utilización excepto en caso de legítima defensa.
- Estará prohibida la entrada en los domicilios y los lugares donde el público no tenga acceso.
- Toda persecución, independientemente de su resultado, entrañará la presentación de los agentes ante las autoridades locales competentes, que podrán exigir que los agentes permanezcan a su disposición y colaboren en la investigación que resulte de la operación, incluidos los procedimientos judiciales.
- Si la persona detenida no tuviera la nacionalidad del país en cuyo territorio se haya procedido a su detención, será puesta en libertad a más tardar seis horas después de dicha detención, a no ser que las autoridades locales competentes hubieran recibido previamente una solicitud de detención provisional a efectos de extradición (sin contar las horas entre media noche y las nueve de la mañana).
- Respecto a su presentación ante las autoridades locales, las personas detenidas sólo pueden ser sometidas a un registro de seguridad. Se pueden poner esposas y aprehender los objetos transportados.

En algunas Partes Contratantes, la persecución está limitada en el tiempo o en el espacio. Además, los agentes pueden interrogar sólo en algunos Estados.

Por lo que se refiere al Reino de España, en su frontera común con la República Portuguesa, se ajustará a los siguientes requisitos:



*La cooperación transfronteriza en términos de seguridad...*

- Los agentes que realizan la persecución no pueden detener a la persona perseguida.
- Los agentes que realizan la persecución pueden perseguir a la persona hasta 50 kilómetros más allá de la frontera española en el territorio de España o el derecho de persecución se limita a un periodo máximo de dos horas.
- La persecución se limita a las personas que han cometido una de las infracciones a que hace referencia la letra a) del apartado 4 del artículo 41 del Convenio de Aplicación.

Por lo que se refiere a la República Portuguesa, en su frontera común con el Reino de España, los requisitos son los mismos, por acuerdo bilateral firmado entre ambos países, como se verá posteriormente.

Los conceptos que puedan dar lugar a interpretaciones jurídicas distintas en materia de vigilancia y persecución, también quedan definidos para cada Estado Parte. Así, el concepto de arma de servicio, para el Reino de España es

«el arma de fuego portátil, corta o larga, de cualquier calibre o modelo, que según la normativa vigente, ha de portar el personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado durante la prestación del Servicio, y que posea escudo, punzonado, numeración, o cualquier otro signo que la identifique como de dotación Reglamentaria».

España mantendrá el principio de reciprocidad a la hora de autorizar portar determinadas armas en territorio español, con ocasión de operaciones de persecución o vigilancia transfronteriza que realicen los miembros de las Fuerzas de Seguridad de los Países Schengen.

Para la República Portuguesa, el arma de servicio es

«la que reúne las condiciones mínimas de seguridad para la defensa los agentes ejecutores de la acción de vigilancia (pistolas de hasta el calibre 9mm inclusive, y revólveres de cualquier calibre cuyo cañón no sobrepase en cualquiera de los casos los diez centímetros ó 4 pulgadas de tamaño)».

El concepto de legítima defensa, para que el que cada Estado Parte dispone de una amplia jurisprudencia, el Convenio cita este concepto en estrecha relación con la autorización para usar el arma reglamentaria, y además deberá reunirse al menos las tres condiciones siguientes:

- La existencia de una agresión ilegítima y actual contra la integridad física, el honor o el bien del agente o de un tercero; por «ilegítima» se entenderá, en este caso, aquella agresión no impuesta, ni autorizada por una norma.
- La proporcionalidad o necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla.
- Que la situación de peligro no haya sido querida, o provocada sufi-

Pedro Ríos Calvo

cientemente por parte del defensor, y la reacción de éste no pueda ser evitada.

El concepto de domicilio tiene el siguiente significado en el Reino de España y en la República Portuguesa:

Reino de España:

«Todo espacio cerrado destinado por el morador a desarrollar una actividad humana con exclusión de otras personas».

República Portuguesa:

«El domicilio es, en la acepción procesal penal y constitucional, la residencia de una persona, o sea, el local ocupado regularmente o accidentalmente por una persona, sea un inmueble o no, para vivir en él, solo o con otros, en privado. No incluye, por tanto, el denominado domicilio profesional y mucho menos las sedes o instalaciones de personas colectivas, pero sí las tiendas de campaña, roulottes, y las habitaciones de los hoteles y pensiones».

Para la comunicación de información<sup>20</sup> dentro de la cooperación policial transfronteriza, los Estados Partes designan a las autoridades centrales a través de las cuales se efectúa la misma. En casos particularmente urgentes, el intercambio de información se puede efectuar directamente entre las autoridades de policía interesadas, informando posteriormente y sin demora a las autoridades centrales del mismo país.

### **3. LA COOPERACIÓN POLICIAL TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL**

Con la entrada en vigor del Acuerdo Schengen el 26 de marzo de 1995, y siendo necesario desarrollar la cooperación policial que ya existía<sup>21</sup> entre el Reino de España y la República Portuguesa, se firma un Acuerdo<sup>22</sup> entre ambos países sobre la creación de comisarías comunes.

Este Acuerdo obedecía al deseo por ambas partes de consolidar los instrumentos de cooperación transfronteriza en materia de policía, para acomodar el necesario desarrollo de la misma. Además, y de acuerdo a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 39 del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen, la intensificación de la cooperación policial en las regiones fronterizas, debe realizarse sobre la base de acuerdos bilaterales.

Sobre la base de este Acuerdo, se crean cuatro Comisarías Comunes en frontera:

- Sobre el territorio del Reino de España: Tuy / Valença do Minho y Caya/Elvas.
- Sobre el territorio de la República Portuguesa: Vilar Formoso / Fuentes

*La cooperación transfronteriza en términos de seguridad...*

de Oñoro y Vila Real de San Antonio/Ayamonte.

Además de la creación, en el Acuerdo se define lo que es una Comisaría Común,<sup>23</sup> los objetivos de la misma, su funcionamiento, etc. Las Comisarías Comunes tienen además la misión de ejercer de enlace operativo, siendo un instrumento puesto a disposición de las policías españolas y portuguesas de la zona fronteriza, con el fin de facilitar la coordinación operativa que contribuya a reforzar la eficacia de las acciones comunes, desempeñando las siguientes misiones:

- a) Prestar asistencia mutua, en los casos que deban tener seguimiento en el país vecino, de acuerdo con la disposiciones vigentes del Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen, coordinándose, en caso preciso, las entidades competentes.
- b) Proceder a las readmisiones de ciudadanos extranjeros y asegurar un intercambio de informaciones relativas a los respectivos procesos.
- c) Asegurar la coordinación de las acciones de vigilancia y patrullaje fronterizo, así como el control que los países convengan organizar, con el fin de luchar particularmente contra la inmigración ilegal y el tráfico de estupefacientes.
- d) Realizar operaciones comunes de controles puntuales reforzados.
- e) Tratar cualquier dificultad que en su ámbito específico pudiera surgir en la zona fronteriza.

Como se ve, en el espacio de frontera común entre España y Portugal, dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, solamente existe una Comisaría Común, la de Vila Real de San Antonio/Ayamonte, situada sobre territorio de Portugal.

Posteriormente, obedeciendo al mismo deseo por ambas partes de consolidar los instrumentos de cooperación transfronteriza en materia de policía, y siendo necesario adoptar a nivel bilateral disposiciones de ejecución de lo dispuesto en el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen relativo a la persecución transfronteriza, se firmó un Acuerdo<sup>24</sup> entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre persecución transfronteriza, hecho «ad referéndum» en Albuferia el 30 de noviembre de 1988.

La persecución transfronteriza en territorio de la otra Parte puede realizarse hasta 50 kilómetros de la frontera común o durante un periodo de tiempo no superior a las dos horas a partir del cruce de la frontera común. Además, los agentes no tienen derecho de interpelación según la modalidad recogida en el artículo 4.2 del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen.

A efectos del Acuerdo de persecución transfronteriza, serán autoridades y agentes competentes:

Por la Parte portuguesa:

— Para efectuar las operaciones de persecución transfronteriza: los miem-

*Pedro Ríos Calvo*

bros de la Policía Judicial, Guardia Nacional Republicana, Policía de Seguridad Pública, Servicio de Extranjeros y Fronteras y los funcionarios de la Dirección General de Aduanas y de los Impuestos Especiales de Consumo.

- Para recibir la solicitud de autorización para iniciar la persecución o la comunicación del inicio de la persecución o el informe sobre el resultado, el Gabinete del Ministro de Administración Interna o la entidad por él designada.

Por la Parte española:

- Para efectuar las operaciones de persecución transfronteriza: los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y los funcionarios de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda.
- Para recibir la solicitud de autorización para iniciar la persecución o la comunicación del inicio de la persecución, así como para recibir el informe sobre su resultado, la Subdirección Operativa de la Dirección General de la Policía.<sup>25</sup>

#### **4. LA PROTECCIÓN CIVIL Y LA SEGURIDAD**

El problema de la seguridad ciudadana es un tema que cada vez recibe más atención por parte de los poderes públicos. A dicho problema están vinculados el orden público en general y la protección civil en particular, por el componente de subjetividad y la implicación del propio ciudadano, tanto en la seguridad ciudadana como en la protección civil.

La protección civil se identifica doctrinalmente como protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente. La Ley sobre Protección Civil,<sup>26</sup> fundamental dentro de nuestro ordenamiento jurídico, se constituye como un «documento marco» para el desarrollo organizativo y planificación de las actividades de protección de las personas y de los bienes, en las situaciones descritas. En definitiva, con esta ley se trata de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 15 de nuestra Constitución, desarrollando de forma más amplia la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales.

En esta nueva Ley se considera a la Protección Civil integrada en el área de seguridad pública, concibiéndola como un servicio público que es competencia de todas las Administraciones Públicas del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuya actuación debe estar presidida por las exigencias

*La cooperación transfronteriza en términos de seguridad...*

esenciales de eficacia y coordinación administrativa que recoge el artículo 103 de la Constitución.

En España, la Protección Civil no se desarrolla como un cuerpo de nueva creación, sino como un elemento coordinador de todos los efectivos que participan con sus respectivas funciones en las situaciones previstas en la ley, para que actúen ordenadamente conforme a una planificación y bajo un mando único. Es decir, que se debe actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos relacionados con la emergencia que se trate de afrontar.

Otra novedad de la Ley 2/1985 es que, dentro de la estructura organizativa prevista, no sólo se implica a las Administraciones Públicas sino también a las empresas públicas y privadas y a todos los ciudadanos mayores de edad, pues como se dice en el Preámbulo de la citada Ley

«la magnitud y trascendencia de los valores que están en juego en las situaciones de emergencia exige poner a contribución los recursos humanos y materiales pertenecientes a todas las Administraciones Públicas, a todas las organizaciones y empresas, e incluso a los particulares».

La tarea fundamental del sistema de protección civil consiste en establecer el óptimo aprovechamiento de las posibles medidas de protección a utilizar. Para ello, se deben articular medidas para que los ciudadanos alcancen la protección del Estado y de los otros poderes públicos, y además procurar que los propios ciudadanos estén preparados para alcanzar por sí mismos tal protección. En este sentido, a través del texto de la ley se destaca el interés del Gobierno por promover la idea de seguridad como parte de nuestra cultura, realizando tal cometido desde los propios centros de enseñanza.

El objetivo último de la protección civil consiste en preparar la respuesta que se deba dar cuando ocurra una situación de emergencia. Por ello, la prioridad de la Protección Civil es la de estudiar y prevenir las fuentes de riesgos potenciales, muchos de los cuales están asociados a las actividades humanas. La prevención y la planificación deben realizarse bajo unicidad de criterios en todo el territorio nacional, para poder coordinar de forma eficaz todos los medios que intervienen y a todas las Administraciones Públicas que participen de la emergencia.

Las funciones que asume el servicio público de Protección Civil, están contenidos en la Norma Básica de Protección Civil.<sup>27</sup> Estas funciones son las siguientes:

- Previsión, consistente en el análisis de los riesgos, su certeza y sus consecuencias.
- Prevención, para adoptar las medidas necesarias con el fin de evitar o reducir los riesgos y sus efectos.
- Planificación o establecimiento de las líneas de actuación, para afrontar adecuadamente las situaciones de emergencia aún antes de declararse.

*Pedro Ríos Calvo*

- Intervención, que es el conjunto de actuaciones encaminadas a socorrer y proteger a las personas y sus bienes.
- Rehabilitación o restitución de los servicios públicos básicos e imprescindibles para la comunidad.

Con carácter general, se atribuye a la Protección Civil, en todos los ámbitos territoriales, las siguientes actuaciones ante situaciones de emergencia:<sup>28</sup>

- Disponer de un sistema de transmisiones que asegure la comunicación entre organismos y servicios.
- Informar a la población.
- Protección, rescate y salvamento de las personas y sus bienes en la zona siniestrada.
- Asistencia sanitaria a las víctimas.
- Atención social de los damnificados.
- Rehabilitación de los servicios públicos esenciales.

## 5. LA PROTECCIÓN CIVIL EN EUROPA

En la Unión Europea, plenamente conscientes de la importancia de la Protección Civil para el futuro de la misma por la trascendencia de las situaciones a las que debe dar respuesta, principalmente todas aquellas relacionadas con el medio ambiente y con los riesgos tecnológicos, se han desarrollado programas de acción para apoyar y completar la labor realizada por los Estados miembros.

La cooperación comunitaria en materia de protección contribuye a la consecución de los objetivos del Tratado, pues promueve la solidaridad entre los Estados Miembros, y eleva la calidad de vida al participar de la protección medioambiental.

Desde el año 1985 se han realizado diferentes acciones comunitarias, permitiendo crear de forma progresiva una cooperación entre los Estados miembros. Las resoluciones adoptadas desde 1987,<sup>29</sup> constituyeron la base de la cooperación, existiendo además una amplia normativa que regula las actividades directamente o indirectamente relacionadas con la misma.

Por Decisión del Consejo,<sup>30</sup> se creó un programa comunitario a favor de la protección del medio ambiente, las personas y los bienes, en caso de desastres naturales o tecnológicos. Este primer programa tenía por objeto consolidar la cooperación entre Estados miembros en materia de protección civil, y se creó para el periodo del 1 de enero de 1998 al 31 de diciembre de 1999.

El segundo programa de acción comunitaria,<sup>31</sup> además de los objetivos del anterior, pretendía también facilitar, además de la cooperación, el intercambio de experiencias y la asistencia mutua entre los Estados miembros en el ámbito de la protección civil. Este segundo programa tenía inicialmente una dura-

*La cooperación transfronteriza en términos de seguridad...*

ción comprendida entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2004, y posteriormente fue extendido hasta el 31 de diciembre de 2006.<sup>32</sup>

Tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, se estableció a través de la Decisión del Consejo,<sup>33</sup> un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil. Este mecanismo de cooperación reforzada, venía a complementar el segundo programa de acción comunitaria en materia de protección civil.

De los actos conexos con este programa de acción comunitaria, se destaca la Comunicación de la Comisión «Refuerzo de la capacidad de protección civil de la Unión Europea»,<sup>34</sup> que tenía como objetivo principal examinar esa capacidad de respuesta, tanto dentro, como fuera de las fronteras europeas, y, si procedía, proponer mejoras. Esta Comunicación, donde también se señala la existencia de lagunas en el ámbito de la protección civil que requieren especial atención, tiene una gran relación con el componente de seguridad y la capacidad del nuevo terrorismo internacional para provocar graves atentados, sobre todo con el terrorismo que tiene la intención de usar agentes que causen grandes estragos, pues la respuesta no la podría soportar un solo Estado miembro en caso de ser objeto de un ataque terrorista de gran envergadura.

Este mecanismo comunitario de protección civil para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda, apoya y facilita la movilización de los servicios de emergencia para responder a las necesidades inmediatas de los países afectados por una catástrofe. Además, el mecanismo mejora la coordinación de las intervenciones de los servicios de emergencia, definiendo las obligaciones de los Estados miembros y de la Comisión, e instituyendo determinados órganos y procedimientos como el Centro de Control e Información.

Además de la creación del Centro de Control e Información, el mecanismo de cooperación reforzada se basa en establecer una serie de objetivos y medidas, entre las que destacan:

- Elaborar un inventario de los equipos de ayuda e intervención disponibles en los Estados miembros.
- Elaborar un programa de formación destinado a los miembros de los equipos de intervención y ayuda.
- Organizar jornadas, seminarios y proyectos piloto sobre los principales aspectos de las intervenciones.
- Crear equipos de evaluación y coordinación.

Tras la creación de este mecanismo, a propuesta del Consejo<sup>35</sup> se propusieron nuevas medidas para reforzarlo, gracias a la experiencia acumulada, y proporcionar un fundamento jurídico adecuado para las acciones futuras. Las medidas propuestas fueron muy variadas, pero se destacan la propuesta de reforzar el papel de la Comisión en la elaboración de sistemas de alerta rápida en beneficio de los Estados miembros y el centro de seguimiento e información (MIC).

*Pedro Ríos Calvo*

La formación tiene una gran importancia en protección civil. Así lo entiende el Consejo, el cual, mediante Resolución de 28 de enero de 2002, relativa al fortalecimiento de la cooperación en materia de formación en el ámbito de la protección civil, invita a la Comisión a examinar iniciativas para establecer una red de centros de formación y escuelas de protección civil.

Al igual que la formación, a la investigación en temas de protección civil también se le da una gran importancia. Así lo recoge la Resolución del Consejo<sup>36</sup> del 22 de diciembre de 2003, relativa al refuerzo de la cooperación comunitaria en el ámbito de la investigación en materia de protección civil. Mediante esta Resolución, el Consejo fomenta el desarrollo de proyectos de investigación en materia de reducción de los riesgos naturales y tecnológicos y de atenuación de sus consecuencias. Anima también a los institutos de investigación y a los organismos competentes a elaborar objetivos comunes en materia de prevención y reacción ante los riesgos naturales y tecnológicos.

## **6. COOPERACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL**

España y Portugal, adelantándose al mecanismo de cooperación comunitario en materia de protección civil, por considerar que era de interés común para ambos países el estímulo y el avance de la investigación científica y técnica, así como la asistencia mutua incluyendo el envío de socorros en casos de accidente grave, emergencia o catástrofe, firmaron un Protocolo<sup>37</sup> de Cooperación el 9 de marzo de 1992.

El objeto del Protocolo, tal y como se define en el artículo 1º, es la preparación y ejecución de común acuerdo de acciones conjuntas o coordinadas, en el marco de programas de proyectos de cooperación científica y técnica en materia de Protección Civil. La cooperación científica y técnica entre ambos países podrá abarcar una serie de aspectos, que se definen en el propio Protocolo.

También se especifican en el Protocolo las formas de realizar las peticiones de ayuda, así como las de asistencia y socorro. Estas formas de petición de ayuda se superponen a las que posteriormente se han diseñado dentro del marco de la Unión Europea. Como órganos ejecutores del Protocolo, se designan al Serviço Nacional de Protecção Civil, por parte portuguesa, y a la Dirección General de Protección Civil, por parte de española.

Este Protocolo tenía una vigencia inicial de cuatro años, prorrogables automáticamente, por iguales periodos, a menos que una de las partes notificara a la otra, con preaviso, de por lo menos otros tres meses, su intención de no renovarlo.

España, junto al resto de los Estados miembros de la Unión Europea, adquirió una serie de obligaciones derivadas de lo establecido en el mecanismo comunitario de cooperación reforzada en materia de protección civil, en particular la de determinar previamente los equipos de intervención de que pueda dis-



*La cooperación transfronteriza en términos de seguridad...*

ponerse o puedan establecerse en un plazo muy corto, con objeto de ser enviados, generalmente dentro de las 12 horas siguientes a la solicitud de ayuda.

Para dar cumplimiento a esta obligación contraída, España creó las Unidades de apoyo ante desastres,<sup>38</sup> las cuales desempeñan su actividad en una gran diversidad de áreas, las cuales pueden prestar sus servicios tanto en territorio español como fuera del mismo, a instancias, en este último caso, de los órganos competentes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Así pues, estas unidades de apoyo ante desastres también estarán a disposición de la ayuda prevista en el Protocolo de Cooperación en materia de protección civil firmado entre España y Portugal.<sup>39</sup>

## 7. LA PROTECCIÓN CIVIL EN ANDALUCÍA

De acuerdo con la Ley,<sup>40</sup> la protección civil es un servicio público que es competencia de todas las Administraciones Públicas del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias. Al no estar concebida la protección civil como un cuerpo de nueva creación, sino como un elemento coordinador de todos los efectivos que participan en las situaciones previstas, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencias exclusivas en la organización de aquellos que dependen de la administración local, provincial o autonómica.

Además, algunas de las actividades o lugares donde se puedan dar las situaciones de emergencia, en las que los efectivos que participan en las tareas de protección civil deben actuar, también son competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, alguna de ellas en exclusividad.<sup>41</sup> En otros casos le corresponde, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y su ejecución, o bien ejecutar la legislación estatal en algunas materias relacionadas con la protección civil.<sup>42</sup>

La Junta de Andalucía aprobó el Decreto 214/1987, donde se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de protección civil. La dirección única de este servicio público, así como la coordinación de todos los recursos humanos y materiales de la Junta de Andalucía, con independencia de su adscripción orgánica, se atorga al Consejero de Gobernación. A la Dirección General de Política Interior le corresponden, entre otras, las competencias siguientes:

- Elaboración del inventario de riesgos que pueden afectar a Andalucía.
- Confección del catálogo de medios y recursos movilizables.
- Organización y dirección del Centro de Coordinación Operativa.
- Dirigir la confección de los Planes de Protección Civil de Andalucía.
- Solicitar la colaboración y asesoramiento de las demás Consejerías.
- Asegurar y ayudar a los Ayuntamientos en la prevención y atención de emergencias.

Pedro Ríos Calvo

Con los criterios de la Ley 2/1985 de Protección Civil, y ajustados a las directrices esenciales determinadas en la Norma Básica, existen planes territoriales a nivel municipal, a nivel supramunicipal y a nivel de Comunidad Autónoma. Además de los Planes Territoriales, también existen Planes Especiales, para hacer frente a riesgos específicos de distinta naturaleza, ya sean éstos de orden tecnológico, antrópico o natural. Por su importancia para Andalucía, destacamos los siguientes: Inundaciones, Accidentes químicos, Transporte de mercancías peligrosas y los Incendios forestales.

La gestión de emergencias en la Comunidad Autónoma de Andalucía está regulada por Ley,<sup>43</sup> y en ella se recogen todas las emergencias, tanto aquellas que comporten un grave riesgo o catástrofe colectiva, como las que, aún no siendo catastróficas, requieren para su resolución actuaciones de carácter multisectorial y la adopción de especiales medidas de coordinación de los servicios operativos.

Mediante esta Ley de Gestión de Emergencias de Andalucía, se compartimenta y define con claridad las actuaciones básicas de la protección civil: previsión, prevención, planificación, intervención y rehabilitación. Una de las novedades de la Ley 2/2002 está relacionada con la planificación, pues dentro del Plan Territorial de emergencias de Andalucía, en calidad de Plan Director, se añaden los planes sectoriales a los recogidos y previstos por la Norma Básica.

## **8. POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA Y LAS REGIONES DEL ALENTEJO Y ALGARVE PORTUGUÉS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DE LA PROTECCIÓN CIVIL**

El debilitamiento de las barreras, tanto burocráticas como psicológicas, dentro del proceso de construcción de Europa, hacen necesaria una mayor cooperación transfronteriza. En España y Portugal, tras su integración en el espacio económico y político europeo, el efecto frontera se ha atenuado al igual que en el resto de la Unión.

La cooperación, considerada como forma sistemática y eficaz de desarrollo en territorios contiguos, es más evidente cuando los problemas y los intereses a ambos lados de las fronteras son coincidentes, como es el caso de España y Portugal, donde se necesita una gestión coordinada de los recursos naturales, ambientales y culturales.

Para las distintas formas de cooperación posibles, las instancias y las entidades territoriales a uno y otro lado de la frontera, son las que están llamadas a ejecutar esta cooperación transfronteriza de la forma más eficaz, pues al compartir un espacio sin solución de discontinuidad, con necesidades y problemas idénticos, la cooperación transfronteriza se convierte en necesidad. El territorio de frontera entre España y Portugal constituye un verdadero corredor ambien-

*La cooperación transfronteriza en términos de seguridad...*

tal de gran biodiversidad, que recoge una variada gama de ecosistemas naturales. De otra parte, las cuencas hidrográficas comunes, necesitan una gestión conjunta para luchar de forma eficaz contra la contaminación y reducir los efectos de las inundaciones.

La frontera marítima también requiere atención, tanto por la importancia de las actividades económicas que allí se desarrollan, en particular la pesca, como por los recursos que ofrece, y también por los riesgos que comporta y cuya prevención y gestión urge asegurar. Entre estos riesgos, se destacan los desastres tecnológicos y la contaminación con residuos tóxicos procedentes de mercancías peligrosas como los más previsibles.

De las posibilidades de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las regiones del Alentejo y Algarve portugués, se van a analizar las correspondientes al ámbito de la seguridad y de la protección civil.

Aunque ya hemos visto la íntima relación entre la seguridad y la protección civil, cuando nos referimos a la primera lo hacemos en término de cooperación policial transfronteriza.

Con la legislación actual,<sup>44</sup> hasta que Andalucía no desarrolle una policía integral, que asuma todas las competencias que le correspondan que no sean exclusivas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, esta cooperación transfronteriza es competencia de los funcionarios del Cuerpo Nacional de la Policía, de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, y de los funcionarios de la Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda.<sup>45</sup>

Mención aparte merece la vigilancia transfronteriza, que sin estar incluida dentro de los mecanismos de cooperación policial reforzada, está incluida dentro las posibilidades de cooperación policial en el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, estando previstos los requisitos para llevarla a efecto en caso de urgencia.<sup>46</sup> Entre estos requisitos exclusivos existe una lista cerrada de hechos delictivos, de los cuales se destacan, por la importancia que pueden tener en la cooperación transfronteriza entre Andalucía y las regiones del Algarve y Alentejo de Portugal, el incendio provocado y el transporte de residuos tóxicos y nocivos. Estos delitos, que tienen una indudable relación con el medio ambiente, también la tienen con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía para legislar<sup>47</sup> e investigar<sup>48</sup> sobre los mismos, o para aplicar la legislación estatal.

Por lo que respecta a la protección civil, y las posibilidades de cooperación transfronteriza, estas son muy variadas.

Como se dice en páginas anteriores, la protección civil se identifica doctrinalmente como protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente, y que las funciones que asume como servicio público son las de previsión, prevención, planificación, intervención y rehabilitación.

España y Portugal se adelantaron al mecanismo de cooperación comunitario en materia de protección civil, y firmaron un Protocolo de Cooperación el

Pedro Ríos Calvo

9 de marzo de 1992, cuyo objetivo es la preparación y ejecución de común acuerdo de acciones conjuntas o coordinadas, en el marco de proyectos de cooperación científica y técnica en materia de Protección Civil.

Este objetivo del Protocolo de Cooperación en materia de Protección Civil, también está contenido en el Programa operativo de cooperación transfronteriza España-Portugal para el periodo 2007-2013,<sup>49</sup> así como en las Prioridades de la Cooperación Territorial Transfronteriza recogidas en el art. 6.1 del Reglamento 1080/2006 del FEDER.<sup>50</sup>

Además de la elaboración y aplicación de planes conjuntos para actuar y prevenir riesgos naturales, entre los que las inundaciones<sup>51</sup> y otros riesgos hidráulicos son muy importantes, también la prevención todos los riesgos de origen antrópico que puedan destruir o deteriorar el medio ambiente.

Por su importancia para el medio ambiente se destacan los incendios forestales,<sup>52</sup> los cuales constituyen una seria amenaza para el territorio que discurre por la frontera desde el punto de vista de la destrucción del bosque, y del vasto patrimonio natural y paisajístico de la zona. Hay que insistir en la necesidad de intensificar de los esfuerzos en la prevención del que viene siendo uno de los problemas ambientales más acuciantes de la frontera. El problema de los incendios forestales se puede ver incrementado en un futuro próximo, en el contexto del cambio climático esperado.

A la cooperación transfronteriza entre las instancias y entidades territoriales de ambos lados de la frontera hispano lusa relacionada con la protección civil (riesgos tecnológicos, antrópicos, naturales, etc.), habría que añadir también la necesidad de la formación de todos los actores que intervienen en las emergencias, para que la misma sea homogénea.

Hay que indicar que para la cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las regiones del Alentejo y Algarve portugués, habrá de tenerse en cuenta que, aún siendo actualmente la Protección Civil en Portugal una competencia del Estado, la misma está en fase de reestructuración, y que está prevista la creación de unidades regionales en un futuro muy próximo.

En las regiones del Alentejo y del Algarve portugués, las competencias en protección civil son desarrolladas por los Comandos de Distritos de Operaciones de Socorro (CDOS) de Faro, Beja, Évora, Portalegre y Setúbal. En esta labor también participan los Servicios Municipales de Protección Civil (CMPC) que existen en todos los Ayuntamientos de estos Distritos.

Para materializar la cooperación, hay que tener en cuenta que los Planes de Emergencia que existen en los CDOS de Faro, Beja, Évora, Portalegre y Setúbal, son los siguientes:

- Distrito de Faro: Plan de Distrito de Emergencia de Faro; Plan Especial de Incendios Forestales y Plan Especial de Accidentes en Cadena.
- Distrito de Beja: Plan de Distrito de Emergencia de Beja; Plan Especial de Incendios Forestales y Plan Especial de Accidentes en Cadena.
- Distrito de Évora: Plan de Distrito de Emergencia de Évora; Plan Espe-

*La cooperación transfronteriza en términos de seguridad...*

cial de Inundaciones; Plan Especial de Incendios Forestales y Plan Especial de Accidentes en Cadena.

- Distrito de Portalegre: Plan de Distrito de Emergencias de Portalegre; Plan Especial de Incendios Forestales y Plan Especial de Accidentes en Cadena.
- Distrito de Setúbal: Plan de Distrito de Emergencia de Setúbal; Plan Especial de Inundaciones de la Cuenca Hidrográfica del Sado; Plan Especial de Incendios Forestales; Plan Especial de Accidentes en Cadena y Plan Especial de Emergencia Externo de Sines (Directiva Seveso).

Para finalizar, indicar que en Portugal no existen Academias de Protección Civil a nivel de Distrito, sino que existe una única Academia a nivel nacional que se denomina Escola Nacional de Bombeiros.

## NOTAS

1. RICO, José María: *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Editorial 1983.
2. Artículo 9 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: «Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden público establecido por ley».
3. Constitución Española de 1978, artículos 16 y 21.
4. Constitución Española de 1978, artículo 104.
5. LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículo 11.1º «las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana...».
6. Constitución Española de 1978, artículo 149.1.29 «... sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica».
7. LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículo 1º.
8. Sentencias del Tribunal Constitucional 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio.
9. Resolución 690 de 1974, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Declaración sobre la Policía.
10. FISAS, Vicenç: *Repensar la seguridad*, Artículo de opinión aparecido en el diario *El País* el 31 de julio de 2002.
11. Resolución de la Asamblea General A/RES/53/243, de 6 de octubre de 1999.
12. Ley Orgánica 23/92 de Seguridad Privada.
13. DíEZ RIPOLLÉS, José L.: *El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana*, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 2004, núm. 06-03.
14. La aprobación y ratificación por España se llevó a cabo por instrumento de 23 de julio de 1993, publicado en el BOE número 81 de 5 de abril de 1994.
15. Sobre Portugal, véase TAVARES RIBEIRO, Maria Manuela, MOREIRA BARBOSA DE MELO, António, LOPES PORTO, Manuel Carlos (org.): *Portugal e a construção europeia*, Almedina, Coimbra, 2003.
16. Estos mecanismos de cooperación policial reforzada están contemplados en los artículos 39 a 53 del Convenio.
17. Conceptos como legítima defensa, fuerza mayor, domicilio, arma de servicio, etc.
18. Requisitos para la vigilancia transfronteriza: ha de estar en marcha una investigación judicial; la persona vigilada ha de haber participado presuntamente en un hecho delictivo que pueda

*Pedro Ríos Calvo*

dar lugar a extradición, y el Estado requerido ha de autorizar la vigilancia (en su caso, con condiciones).

19. Artículo 41 del Convenio de Aplicación.
20. Artículo 7 del Convenio de Aplicación.
21. Concretamente:
  - Convenio entre España y Portugal relativo a la yuxtaposición de controles y al tráfico fronterizo, hecho en Madrid el día 7 de mayo de 1981.
  - Convenio Hispano-Portugués relativo a la readmisión de personas en situación irregular de 15 de febrero de 1993.
  - Acuerdo Hispano-Portugués sobre controles móviles de 17 de enero de 1994.
  - Convenio de Aplicación del Convenio Schengen, de 19 de junio de 1990, y especialmente sus artículos 2, 7, 39, 40, 41 y 46.
22. Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre la creación de comisarías comunes en frontera, hecho «ad referendum» en Madrid el 19 de noviembre de 1997, y publicado en el BOE número 231, de fecha 26 de septiembre de 1998. Entró en vigor el 13 de agosto de 1998, fecha de la última notificación cruzada entre las Partes comunicando el cumplimiento de los respectivos requisitos constitucionales.
23. Oficina destinada a desarrollar en la zona fronteriza la cooperación luso-española en materia de policía dentro del ámbito de sus respectivas competencias.
24. Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 42, de fecha 18 de febrero de 2000, entró en vigor el 13 de febrero de 2000.
25. Actualmente se denomina Dirección Adjunta Operativa de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.
26. Ley 2/1985 sobre Protección Civil, de fecha 21 de enero.
27. RD 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.
28. RD 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales ante situaciones de emergencia.
29. DO C 176 de 4-7-87, p. 1; DO C 44 de 23-2-89, p. 3; DO C 315 de 14-12-1990, p. 1; DO C 315 de 14-12-1990, p. 3; DO C 198 de 27-7-1991, p. 1; DO C 313 de 10-11-1994, p.1.
30. Decisión 98/22/CE del Consejo, de 19 de diciembre de 1997.
31. Decisión 99/847/CE del Consejo, de 9 de diciembre de 1999.
32. Decisión 2005/12/CE del Consejo, publicada en DO L 6 de 8-1-2005.
33. Decisión 2001/792/CE, EURATOM, de fecha 23 de octubre de 2001. La Decisión 2004/277/CE, EURATOM, establece disposiciones de aplicación de la anterior.
34. COM (2004)200, no publicado en el Diario Oficial.
35. COM(2006) 29 final, DO C 67 de 18-3-2006.
36. DO C 8 de 13-1-2004.
37. Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, hecho en Evora el 9 de marzo de 1992. BOE de 23 de julio de 1993.
38. RD 1123/2000, de 16 de junio, por el que se regula la creación e implantación de unidades de apoyo ante desastres. Modificado por RD 285/2006, de 10 de marzo.
39. Artículo 9.3ª del RD 285/2006, de 10 de marzo.
40. Ley 2/1985 sobre Protección Civil, de fecha 21 de enero.
41. Artículo 13 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
42. Artículos 14 y 17 de la LO 6/1981.
43. Ley 2/2002 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 11 de noviembre, sobre Gestión de Emergencias en Andalucía.
44. Artículo 14.1 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía para Andalucía: «Compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía la creación de un Cuerpo de Policía Andaluza que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y dentro del marco de la correspondiente Ley Orgánica, desempeñe las que le sean propias bajo la directa dependencia de la Junta de Andalucía».

*La cooperación transfronteriza en términos de seguridad...*

45. Acuerdos entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre creación de comisarías comunes, y sobre persecución transfronteriza.

46. Requisitos para la vigilancia transfronteriza: ha de estar en marcha una investigación judicial; la persona vigilada ha de haber participado presuntamente en un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición, y el Estado requerido ha de autorizar la vigilancia (en su caso, con condiciones).

47. Como ejemplo, el Decreto 46/2000, de 7 de febrero, por el que se determinan las competencias y funciones de los órganos de la Junta de Andalucía en relación con las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas

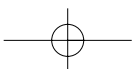
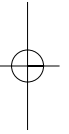
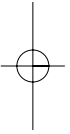
48. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, artículos 37, 38 y 39, en los que se establecen los principios generales y las competencias de las Policías de las Comunidades Autónomas.

49. Prioridades de la programación desde las áreas de cooperación transfronteriza: Área de cooperación Alentejo-Andalucía-Algarve: proyectos transfronterizos para la elaboración y aplicación de planes conjuntos y actuaciones para prevenir los riesgos de origen natural.

50. Art. 6 del Reglamento (CE) nº 108/2006 del Parlamento y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que deroga el Reglamento (CE) nº 1783/1999, en relación al objetivo de «cooperación territorial europea», las intervenciones deben centrarse en lo siguiente: *Impulso y mejora de la protección y la gestión conjunta de los recursos naturales y culturales, así como la prevención de los riesgos naturales y tecnológico.*

51. Decreto 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces; Orden de 24 de junio de 2005, por la que se aprueba el Plan de Emergencia ante el riesgo de inundaciones en Andalucía

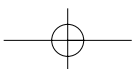
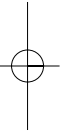
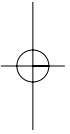
52. En este contexto se destaca la siguiente normativa: Orden de 2 de abril de 1993 por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales; Ley 5/1999, de 29 de junio, Prevención y Lucha contra Incendios Forestales de la Junta de Andalucía.





## PARTE II

# ASPECTOS EUROPEOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA



## Capítulo IV

# ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO EUROPEO

*Pablo Antonio Fernández Sánchez*

*Jean Monnet*

### 1. LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL CONSEJO DE EUROPA

El Consejo de Europa sabía que debía inmiscuirse en crear un modelo de buena vecindad, extendiendo la experiencia piloto del Consejo Nórdico, al resto de Europa. Su filosofía, como reconoce Herrero de la Fuente,

«parte de la idea de que la cooperación transfronteriza, tanto local como regional, constituye un hecho natural que no puede ser obstaculizado por las fronteras estatales».<sup>1</sup>

No era una iniciativa fácil porque los parámetros a los que estaban habituados los negociadores diplomáticos eran otros. Sin embargo, la realidad se impuso.

En 1952 se creó por el Comité de Ministros del Consejo de Europa una Comisión de Poderes Locales que sería el germen de la Conferencia Europea de Poderes Locales, creada en 1955, en el mismo seno organizativo, Conferencia que termina institucionalizándose en la *Carta de la Conferencia Permanente de los Poderes Locales*, que adopta el Comité de Ministros el 13 de septiembre de 1961,<sup>2</sup> que en 1975 incorporó a la regiones, mediante la Resolución (75) 4 del Comité de Ministros. Desde entonces, podemos decir que te-

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet

nemos institucionalización jurídico-internacional de la cooperación local y regional, hoy sustituida por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa,<sup>3</sup> lo que ha venido permitiendo desde hace tiempo una cooperación muy intensa de las regionales fronterizas europeas.<sup>4</sup>

El Consejo de Europa se convertiría así

«en la primera fuerza motriz de la cooperación transfronteriza, fundamentalmente, a través de las posiciones adoptadas por el *Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa*, quien desde un primer momento percibió que los desequilibrios regionales que padece Europa solo podrán ser superados mediante la puesta en marcha de una política global de administración del territorio europeo».<sup>5</sup>

Por tanto,

«el Consejo de Europa ha desempeñado un papel pionero y determinante en la construcción y difusión de la idea de la cooperación transfronteriza, tanto a nivel local como regional, cabiéndole también ahora, aunque de forma menos intensa —precisamente porque hoy las comunidades locales y regionales empiezan a tomar en sus manos la concreta realización de la cooperación transfronteriza, utilizando los instrumentos creados y difundidos por el Consejo de Europa— toda la tarea de dinamización en innovación de las formas de cooperación».<sup>6</sup>

Con ello, el Consejo de Europa, en opinión de Pueyo, Ponte, Brito y Venade, parafraseando a Baloup, pasa a ser

«la primera institución que reconoce a las regiones y a las demás instituciones locales el derecho a participar, junto a los gobiernos, en la definición de una política común».<sup>7</sup>

Así, el 21 de mayo de 1980, precisamente en Madrid, el Consejo de Europa,<sup>8</sup> cuando ya contaba con 21 Estados Miembros, adopta el Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza.<sup>9</sup> Ahora bien, hay que tener claro que es un modelo para acuerdos interestatales.

Por primera vez en la historia jurídico-internacional se implicaban a los entes territoriales y administrativos de los Estados a participar en el marco de la cooperación transfronteriza.<sup>10</sup> Tanto es así, que a pesar de haberse adoptado en Madrid, España no lo firmó hasta el 1 de octubre de 1986 (seis años después, por tanto) y no lo ratificó luego hasta el 24 de agosto de 1990. Ello da idea de la importancia de un texto de estas características. Se trataba de un paso importantísimo, que modificaba la naturaleza de la cooperación, tan ceñida desde siempre al ámbito exclusivo y excluyente del Estado central.

Portugal y España todavía no han ratificado los Protocolos Adicionales I y II, de 1995 y 1998, respectivamente, lo cual podría hacer pensar que les suscita cierto temor<sup>11</sup> pero, en realidad, el Ministerio de Administraciones Públicas reconoce que

«España no ha firmado a día de hoy ninguno de los dos protocolos, debido

*Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo*

fundamentalmente a que las respuestas a tales necesidades vienen cubiertas por los Tratados bilaterales firmados con Francia y Portugal».<sup>12</sup>

La idea, en todo caso, era facilitar y a promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a su jurisdicción y las comunidades o autoridades territoriales dependientes de la competencia de otras partes contratantes.

Se entendía como cooperación transfronteriza

«toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin. La cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se definen en el derecho interno» (art. 2).

Algunos de los Acuerdos que se hicieron al amparo de esta norma jurídico fueron, entre otros, la Convención del Benelux de 1986, el Tratado transfronterizo germano-holandés de 1991, el Acuerdo de Viena entre Italia y Austria de 1993 y el Acuerdo de Roma de 1993, el Acuerdo de Karlsruhe entre Francia, Alemania, Luxemburgo y Suiza de 1996 o el Tratado de Bayona entre Francia y España de 1995.

Ya he dicho que no era fácil digerir este nuevo enfoque de la cooperación. Tanto es así que se requería preparar al ordenamiento jurídico español para estas nuevas tareas. Por ello, hubo de establecer un *Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la administración general del estado y publicación previa de los convenios de cooperación transfronteriza de comunidades autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras*.<sup>13</sup>

En efecto, España había formulado una Declaración en el momento de ratificar el Convenio Marco europeo sobre cooperación transfronteriza, mediante la cual

«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».

Y ello, es porque estamos hablando de un Convenio-Marco, que requeriría posteriormente acuerdos bilaterales para posibilitar dicha cooperación.

Fijémonos, pues, en la naturaleza de la cooperación transfronteriza, que se sigue ciñendo al marco interestatal, mientras no haya acuerdos específicos que deriven competencias o formalicen la cooperación de las entidades territoriales o administrativas distintas del Estado central.

Para evitar conflictos de índole jurídico, se requiere que haya una «comunicación previa» que «se configura como una obligación cuyo cumplimiento condiciona la eficacia, entre las entidades territoriales firmantes, de los convenios».

Esto quiere decir que, aun posibilitando la cooperación transfronteriza, la

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet*

naturaleza de la misma sigue estando supervisada por el Estado. Es más, los citados convenios deben ser publicados en el Boletín Oficial del Estado para que tengan plena eficacia jurídica.

Ahora bien, curiosamente no supervisará el Ministerio de Asuntos Exteriores sino la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas, lo que yo creo que se ha querido quitar connotaciones de política exterior. Sin embargo, es de suponer que el Ministerio de Administraciones Públicas comunica al Ministerio de Asuntos Exteriores este tipo de actividades.

«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».

Eso sí,

«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».

Por tanto juega a favor de las Comunidad Autónoma o Entidades Locales, un silencio administrativo positivo, no negativo.<sup>14</sup> Este Real Decreto ha sido calificado, incluso, como una vía libre a la cooperación transfronteriza<sup>15</sup> y, no hay que olvidar desde dónde partíamos.

No son pocos los problemas jurídicos que pueden generar este tipo de cuestiones,<sup>16</sup> por eso España y Portugal han desarrollado un marco jurídico más concreto al respecto.

España ha procedido a establecer un procedimiento para el cumplimiento de este Real Decreto, en el marco de la Conferencia Autonómica para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 2 de diciembre de 1996,<sup>17</sup> y en el caso de las entidades locales en el Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local de 30 de enero de 1997.<sup>18</sup>

## **2. EL PLANO BILATERAL ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL EN EL MARCO EUROPEO DEL CONSEJO DE EUROPA**

España y Portugal ya venían siendo conscientes de las posibilidades inexploradas de la cooperación transfronteriza, lo que les llevó a establecer Programas Operativos de Desarrollo de las Regiones Fronterizas en 1989.

Sobre todo, desde que en 1986 se convirtieron en Estados Miembros de la

*Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo*

Unión Europea, estaba en la mente de ambos Estados que recibirían importantes ayudas para el desarrollo, el fomento de las infraestructuras, de las relaciones comerciales, industriales e, incluso, culturales. Pero ese marco paneuropeo no hizo disminuir el plano bilateral. Al contrario, se intensificó hasta extremos insospechados.

En el marco de la cooperación transfronteriza entre Andalucía y El Algarve, el 7 de julio de 1995,

«se creó la Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve, posteriormente complementada con el Alentejo, Andalucía y Portugal...<sup>19</sup> (Desde entonces)... han venido intensificando su cooperación mediante multitud de programas en el ámbito de las infraestructuras, la agricultura, la sanidad, el medio ambiente o las nuevas tecnologías».<sup>20</sup>

Hay que señalar que estas Comunidades de Trabajo no tienen personalidad jurídica y tuvo que obtener la conformidad expresa del Gobierno español, por haberse firmado antes incluso de la entrada en vigor del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, lo que consiguió el 7 de mayo de 2001, aunque para el Protocolo con el Alentejo portugués, no necesitaba esta conformidad expresa, sino que le hubiera bastado la comunicación previa.

Como he dicho, estas Comunidades de Trabajo no tienen personalidad jurídica, es más, estos Acuerdos ni siquiera han sido publicados oficialmente. Se trata, como reconoce Herrero de la Fuente,

«de acuerdos que, aunque desprovistos de fuerza normativa alguna, han servido de base para la creación de comunidades de trabajo y otras estructuras semejantes jurídicamente inexistentes que, sin embargo y a falta de algo mejor, han sido “reconocidas” por la Unión Europea, en cuyo ámbito también están desempeñando un importante papel en la gestión del la IC Interreg».<sup>21</sup>

Ahora bien, la mejor base jurídica para la cooperación transfronteriza, la constituye el *Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza*, firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002.<sup>22</sup>

Es verdad que no era la primera vez que España hacía un Tratado de estas características. Ya había hecho, unos años antes, uno muy parecido con Francia. Me refiero al *Tratado bilateral entre España y Francia sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, de 10 de marzo de 1995,<sup>23</sup> tratado que ha supuesto un marco jurídico nuevo y completo en este marco.<sup>24</sup> Con esta técnica convencional se trataba de dar cumplimiento al Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza, técnica que también ha planteado algunos problemas.<sup>25</sup>

El *Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza*, firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002,<sup>26</sup> como dice Marta Sobrido Prieto,

«se presenta como la respuesta (régimen jurídico adecuado) a una situación (cooperación transfronteriza territorial) que de manera creciente se ha venido desarrollando como consecuencia de una serie de factores».<sup>27</sup>

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet

Esos factores no son, ni más ni menos, que los propios del fundamento y la naturaleza jurídica de este tipo de cooperación: El Convenio del Consejo de Europa y la integración europea con todas las manifestaciones jurídicas que ésta ha producido.

La idea fundamental de este Tratado bilateral entre España y Portugal es

«la necesidad de adoptar un régimen jurídico apropiado que facilite, armonice y desarrolle la aplicación de los principios inherentes al Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, de 21 de mayo de 1980, respetando la identidad soberana y las líneas fundamentales de la política exterior de cada parte» (Preámbulo).

El objeto, pues, es

«promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas en el ámbito de sus competencias respectivas, la cual se llevará a cabo respetando el Derecho interno de las Partes, el Derecho comunitario europeo y los compromisos internacionales por éstas asumidos» (art. 1).

Fijémonos como se plantea la diferencia de denominación institucional entre Portugal y España. Mientras que la referencia a Portugal es para «instancias territoriales», para España es para «entidades territoriales». Ello es por el nivel de competencias que se producen en los distintos ordenamientos jurídicos y por las diferencias existentes en cuanto a órganos, autoridades, etc.

De hecho, cuando se habla de «entidades territoriales», en el caso español, el mismo tratado deja claro que se está refiriendo a «las Comunidades Autónomas y entidades locales existentes en Derecho interno español», mientras que la referencia a las «instancias territoriales» se refiere a «las entidades y autoridades territoriales de naturaleza pública que ejerzan funciones a nivel regional y local, en los términos del Derecho interno portugués». Un ejemplo de estas autoridades portuguesas que no tienen la trascendencia competencial de las Comunidades Autónomas, ni siquiera la estructura jurídico-formal, son las *Comisiones de Coordinación de las Regiones* o las *Asociaciones de Municipios*.

Ahora bien, como dicen Pueyo Losa *et al.*

«desde el punto de vista jurídico-conceptual, nada parece justificar tal distinción. Y también porque se aleja de la terminología consagrada en el propio Convenio-marco, que se refiere a “comunidades” y “autoridades” territoriales y de la terminología preferida por una parte de la doctrina, que cita “colectividades” territoriales».<sup>28</sup>

Pueden que tengan razón los prof. Pueyo *et al.* cuando señalan que

«desde la óptica portuguesa, el motivo para escoger el término “instancia territorial”, puede haber sido el hecho de que se quisieran abarcar también las “Comisiones de Coordinación Regional”, que son servicios desconcentrados del Estado.



*Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo*

Para el Derecho internacional (Convenio-Marco) no debería existir, aparentemente, ninguna razón, relacionada con el régimen jurídico del Convenio-Marco, que pudiera justificar esa innovación terminológica. El Tratado de Valencia podría, así, haber utilizado la terminología consagrada en el Convenio-Marco sin ningún problema de incorrección jurídico-conceptual insuperable. Aún así, vamos a considerar que se trata de una cuestión de detalle, proporcionada más por la idiosincrasia del sistema de gobierno territorial portugués, con sus conocidas limitaciones y ambigüedades, resultantes de la inexistencia de un verdadero nivel regional de autoridades territoriales y, por una cierta ambivalencia institucional/funcional de las propias CCDR, que han desempeñado en diversos foros el papel y las funciones de verdaderos representantes regionales portugueses».<sup>29</sup>

Sea como fuere, el hecho jurídico es que las llama así.

En todo caso no hay que olvidar que el tratado de Valencia, muy a pesar de la propia legislación interna portuguesa,<sup>30</sup> otorga a las Comisiones de Coordinación Regional la competencia específica de poder fomentar y participar en la cooperación transfronteriza, lo que en el ámbito del derecho portugués, tal celoso de su centralidad, resulta óptimo, asunque sea con su participación en organismos sin personalidad jurídica como son las Comunidades de Trabajo.

Por supuesto, el campo de aplicación del Tratado bilateral se limita al derecho público, por tanto deja de lado la cooperación transfronteriza de ámbito privado que, sin duda, se produce a ambos lados de la frontera. El tratado en este tema es muy claro:

«El régimen jurídico previsto en el presente Tratado se aplicará a las formas de cooperación regidas por el Derecho público, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir a modalidades de cooperación sujetas al Derecho privado, siempre que las mismas resulten conformes al Derecho interno de las Partes, al Derecho comunitario europeo y a los compromisos internacionales por éstas asumidos» (art. 1-2º).

Esto no quiere decir que no sea posible la cooperación transfronteriza en el ámbito privado o de la sociedad civil. Nada impide este tipo de cooperación, siempre que se enmarque en el ordenamiento jurídico. No se podrá cooperar para delinquir pero si se podrá hacer para establecer empresas conjuntas, asociaciones civiles transfronterizas, etc. Sólo que este tipo de acciones no estarán reguladas por este Tratado.

Es más, este Tratado bilateral entre España y Portugal lo que regula es la cooperación transfronteriza institucionalizada, es decir, aquella que se realice formalmente, mediante un convenio de cooperación, porque si no, estamos ante lo que el propio Tratado denomina «cooperación transfronteriza no institucionalizada», es decir, «aquella cooperación que, por referirse a actividades efímeras y sin trascendencia jurídica, no precisa ser formalizada mediante la suscripción de un convenio de cooperación».

La finalidad de los convenios podrá ser:

- a) la concertación de iniciativas y de la adopción de decisiones;

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet*

- b) la promoción de estudios, planes, programas y proyectos, especialmente los que sean susceptibles de cofinanciación estatal, comunitaria o internacional;
- c) la realización de proyectos de inversión, gestión de infraestructuras y equipamientos y prestación de servicios de interés público;
- d) la promoción de formas de relación entre agentes, estructuras y entidades públicas y privadas, que puedan contribuir al desarrollo de los territorios fronterizos respectivos (art. 5-1º).

Y el objeto de dicha cooperación puede ser «establecer obligaciones jurídicas directamente derivadas de los convenios de cooperación, celebrar contratos con terceros, crear organismos de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica, o crear organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica, todo ello dentro del marco legal establecido por el Tratado.

Obviamente no podrá ser objeto de los convenios de cooperación, según deja claro el artículo 5-3º,

«las competencias normativas y de seguridad pública, las potestades de control de las instancias y entidades territoriales y las potestades sancionadoras, ni las competencias que hayan sido delegadas en las mismas, sin perjuicio de que, cuando se trate de un organismo con personalidad jurídica que asuma la prestación en común de un servicio público, el organismo asuma el ejercicio de las potestades de reglamentación y sancionadoras inherentes a la prestación del servicio; la modificación del estatuto jurídico de las entidades firmantes; y la facultad de hacer extensiva su eficacia a instancias y entidades territoriales que no hayan firmado el convenio».

Por tanto, siempre que se trate de una cooperación transfronteriza, institucionalizada, en el marco de las competencias establecidas por cada entidad, autoridad o instancia, y se enmarque dentro de la legalidad establecida, se podrán realizar estos convenios de cooperación, ya sin el prerequisite exigido hasta ahora de comunicación previa al Ministerio de Administraciones Públicas.

Algo muy importante que queda regulado en el Tratado bilateral entre España y Portugal es que los convenios de cooperación no quedan sometidos al Derecho Internacional, sino al derecho interno del lugar donde deba ser aplicado, aunque sea el Derecho administrativo. Esto se ha señalado para dejar constancia de que no estamos ante tratados internacionales, sometidos a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Eso sí, el propio Tratado bilateral sí queda sometido al Derecho Internacional y por ello, se crea una Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza como órgano intergubernamental responsable de supervisar y evaluar la aplicación del presente Tratado, así como de impulsar su desarrollo (art. 8), donde se permite que participen representantes de las instancias y entidades territoriales, sobre todo cuando sus discusiones afecten a ámbitos de su interés. Es verdad que se ha criticado la infrarepresentación de

*Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo*

estas entidades,<sup>31</sup> pero no hay que perder de vista que estamos hablando de un órgano sometido al Derecho Internacional y esto, en definitiva, no deja de ser una novedad para los esquemas clásicos.

Por tanto, este Tratado, que regula numerosas cuestiones en las que no merece la pena detenerse ahora, constituye el marco jurídico idóneo para la cooperación transfronteriza de los convenios de cooperación institucionalizada. Es más, este Tratado hace previsiones novedosas, nunca puestas en práctica hasta ahora, si exceptuamos una modalidad (convenios por la que se crean organismos sin personalidad jurídica) que «se corresponden con las experiencias existentes con anterioridad a la entrada en vigor del tratado».<sup>32</sup>

De hecho, la consolidación de la Comunidad de Trabajo Algarve-Andalucía es una prioridad del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013, de enero de 2007.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha venido estableciendo, mediante órdenes, como la Orden de 1 de abril de 2004, o la Orden de 3 de mayo de 2005, o la Orden de 27 de marzo de 2006, la regulación de la concesión de ayudas a Corporaciones Locales para el fomento de la cooperación entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las regiones de Algarve y Alentejo.<sup>33</sup>

Por tanto, desde 2004, la cooperación transfronteriza ha dado un salto cualitativo. Se ha pasado de una cooperación de concertación y voluntarista a una cooperación sometida al Derecho y por tanto, con compromisos jurídicos.

Ahora bien, este tipo de cooperación debe incrementarse significativamente entre Andalucía y el Algarve-Alentejo porque como se decía en el documento de evaluación intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006,

«La subregión Andalucía/Alentejo/Algarve está compuesta por el Baixo Alentejo (NUTs III), Huelva y el Algarve (NUTs II y III, respectivamente), cuya cooperación transfronteriza se articula a través de la Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve. En esta subregión se acentúa aún más el carácter periférico, dada la significativa distancia a la que se encuentra de las regiones de valoración de mercado de sus productos y servicios.

La dinámica demográfica de la zona se ha mantenido regresiva desde los años setenta, con grandes movimientos migratorios de jóvenes, lo que provoca un envejecimiento prematuro de la población, situación que se acentúa en el caso de las zonas del interior.

La estructura del empleo es un reflejo de la propia base económica de cada zona y la actividad económica se desenvuelve mayoritariamente en torno al sector terciario. Un elemento diferenciador del mercado de trabajo de la zona es el menor grado de formación de los trabajadores portugueses frente a los españoles.

La accesibilidad continúa siendo uno de los principales problemas de toda la región transfronteriza. La red viaria se organiza en torno a dos ejes Este-Oeste y tres ejes Norte-Sur, si bien, en los últimos años se han producido mejoras en las características físicas de la red principal, gracias a la construcción de nuevas

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet

autopistas». <sup>34</sup>

### 3. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO POLÍTICA DERIVADA DE LA UNIÓN EUROPEA

No voy a decir mucho sobre la cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea, por dos razones, una, porque es la más conocida, y dos, porque el análisis de ese estudio vendrá más adelante, de forma pormenorizada. Lo que si quisiera decir, al menos, es que ha sido en el marco de la Unión Europea donde se ha colaborado en su perfeccionamiento y financiación y a quien ahora le compete su próximo desarrollo y mejor aplicación pero el fundamento, la naturaleza, el desarrollo y la aplicación de la cooperación transfronteriza no ha sido en el marco de la Unión Europea donde se ha forjado, aunque haya sido la Unión Europea quien lo haya desarrollado.

De hecho, ha servido como un factor colaborador muy eficaz para la adhesión de nuevos estados Miembros a la Unión Europea. <sup>35</sup> En realidad, no habría que olvidar que, en Europa, se han producido enormes cambios en la concepción fronteriza, no sólo por la desaparición de las fronteras interiores sino por fenómenos como la ampliación europea, el reconocimiento de nuevos Estados y la propia cooperación transfronteriza. <sup>36</sup>

La Unión Europea, ha contribuido a la cooperación transfronteriza, <sup>37</sup> además de con financiación económica, con la institucionalización de la cooperación «y más específicamente en la manera de lograr estructuras y procedimientos comunes para el desarrollo y la gestión de la aplicación de los programas transfronterizos locales y regionales». <sup>38</sup> Y ello ha sido posible por los cambios internos habidos en el seno de la Unión, sobre todo, en el marco de la unión económica y monetaria y en el de la libre circulación de personas, que ha permitido permeabilizar las fronteras interiores pero, sobre todo, por los programas e iniciativas que apoyan la citada cooperación transfronteriza, especialmente los programas INTERREG.

Por tanto, en el marco de INTERREG, el más conocido de todos los marcos, estamos sólo ante programas comunitarios para la financiación de acciones y para la planificación de la cooperación transfronteriza. Ahora bien, estos programas no podrían aplicarse si no existe la base jurídica que fundamenta y otorga carta de naturaleza a la cooperación transfronteriza.

Ahora bien, los aplicadores necesarios de este tipo de programas, conocen mucho mejor que los intelectuales los mismos, por lo tanto, me niego ni tan siquiera a establecer las reglas jurídicas en las que se enmarca. Eso sí, quisiera entresacar la enseñanzas de estos programas, a grandes rasgos. ¿Qué hemos aprendido de los Programas INTERREG?

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) ha considerado de que ellos se pueden extraer dos enseñanzas:

*Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo*

«En primer lugar, los *principios generales* para el establecimiento de estructuras apropiadas, fruto de muchos años de experiencia, que se podrían resumir como sigue:

1. las estructuras de cooperación transfronteriza deben crearse con el único propósito de satisfacer las necesidades de expansión e intensificación de las actividades de cooperación, y no se deben considerar como un paso preliminar en la cooperación transfronteriza;

2. en las estructuras transfronterizas con competencias de toma de decisiones, debe haber igualdad entre ambos lados de la frontera;

3. la diversidad de estructuras y jurisdicciones a lo largo y ancho de Europa representa el reto con que tropiezan con mayor frecuencia las estructuras transfronterizas, y es preciso dar con soluciones prácticas para cada situación transfronteriza particular;

4. las estructuras transfronterizas no tienen como objetivo crear un nuevo nivel transfronterizo de administración, sino una interfaz de intercambio que potencie la eficacia de los organismos locales, regionales y nacionales de ambos lados de la frontera.

La segunda enseñanza se refiere a la necesidad de que existan *estructuras apropiadas* según la fase en que se encuentre la cooperación:

1. la familiarización inicial entre los socios constituye una etapa esencial de la cooperación e implica

la creación de redes y foros transfronterizos, u otros mecanismos similares de intercambio de información;

2. los conceptos y estrategias transfronterizos requieren mecanismos de trabajo en común (análisis y planificación transfronterizos), tales como comisiones o consejos, grupos de trabajo y

secretarías, preferiblemente de carácter permanente con objeto de facilitar la continuidad y apoyar los procesos estratégicos;

3. el desarrollo y la gestión de proyectos transfronterizos puede necesitar estructuras informales en el caso de proyectos que impliquen procesos paralelos de aplicación, o estructuras comunes del tipo *joint venture* (como por ejemplo las AEIE) para las operaciones integradas;

4. la forma más avanzada de estructura transfronteriza aborda todos los aspectos transfronterizos, incluyéndose el desarrollo y la gestión de programas transfronterizos, y requiere estructuras dotadas de capacidad técnico-administrativa, financiera y decisoria.<sup>39</sup>

Pero, a pesar de su utilidad, no son suficientes o hay nuevos desafíos en este marco del desarrollo y la aplicación la cooperación transfronteriza.

¿Para qué ha servido esta política comunitaria? Pues para desarrollar una serie de aspectos, a veces contenidos en los tratados internacionales sobre la materia, otras para resolver problemas comunes, otras para la satisfacción de intereses mutuos y otras, las más, para activar las relaciones de todo tipo entre las dos o más comunidades en contacto, en nuestro caso, de Andalucía con El Algarbe y El Alentejo.

Las materias que desarrollan son muy diversas, entre ellas, la llenan de contenido, por ejemplo, las

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet

«infraestructuras, la economía, la cultura, la cooperación en todos los aspectos de la vida: residencia, trabajo, tiempo libre, cultura, etc., la cooperación socio cultural al mismo nivel que la cooperación económica y de infraestructuras, la concreción de los tratados, convenios y acuerdos firmados entre los estados europeos en práctica transfronteriza, el asesoramiento, fomento y coordinación de la cooperación transfronteriza, en particular en los ámbitos siguientes: desarrollo económico, transporte y comunicaciones, ordenación del territorio, medio ambiente y protección de la naturaleza, cultura y deporte, sanidad, energía y tratamiento de residuos, turismo y recreo, desarrollo agrario, innovación y transferencia tecnológica, educación, cooperación social, protección civil, comunicación, seguridad pública».<sup>40</sup>

De todas estas materias se ha beneficiado la cooperación transfronteriza, aunque sin duda, las estructuras de comunicaciones han sido las más desarrolladas. No hay que olvidar que la propia Comisión Europea considera que

«En las regiones fronterizas entre España y Portugal, las deficientes infraestructuras y comunicaciones continúan siendo una barrera. A pesar del retraso estructural y de su situación periférica, estas regiones están mejorando significativamente gracias al aprovechamiento de las ventajas que les ofrece el establecimiento del Mercado Único (el comercio transfronterizo, el mercado laboral transfronterizo o su situación favorable para nuevos inversores)».<sup>41</sup>

No hay que olvidar, desde luego, que «Los fondos de la UE para programas operativos en algunas regiones Objetivo 1 sobrepasaron los 100 millones de euros, siendo la frontera de España y Portugal (con 552 millones de euros)».<sup>42</sup> De hecho, el programa INTERREG II ha sido decisivo para el desarrollo de esta cooperación transfronteriza en el marco de Andalucía-Algarve.<sup>43</sup>

#### 4. LOS NUEVOS DESAFÍOS JURÍDICOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO EUROPEO

A pesar de la intensidad de la cooperación transfronteriza en el marco de la Unión Europea, «actualmente, sigue sin haber un instrumento legal unificado para toda la UE que pueda aplicarse directamente a todos los Estados miembros para la cooperación transfronteriza».<sup>44</sup>

Es verdad que hay soluciones muy imaginativas para estas lagunas como las llamadas *Agrupaciones Europeas de Interés Económico*, que han sido reguladas por el Reglamento del Consejo 2137/85, de 25 de julio<sup>45</sup> como veremos en el apartado correspondiente o la *Sociedad Cooperativa Europea*, creadas por el Reglamento del Consejo 1435/2003, de 22 de julio<sup>46</sup> y por la Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 julio de 2003, por la que se completa el estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores<sup>47</sup> y que, igualmente serán analizadas.

Sin embargo, estas estructuras jurídicas son de naturaleza económica y de

*Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo*

carácter privado, aunque tenga socios de derecho público y, por tanto, no suponen una solución.

Por ello, quizás, se imponen nuevos instrumentos jurídicos, que debería adoptarse con la inclusión de figuras nuevas como la *Mancomunidad Municipal Europea* o el *Acuerdo Europeo de Derecho Público*,<sup>48</sup> tal como se han propuesto.

Sin embargo, es en el marco de la reforma de la política regional de la Unión Europea donde se están estudiando los nuevos retos. Por ejemplo el establecimiento de un órgano, con personalidad jurídica que facilite la cooperación transfronteriza aplicando las medidas establecidas por la Unión Europea e incluso aquellas no financiadas por la misma.

Para ello se realizó una propuesta, en forma jurídica de Reglamento comunitario, que ha de adoptarse por el llamado procedimiento de codecisión, es decir, en cuya elaboración y adopción deben intervenir el Parlamento Europeo y el Consejo, que tendría como eje la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT).<sup>49</sup> Su objetivo sería

«facilitar y promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre los Estados miembros y entre las entidades regionales y locales. Con ese objetivo, se les podrá confiar la ejecución de programas cofinanciados por la Comunidad o cualquier otra medida que, contando o no con la ayuda financiera de aquélla, se destine a la cooperación transfronteriza».<sup>50</sup>

La Comisión Europea presentó ya esta propuesta el día 14 de julio de 2004 porque es consciente de las dificultades que tienen tanto los Estados Miembros, como las Regiones y Entidades Locales para la gestión de las actividades de la cooperación transfronteriza.

Ahora bien, no se estaba pensando en un órgano comunitario central. Se estaba pensando en Agrupaciones regionales, de carácter autónomo o que permitan encargar a uno de los miembros de la misma, que podría ser un Región, ente local o territorial, etc., que se responsabilice de la gestión. Todo se haría mediante un Convenio, que quedaría sometido al Derecho Comunitario.

Se estaba pensando que estén en funcionamiento el 1 de enero de 2007. Finalmente, el 5 de julio de 2006, se adoptó el Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial.<sup>51</sup> Como puede verse se adopta, incluso, otro denominación para estas agrupaciones, pero que suponen un instrumento jurídico de primera magnitud para abordar problemas comunes en el marco de la cooperación transfronteriza.

Este Reglamento las dota de personalidad jurídica y le otorga capacidad para actuar en derecho. Por tanto, como instrumento ha desarrollar, requerirá de un análisis separado, donde puedan establecerse sus perspectivas de futuro. Ello se hará en un capítulo aparte.

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet

## NOTAS

1. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: *La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa*, en MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J.: *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de Castilla y León, Valladolid, 2006, p. 13.
2. Esta Carta ha tenido varias reformas desde entonces, como la producida en la Resolución (75)4, de 19 de febrero de 1975, la (77) 9, de 18 de marzo de 1977, la (78) 6, de 17 de febrero de 1978, la (79) 1, de 1 de marzo de 1979 y la (79) 15, de 7 de septiembre de 1979.
3. Órgano consultivo del Consejo de Europa creado en 1994 por la Resolución (94) 3, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, modificado por la Resolución (2000) 1, de 15 de marzo de 2000.
4. A título de ejemplo, véanse este tipo de cooperación a principios de los setenta (MALCHUS, Viktor: *La coopération des régions frontalières européennes*, en *Revue de Droit International*, tomo L, nº 1, 2, 3, 1972-3) y a principios de los ochenta (BALOUP, G.: *L'action du Conseil de l'Europe et la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe en faveur de la décentralization regional*, Nice, 1983).
5. PUEYO LOSA, Jorge, PONTE IGLESIA, M<sup>a</sup> Teresa, BRITO, Wladimir & VENADE, Nuno: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional Do Norte, Santiago de Compostela/Braga, 2004, p. 15.
6. *Ibidem*, pp. 15-16.
7. *Ibidem*, p. 23.
8. Ya existía la experiencia del Consejo Nórdico sobre Cooperación Transfronteriza entre Municipios de 1977.
9. BOE nº 248, de 16 de octubre de 1990.
10. Ver un análisis de este Tratado en BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, Maximiliano: *La coopération transfrontalière dans les Régions Pyrénéennes et la Convention-Cadre Européenne sur la Coopération Transfrontalière des Collectivités ou Autorités Territoriales*, Doc. As/CPL/Pyr 8, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1982, así como DECAUX, E.: *La Convention-Cadre Européenne sur la Coopération Transfrontalière des Collectivités ou Autorités Territoriales*, en *Revue Générale de Droit International Public*, 1984-3.
11. España ni los ha firmado ni ratificado. Portugal, los ha firmado (el I, el 9 de mayo de 1997 y el II, el 5 de mayo de 1998), pero todavía no los ha ratificado.
12. [http://www.map.es/documentacion/politica\\_autonomica/cooperacion\\_autonomica/asuntos\\_europeos/parrafo/011/document\\_es/COOPERACION\\_TRANSFRONTERIZA.pdf](http://www.map.es/documentacion/politica_autonomica/cooperacion_autonomica/asuntos_europeos/parrafo/011/document_es/COOPERACION_TRANSFRONTERIZA.pdf)
13. BOE nº 207, de 29 de agosto de 1997.
14. Un análisis de este Real Decreto puede verse en JANER TORRENS, Joan David: *Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la administración general del estado y publicación previa de los convenios de cooperación transfronteriza de comunidades autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras* (BOE num. 207, de 29 de agosto de 1997) en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 500 Núm. 1 (1998).
15. Ver en este sentido GONZÁLEZ VEGA, Javier A.: *El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto sobre comunicación previa y publicación y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza ¿vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?*, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1997-2, pp. 349-355.
16. Véase al respecto BERNARD y ÁLVAREZ DE EULATE, Maximiliano: *La coopération transfrontalière régionale et locale*, en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1993-VI, tome 243, pp. 293-417.
17. BOE de 12 de diciembre de 1997.
18. BOE de 12 de diciembre de 1997.
19. El 25 de enero de 2001 se suscribió un Protocolo de Cooperación entre la Junta de Anda-



*Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo*

lucía y la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo, creando la Comunidad de Trabajo «Alentejo-Andalucía».

20. Discurso pronunciado por el Presidente de la Junta de Andalucía, el 14 de febrero de 2006, en la Cámara de Comercio e Industria Luso-Española, de Lisboa:

(<http://www.juntadeandalucia.es/SP/AJ/CDA/Secciones/ServicioNoticias/DocumentosHtml/D14-02-2006.html>).

21. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: *Op. cit.*, pp. 22-23.

22. BOE nº 219, de 12 de septiembre de 2003.

23. BOE nº 59, de 10 de marzo de 1997.

24. FERNÁNDEZ DE CASAVEVANTE ROMANÍ, Carlos: *El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: un marco jurídico completo*, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 1997-2, pp. 9-28.

25. PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel: *Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales*, en el libro *Hacia un nuevo orden internacional y europeo (Estudios en homenaje al Prof. D. Manuel Díez de Velasco)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, pp. 546 y ss.

26. Un análisis de este Tratado puede verse en MERCHÁN PUENTES, María José: *Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002*, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7, nº. 15, 2003.

27. SOBRIDO PRIETO, Marta: *El Tratado Hispano-Portugués sobre la Cooperación Transfronteriza Territorial*, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 8, p. 12.

28. PUEYO LOSA, Jorge, PONTE IGLESIA, M<sup>a</sup> Teresa, BRITO, Wladimir & VENADE, Nuno: *Op. cit.*, p. 73.

29. *Ibidem*, p. 74.

30. Decreto Ley 104/2003.

31. Ver MERCHÁN PUENTES, María José: *Op. cit.*, pp. 736-737.

32. *Ibidem*, p. 15

33. Ver, respectivamente, el BOJA de 30 de abril de 2004, el BOJA de 1 de junio de 2005 y el BOJA de 26 de abril de 2006.

34. QUASAR Consultores & CEDRU 32: *Evaluación Intermedia del Programa de Iniciativa Comunitaria INTERREG III A de España-Portugal, 2000-2006*, Ministerio de Hacienda, Comisión Europea, 29 de diciembre de 2003, pp. 31-32. (<http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/1006905>)

35. Véase DE CASTRO RUANO, José Luis: *La Cooperación transfronteriza externa como instrumento favorecedor de la próxima adhesión de los países de Europa Central y Oriental*, en *Cuadernos europeos de Deusto*, nº 26, 2002.

36. Véase, en este sentido, ANDERSEN, James, O'DOWD, Liam, & WILSON, Thomas (eds.): *New Borders for a Changing Europe: Cross-border Cooperation and Governance*, Routledge, London and New York, 2003.

37. Para ver una documentada comparación de los distintos regímenes fronterizos europeos, con experiencias diversas, incluyendo su comparación con otros existentes entre los estados de los Estados Unidos, véase KRAMSCH, Olivier Thomas & HOOPER, Barbara (eds.): *Cross-border governance in the European Union*, Routledge, London and New York, 2004. Uno de los que han estudiado específicamente la cooperación transfronteriza entre Andalucía y Portugal, ha sido el prof. De la Universidad de Birmingham, SIDAWAY, quien ha llamado a este tipo de cooperación, coreografías de la integración europea, para referirse a su diversidad. SIDAWAY ha sido un estudioso, en perspectiva geopolítica de esta cooperación específica. Véase SIDAWAY, James Derrick: *The coreographies of European Integration: negotiating trans-frontier cooperation in Iberia*, en KRAMSCH, Olivier Thomas & HOOPER, Barbara (eds.): *Cross-border governance in the European Union*, Routledge, London and New York, 2004, pp. 173-190.

38. Ver el Doc. *Aspectos Institucionales de la Cooperación Transfronteriza*, Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, marzo de 1999, p. 1 ([http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst\\_asp\\_99.es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/inst_asp_99.es.pdf)).

39. *Ibidem*, pp. 6 y 7.

40. COMISIÓN EUROPEA: *Guía Práctica de la Cooperación Transfronteriza*, Tercera Edición 2000,

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet

Bruselas, p. 9.

41. *Ibidem*, pp. 20-21.

42. *Ibidem*, p. 50

43. Vease en este sentido, GARCÍA DEL HOYO, Juan José y otros (coord.): *Cooperación transfronteriza España-Portugal, Interreg II participación de la Junta de Andalucía en el tramo regional Andalucía-Algarve*, Servicios de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva, 2001.

44. *La Cooperación transeuropea entre los entes territoriales: nuevos desafíos y pasos futuros necesarios para mejorar la cooperación* / Comité de la Regiones, 2002. – CDR Estudios E-2/2002. – 92-895-0090-5 [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/zusammenfassung\\_clean\\_es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/zusammenfassung_clean_es.pdf)

45. Reglamento (CEE) nº 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE), Diario Oficial nº L 199 de 31/07/1985 p. 1-9. Edición especial en español: Capítulo 17 Tomo 2 p. 3.

46. Reglamento (CE) nº 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE), Diario Oficial nº L 207 de 18/08/2003 p. 1-24.

47. Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, Diario Oficial nº L 207 de 18/08/2003 pp. 25-36.

48. *La Cooperación transeuropea entre los entes territoriales: nuevos desafíos y pasos futuros necesarios para mejorar la cooperación* / Comité de la Regiones, 2002. – CDR Estudios E-2/2002. – 92-895-0090-5 [http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/zusammenfassung\\_clean\\_es.pdf](http://www.aebr.net/publikationen/pdfs/zusammenfassung_clean_es.pdf)

49. Sobre esta figura jurídica, vease: LUACES FERNÁNDEZ, José Ignacio: *La Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza y las implicaciones del nuevo instrumento jurídico. ¿Bases para una integración efectiva?*, en *Unión Europea Aranzadi*, nº 12, 2005.

50. <http://www.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/g24235.htm>

51. DOCE L/210/, de 31 de julio de 2006, pp. 19 y ss.

## Capítulo V

# **LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO POLÍTICA DERIVADA DE LA UNIÓN EUROPEA. SUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS**

*Nuria Arenas Hidalgo*

### **1. INTRODUCCIÓN. SIGNIFICADO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA TERRITORIAL EN EL MARCO COMUNITARIO**

Como se ha podido comprobar en el apartado anterior, la cooperación transfronteriza tiende a ocupar un lugar cada vez más destacado en el ámbito general del Derecho internacional, en tanto que fórmula al servicio de la consecución del objetivo de desarrollo integral y armónico de las distintas colectividades humanas. Importante desafío que ha ido adquiriendo relevante protagonismo en los últimos años en el medio social internacional, y más aún si cabe, en un medio como el europeo comprometido con el progreso económico y social de sus pueblos, eliminadas las barreras que dividen a Europa.

El proceso de integración comunitario, con la consabida supresión de las fronteras interiores y las inercias resultantes de la instauración de un Mercado interior único, ha puesto de manifiesto, de forma más evidente, las importantes desigualdades regionales de una Europa en común. Es más, dicha integración ha tenido un efecto sumamente negativo en aquellas zonas de desarrollo más atrasado, habida cuenta que eliminadas las barreras administrativas y al amparo de la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, den-

*Nuria Arenas Hidalgo*

tro de la filosofía de libre competencia que inspira a la Comunidad, el desarrollo económico tiende a polarizarse en aquellas áreas que ofrecen mayores expectativas de rendimiento, es decir, en las que tienen un mayor desarrollo previo.<sup>1</sup> En este contexto, las áreas fronterizas, espacios con tendencia al aislamiento y escasamente vertebrados en lo económico, se ven especialmente afectadas. Dicho agravio comparativo sólo puede superarse a través de adecuados mecanismos que atenuen o flexibilicen el rigor y las dificultades que el «hecho fronterizo» provoca en sí mismo. En definitiva, se aprecia la necesidad de una decidida intervención pública, alentadora de estrategias de cooperación interregional, con objeto de crear las sinergias que contrarresten las tendencias del mercado. En caso contrario, las diferencias de desarrollo entre estas zonas acabarían repercutiendo severamente sobre el desarrollo del proyecto comunitario.<sup>2</sup>

En consecuencia, la cooperación transfronteriza como instrumento para procurar el desarrollo integral y armónico de las regiones fronterizas es un asunto que ha ido ocupando progresivamente la atención de la Comunidad Europea, en plena consonancia con sus objetivos de integración. Desde unos primeros momentos, en los que este tema pasa prácticamente desapercibido para las instituciones comunitarias, se llega a una nueva etapa —sobre todo tras la puesta en marcha de la Política Regional de 1975—, en la cual dicho fenómeno iría poco a poco centrando el interés comunitario, dando lugar a la adopción de una serie de instrumentos favorecedores de dicha cooperación, así como la puesta en marcha de una serie de iniciativas y acciones en este terreno. Se trataba de asumir, en definitiva, que el carácter especial de los problemas que se presentan en las zonas fronterizas no puede ser resuelto unilateralmente por cada Estado vecino sino que exigen la cooperación de los Estados limítrofes para abordar su tratamiento y resolución, en la medida que repercuten más allá de la línea fronteriza.

La cooperación regional transfronteriza forma parte de una estrategia encaminada a que las regiones periféricas y/o con menor nivel de desarrollo relativo puedan alcanzar un nivel suficiente de competitividad. Y ello permitiendo a los ciudadanos de las zonas fronterizas realizar planificaciones de áreas competenciales propias de gran interés para ambos lados: una ordenación más eficiente del territorio, una planificación de los servicios públicos más racional, un enfoque de los recursos medioambientales más amplio, la explotación racional del turismo en espacios naturales poco alterados, etc. Se trata, en definitiva, de reforzar la coherencia del proyecto de mercado interior y la cohesión económica y social, dos de los objetivos prioritarios de la Unión Europea, en una perfecta aplicación del principio de subsidiariedad del Tratado de Maastricht.<sup>3</sup>

Los artículos 158-161 del Tratado CE instituyen las políticas estructurales, regionales y de cohesión, políticas que constituyen un elemento fundamental en la UE al dotar a la organización de un componente «solidario» que impulsa la cohesión económica y social necesaria para una verdadera integración.<sup>4</sup> En este ámbito, se presta mayor interés a las zonas fronterizas por estar más

*La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea...*

aisladas que el resto de las regiones de la UE. Por ello y con la intención de reforzar la cohesión económica y social, la Unión Europea fomenta el desarrollo equilibrado de su territorio a través de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

La regulación en Derecho comunitario de la cooperación transfronteriza se analizará a la luz de las políticas en cuyo seno y con cuyo impulso se ha ido desarrollando dicho fenómeno desde las primeras iniciativas meramente coordinadoras hasta la consecución hoy día de un auténtico «objetivo comunitario». No obstante y sin desdeñar sus importantes logros, se ha de avanzar que aún no se ha diseñado una verdadera «Política de Cooperación Transfronteriza». Todavía hoy siguen existiendo fuertes disparidades: las diez regiones más dinámicas tienen un producto interior bruto (PIB) casi tres veces superior al de las diez regiones menos desarrolladas. La política regional de la Unión sigue siendo necesaria para favorecer un desarrollo armonioso del espacio comunitario. Su acción debe permitir a todas las regiones europeas sacar plenamente partido de las oportunidades del mercado único y contribuir al éxito de la unión económica y monetaria (UEM). A la vista del éxito de la iniciativa INTERREG, parecía abrirse a nivel comunitario la posibilidad del nacimiento y progresiva configuración de una verdadera Política de Cooperación transfronteriza en la Unión Europea, sin embargo, a la luz del tratamiento de dicha materia en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, queda un largo camino por recorrer para llegar a este destino.<sup>5</sup>

En el primer apartado, se analizarán los orígenes de la regulación comunitaria de la cooperación transfronteriza con motivo de la instauración de la Política Regional. En estos primeros momentos, se trata de una tímida aproximación a un fenómeno que se concibe más que como «cooperación integrada» como un medio para la «coordinación transfronteriza» del desarrollo regional que se había puesto en marcha.

La segunda fase se corresponde con la concreción del marco jurídico de la Política de Cohesión económica y social, medio en el cual se empiezan a adoptar auténticos instrumentos dinamizadores de la cooperación transfronteriza, si bien se trata, particularmente, de incentivos económicos desprovistos del adecuado marco estructural. La primera regulación conjunta que aprueban las instituciones comunitarias en relación con los instrumentos financieros destinados a luchar contra las disparidades regionales ya es sensible a las desventajas que sufren las regiones fronterizas, y así ha seguido sucediendo en las otras dos reformas que han tenido lugar desde entonces. Nos referimos a las llamadas «iniciativas comunitarias» (IC) en las que se ha tendido a contemplar la cooperación transfronteriza a través de INTERREG.

Por último, se analizarán las perspectivas contemporáneas de la cooperación transfronteriza comunitaria. Con la reciente aprobación del Reglamento CE nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006,<sup>6</sup> nos hallamos inmersos en la construcción, por primera vez por parte de las Instituciones, de estructuras de cooperación, llamadas «Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial» (AECT), aspecto más sustantivo de la coopera-

*Nuria Arenas Hidalgo*

ción transfronteriza que supera la aproximación meramente financiera.

Como se tendrá la oportunidad de comprobar en las páginas que siguen, la cooperación transfronteriza ha devenido una pieza fundamental en el proceso de integración europea y, de forma particular, como instrumento indispensable para alcanzar el desarrollo armonioso del conjunto de la Unión y el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial.

## **2. LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA: LA COORDINACIÓN TRANSFRONTERIZA DEL DESARROLLO REGIONAL**

La política regional, desarrollada desde comienzos de los años setenta, es el marco en el que la Comunidad Europea ha mostrado su interés por el desarrollo de las regiones fronterizas, y será de la mano de este objetivo como la cooperación transfronteriza se incluya entre las prioridades comunitarias para la consecución de este fin, primero como «acción específica de desarrollo regional», para pasar, a posteriori, a formar parte de la dimensión comunitaria de la Política Regional.

### **2.1. La corrección comunitaria de los desequilibrios regionales en materia de desarrollo**

En los comienzos del proceso de integración, el interés comunitario por la cooperación transfronteriza, y por la cuestión regional en general, resulta prácticamente inexistente en la medida que, como es sabido, el tratado constitutivo de la CEE no contiene ningún tratamiento sistemático del tema de la «política regional», limitándose a efectuar una referencia genérica a las regiones en aquellas disposiciones que establecen los objetivos generales de la política económica comunitaria. En realidad, los desequilibrios regionales no resultaban muy acusados entre los primeros socios por lo que la política estructural no se asumió como una finalidad prioritaria.<sup>7</sup>

El Preámbulo del TCEE dispone la intención de reforzar la unidad de sus economías (de los Estados miembros) y asegurar su desarrollo armonioso reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas.

La idea de crear un Fondo con finalidad regional «para el desarrollo de las regiones menos favorecidas» fue expuesta ya en la Conferencia de Mesina de 1956 y en los informes preparatorios de los Tratados de Roma, en los cuales, hubo alusiones a una «política regional», si bien ningún Tratado hizo referencia explícita a dicha materia.

En 1959, el Parlamento Europeo propuso la creación de un comité consultivo para la economía regional y en 1960, constituye la Comisión Motte, con idéntica finalidad. En 1961, la Comisión reunió en Bruselas la primera confe-

*La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea...*

rencia sobre economías regionales. Esta será la base para que, tanto la Comisión como los expertos nacionales, continúen este trabajo. Sus conclusiones servirán para que la Comisión redacte la *Primera Comunicación sobre Política Regional en la CEE* que será presentada al Consejo el 11 de mayo de 1965. En ella se señala la existencia de regiones desfavorecidas, a las que denominaba «regiones-problema», entre las que incluye, algunos años después, a ciertas zonas fronterizas en las que la existencia de una frontera entre dos o más Estados suponía una barrera artificial que imposibilitaba el desarrollo de una unidad geográfica que se extendía a ambos lados de la misma.<sup>8</sup>

En 1967, el Consejo aprueba el «Programa económico a medio plazo» elaborado por la Comisión. Este Programa dedica un capítulo a los aspectos más prioritarios, siendo uno de ellos el de conseguir que todas las regiones tengan condiciones similares, así como la necesidad de crear fondos comunes para mejorar la infraestructura de las regiones con dificultades. El primer paso institucional se dará con motivo de la firma de Tratado de Fusión de ejecutivos en Bruselas en 1968, ya que en virtud de este Tratado se creó la Dirección General (D.G.) XVI, encargada de la política regional, comenzando así el reconocimiento de la realidad regional.

El 17 de octubre de 1969, la Comisión vuelve a hacer una propuesta de decisión al Consejo, basada en el artículo 235 TCEE, relativa a la organización de los medios de acción de la Comunidad en materia de desarrollo regional. Esta proposición recogía cuatro grandes líneas de actuación: acciones especiales para las regiones más débiles (las fronterizas o las que tenían paro estructural); la creación de un comité permanente de desarrollo regional; la necesidad de dotar a la Comunidad de un órgano financiero especializado en política regional; y la necesidad de crear un sistema de información de inversiones.<sup>9</sup>

En el Consejo Europeo de París del 19 al 21 de octubre de 1972 se sentarán las bases sobre las que posteriormente se desarrollará la Política Regional comunitaria, ya que esta cumbre pide expresamente a la Comisión que haga un inventario de los problemas regionales de los nueve, y que le someta proposiciones para la creación de un fondo de desarrollo regional, antes de finales de 1973. Dicho informe es presentado por la Comisión el 3 de mayo de 1973 y la propuesta de Reglamento, creando el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), será hecha el 31 de julio de 1973.

Con la adopción por el Consejo del Reglamento nº 724/75 de 18 de marzo de 1975, de conformidad con el artículo 235 del TCEE, da comienzo a la Política Regional comunitaria en el Derecho derivado caracterizada por tres principios básicos. En primer lugar, se trata de una política de coordinación. La Política regional comunitaria se articulará, por un lado, coordinando las distintas políticas regionales de los Estados miembros. En segundo lugar, pretende ser una política transversal, al introducir el aspecto regional en el resto de las políticas comunitarias. Y por último, es una política basada en incentivos financieros que articulen las acciones de desarrollo en las regiones menos favorecidas. El FEDER nace, precisamente, con el objetivo prioritario de reducción de las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el

Nuria Arenas Hidalgo

retraso de aquellas menos favorecidas.

## 2.2. La cooperación transfronteriza como acción específica de desarrollo regional

No es hasta la segunda fase operativa del FEDER (1979-1984) y, de forma especial, con la *Recomendación de la Comisión 81/879/CEE de 9 de octubre de 1981 sobre la cooperación transfronteriza en materia de desarrollo regional* cuando surge el interés comunitario por la cooperación transfronteriza. Dicho instrumento comienza a considerarse una «acción comunitaria específica de desarrollo regional», de carácter prioritario con objeto de acogerse a los Fondos FEDER.<sup>10</sup> En realidad, recogía la experiencia acumulada la década anterior por el Consejo de Europa, gracias a cuya labor, la cooperación transfronteriza ya había alcanzado un nivel considerable en algunas regiones europeas, incluso antes de la adopción del Convenio Marco de 1980 (recuérdese que a lo largo de los años setenta se crearon las comunidades de trabajo alpinas ARGE, ALP, ARGE ADRIA, etc. así como un buen número de euroregiones en la frontera entre Holanda y Alemania o Alemania y Francia Euroregio, Euroregio Rin-Waal, Euroregio Rin-Mosa, Región Ems-Dollart, Futuro Sarre-Mosela, etc o entre los países escandinavos, como entre otros, el Consejo Oresund, el de Nordkalotten o el de Kvarken).<sup>11</sup> Las actuaciones transfronterizas fueron consideradas por la Comunidad a partir, fundamentalmente, de la experiencia conocida como *Ems-Dollar*, programa de cooperación transfronteriza establecido en común por el Reino de los Países Bajos y la República Federal de Alemania; primordial colaboración fronteriza que, a la vista de los buenos resultados, sienta las bases de la Recomendación de la Comisión de fecha 9 de octubre de 1981.<sup>12</sup>

En este contexto de progresivo afianzamiento de las medidas comunitarias a favor del desarrollo de las regiones transfronterizas, trasciende de un modo especial el *Reglamento CEE 1787/84* vigente hasta diciembre de 1988. Este Reglamento aborda el tema de la cooperación transfronteriza desde un doble aspecto: por una parte, recoge las disposiciones de la Recomendación de 1981 al disponer que los Estados miembros interesados procurarán garantizar, en el marco de sus relaciones bilaterales, una coordinación transfronteriza de desarrollo regional por los medios y en los niveles que, de común acuerdo, consideren adecuados en este contexto, se favorece la cooperación transfronteriza entre los órganos regionales y locales correspondientes (art. 1.3); y de otro lado, se indica que en la apreciación de los programas comunitarios de desarrollo regional, la Comisión Europea debe tener en cuenta sobre todo «el carácter fronterizo» de las zonas y regiones implicadas. El Reglamento CEE 1787/84 (vigente hasta diciembre de 1988) afirmaba que:

«en lo que respecta a las regiones fronterizas en el interior de la Comunidad, los Estados miembros interesados procurarán garantizar, en el marco de sus relaciones bilaterales, una coordinación transfronteriza del desarrollo regional por los medios y en los niveles que, de común acuerdo, consideren adecuados y en



*La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea...*

este contexto, favorecer la cooperación entre los órganos regionales y locales correspondientes» (art. 1.3).

Esta regulación parte básicamente de sustituir un atomizado conjunto de proyectos individuales por una intervención dirigida a objetivos prioritarios en cada región cuya identificación sería el resultado de una colaboración de la Comunidad con el Estado miembro en cuestión.<sup>13</sup>

A la adopción de esta actitud no fue ajeno el Parlamento Europeo que, en *Resolución adoptada el 13 de abril de 1984*, tras constatar el escaso desarrollo económico de algunas regiones fronterizas como consecuencia precisamente de su carácter fronterizo y de la disparidad de las disposiciones administrativas, económicas y fiscales vigentes a un lado y otro de la frontera, invitó a la Comisión a elaborar directivas que obligaran a los Estados a tomar las disposiciones necesarias para el intercambio de informaciones y la organización de consultas recíprocas que favorecieran la cooperación en sectores tales como la planificación regional, la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente, la asistencia en caso de calamidades, el aprovisionamiento de agua y energía, la eliminación de residuos o el turismo entre otros.<sup>14</sup>

Otra importante iniciativa comunitaria destinada a favorecer el desarrollo de las regiones fronterizas y a potenciar la cooperación transfronteriza entre ellas, se encuentra contenida en la *Resolución sobre el Reforzamiento de la Cooperación Transfronteriza*, adoptada por el Parlamento Europeo, el 13 de abril de 1984.<sup>15</sup> El avance respecto a la Recomendación de 1981 reside en la intención de subrayar la necesidad de mayor implicación por parte de las Instituciones comunitarias en la materia, como contrapunto a la anterior perspectiva de exclusividad estatal. Así, «insiste en el hecho de que todos los problemas de carácter fronterizo son competencia de la Comunidad Europea».

De este modo, comienza lentamente a tomar forma la idea que cristalizaría luego, de que la Política Regional comunitaria no podía seguir siendo subsidiaria de la de cada Estado miembro. Se pasa así de la coordinación de las políticas regionales de los Estados, a las orientaciones y prioridades de una «dimensión comunitaria de la Política Regional». Asimismo, esta Resolución del Parlamento Europeo resulta importante en la medida en que por primera vez se reconoce el potencial papel que pueden cumplir, en el marco de las competencias que tienen atribuidas, las colectividades y autoridades locales y regionales afectadas por el hecho fronterizo, en el impulso de las distintas iniciativas de cooperación transfronteriza, puesto que son ellas las que mejor conocen su situación sobre el terreno, si bien no disponen de los medios jurídicos suficientes para establecer la coordinación administrativa que les permita regular los problemas transfronterizos que caen dentro de sus competencias.<sup>16</sup> Con la *Carta Comunitaria de Regionalización* adoptada por el Parlamento Europeo en 1988 y su reconocimiento de la autonomía de las colectividades regionales se garantizaba su participación directa en la cooperación transfronteriza. Se produce así un importante cambio en el enfoque de la CE en el tema de cooperación transfronteriza, puesto que ya claramente reconcede un papel protagó-

*Nuria Arenas Hidalgo*

nico a dichas colectividades, junto con los Estados miembros, en la promoción de esa cooperación.

El artículo 23 de la Carta dispone:

«1. Los Estados miembros de la CE y sus Regiones promoverán la cooperación transfronteriza a todos sus niveles, y sobre todo a escala inter-regional, dentro del espíritu de las directrices de las instituciones comunitarias.

2. Esta cooperación se reflejará especialmente en la coordinación de los Programas de Desarrollo Regional y de los programas de acción de las regiones limítrofes, así como en el establecimiento en común de programas transfronterizos para las zonas más próximas de las fronteras. En el estudio, programación y financiación de estas acciones, los Estados y las Regiones llevarán a cabo una utilización intensiva de las posibilidades ofertadas por los Fondos Estructurales Comunitarios.

3. Respetando el reparto competencial interno, los Estados se comprometen a permitir e impulsar la Cooperación Transfronteriza entre autoridades regionales de diferentes Estados miembros en las materias de las competencias de éstas, entendiendo su naturaleza como relaciones de vecindad y no como relaciones exteriores».

Visto lo anterior, ha podido afirmarse que la cooperación transfronteriza ha sido el «pariente pobre» de las intervenciones regionales comunitarias en los prolegómenos de la Política Regional. Realmente, hasta 1987-88, coincidiendo con el AUE (aunque no recoge de forma específica la problemática de las regiones fronterizas), las declaraciones que se hacen a la cooperación regional transfronteriza no dejan de ser genéricas.<sup>17</sup>

A partir del Tratado de Maastricht, la UE ha concedido mayor relieve al fomento de la cooperación transfronteriza. Este interés se ha traducido en el desarrollo de algunas políticas claves al respecto, como la de administración del territorio, la de los transportes y, por supuesto, la Política Regional. En el marco de esta última política, es donde mejor puede constatarse el interés de la Comunidad por el incremento de la cooperación entre regiones fronterizas. La nueva regulación del FEDER, introducida por el Reglamento marco de 24 de junio de 1988 y del Reglamento de 19 de diciembre del mismo año<sup>18</sup> han incentivado la cooperación transfronteriza, sobre todo a través del establecimiento de determinadas iniciativas de carácter regional dirigidas a espacios fronterizos, como lo ha sido básicamente la iniciativa comunitaria sobre zonas fronterizas INTERREG<sup>19</sup> que ha venido a establecer un nuevo marco comunitario en la materia y de la que se han puesto en práctica tres versiones.

La cooperación transfronteriza es concebida como un importante instrumento para dar operatividad a los programas que nacen a iniciativa de las instancias comunitarias tras un diálogo con los Estados miembros implicados, y más concretamente, de la Comisión Europea, la que queda encargada de fijar sus objetivos específicos, la definición del territorio de su aplicación, las modalidades de intervención y el nivel de participación financiera de la Comunidad. La operatividad de estos Programas, es un asunto que queda en manos de los

*La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea...*

Estados miembros interesados, los cuales de común acuerdo deberán coordinarse entre sí en orden a articular planes comunes conectados con la puesta en marcha de relaciones de cooperación transfronteriza. Se contempla, en este sentido, la posibilidad de que dichos planes sean conducidos directamente por las propias colectividades locales y regionales fronterizas.

### **3. LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICO Y SOCIAL: LA CREACIÓN DE INSTRUMENTOS DINAMIZADORES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. LA INICIATIVA COMUNITARIA INTERREG**

#### **3.1. La cohesión económica y social como principio y objetivo comunitario**

En virtud 130 A del Acta Única Europea:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas».

Con esta disposición se introduce, como uno de los principios básicos de la Comunidad el concepto de «cohesión económica y social» de capital importancia del punto de vista de la Política Regional. En realidad, se puede afirmar que, por primera vez, se formaliza en el Derecho originario la política regional que, hasta el momento, sólo existía en el Derecho derivado, al tiempo que implica un nuevo ciclo en la concepción de la política regional comunitaria, ya que todos los Fondos Europeos van a tener un carácter regional.

Efectivamente, el artículo 8 A del AUE dispone la consecución de un mercado interior, concebido como un espacio sin fronteras interiores. Se planteará entonces la disfunción y los perjuicios producidos por un espacio en el que las fronteras económicas desaparezcan, subsistiendo sin embargo, las fronteras administrativas y políticas. Para paliar tales efectos perjudiciales, la desaparición de las fronteras económicas debe acompañarse, si no de una desaparición, sí por lo menos de una aminoración de los efectos perniciosos de las fronteras físicas. Se trata de desigualdades o desequilibrios entre los diferentes territorios de la Comunidad Europea, fundamentalmente derivados, entre otros factores, del funcionamiento del sistema económico de la Comunidad.<sup>20</sup> Estas disparidades se manifiestan de forma más ostensible en aquellos espacios de carácter fronterizo. Y naturalmente, el medio más adecuado para ello reside en el desarrollo de la cooperación transfronteriza. En cualquier caso, y sorprendentemente, hay que deplorar el hecho de que las disposiciones relativas a la cohesión económica y social, no aparezca la cooperación transfronteriza; si bien,

*Nuria Arenas Hidalgo*

la reforma de los fondos estructurales que el AUE origina, son claramente favorecedores de esta cooperación.

El AUE significó un punto de inflexión en la política regional comunitaria al provocar la reforma de los Fondos Estructurales, reforma que marcó todo un hito en el proceso de integración al delimitar las zonas subvencionables a través de objetivos que han seguido vigentes hasta ahora.

En este sentido, la Cohesión Económico y Social se ha articulado en el Tratado de la UE como un verdadero principio y objetivo de la Comunidad Europea, tal y como se desprende de sus artículos 2 y 3 concretados en el Título XIV. En virtud de estas disposiciones, la Comunidad tendrá, entre otras misiones, la de

«promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social (...), la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros».

Más concretamente, el título XVII (artículos 158 a 162) titulado «Cohesión económica y social» estipula que «la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».<sup>21</sup> Principio que se consagra recientemente en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.<sup>22</sup>

La respuesta de la Comunidad a objeto de dotar con un contenido real a los referidos principios de solidaridad y de cohesión ha sido la elaboración de una serie de políticas de carácter regional hoy política de cohesión económica y social en las que va a cristalizar toda la acción estructural comunitaria en la corrección de desigualdades, marco en el que habrá de ubicar la iniciativa comunitaria INTERREG.

### **3.2. La Iniciativa INTERREG. Evolución y principios básicos**

En realidad, dos son las iniciativas económicas y financieras con las que la CE trata de promover la cooperación transfronteriza: FEDER y, especialmente, INTERREG.

En el marco de sus misiones y por iniciativa de la Comisión, el FEDER contribuye al mantenimiento de estudios a iniciativa de la Comisión y experiencias-piloto concernientes al desarrollo regional a nivel comunitario, en particular cuando se trata de regiones fronterizas de Estados miembros.<sup>23</sup> Los estudios deben partir de la consideración de que las zonas afectadas constituyen una unidad territorial aunque estén separadas por una frontera. Estos proyectos-piloto de cooperación transfronteriza susceptibles de cofinanciación comunitaria, podrán referirse tanto a infraestructuras de comunicación como a iniciativas para desarrollo endógeno de la Región, protección de la naturaleza o la movilidad transfronteriza del empleo.

*La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea...*

La iniciativa INTERREG «se inscribe en el marco de los objetivos de cohesión económica y social previsto por el Acta Única y la reforma de los Fondos Estructurales» y «tiene por objetivo intensificar la cooperación transnacional en las fronteras interiores y exteriores de la Comunidad».<sup>24</sup> Se creó con la finalidad de promover específicamente el desarrollo de las zonas fronterizas tras comprobar que se trataba de espacios mal dotados de infraestructuras, con pocos recursos y con dificultades para conectar entre sí como consecuencia de las diferencias de carácter cultural y de la existencia de distintos regímenes administrativos, económicos y financieros que no facilitaban la cooperación. Se trataba de preparar a las regiones para la entrada en el Mercado Único. La IC INTERREG ofrecía apoyo financiero en el nivel NUTS III dentro de las zonas incluidas en los objetivos 1, 2 y 5b.

En concreto, persigue ayudar a las zonas fronterizas exteriores e interiores de la Comunidad a superar los problemas de desarrollo; fomentar la creación y el desarrollo de redes de cooperación entre fronteras interiores; contribuir a que las zonas fronterizas exteriores se adapten a su nueva función de zonas fronterizas de un mercado único integrado; aprovechar las nuevas oportunidades de cooperar con terceros países de las zonas fronterizas exteriores de la Comunidad. Dicha financiación se dedica principalmente al fomento de respuestas comunes al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, a la educación, a la formación y los intercambios culturales, a los problemas sanitarios y la protección y mejora del medio ambiente, a la investigación y desarrollo tecnológicos, al desarrollo de las redes energéticas, de los transportes, y de las telecomunicaciones y finalmente a los sistemas de gestión conjunta y a la función de los organismos transfronterizos y transnacionales. La iniciativa evidencia claramente la causalidad existente entre la financiación del mercado interior y la promoción de la cooperación transfronteriza.<sup>25</sup>

En el periodo 1989-1993 se aprobaron un total de 16 IC, una de las cuales (INTERREG I, 1990-1993) se presentaba para ayudar a las regiones transfronterizas a prepararse para el mercado único. En el periodo 1994-1999 se redujeron a 13 IC de modo que INTERREG II aunó lo que en el periodo anterior eran INTERREG y otra IC relacionada con la realización de redes de gas natural y de electricidad (REGEN); y se estructuró en dos capítulos dedicados a la cooperación transfronteriza (A) y a las redes de energía (B). En mayo de 1996 la Comisión decidió añadir un tercer capítulo (C) relativo a la cooperación transnacional; no se incluyó en cambio la cooperación INTERREGional a escala comunitaria, que fue financiada a través de las medidas innovadoras del FEDER. En el último periodo, 2000-2006, se han aprobado cuatro IC; una de ellas INTERREG dirigida a la cooperación transfronteriza (A), transnacional (B) e Interregional (C).

En la primera fase, INTERREG contempló tres tipos de acciones. planificación y aplicación conjunta de programas transfronterizos; aplicación de medidas que aumentarían el flujo de información de un lado y otro de las fronteras y entre regiones fronterizas, entre organismos públicos, organizaciones privadas, y organismos voluntarios de las zonas afectadas; y creación de estructuras

*Nuria Arenas Hidalgo*

comunes institucionales y administrativas que consolidaran y fomentaran la cooperación.

En general, puede afirmarse que los efectos de la aplicación del programa fueron positivos en la provisión de infraestructuras, en el apoyo al tejido productivo y en las acciones de cooperación aunque no logro romper con la estructura de comunicaciones trazada en épocas anteriores.

Acabado el periodo, se acordó su prorroga para el periodo 1994-99 integrando dos iniciativas comunitarias del periodo anterior: INTERREG I y REGEN. En 1996 la Comisión aprobó un tercer apartado relativo a la cooperación transnacional. La filosofía que inspiró esta nueva fase de INTERREG fue la misma que sustentó la anterior, adquiriendo especial importancia la cooperación transfronteriza y la participación e implicación de las autoridades locales y regionales. La oportunidad que brindó la CE en términos económicos no sólo empujó a las autoridades territoriales a cooperar y a organizarse entre ellas sino que, además, terminó traduciéndose también en un reconocimiento por parte de las autoridades centrales.<sup>26</sup>

Para el periodo 2000-2006, pese a la drástica disminución en el número de iniciativas comunitarias en aras de concentrar ayudas, INTERREG se convierte en uno de los programas prioritarios de la Unión Europea. En este contexto, el objetivo de la nueva fase de INTERREG sigue siendo reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, pero con una ampliación de su ámbito de aplicación hacia la cooperación transfronteriza, transnacional e Interregional. Se pretende conseguir un desarrollo equilibrado de su territorio, con especial énfasis en las fronteras exteriores de la Comunidad, las regiones ultraperiféricas y las regiones insulares.

En realidad, las reformas que introduce INTERREG III están inspiradas por el horizonte de la ampliación que exige fomentar la cooperación entre los antiguos y los nuevos Estados miembros de la Unión, a la vista de que las necesidades de los recientes socios son enormes en todos los ámbitos: infraestructuras, industria, servicios, PYME, agricultura, medio ambiente.<sup>27</sup>

Así, en marzo de 1999, en el Consejo Europeo de Berlín, los Jefes de Estado y/o de Gobierno alcanzaron un acuerdo político «Por una Unión más fuerte y más amplia». Con la Agenda 2000 se sientan las bases de un programa de acción cuyos objetivos principales eran reforzar las políticas comunitarias y dotar a la Unión Europea de un nuevo marco financiero para el período 2000-2006 que tuviera en cuenta la perspectiva de la ampliación. Se creó un nuevo marco jurídico para los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, que seguirá siendo válido hasta 2006. Este marco se basa en los principios de concentración de las intervenciones, aclaración y descentralización de las responsabilidades entre los Estados miembros y la Comisión. Se remodelan los objetivos reduciéndolos a tres y también se reducen de trece a cuatro las iniciativas comunitarias, entre las que continúa INTERREG.<sup>28</sup>

La nueva iniciativa INTERREG cuenta con tres apartados:

— Capítulo A: dedicado a la cooperación transfronteriza con vistas a fomen-

*La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea...*

tar el desarrollo regional integrado entre las regiones fronterizas, incluidas las fronteras exteriores y las marítimas. La cooperación transfronteriza entre territorios contiguos tiene por objeto desarrollar polos económicos y sociales transfronterizos y estrategias comunes de desarrollo territorial.<sup>29</sup>

- Capítulo B: contribuirá a la integración territorial armoniosa de la Unión. La cooperación transnacional entre autoridades nacionales, regionales y locales tiene por objeto promover un grado mayor de integración territorial. Asimismo, aspira a instaurar un desarrollo sostenible, armonioso y equilibrado en la Comunidad, así como una mejor integración territorial con los países candidatos y demás países vecinos. Se fomenta de manera especial la cooperación en las fronteras exteriores de la UE y entre grupos de regiones insulares y marítimas y entre territorios que presentan una desventaja común, como las regiones insulares y marítimas. En el caso de las regiones ultraperiféricas, se persigue mejorar la integración económica entre ellas, con los Estados miembros y los terceros países vecinos.<sup>30</sup>
- Capítulo C: pretende mejorar las políticas y técnicas de desarrollo regional y cohesión mediante la cooperación transnacional e Interregional (favorece la cooperación entre las regiones de toda Europa). La cooperación Interregional tiene por objeto mejorar las políticas y los instrumentos de desarrollo regional y de cohesión mediante la conexión en red, especialmente en el caso de las regiones menos desarrolladas o afectadas por el declive industrial.<sup>31</sup>

En relación al capítulo A, cooperación transfronteriza, los territorios en cuestión deben elaborar y realizar conjuntamente sus proyectos de desarrollo y deben elaborarlos las autoridades regionales o locales de las zonas subvencionables en colaboración con las autoridades nacionales, en función de la estructura institucional de cada Estado miembro.<sup>32</sup>

Los principios que fundamentan la iniciativa INTERREG III se pueden resumir en:

- Aplicación de estrategias y programas de desarrollo transfronterizos y transnacionales conjuntos.
- Amplia cooperación entre los diferentes niveles administrativos y los agentes socioeconómicos y otros organismos pertinentes, siguiendo el enfoque «ascendente». Las decisiones sobre programación, financiación y administrativas sean tomadas por los interlocutores regionales, locales, nacionales y sociales pertinentes a través de comités transfronterizos o transnacionales conjuntos. Y todo ello con la utilización de enfoques ascendentes (bottom up) de desarrollo.
- Complementariedad con los «programas generales» de los Fondos Estructurales. Seguir un planteamiento más integrado en la realización de las iniciativas comunitarias. Según el nuevo Reglamento de los Fondos Estructurales.

Nuria Arenas Hidalgo

turales, esta iniciativa puede financiar medidas de desarrollo rural en el marco del FEOGA, de desarrollo de recursos humanos subvencionables en el marco del FSE y del ajuste de las estructuras pesqueras en el marco del IFOP (esta estrategia puede servir para explicar por qué las agrupaciones europeas de cooperación territorial se financian con cargo a los fondos estructurales generales, en realidad, ya las bases de la reforma se estaban potenciando aquí).

Se trata de la única ayuda comunitaria repartida por frontera y no por Estado, lo que requiere de la elaboración en común de un programa que resulta de una cooperación entre las Regiones de algunos países. En cuanto a las acciones, éstas deben partir siempre de una concepción unitaria del territorio de la zona fronteriza proporcionándole un tratamiento global y haciendo abstracción de la existencia de una frontera separadora de ambos territorios. El objetivo de las iniciativas INTERREG ha sido que las fronteras nacionales no sean un obstáculo para el desarrollo equilibrado y la integración del territorio europeo.<sup>33</sup> El instrumento para alcanzar ese objetivo lo constituyen los programas operativos que deberán ser presentados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión de la Comunidad Europea.

La cumbre hispano-portuguesa celebrada en Lisboa en 1989 preparó un proyecto que constituiría la base para el Programa operativo INTERREG España-Portugal 1990-1993. Este documento sería la base del *Programa Operativo de Desarrollo de las Regiones Fronterizas de España y Portugal 1989-1993*, programa que, aprobado por la Comisión, fue incluido en la iniciativa INTERREG I, lo cual hizo posible la realización de siete subprogramas destinados a la creación y mejora de las infraestructuras y, entre ellos, uno consagrado a acciones de cooperación transfronteriza.

A pesar de que la Comisión había anunciado que concedería prioridad a las solicitudes presentadas conjuntamente por las autoridades de ambos lados de la frontera, se cubrieron todos los subprogramas menos uno: el relativo a acciones de desarrollo transfronterizo. Eso significó que la ayuda comunitaria cofinanciara acciones de desarrollo de las zonas fronterizas propuestas y desarrolladas por separado a ambos lados de la frontera.<sup>34</sup> La experiencia INTERREG demuestra que, en muchos casos, se han dado pasos importantes tanto en la programación transfronteriza como en la gestión común de los programas. No obstante, ha de reconocerse que, en general, no ha resultado fácil instaurar una verdadera actividad transfronteriza conjuntamente.<sup>35</sup>

En todas las subregiones, a excepción de Andalucía/Algarve/Alentejo se habían iniciado contactos entre las instituciones de las regiones transfronterizas con anterioridad a la existencia del primer INTERREG (desde contactos informales hasta la propia constitución de una Comunidad de Trabajo de Galicia-Norte), y si bien la dinámica transfronteriza que ha generado esta IC se ha desarrollado hacia una progresiva institucionalización, los resultados son muy dispares. De modo general, ha padecido la dificultad que se deriva de las diferencias entre los marcos políticos-administrativos de ambos Estados, esto es, el hecho



*La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea...*

de que los gobiernos regionales y locales de España y Portugal no tengan competencias equivalentes.<sup>36</sup>

Con objeto de salvar estas dificultades, la iniciativa INTERREG III apostaba claramente por la creación de estructuras comunes para la preparación de los programas, pudiendo las autoridades competentes estudiar la posibilidad de establecer agrupaciones europeas de interés económico (AEIE).<sup>37</sup> Es necesario que se creen actividades y unidades administrativas transfronterizas y transnacionales, pues la verdadera cooperación transfronteriza se caracteriza por una estructura decisoria común que abarque el desarrollo de programas, la selección de proyectos, la financiación y la creación de estructuras comunes. He aquí, en el diseño de estas cooperaciones de carácter más sustantivo, la perspectiva contemporánea de la aproximación comunitaria al fenómeno de la cooperación transfronteriza.

## NOTAS

1. Vid. NEVADO MORENO, P.T. «La Iniciativa Comunitaria sobre desarrollo fronterizo y cooperación transfronteriza. El supuesto específico de las regiones fronterizas de España y Portugal», *Noticias de la Unión Europea*, 137, 1996, p. 19.

2. RODRÍGUEZ ORTIZ, F. «Cooperación regional transfronteriza, cohesión económica y social y euroregión atlántica: Euskadi-Navarra-Aquitania», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 26, 2002, pp. 157-176.

3. FERNÁNDEZ MANJÓN, D. «El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa», en Fundación CIDOB, mayo 2005.

4. HEREDERO DE PABLOS, M.I.; OLMEDILLAS BLANCO, B.: «La Política estructural comunitaria y la Iniciativa INTERREG en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea», *Revista de Economía Mundial*, 5, 2002, p. 96.

5. La inclusión «indirecta» de la cooperación transfronteriza en los artículos I-3 y III-220 del nuevo Tratado, dentro del tema más amplio de la cohesión y, más particularmente, del tema de la cohesión territorial, puede parecer un tanto forzada, pero no es posible olvidar el contexto mismo de los trabajos y las negociaciones dentro de la Convención Europea, y sobre todo, el hecho de que la cuestión regional no resultó un asunto prioritario ni en los trabajos de este órgano, ni posteriormente en los de la Conferencia Intergubernamental. Para un análisis más pormenorizado de las disposiciones del Tratado constitucional, véase: ARENAS MEZA, M.A. «La cooperación transfronteriza en el ámbito de la Unión Europea tras la adopción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, pp. 179-197.

6. Reglamento CE nº 1082/2006 del Parlamento y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial. *DOUE* L 210, 31.07.2006.

7. HEREDERO DE PABLOS, M.I.; OLMEDILLAS BLANCO, B.: «La Política estructural comunitaria y la Iniciativa INTERREG en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea», *Revista de Economía Mundial*, 5, 2002, p. 96.

8. «La Communauté européenne et ses régions », *Documentation Européenne*, 1977/4, p. 13.

9. ASTOLA MADARIAGA, J. Poder Regional de la Unión Europea, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 190-191.

10. ASTOLA MADARIAGA, J. Poder Regional de la Unión Europea, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 194-195.

11. HERRERO DE LA FUENTE, A.A. «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfron-

Nuria Arenas Hidalgo

teriza en Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 13.

12. DOCE, nº L 321 de 10.XI.1981.

13. PELAEZ MARÓN, J.M. «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», *La cooperación transfronteriza en 2001* (Alberto Herrero de la Fuente, ed.), Tecnos, 2002, p. 124.

14. HERRERO DE LA FUENTE, A.A. «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 16.

15. JOCE, nº C 127, de 14.05.1984.

16. ARENAS MEZA, M.A. «La cooperación transfronteriza en el ámbito de la Unión Europea tras la adopción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 185.

17. RODRÍGUEZ ORTIZ, F. «Cooperación regional transfronteriza, cohesión económica y social y euroregión atlántica: Euskadi-Navarra-Aquitania», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 26, 2002, p. 165.

18. R. CEE nº 2052/88 y 4253/88, respectivamente.

19. DOCE, nº 215, de 3 de agosto de 1990.

20. El proceso de integración económica (unión aduanera, coordinación económica, etc.) realizado en el seno de la Comunidad ha repercutido con desigual resultado en las diferentes regiones de los Estados miembros. Es más, dicha integración ha tenido un efecto sumamente negativo en aquellas zonas de desarrollo más atrasado, habida cuenta que eliminadas las barreras administrativas y al amparo de la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales dentro de la filosofía de libre competencia que inspira a la Comunidad, el desarrollo económico se polariza en aquellas áreas que ofrecían mayores expectativas de rendimiento, es decir, a las que tuvieran un mayor desarrollo previo. *Vid.* NEVADO MORENO, P.T. «La Iniciativa Comunitaria sobre desarrollo fronterizo y cooperación transfronteriza. El supuesto específico de las regiones fronterizas de España y Portugal», *Noticias de la Unión Europea*, 137, 1996, p. 19.

21. La Unión Europea concede ayuda financiera, a través de cuatro Fondos Estructurales, para programas plurianuales de desarrollo regional, negociados entre las regiones, los Estados miembros y la Comisión, y para iniciativas y actuaciones comunitarias específicas. Estos Fondos son los siguientes: 1. el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que financia infraestructuras, inversiones productivas para crear empleo, proyectos de desarrollo local y ayudas a las PYME; 2. el Fondo Social Europeo (FSE), que favorece la adaptación de la población activa a los cambios del mercado laboral así como la inserción profesional de los parados y de los grupos desfavorecidos, fundamentalmente mediante la financiación de acciones de formación y de sistemas de ayuda para la contratación; 3. el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA – Sección Orientación), que financia acciones de desarrollo rural y de ayuda a los agricultores, principalmente en las regiones menos desarrolladas pero también en el marco de la política agrícola común (PAC) en el resto de la Unión; 4. el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), que financia la reforma estructural del sector de la pesca. Además, un fondo especial de solidaridad, el Fondo de Cohesión, tiene como finalidad financiar proyectos relacionados con el medio ambiente y con la mejora de las redes de transporte en los Estados miembros de la Unión cuyo PIB es inferior al 90% de la media europea.

22. La Constitución Europea, por su parte, aludiendo a los grandes objetivos de la Unión indica que «la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros» (Constitución, art. 1-3).

*La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea...*

23. Artículo 10 del Reglamento de aplicación nº 4254/88 de 19 de diciembre. *DOCE* nº L 314 de 31-XII-1988.

24. Dictamen sobre el programa de iniciativa comunitaria a favor de las zonas fronterizas (INTERREG), párrafo 1.2 (*DOCE*, núm. C 182, de 23 de julio de 1990).

25. DE CASTRO RUANO, J.L. «La cooperación transfronteriza en el marco de la Unión Europea: El caso Vasco-Aquitano», *Cooperación Transfronteriza Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de Relaciones Internacionales)* (Letamendia, F; de Castro, J.L.; Borja, A. eds.), Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1994, p.62.

26. SOBRIDO PRIETO, M. «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004, p. 16.

27. Para el período 2000-2006, la Unión ha preparado progresivamente la entrada de estos países mediante la instauración, en colaboración con los mismos, de las «Asociaciones para la adhesión», documentos estratégicos de programación de las ayudas que financian dos nuevos Fondos: el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA), que interviene en esos diez Estados miembros tomando como modelo el Fondo de Cohesión para financiar proyectos de transporte y en favor del medio ambiente; el Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD), creado para respaldar la preparación de esos países a la política agrícola común (PAC).

28. Objetivo 1: tiene como finalidad promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75% de la media de la Unión Europea. Este objetivo incluye también a las regiones ultraperiféricas así como a las zonas del antiguo objetivo 6. Dos terceras partes de las intervenciones de los Fondos Estructurales corresponden a este objetivo.

El Objetivo 2 contribuye a apoyar la reconversión económica y social de las zonas que se hallan en dificultades estructurales y no incluidas en el objetivo anterior. Abarca los antiguos 2 y 5b y otras zonas afectadas por problemas de diversificación económica. Globalmente, se aplica en zonas que se encuentran en mutación económica, en las zonas rurales en declive, en las zonas deprimidas dependientes de la pesca y en los barrios urbanos con dificultades.

El Objetivo 3 reúne todas las medidas de desarrollo de los recursos humanos en las zonas no incluidas en el objetivo 1. Este objetivo que retoma los antiguos 3 y 4, constituye el marco de referencia del conjunto de medidas adoptadas en virtud del nuevo título de empleo del Tratado de Ámsterdam y de la estrategia europea de empleo. En noviembre de 2002, la Unión Europea creó el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE), con el fin de ayudar a los Estados miembros —y, en determinadas condiciones, a algunas regiones de dichos Estados— que sufran catástrofes naturales graves. En concreto, el Fondo se ha utilizado para financiar la reconstrucción de emergencia de infraestructuras y la reactivación económica de las regiones afectadas por las inundaciones en Europa del Este (verano de 2002), por la catástrofe del petrolero Prestige y por la sequía (Portugal, verano de 2003).

29. Los ámbitos de acción prioritarios del capítulo A son los siguientes: la promoción de un desarrollo urbano, rural y costero transfronterizo; el desarrollo del espíritu de empresa y de pequeñas y medianas empresas (PME), del turismo y de iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE); la creación de un mercado de trabajo integrado y la inclusión social; la cooperación en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico, la enseñanza, la cultura, la comunicación, la salud y la protección civil; la protección del medio ambiente, el rendimiento energético y las energías renovables; las infraestructuras básicas de interés transfronterizo; la cooperación jurídica y administrativa; la cooperación entre ciudadanos e instituciones; la asistencia técnica.

30. Los ámbitos de cooperación del capítulo B son los siguientes: las estrategias de desarrollo territorial; el desarrollo de sistemas de transporte eficaces y duraderos y la mejora del acceso a la sociedad de la información; la promoción del medio ambiente y la correcta gestión del patrimonio cultural y de los recursos naturales, concretamente, del agua; la asistencia técnica para la constitución de cooperaciones transnacionales.

El conjunto de la UE y las regiones colindantes son elegibles en virtud de la cooperación transnacional (capítulo B). Las zonas elegibles comprenden trece agrupaciones de regiones, a saber, Mediterráneo occidental, Alpes, Europa sudoccidental, Europa noroccidental, Mar del Norte, Mar Báltico, Periferia septentrional, Europa central, Adriático, Danubio y Europa suroriental, «Archi-

Nuria Arenas Hidalgo

med», Arco atlántico y regiones ultraperiféricas.

31. Los ámbitos prioritarios de colaboración son objeto de una comunicación específica.

32. Las autoridades competentes en materia de programación son las siguientes: las autoridades regionales o locales en cooperación con las autoridades centrales nacionales (capítulo A); las autoridades nacionales en estrecha cooperación con las autoridades regionales o locales situadas en el espacio geográfico de cooperación transnacional (capítulo B); las autoridades nacionales (capítulo C).

33. PELAEZ MARÓN, J.M. «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», *La cooperación transfronteriza en 2001* (Alberto Herrero de la Fuente, ed.), Tecnos, 2002, p. 125.

34. HERRERO DE LA FUENTE, A.A. «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 17.

35. PELAEZ MARÓN, J.M. «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», *La cooperación transfronteriza en 2001* (Alberto Herrero de la Fuente, ed.), Tecnos, 2002, pp.126 y ss.

36. DOCUP INTERREG III-A, España-Portugal, *apud*. SOBRIDO PRIETO, M. «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004, p. 11.

De igual modo, las razones para la demora en la firma del Tratado de Valencia estriban en las grandes diferencias que hasta la fecha existían entre las entidades e instancias territoriales de uno y otro lado, en cuanto al ámbito de funcionamiento y competencias. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica. «La Cooperación Transfronteriza entre las entidades de España y Francia o Portugal», 2005.

Con independencia de la realidad de esta asimetría, algún autor considera que por lo que respecta a la frontera sur (Andalucía-Algarve-Alentejo) los Protocolos existentes se encuentran vigentes como consecuencia más de las posibilidades de financiación que ofrece la Iniciativa comunitaria que de una verdadera voluntad y conciencia de la necesidad de cooperación. BORES LAZO, J. «La influencia de la adhesión de España y Portugal a la comunidad europea en sus relaciones transfronterizas. Especial atención a las relaciones de Andalucía con el Algarve y Alentejo», *La cooperación transfronteriza en 2001* (Alberto Herrero de la Fuente, ed.), Tecnos, 2002, p. 190.

37. Comunicación 97/C 285/10 de la Comisión, DOC 285, de 20.9.1997.

## Capítulo VI

# LOS GRANDES PROYECTOS EUROPEOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. EL CONCEPTO DE «EUROGIÓN»

*Nuria Arenas Hidalgo*

### 1. PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN CONTEMPORÁNEAS: LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EL MARCO DEL NUEVO OBJETIVO COMUNITARIO «COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA»

El carácter especial de los problemas que derivan del hecho fronterizo hace que no puedan ser resueltos unilateralmente por cada Estado vecino sino que exige la cooperación de los Estados limítrofes para abordar su tratamiento y resolución, en la medida que repercuten más allá de la línea fronteriza. No obstante, si bien gracias a la Política Regional y, en especial, a la IC INTERREG, se ha pasado en lo formal de una concepción de la «frontera filtro» a la «frontera zona de contacto»,<sup>1</sup> hoy en día se requiere una institucionalización de la cooperación mucho más compleja y ello habría de ser uno de los ejes prioritarios de actuación de la cooperación regional transfronteriza contemporánea.

Pues bien, refiriéndose en realidad no sólo a la cooperación transfronteriza sino a la cooperación transeuropea en general, la propia IC INTERREG reconoce la necesidad de contar con estructuras comunes para preparar los programas, hacer partícipes a las partes interesadas, seleccionar las operaciones, gestionarlo todo y coordinar y controlar la aplicación de los planes y, en su caso, los mecanismos conjuntos para la gestión de las medidas y operaciones.<sup>2</sup>

Nuria Arenas Hidalgo

Esta versión de la IC se comprometió a dar lugar a un avance notable respecto a la situación anterior. Así, los participantes debían relacionar con detalle las condiciones exactas, las modalidades y los recursos previstos para la creación y funcionamiento de estructuras cuyos gastos operativos se pretendían financiar con cargo a los programas. Pero por lo que se refiere a la concreción jurídica de tales estructuras, se limita a sugerir la posibilidad de establecer Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE). De modo que con frecuencia, y veremos más adelante que así ha sido el caso en relación con INTERREG España-Portugal, serán las propias Comunidades de Trabajo, o estructuras parecidas, las que asuman la gestión de los subprogramas. Esto es, estructuras territoriales de cooperación transfronteriza que, con independencia de que se hayan constituido antes o a raíz de la ejecución de esta IC, tienen en principio unos objetivos más amplios que la ejecución de la misma. Estructuras que, durante mucho tiempo, han carecido de reconocimiento jurídico; y tal ha sido el caso de las hispano-portuguesas. Así, aunque la CE no se ha marcado como objetivo el reconocimiento jurídico de los mecanismos de cooperación transfronteriza territorial, lo que sí es cierto es que a la hora de poner en marcha la IC de cooperación transeuropea ha padecido esta deficiencia.<sup>3</sup>

La experiencia ha demostrado que, en muchos casos, el tipo de cooperación sólida que se registra, por ejemplo en las «euroregiones» sigue siendo más una excepción que la norma. Si bien una gran parte de la actividad de desarrollo se ha producido en regiones fronterizas y sin duda ha reportado beneficios en dichas zonas, en general, ha resultado mucho más difícil instaurar una verdadera actividad transfronteriza conjuntamente. En algunos casos, se han generado efectos perversos como el desarrollo paralelo de proyectos a cada lado de la frontera. Con ello se ha estado impidiendo que las zonas fronterizas y los Estados miembros cosecharan plenos frutos de la cooperación.<sup>4</sup>

En general, se ha considerado que el problema fundamental de la gestión de los programas transfronterizos y transnacionales son las normas legales y administrativas y las tradiciones, a menudo muy distintas, de los diferentes países involucrados por no hablar de las diferencias lingüísticas. El objetivo de INTERREG es en parte superar esas deficiencias (por ejemplo, creando estructuras comunes de gestión y secretarías técnicas conjuntas). Las dificultades planteadas requieren mecanismos legales *ad hoc* por parte de los Estados miembros involucrados. Algunos de estos mecanismos han implicado a varios Estados miembros, otros han consistido en cuerdos bilaterales, algunos multilaterales, y unos cuantos han usado el enfoque de las Asociaciones Europeas de Interés Económico. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos resuelve a escala europea el problema de la puesta en marcha de la cooperación transfronteriza.<sup>5</sup>

Precisamente la creación de organismos conjuntos coadyuvaría a eliminar la angosta asimetría institucional que en el marco de la cooperación transfronteriza España Portugal se ha presentado como uno de los mayores escollos para el avance. Lo que implica reconocer determinados poderes a los entes subestatales. Los intereses de las colectividades locales y regionales cobran cada vez más relevancia en este ámbito dada la trascendencia de la cooperación trans-

*Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza...*

fronteriza para la consecución de los objetivos de desarrollo integral de las colectividades fronterizas. Lo que representa una tendencia que se enmarca definitivamente en ese objetivo de desarrollo regional que se persigue tanto a escala interna de los distintos Estados como a nivel europeo.

Ante las dificultades existentes y la necesidad de contribuir a una articulación conjunta de la sociedad civil y de las autoridades públicas de ambas regiones, destacamos la necesidad de establecer un marco jurídico para este tipo de asociaciones que permita consolidar, dirigir, participar y evaluar las estrategias de desarrollo conjunto. Véase a continuación, en qué medida pretendía contribuir a ello, las Agrupaciones Europeas de Interés Económico primero y, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, recientemente.

### **1.1. Agrupaciones europeas de interés económico**

Desde el momento en que la cooperación transfronteriza se convierte en uno de los objetivos de los programas operativos de las iniciativas comunitarias financiadas por los Fondos estructurales, consolidar estructuras de cooperación, a modo de consorcios, con carácter transnacional, se convierte en requisito *sine qua non* para optar a los Fondos.

El instrumento jurídico de cooperación denominado «agrupación europea de interés económico» fue constituido por el Reglamento (CEE) nº 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, con el objeto de facilitar la cooperación transnacional entre empresas especialmente PYME, elemento indispensable del proceso de realización del mercado interior.

Se trataba de crear un instrumento especialmente dirigido a las empresas, como alternativa flexible a la creación de sociedades y con un marcado carácter privado. Más que crear una estructura de cooperación permanente, se pretendía proporcionar un marco de actuación útil en proyectos de duración limitada como estudios de viabilidad o realización de obras para lo cual se determinaron criterios muy flexibles en cuanto a financiación o constitución de capital, lo cual no resultaba óbice si el interés residía en participar en programas comunitarios, incluso cuando estos exigían la participación de entidades jurídicas de varios Estados miembros.

Hasta la adopción del actual Reglamento 1082/2006, la AEIE era el único instrumento jurídico de cooperación vinculado directamente al ordenamiento comunitario y a pesar de su escasa relevancia práctica ha dado lugar a más de 800 agrupaciones que desarrollan actividades económicas en sectores muy diversos. Su constitución y su existencia jurídica, por lo tanto, sólo podrán llevarse a cabo según las condiciones y modalidades y con los efectos previstos por el Derecho comunitario, incluso si en ciertos aspectos éste se remite a los Derechos nacionales.

A diferencia de las Comunidades de Trabajo o Grupos de Trabajo que carecen de personalidad jurídica, la AEIE es una entidad jurídica independiente dotada de capacidad jurídica cuyo objetivo es facilitar o desarrollar la actividad

Nuria Arenas Hidalgo

económica de sus miembros, o mejorar y potenciar los resultados de dicha actividad. En realidad, se trata de una estructura flexible y ligera que permite a las partes asociadas poner en común una parte de sus actividades económicas, pero conservando su propia independencia económica y jurídica. Sería competente, por tanto, del desarrollo de una actividad común subsidiaria a su propia actividad.<sup>6</sup>

La AEIE tiene una capacidad jurídica plena y autónoma que la diferencia de las técnicas puramente contractuales de cooperación. En particular, el hecho de poseer unos órganos propios le confiere un poder de negociación y representación de sus miembros mucho mayor que el de cada uno individualmente. Esta característica es importante de cara a la participación de la AEIE en licitaciones públicas y en programas financiados con fondos públicos, ya que ofrece la ventaja de que los miembros de la AEIE puedan presentarse en un frente común en la negociación de contratos y en la solicitud de créditos o garantías financieras ligadas directamente a los contratos públicos.

En este sentido, la AEIE puede cumplir diferentes funciones: puede utilizarse como simple marco de coordinación y organización de las actividades de sus miembros, pero también puede actuar en nombre propio y llevar a cabo la ejecución de contratos públicos o de programas financiados con fondos públicos.

En particular, el Reglamento permite que las AEIE asuman las actividades de sus miembros, no de forma permanente, sino temporal. En 1991 la Comisión hizo una precisión a este respecto: «nada impide que la AEIE asuma algunas actividades de sus miembros durante un período limitado, por ejemplo con motivo de la realización de unas determinadas obras».

Los trámites de constitución de una AEIE son muy simples, puesto que basta con celebrar un contrato por escrito (no es necesario un procedimiento notarial) y realizar la inscripción en un registro del Estado de residencia.

El Reglamento impone además unas condiciones muy estrictas para la admisión y salida de los miembros de la agrupación. Estas normas confirman el marcado carácter *intuitu personae* de las relaciones entre los miembros. De este modo, la decisión de admitir nuevos miembros se toma por unanimidad. La dimisión de un miembro de la agrupación sólo es posible en las condiciones previstas en el contrato de agrupación o, en su defecto, por unanimidad de los demás miembros.

El principio de la responsabilidad solidaria e indefinida de los miembros de la AEIE respecto a sus deudas constituye la contrapartida natural de la libertad contractual de que disfruta la AEIE y de la ausencia de obligación de capital social.

La mayor preocupación comunitaria se resolvió en explicar las condiciones de concurso de las AEIE en licitaciones públicas y su participación en programas financiados con fondos públicos con objeto de animar a las PYME a su utilización cotidiana.



## 1.2. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial

Tal y como reconoce el propio Reglamento 1082/2006,<sup>7</sup> los instrumentos actuales como la Agrupación europea de interés económico han resultado poco adecuados para organizar una cooperación estructurada en virtud de la iniciativa comunitaria INTERREG, durante el periodo de programación 2000-2006. Durante la vigencia de esta iniciativa, las autoridades comunitarias no tuvieron como objetivo explícito la creación de nuevos instrumentos de cooperación, sin embargo, ahora esta carencia podría ser paliada con este nuevo instrumento.

La propuesta de adoptar en el marco del nuevo objetivo comunitario «Cooperación Territorial», en virtud del cual se deja atrás el tratamiento de la cooperación transeuropea como IC para incluirlo en el régimen general.<sup>8</sup> El núcleo fundamental de la ambiciosa reforma de la política de cohesión para el periodo 2007-2013, lo compone un Reglamento general, que establece las disposiciones comunes para las tres fuentes de financiación de las acciones estructurales, y varios reglamentos específicos relativos a los Fondos Estructurales (FEDER, FSE) y al Fondo de Cohesión.<sup>9</sup>

En este contexto, parecía requerirse una mayor implicación institucional en la búsqueda de soluciones con objeto de mejorar las condiciones en las que se han de poner en práctica las iniciativas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. No sólo se trata de aportar la suficiente cobertura financiera importante incentivo de la cooperación, como ha demostrado INTERREG y que aumenta con la nueva reforma de la política de cohesión sino de crear un marco estructural, a escala comunitaria, para paliar las dificultades que Estados miembros, regiones y entes locales encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial, conforme a las diversas legislaciones y procedimientos nacionales.<sup>10</sup>

Ya en el *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*, la Comisión presentaba su propuesta de reforma de la política de cohesión en la que incluía la creación de un nuevo instrumento, denominado «Autoridad regional transfronteriza», para resolver, en el contexto de la cooperación transfronteriza, los problemas jurídicos y administrativos que existiesen en la gestión de los programas y proyectos transfronterizos. Según la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) cabían dos alternativas: o bien se podía proceder a adaptar las agrupaciones europeas de interés económico ya se han analizado las dificultades de estos organismos que no daban cabida a una composición multinivel y no se basaban en derecho público, o bien crear un nuevo instrumento jurídico,<sup>11</sup> opción por la que se opta finalmente.

Con el apoyo del Comité de las Regiones y del Parlamento Europeo, se publica la propuesta el 14 de julio de 2004, en cuyo texto se obvia la importante contribución del Consejo de Europa, en esta materia, ausencia si cabe más llamativa cuando paralelamente se estaba preparando el «Tercer Protocolo al Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativo al establecimiento de agrupaciones de cooperación eurorregional», mención que había solicitado expresamente el Par-

Nuria Arenas Hidalgo

lamento Europeo.<sup>12</sup>

La base jurídica es el artículo 159 del Tratado CE que supone la utilización del procedimiento de codecisión del artículo 251 del Tratado CE,<sup>13</sup> con consulta previa al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones,<sup>14</sup> lo cual significa que la decisión por parte del Consejo debería adoptarse por mayoría cualificada tras la reforma efectuada al respecto por el Tratado de Niza desde la previa unanimidad. Nos hallamos en presencia de una competencia compartida por lo que no ha de extrañar el amplio margen de apreciación que se otorga a los Estados. En realidad, el Reglamento dispone un mínimo común denominador en consonancia con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (parágrafo 15 del Reglamento AECT). En atención al primero, se ha de subrayar que el principal obstáculo con el que sigue tropezando la cooperación territorial consiste en la diversidad de estructuras administrativas, los distintos sistemas legales y diferentes niveles de competencias asumidas por las regiones a un lado y otro de la frontera asimetría que parece más acusada respecto de la frontera hispano-portuguesa. En consecuencia, la intervención comunitaria estaría justificada por la dimensión transnacional del objetivo perseguido y la insuficiencia de las soluciones jurídicas ofrecidas por los Estados. No obstante lo anterior, no se puede desdeñar la importante y consolidada cooperación de origen convencional que, desde hace años, llevan a cabo los Estados europeos, frente a la cual el Reglamento no pretende ni sustituir, ni armonizar. Al fin y al cabo, y en atención al principio de proporcionalidad, el recurso a la AECT resulta facultativo.

La AECT tendrá por objeto facilitar y fomentar entre sus miembros la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional, denominada en lo sucesivo «cooperación territorial», con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social<sup>15</sup> —no prosperó la enmienda del Parlamento Europeo según la cual en aquellas regiones que hayan pasado por periodos prolongados de guerra civil o conflicto militar, la AECT podrá asimismo tener por objeto promover la reconciliación y contribuir con programas de consolidación de la paz—. <sup>16</sup> En concreto y con objeto de dar carta de naturaleza a la práctica de los últimos años en el marco INTERREG, las funciones de las AECT se limitarán principalmente a la ejecución de los programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad, en particular con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y/o el Fondo de Cohesión (art. 7.3 Reglamento AECT). No es de extrañar, en consecuencia, que estos Fondos se refieran expresamente a las AECTs a modo de gestor natural de los programas operativos que dispongan en el marco del objetivo «cooperación territorial europea». La referencia expresa supone un botón de muestra del mayor compromiso institucional con la adopción de estas entidades, a diferencia de lo que ocurría anteriormente con las AEIE.<sup>17</sup>

Se crea para ello un instrumento de derecho público, dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar, que sirve tanto para llevar a cabo programas de cooperación cofinanciados por la Comunidad Europea como para rea-

*Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza...*

lizar acciones de cooperación territorial por la sola iniciativa de los Estados, o de sus regiones o colectividades locales, sin intervención financiera de la Comunidad.<sup>18</sup> Su personalidad jurídica no es desdeñable, pues cuando se ha tratado de la gestión común de equipamientos o servicios públicos, o de la realización de actuaciones cubiertas por los programas de iniciativa comunitaria INTERREG III, ha resultado necesario crear organismos con personalidad jurídica. Se trata de que puedan asumir la realización de obras públicas o la gestión común de equipamientos o servicios públicos, en definitiva que puedan asumir las mayores competencias.

Como contrapartida necesaria, se dispone que la entidad sea responsable de las deudas, cualquiera sea la naturaleza de éstas (art. 12.2 Reglamento AECT) y de los actos de sus órganos de gobierno, en lo que se refiere a terceros (art. 10.3 Reglamento AECT), quienes podrán satisfacer sus demandas en un proceso judicial (excluyéndose alternativas más privatistas como el recurso al arbitraje). No obstante, cabe precisar que la creación de la AECT no afecta a la responsabilidad financiera de las autoridades regionales y locales ni a la de los Estados miembros, por lo que se refiere a la gestión de los fondos comunitarios y de los fondos nacionales.<sup>19</sup>

Para la adquisición de personalidad jurídica, los estatutos y las modificaciones posteriores de los mismos se registrarán y/o publicarán con arreglo al Derecho nacional aplicable en el Estado donde tenga su domicilio social la AECT. Ésta adquirirá personalidad jurídica el día de registro o el de publicación, lo que tenga lugar primero. Los miembros comunicarán a los Estados miembros afectados y al Comité de las Regiones el convenio y el registro y/o publicación.<sup>20</sup> Esta disposición será conflictiva y, si prospera exigirá importantes adaptaciones de las legislaciones nacionales, en la medida que, como ocurre con nuestro país, no existe ningún procedimiento de registro para antes de derecho público.<sup>21</sup>

Siguiendo el principio de cooperación instaurado por la experiencia INTERREG, la composición de la AECT puede comprender una o más de las categorías siguientes: Estados miembros, autoridades regionales, autoridades locales, y organismos regidos por el Derecho público, de al menos dos Estados miembros.<sup>22</sup> El marco institucional está caracterizado por una multiplicidad de instituciones intervinientes, con objeto de realizar una gestión fuertemente descentralizada, en perfecta consonancia con los principios de eficacia, coordinación y subsidiariedad.

Su ámbito de actuación comprende la participación de los Estados, no obstante, no se trata de un requisito *sine qua non*. De hecho, el artículo 3.1 especifica que pueden estar integradas por una o más de las categorías mencionadas, siempre y cuando —este sí es requisito ineludible— pertenezcan al territorio de uno de los socios comunitarios. Podría constituirse, por tanto, una AECT entre dos municipios fronterizos de dos Estados miembros, los cuales, se limitarían a notificar al Estado miembro, conforme a cuya legislación se haya formado, su intención de participar en una AECT y enviar a ese Estado miembro una copia del convenio y estatutos propuestos. No es preceptiva la autoriza-

Nuria Arenas Hidalgo

ción del Estado para su constitución, sino que tras la notificación que haga un miembro futuro, 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 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.<sup>23</sup>

El Comité de las Regiones había solicitado una declaración expresa de que los socios podrían fundar una AECT sin necesidad de obtener una autorización previa de un organismo superior y que los Estados miembros o las autoridades nacionales competentes controlarían la legalidad de las AECT existentes.<sup>24</sup> Se trata del primer cambio significativo de la posición común, el relativo al control *ex ante* por parte de los Estados miembros cuando sus autoridades regionales o locales se proponen establecer una AECT. Según el artículo 4.3, un Estado autorizará la participación de un miembro en la AECT a no ser que considere que esa participación no es conforme con el Reglamento, con la legislación nacional o no resulta procedente por razones de interés público o de orden público.<sup>25</sup>

Por último, al estar en presencia de un Reglamento y no de una Directiva, los entes subestatales no han de estar supeditados a la aplicación del mismo sino que pueden exigir su cumplimiento desde su entrada en vigor.

No obstante, la participación del Estado puede resultar de una gran relevancia, cuando se trate de gestionar competencias que no tienen delegados los entes subestatales. La creación de una AECT en la que intervinieran los Estados y la transferencia a ésta del ejercicio de competencias tanto territoriales como estatales no constituiría desde luego una medida basada en un reparto claro de competencias sino más bien en lo contrario: en un ejercicio conjunto de competencias que encajaría perfectamente en el principio de partenariado, tan auspiciado por la Unión Europea.<sup>26</sup>

Por lo que respecta a la organización, el Reglamento AECT dispone de un organigrama mínimo ineludible: una Asamblea, constituida por representantes de sus miembros y un Director, que representará a la AECT y actuará en nombre de ésta.<sup>27</sup> A diferencia de la propuesta de Reglamento que disponía el carácter facultativo de la designación de la asamblea, la versión definitiva sí contempla esta figura lo cual supone una mejora en consonancia con la práctica convencional en esta materia que muestra la necesidad de contar con un órgano de este tipo que esté integrado por todos los miembros para otorgar, de este modo, a la estructura de cooperación un completo equilibrio, siendo en consecuencia éste el encargado de adoptar decisiones de manera consensuada así lo había solicitado expresamente el Comité de las Regiones.<sup>28</sup>

Por último, por lo que respecta al derecho aplicable, habrá que diferenciar entre el derecho aplicable a la agrupación y aquel relativo a la actividad de que se trate pues, en ocasiones, puede no coincidir. Por lo general, la legislación

del Estado miembro donde tenga su domicilio social, es supletoria del Reglamento AECT y del convenio y estatutos de la agrupación. En términos generales, se atiende a la ficción de equiparar a las AECT con las entidades del Estado miembro en el que tengan su domicilio social.<sup>29</sup>

En definitiva, una herramienta flexible que pretende convertirse en el instrumento jurídico por antonomasia en el ámbito comunitario que elimine, de una vez por todas, los obstáculos todavía existentes a la puesta en práctica de las actividades de cooperación territorial.

## **2. LAS «AGRUPACIONES TRANSEUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL». UN NUEVO MARCO JURÍDICO PARA LAS «EUROREGIONES» EN ATENCIÓN AL TERCER PROTOCOLO AL CONVENIO MARCO EUROPEO DEL CONSEJO DE EUROPA**

La cooperación transfronteriza se ha convertido en una pieza clave e insustituible del proceso de construcción europea, en el sentido más laxo del término. El pronunciado avance producido en los últimos años ha tenido claras implicaciones, a modo de fuerzas que se retroalimentan, en fenómenos como la subsidiariedad, la regionalización, la descentralización o la ampliación con la transformación política del Centro y Este de Europa. Al ampliarse su campo de actuación desde la cooperación transfronteriza hasta la transnacional e interregional se empieza a ir más allá de los objetivos originarios relacionados con un desarrollo económico primigenio para abarcar un concepto de estabilidad no sólo de carácter económico sino político que persigue, al mismo tiempo, la seguridad de las fronteras y, en definitiva, el mantenimiento de la paz y seguridad en la región.<sup>30</sup>

Democracia, armonioso desarrollo económico, paz y seguridad, *leit motiv* de las dos organizaciones internacionales más importantes de la zona, la Unión Europea y el Consejo de Europa, por lo que no ha de extrañar que ambas se hallen inmersas en la búsqueda de nuevas fórmulas jurídicas que afiancen y promuevan el desarrollo progresivo de un fenómeno de tales características.<sup>31</sup>

Durante años, las comunidades locales y autoridades regionales, con objeto de formalizar sus acuerdos de cooperación, han usado las estructuras legales disponibles en la normativa nacional —incluidas las de carácter privado como asociaciones o fundaciones— o, en el marco comunitario, las agrupaciones europeas de interés económico, medios que se ha demostrado resultan insuficientes. Con objeto de salvar estas deficiencias, la Unión Europea acaba de adoptar el Reglamento 1082/2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial y, al mismo tiempo, el Consejo de Europa se halla discutiendo el contenido del Tercer Protocolo al Convenio Marco Europeo de 1980 que pretende proporcionar un marco jurídico uniforme para las Agrupaciones Transfronterizas de Cooperación Territorial.<sup>32</sup> Estructuras de cooperación contem-

Nuria Arenas Hidalgo

poráneas para el nuevo marco de la Cooperación Territorial del siglo XXI.

La propia especificidad de cada región transfronteriza explica la enorme variedad de las estructuras de cooperación actuales, en lo tocante a su organización, financiación, ámbito de competencias o capacidad jurídica. A menudo hay que estar al contenido fijado en los correspondientes convenios de cooperación para saber realmente ante qué tipo de estructura nos encontramos. Dejando al margen las comunidades de trabajo o grupos de trabajo, estructuras de cooperación menos institucionalizadas, se puede afirmar que las «euroregiones» son los ejemplos más avanzados por su alto nivel de integración y también los más complejos y difíciles de catalogar, debido a la ausencia de un criterio uniforme de definición.

La creación de la primera eurorregión se fecha en 1958, entre entidades locales de Alemania y Holanda (1ª EUROREGIO). Desde entonces, el Consejo de Europa tiene identificadas más de cien, si bien los datos no coinciden con los de otras organizaciones internacionales o la propia doctrina.<sup>33</sup> La disparidad numérica es un claro exponente de las dificultades de su definición, de ahí que a menudo se haya sugerido que: «the name eurorregion has no legal significance; it simply suggest a feeling of belonging to Europe and a will to take part in the European integration process».<sup>34</sup> Sin embargo, las importantes competencias que estas entidades asumen, de cara a la consecución de los objetivos que tienen encomendados, exigen de una mayor precisión jurídica.

Así las cosas, se encarga al Comité de Expertos sobre Cooperación Transfronteriza del Consejo de Europa la elaboración de un Tercer Protocolo al Convenio de Madrid que versara sobre el «estatuto de las agrupaciones eurorregionales», con objeto de formalizar «un marco jurídico pan-europeo coordinado para las Eurorregiones». El 12 de julio de 2004 se hizo público el ante-proyecto de «Protocolo (nº 3) al Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativo al establecimiento de agrupaciones de cooperación eurorregional (ACE)». El Memorando que acompaña el ante-proyecto destaca la conveniencia de adoptar un estatuto jurídico único o uniforme para las eurorregiones, una especie de «uniforme jurídico» que las eurorregiones que los deseen —pues se trata de un instrumento de carácter voluntario— podrán vestir para beneficiarse de sus ventajas.<sup>35</sup>

Sin embargo, desde estos primeros proyectos del Protocolo hasta la versión que se maneja en este estudio de 2006 se han producido importantes modificaciones en el contenido del texto. El cambio en la denominación de la entidad del que se elimina el calificativo de «eurorregional», así como algunas de las particularidades de la figura que se proyecta, nos hacen pensar que se trata de algo más que simples mejoras de carácter formal. El amplio y pormenorizado Protocolo crea un instrumento de va más allá de las eurorregiones y de la propia cooperación transfronteriza. La traducción literal propone «Agrupaciones transfronterizas de cooperación territorial» (Transfrontier Groupings of Territorial Co-Operation), no obstante, el articulado nos sugiere una figura que podríamos denominar «Agrupaciones Transeuropeas de Cooperación Territorial» —en estos momentos se discute sustituir el término transfronteriza por tran-

*Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza...*

seuropea en todo el texto—. Las particularidades del tratado, así como las características de la entidad, que a continuación se subrayan, avalan dicha afirmación.

De entrada, es interesante señalar que ambas figuras, tanto la AECT como la agrupación proyectada por el Consejo de Europa (TGTC), surgen a modo de marco de superación de las dificultades observadas en el marco de la cooperación transfronteriza de los últimos años, esto es, la diferencias en materia legislativa y procedimental que suelen darse a ambos lados de la frontera. Así, el Protocolo reconoce la necesidad de su articulado:

«aware of the differences between States in terms of the administrative organisation of territorial communities and authorities (...) Wishing to forestall the difficulties that could arise from the diversity of legislation in the field of trans-frontier or interterritorial co-operation».<sup>36</sup>

No obstante, el proyecto del Consejo de Europa, aun con la misma finalidad, sí conserva esa vocación armonizadora de las primeras versiones. Así, subraya el interés de los Estados miembros en el establecimiento de un

«pan-European legal form for transfrontier or interterritorial co-operation bodies founded on common principles and conducive to the reinforcement of such bodies' activities».<sup>37</sup>

al tiempo que titula su propuesta como

«revised preliminary draft european convention containing *a uniform law on transfrontier groupings of territorial co-operation*».<sup>38</sup>

Por el contrario, el Reglamento comunitario pretende ofrecer una nueva herramienta. De esta forma, en el Considerando 5 recuerda

«El acervo del Consejo de Europa proporciona diferentes oportunidades y marcos para la cooperación transfronteriza de las autoridades regionales y locales. El presente instrumento no está destinado a sortear estos marcos ni a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad».

Esta concepción divergente explica, en parte, la diferente entidad de cada proyecto. Un Reglamento de escasos 18 artículos y un exhaustivo Protocolo de 14 artículos generales y un anexo de 57 que ha de hacerse eco de toda la evolución anterior y que persigue, incluso, entrar en diálogo con la figura comunitaria. A diferencia del Reglamento AECT que guarda silencio sobre los trabajos al respecto de su homólogo europeo, el Protocolo dedica una disposición expresa a regular la interacción entre ambas entidades. El artículo 8 determina:

«1. This Convention shall affect neither the applicability of treaties existing between the Contracting Parties in matter of transfrontier or international co-operation nor the possibility for those Contracting Parties which so wish to conclude new treaties on the subject. 2. In relations between Contracting Parties mem-

Nuria Arenas Hidalgo

bers of the European Union this Convention shall be without prejudice to the regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of territorial co-operation».

La vocación armonizadora no exige, en cualquier caso, exclusividad. Tanto la constitución de una AECT como la creación de una agrupación en base al Protocolo es voluntaria, por lo que habrá de convivir con otras figuras al mismo tiempo.<sup>39</sup> Una vez se haya firmado el Protocolo y éste haya entrado en vigor, seguirá persistiendo una amalgama de instituciones: comunidades de trabajo conforme a los convenios bilaterales, como el Tratado de Valencia en la frontera hispano-portuguesa —en estos momentos en proceso de adaptación—; eurorregiones; TGTC; agrupaciones europeas de interés económico o AECTs que, habida cuenta de las diferencias que las adornan en cuanto a naturaleza, objetivos o ámbito de aplicación podrán trabajar simultáneamente en una misma región.

Algunas de las particularidades del Protocolo como norma convencional producen algunos de los resultados más sobresalientes del proyecto. Piénsese en el hecho de que los Estados que formen parte del convenio, tengan la obligación indisponible de incorporar sus disposiciones al derecho interno, en el escaso plazo de 12 meses, desde la entrada en vigor;<sup>40</sup> o el hecho de que sólo se permitan las reservas reguladas en el anexo III y limitaciones de carácter geográfico, pero no sustantivo.<sup>41</sup> Todo ello nos da una idea de la intención de llevar a cabo este proyecto con cierta inmediatez y uniformidad. Resulta, en verdad, tan sumamente exhaustivo porque pretende la aplicabilidad directa de sus disposiciones, particularidad ésta de sumo interés para las entidades subestatales pertenecientes a Estados con estructuras más centralizadas, que no disponen de la normativa interna suficiente para hacer valer tales prerrogativas.<sup>42</sup> Si pensamos que este instrumento está pensado para establecer relaciones de cooperación no sólo entre los países miembros del Consejo de Europa, puede notarse la importancia de que el Protocolo cuente con un contenido tan preciso que pueda ser invocado directamente por los entes interesados.

Efectivamente, una de las características más sobresalientes del convenio es su particular ámbito de aplicación *ratione personae*. Según el artículo 11, tras la entrada en vigor del Protocolo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá invitar a cualquier Estado no miembro de la Organización a formar parte de la Convención.<sup>43</sup> Se trata, por tanto, de un Tratado con vocación universal, sin limitaciones geográficas —a diferencia del Reglamento comunitario que, como tal, sólo vincula a los Estados miembros de la Unión Europea—, que permitirá disponer proyectos de cooperación territorial con Estados adyacentes a la frontera europea —piénsese en las relaciones de España y Portugal con Marruecos o los países subsaharianos con los que nos unen intereses comunes del todo relevantes—. Ahora se ha de entender mejor la sustitución del calificativo de la cooperación por transeuropea en lugar de transfronteriza, que queda superada por completo.

No se define en qué consiste una agrupación transeuropea de cooperación



*Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza...*

territorial, ni las particularidades de la cooperación transfronteriza o interterritorial sino que se crea un marco general que requerirá de ulteriores precisiones. Según el artículo 2.1 del Protocolo:

«An organisation for transfrontier or interterritorial co-operation between territorial communities or authorities of two or more Council of Europe member States may be set up in the form of “Transfrontier grouping of territorial co-operation” (abbreviated TGTC) with the aim of promoting, supporting and developing for the benefit of the populations, territorial co-operation between its members in their common areas of responsibility and in keeping with the competence established under each of those States’s domestic law in matter of international relations».

Lo mismo sucede con la cooperación transfronteriza, interterritorial y territorial.<sup>44</sup>

«Transfrontier co-operation shall be construed as any concerted action designed to reinforce and foster neighbourly relations between territorial communities or authorities located in contiguous areas within the jurisdiction of two or more States, including the conclusion of agreements with territorial communities or authorities of other States».

«Interterritorial co-operation shall be construed as any concerned action designed to establish relations between territorial communities or authorities within the jurisdiction of two or more States, other than relations of transfrontier co-operation of neighbouring authorities, including the conclusion of agreements with territorial communities or authorities of other States».

«The expression “territorial co-operation” shall mean transfrontier co-operation and interterritorial co-operation between territorial communities or authorities within the jurisdiction of two or more States; such co-operation shall take place in accordance with the constitutional provisions specific to each State and within territorial communities or authorities’ powers and responsibilities as defined by domestic law; it may entail co-operation with the national authorities of at least two States».

A pesar de la amplitud inicial del concepto, el proyecto tiende a remarcar la naturaleza diferencial de la entidad, adaptada a los parámetros en él definidos, mediante la identificación derivada de la abreviatura TGTC incorporada a la denominación de la agrupación en cuestión. El artículo 12 requiere, en efecto, la obligación de añadir dicha abreviatura antes o después de la denominación oficial de la agrupación, así como la exclusión de dicha abreviatura en relación con otras estructuras de cooperación que no se ajusten estrictamente a las características descritas en el Protocolo.<sup>45</sup>

La agrupación transeuropea de cooperación territorial es una entidad legal, cuyo acuerdo constitutivo determinará si tiene naturaleza jurídico privada o pública, sujeta a la normativa interna del Estado en el que tenga su sede, sin perjuicio de las disposiciones del Protocolo. El acuerdo de cooperación transfronteriza o interterritorial que la crea se rige por el mismo Derecho interno.<sup>46</sup>

Puede dar lugar a una agrupación con o sin personalidad jurídica. La pri-

*Nuria Arenas Hidalgo*

mera estará destinada, especialmente, a la aplicación de los programas cofinanciados por la Unión Europea, en concreto los relativos a Fondos Estructurales, así como la gestión de cualesquiera recursos financieros puestos a disposición de la agrupación.<sup>47</sup> Para ello, se le garantiza plena capacidad jurídica que incluye, la posibilidad de formalizar contratos, adquirir bienes muebles e inmuebles o participar en procedimientos legales.<sup>48</sup> Aquellas que no gozan de personalidad jurídica tendrán como objetivo el intercambio de información, estudio de cuestiones de interés común, proponer fórmulas de cooperación y coordinar los resultados de las actividades resultantes.<sup>49</sup> En cualquiera de los casos, se tratará de entidades sin ánimo de lucro.<sup>50</sup>

En lo que respecta a su composición, nos encontramos con una de las disposiciones más relevantes del proyecto. En virtud del artículo 3 pueden constituir una agrupación transeuropea de cooperación territorial, ya sea de Derecho público o privado:

1. Comunidades o autoridades territoriales sometidas a la jurisdicción de uno o más Estados miembros.<sup>51</sup> En el caso de España, cualesquiera Comunidades Autónomas o entidades locales podrían conformar una agrupación, a las que podrían sumarse («participar en la formación») otros organismos públicos o privados (fundaciones, sociedades anónimas, etc.), siempre que se hallen sometidos a la jurisdicción de uno de los Estados miembros del Consejo de Europa.
2. Comunidades o autoridades territoriales no sometidas a la jurisdicción de un Estado miembro del Consejo de Europa, siempre que se establezcan con arreglo al Derecho interno de uno de los Estados miembros del Consejo y fije su sede en su territorio. Piénsese en la posibilidad de que entidades subestatales de Marruecos pudieran formar una agrupación transeuropea de cooperación territorial, sometida al Derecho español y con sede en nuestro territorio.
3. Comunidades o autoridades territoriales sometidas a la jurisdicción de uno o más Estados miembros que no forman parte del Protocolo, siempre que se establezcan con arreglo al Derecho interno de uno de los Estados miembros del Consejo de Europa que sí forma parte del Protocolo y fije su sede en dicho territorio. Es importante subrayar esta posibilidad, pues aunque España no llegara a firmar y ratificar el Protocolo, la Junta de Andalucía, por ejemplo, podría formar parte de una agrupación transeuropea de cooperación territorial con el Algarve o cualquier ayuntamiento portugués, si Portugal llegara a formalizar a formar parte del Convenio.
4. Por último, se prevé la participación de los Estados miembros del Consejo de Europa, si bien, esta inclusión tiene carácter facultativo.

Por último, el Protocolo contempla la existencia de una estructura mínima en las agrupaciones con personalidad jurídica, que necesariamente deberán dotarse de una Asamblea General, un Consejo, una Presidencia (Chair) y una

*Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza...*

o más Vicepresidencias. Eventualmente, pueden dotarse también de un Director General y de organismos adicionales.<sup>52</sup> Por lo demás, los artículos 23 y siguientes contienen directrices de funcionamiento de los órganos principales.

En general, toda agrupación transeuropea de cooperación territorial debe respetar los derechos humanos y libertades fundamentales, incluidos los derechos de las personas que pertenecen a minorías, así como garantizar la igualdad de género, según dispone el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, sus Protocolos y la Carta Social Europea. Importante esta última habida cuenta que no todos los Estados miembros del Consejo de Europa forman parte de la misma. En virtud del principio de Derecho internacional del efecto relativo de los Tratados, no se puede obligar a ningún Estado a vincularse a un Convenio sin su consentimiento, no obstante, la referencia del artículo 34 del Protocolo TGTC supone la necesidad de una interpretación conforme con la Carta Europea en aquellos casos que resulte aplicable.

### Observación

Al amparo del Convenio Marco Europeo y de los Tratados bilaterales con Francia y Portugal se han suscrito cuarenta convenios por las entidades territoriales españolas durante todos estos años. De los 19 convenios adoptados entre España y Portugal, quisiéramos subrayar la ausencia de acuerdos intermunicipales entre Andalucía y Algarve o Alentejo.<sup>53</sup>

Los recursos financieros deben ser una consecuencia de unas políticas de desarrollo conjuntamente establecidas considerando los intereses generales y no simplemente una oportunidad para el desarrollo de proyectos puntuales.

La cooperación entre Andalucía y las regiones portuguesas de Algarve y Alentejo todavía se encuentran lejos de alcanzar los niveles de institucionalización deseados. Si bien es cierto que se han desarrollado algunos proyectos puntuales de interés, tanto a través del sector público como el privado, lo cierto es que parece necesario estructurar la cooperación, priorizar los objetivos, e institucionalizar unos cauces que permitan garantizar no sólo su continuidad más allá de la percepción de fondos comunitarios sino también unos resultados que permitan la constitución de una euroregión en el eje Huelva-Faro, donde las iniciativas de desarrollo conjunto han tenido una mejor acogida.

### NOTAS

1. RODRÍGUEZ ORTIZ, F. «Cooperación regional transfronteriza, cohesión económica y social y euroregión atlántica: Euskadi-Navarra-Aquitania», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 26, 2002, p. 164.

2. No son pocos los instrumentos financieros comunitarios que exigen la presencia de asociaciones de este tipo para garantizar la eficacia en la gestión de los fondos. Obliga a una estrecha cooperación entre la Comisión, el Estado miembro y las autoridades competentes en los niveles nacionales, regionales y locales. Esta cooperación es demandada con fuerza en la preparación,

Nuria Arenas Hidalgo

programación, seguimiento y evaluación de las políticas estructurales.

3. SOBRIADO PRIETO, M. «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004, p. 6.

4. COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo – INTERREG III. DOCE C 143, 23.05.2000, para. 5.

5. «El problema fundamental de la gestión de los programas transfronterizos y transnacionales son las normas legales y administrativas y las tradiciones, a menudo muy distintas, de los diferentes países involucrados por no hablar de las diferencias lingüísticas. El objetivo de INTERREG es en parte superar esas deficiencias (por ejemplo, creando estructuras comunes de gestión y secretarías técnicas conjuntas). Las dificultades planteadas requieren mecanismos legales *ad hoc* por parte de los Estados miembros involucrados. Algunos de estos mecanismos han implicado a varios Estados miembros, otros han consistido en acuerdos bilaterales, algunos multilaterales, y unos cuantos han usado el enfoque de las Asociaciones Europeas de Interés Económico. Sin embargo, ninguno de estos mecanismos resuelve a escala europea el problema de la puesta en marcha de la cooperación transfronteriza». COMISIÓN EUROPEA. *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*, 2004, *vid.* Conclusiones.

6. Por un lado, la AEIE es comparable a las sociedades de («société en nom collectif», «partnerships», «offene Handelsgesellschaften») en la medida en que, por ejemplo, sus miembros responden de forma solidaria e indefinida de las deudas que pudiera generar. Sin embargo, la AEIE presenta otras características que son más bien propias de sociedades más estructuradas: por ejemplo, dispone de la capacidad de actuar en nombre propio a través de administradores que pueden ser designados independientemente de su calidad de miembro, es decir, algo que en general es propio de las sociedades de capitales. Comunicación de la Comisión Participación de las agrupaciones europeas de interés económico (AEIE) en licitaciones públicas y en programas financiados con fondos públicos DOCE n°C 285 de 20/09/1997 p. 0017-0024.

7. Reglamento CE N° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), *DOUE* L 210, 31.07.2006. En adelante: Reglamento AECT.

8. Un nuevo objetivo dedicado a promover la integración armoniosa y equilibrada del territorio de la Unión apoyando la cooperación entre sus diferentes componentes en cuestiones de importancia comunitaria a escala transfronteriza, transnacional e Interregional. COMISIÓN EUROPEA. *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*, 2004, Conclusiones p. XXX.

9. Doc. COM (2004) de 14 de julio de 2004: 492, 495, 493 y 494 respectivamente.

Así, con respecto al FEDER, el artículo 2 de su Reglamento marco dispone:

«Con arreglo al artículo 160 del Tratado y al Reglamento CE n° 1083/2006, el FEDER contribuirá a la financiación de ayudas orientadas a reforzar la cohesión económica y social mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales merced al apoyo al desarrollo y al ajuste estructural de las economías regionales, así como a la reconversión de las regiones industriales en declive y de las regiones atrasadas, y a una cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Con ello, el FEDER dará cumplimiento a las prioridades de la Comunidad y, en particular, a la necesidad de impulsar la competitividad y la innovación, crear y salvaguardar puestos de trabajo duraderos y garantizar un desarrollo sostenible». Véase: Reglamento CE N° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento CE n° 1783/1999, *DOUE* n° L 210, 31.07.2006. En adelante: Reglamento FEDER 2006.

10. Considerando n° 2 del Reglamento AECT.

11. Pueden consultarse sus propuestas en: COMITÉ DE LAS REGIONES: «La cooperación transeuropea entre entes territoriales. Nuevos desafíos y pasos futuros necesarios para mejorar la cooperación», Bruselas, 2002, pp. 197 y ss.

12. PARLAMENTO EUROPEO. «Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza», A6-0206/2005, 21.06.2005, enmienda n° 10.

*Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza...*

13. Finalmente se optó por la base jurídica del art. 159 TCE y no la relativa al art. 308 TCE que establece la posibilidad de adoptar acciones para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, cuando el Tratado no haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto. En base a esta disposición, la decisión se adoptaría por unanimidad, previa consulta la Parlamento Europeo. El art. 159 TCE parece ser la disposición más adecuada, auténtica «válvula de seguridad» que debe servir sólo de manera residual para satisfacer los objetivos de cohesión enunciados en el art. 158 TCE. MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. «La Futura Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 205.

14. Según el art. 265 del Tratado CE «El Comité de las Regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión, en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza, en que una de estas dos instituciones lo estime oportuno».

15. Art. 1.2 Reglamento AECT.

16. PARLAMENTO EUROPEO. «Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza», A6-0206/2005, 21.06.2005, enmienda nº 18.

17. Así por ejemplo, el Reglamento FEDER 2006 dispone en su artículo 18:

«Los Estados miembros que participen en un programa operativo en el marco del objetivo de “cooperación territorial europea” podrán recurrir a la agrupación europea de cooperación territorial creada con arreglo al 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), a fin de delegar en esa agrupación la responsabilidad de la gestión del programa operativo, confiándole los cometidos de la autoridad de gestión y de la secretaría técnica conjunta. En este contexto, los Estados miembros seguirán asumiendo la responsabilidad financiera».

18. Art. 7 del Reglamento AECT. Según el considerando nº 7: «Es asimismo necesario facilitar y acompañar la realización de las medidas de cooperación territorial al margen de la intervención financiera de la Comunidad».

19. Considerando nº 12 del Reglamento AECT.

En virtud del artículo 15.1 del Reglamento AECT, los terceros que se consideren perjudicados por actos u omisiones de una AECT tendrán derecho a ejercer sus acciones en un proceso judicial.

20. Según el art. 8 «1. La AECT estará regulada por un convenio celebrado por unanimidad por sus miembros con arreglo al artículo 4. 2. El convenio contendrá: a) el nombre de la AECT y su domicilio social, que debe estar ubicado en un Estado miembro en virtud de cuya legislación al menos uno de los miembros se haya constituido; b) la parte del territorio en el que la AECT puede ejecutar sus cometidos; c) el objetivo específico y las funciones de la AECT, su duración y las condiciones de su disolución; d) la lista de los miembros de la AECT; e) la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio, que deberá ser la legislación del Estado miembro donde esté ubicado el domicilio social de la AECT; f) los acuerdos pertinentes de reconocimiento mutuo, incluidos los relativos al control financiero, y g) los procedimientos de modificación del convenio, que cumplirán las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5».

En virtud del art. 9 «1. Los miembros se la AECT aprobarán por unanimidad sus estatutos sobre la base del convenio. 2. Los estatutos de la AECT recogerán, como mínimo, todas las disposiciones del convenio junto con los siguientes elementos: a) las disposiciones operativas de sus órganos de gobierno y las competencias de estos, así como el número de representantes de los mismos en los órganos de gobierno pertinentes; b) los procedimientos de toma de decisiones de la AECT; c) la lengua o lenguas de trabajo; d) las modalidades de su funcionamiento, en particular por lo que se refiere a la gestión del personal, las condiciones de contratación, y la naturaleza de los contratos de personal; e) las modalidades de la contribución financiera de los miembros y las normas presupuestarias y contables aplicables, incluidas las cuestiones financieras, de cada uno de los miembros de la AECT con respecto a la misma; f) las modalidades de la responsabilidad de los miembros, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2; g) las autoridades encargadas de designar una auditoría externa independiente; h) los procedimientos de modifica-

Nuria Arenas Hidalgo

ción de los estatutos, que cumplirán las obligaciones establecidas en los artículos 4 y 5».

21. MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. «La Futura Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 212.

22. Art. 3 Reglamento AECT. Algún autor ha sugerido la conveniencia de ampliar su composición permitiendo la participación a los entes privados, cuya aportación puede ser muy valiosa cuando se emprendan ciertos proyectos. MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. «La Futura Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 208.

23. Véase el art. 4.3 del Reglamento AECT.

El Estado también tiene capacidad para prohibir las actividades de la AECT si comprueba que éstas contravienen sus disposiciones en materia de orden público, seguridad pública, sanidad pública o moralidad pública, o son contrarias al interés público de un Estado miembro. En esos casos, el órgano competente del Estado miembro podrá prohibir esa actividad en su territorio o solicitar a los miembros que se hayan asociado en virtud de su legislación que se retiren de la AECT, a menos que ésta ponga fin a dicha actividad (art.13 Reglamento AECT).

De igual forma, respecto a su disolución, el artículo 14.1 estipula: «No obstante las disposiciones sobre disolución que figuren en el convenio, a petición de cualquier autoridad competente con un interés legítimo, el órgano judicial competente o la autoridad competente del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social ordenará a la AECT disolverse cuando estime que esta deja de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 2, o en el artículo 7, y en particular cuando la AECT, actúe al margen de las funciones establecidas en el artículo 7. El órgano judicial o administrativo competente informará a todos los Estados miembros en virtud de cuya legislación se hayan asociado los miembros de cualquier solicitud de disolver una AECT». En cualquier caso, cabe la rectificación, así en su apartado segundo subraya: «El órgano judicial o administrativo competente podrá conceder un plazo a la AECT para que regularice su situación. Si no se efectúa la regularización dentro de ese plazo, el órgano judicial o administrativo competente pronunciará la disolución».

24. COMITÉ DE LAS REGIONES. «Resolución del Comité de las Regiones sobre le tema “Europa se convierte en una realidad gracias a la cooperación transfronteriza: llamamiento a favor de un reglamento relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza”». *DOUE*, C 192, 16.08.2006.

25. COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de conformidad con el artículo 251, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE relativa a la Posición común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación territorial», COM (2006) 308 final. Comentarios generales sobre la posición común y disposiciones nuevas con respecto a la propuesta modificada de la Comisión.

26. HERRERO DE LA FUENTE, A.A. «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, pp. 31-32.

27. Art. 10 Reglamento AECT.

28. COMITÉ DE LAS REGIONES. «Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una “agrupación europea de cooperación transfronteriza” (AECT)», *DOUE*, C 71, 22.03.2005, para. 17: «Pide que las AECT tengan que constituir obligatoriamente una asamblea compuesta por representantes de sus miembros que asuma la responsabilidad de la actuación de la AECT, de conformidad con los principios de transparencia y rendición de cuentas democrática».

29. *Vid.* art. 2 Reglamento AECT.

30. En palabras del profesor Ricq «TFC (transfrontier co-operation) also plays a key role in defusing problems connected with security at frontiers and the global security of the European continent, with particular reference to border areas and the countries which are not the part of the Schengen area. Over the last fifty years transfrontier co-operation in Europe proved itself to be an essential instrument for preventing conflicts, fostering the continent’s unity, integrating the Euro-

*Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza...*

pean nations and promoting economic development of often peripheral border regions». RICQ, Ch. *Similarities and Differences of Instruments and Policies of the Council of Europe and the European Union in the Field of Transfrontier Co-operation*, 2006 edition, p. 8. Es importante subrayar que el documento no compara los instrumentos jurídicos adoptados recientemente en ambas organizaciones sino la evolución inmediatamente anterior.

31. En la Declaración de Viena de 9 de octubre de 1993, el Consejo de Europa afirma: «The creation of a tolerant and prosperous Europe does not depend only on co-operation between States. It also requires transfrontier co-operation between local and regional authorities, without prejudice to the constitution and the territorial integrity in this field and to extend it to cooperation between non-adjacent regions».

Por su parte, la Unión Europea en la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT) señala: «El desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad y el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial requieren estrechar la cooperación transfronteriza y adoptar medidas oportunas para mejorar las condiciones en las que se ponen en marcha las iniciativas de cooperación transfronteriza». Bruselas, COM (2004) 496 final, 14.07.2004.

32. 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), *DOUE* L 210, 31.07.2006. En adelante: Reglamento AECT.

Committee of experts on transfrontier co-operation (LR-CT). *Revised Preliminary Draft European Convention Containing a Uniform Law on Transfrontier Grouping of Territorial Co-operation (TGTC)*, Memorandum of the Secretariat prepared by the Directorate of Co-operation for Local and Regional Democracy, Directorate General I-Legal Affairs, LR-CT (2006) 4, Strasbourg, 7 February 2006. En adelante: Protocolo TGTC.

33. Para un análisis de algunas definiciones de euroregión utilizadas en el marco del Consejo de Europa o de la Unión Europea, así como de las particularidades de las primeras entidades creadas a tales efectos, véase: RICQ, Ch. *HandBook of Transfrontier Co-Operation*, 2006 edition.

Sobre la disparidad en la catalogación de las euroregiones españolas, puede consultarse: HUESA VINAIXA, R. «La “Euroregión”: Marco Jurídico y Proyección de Futuro (Especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa)», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, pp. 133-134.

34. CONSEJO DE EUROPA. LR-CT (2004), para 19.

35. HUESA VINAIXA, R. «La “Euroregión”: Marco Jurídico y Proyección de Futuro (Especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa)», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 137.

36. Preámbulo, nº 4 y 5.

Por su parte el Reglamento AECT en su considerando segundo dispone: «Habida cuenta de las importantes dificultades que los Estados miembros y, en concreto, las autoridades regionales y locales encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial, conforme a legislaciones y procedimientos nacionales diferentes, procede adoptar medidas adecuadas para paliar dichas dificultades».

37. Preámbulo, nº 6.

38. La cursiva es de la autora. La idea se repite en el nº 6 del Preámbulo: «Convinced that this objective can be achieved only through the adoption of a uniform law».

39. «Considering that recourse to the legal form of trans-European co-operation instituted hereunder is optional and its establishment does not affect the existing legal instruments adopted by the Contracting Parties to allow transfrontier or interterritorial co-operation». Preámbulo del Protocolo, nº 13.

«(...) El recurso a la AECT debería tener carácter facultativo». Reglamento AECT, Considerando nº 8 *in fine*.

40. Según el art. 1.1 del Protocolo TGTC: «Each Contracting Party undertakes to incorporate in its legislation, in accordance with its constitutional procedure, not later than twelve months from the Convention's entry into force with regard to it, the uniform law constituting Appendix 1 to this Convention». Se trata de una obligación dirigida también a los entes subestatales, en los

Nuria Arenas Hidalgo

casos que tengan transferida dicha competencia. Así, el apartado 3 estipula: «Any Contracting Party of which certain autonomous public communities or authorities are vested with own legislative power under domestic law undertakes, within twelve months, to have the uniform law incorporated in each of the laws of those communities or authorities, where the latter have full or partial jurisdiction in matters of transfrontier or interterritorial co-operation».

41. En virtud del art. 12: «1. Any Contracting Party may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approbation or accession, designate the territory (ies) to which it intends to restrict application of this Convention. 2. Failing such a declaration, this Convention shall apply to both European and non-European territories under a Contracting Party's jurisdiction. (...)».

42. Obsérvese en cualquier caso que ni el Reglamento comunitario ni el Protocolo pretenden otorgar poderes adicionales a las autoridades públicas subestatales, en relación con la cooperación territorial, sino que se trata de una forma de ejercer dicho poder; un nuevo método de cooperación. El Preámbulo del Protocolo dispone en el n° 7: «Being resolved to establish a legal status compatible with the fundamental principles of their domestic law in respect of those bodies».

43. En el apartado segundo del art. 11 continúa: «For all acceding States, accession will take place through the deposit with the Secretary General of the Council of Europe of an instrument of accession, which shall become effective on the first day of the month following a period of three months after the date of deposit».

44. Artículo 1 del Protocolo TGTC.

45. «1. A transfrontier grouping of territorial co-operation must place the abbreviation «TGTC» before or after its name. 2. Only Transfrontier grouping of territorial co-operation may include the abbreviation «TGTC» in their name».

46. Artículo 3 del Protocolo.

En el n° 12 del Preámbulo se advertía de esta particularidad: «Recognising, moreover, that the provisions of State' domestic law relating to public or private law grouping authorised to include foreign territorial communities or authorities are applicable in the field not covered by uniform law».

47. Artículo 2. 1 y 2 del Protocolo. En el apartado tercero añade: «The States having jurisdiction over the territorial communities or authorities belonging to a Transfrontier grouping of territorial co-operation with legal personality may entrust it with the planning and negotiation of territorial co-operation programmes co-financed by the European Union».

48. Artículo 5 del Protocolo: «A Transfrontier grouping of territorial co-operation shall have legal capacity and budgetary autonomy. From the date on which the transfrontier or interterritorial co-operation agreement creating it comes into force, it shall have, in each State party to the Convention containing a uniform law on Transfrontier grouping of territorial co-operation, the widest legal capacity that can be granted to legal entities under national legislation, insofar as is necessary for the performance of its tasks and the achievement of its purpose».

49. Artículo 4.3 del anexo I del Protocolo.

50. Artículo 6 del anexo I del Protocolo.

51. Se entiende por comunidad o autoridad territorial «communities, authorities or bodies exercising local and regional functions and regarded as such under the domestic law of the State to which they belong and grouping of such territorial communities or authorities from a single State». Artículo 1 del anexo I.

52. Véase el art. 22 del Anexo I del Protocolo.

53. De los 19 convenios suscritos entre entidades territoriales hispano-portuguesas, 10 se han adoptado entre entidades locales, 8 entre entidades regionales y 1 de naturaleza mixta (regional y local); 1 se estableció para la consecución de un objetivo definido, 2 se adoptaron sin prever ningún organismo; 11 llevaban aparejados organismos sin personalidad jurídica y 6 con personalidad jurídica.

Se trata de los siguientes convenios:

— Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal.

— Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región Portuguesa del Alentejo.



*Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza...*

— Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación Región Centro portuguesa.

— Estatutos de la Entidad intermunicipal «Mesa Permanente Luso-Española: Un camino para Europa» (Municipios de Almeida, Béjar, Ciudad Rodrigo, Covilhã, Figueira de Foz, Fuentes de Oñoro, Fundao, Gouveia, Guarda, Sabugal, Salamanca, Tordesillas y Viseu).

— Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal.

— Protocolo de Cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región del Algarve, creando la Comunidad de Trabajo «Andalucía-Algarve».

— Protocolo de Cooperación entre la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región del Norte de Portugal, para la realización de un estudio de viabilidad técnico-económico y de mercado de la conexión ferroviaria Oporto-Vigo.

— Acuerdo entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal, para la constitución de la Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal.

— Convenio de Cooperación transfronteriza entre la Cámara Municipal de Almeida (Portugal), el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (España) y otros 18 municipios de la provincia de Salamanca, para la constitución de la «Asociación Transfronteriza Municipios de la Raya Seca».

— Convenio de Cooperación transfronteriza entre la Diputación Provincial de Zamora, el Ayuntamiento de Zamora y otros cuatro ayuntamientos españoles, y la Cámara Municipal de Bragança-Zamora y otras cuatro cámaras municipales portuguesas, para la constitución de la Comunidad de Trabajo Bragança-Zamora.

— Protocolo de Cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo, creando la Comunidad de Trabajo «Alentejo-Andalucía».

— Acuerdo entre la Diputación Provincial de Salamanca y la Asociación de Cámaras Municipales portuguesas del Duero Superior (4 Cámaras Municipales), de constitución de la Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior-Salamanca.

— Convenio de Cooperación Transfronteriza entre quince municipios españoles (Silvestre y otros) y dos cámaras municipales portuguesas (Freixo de Espada á Cinta y Figueras de Castelo Rodrigo) para la constitución de la «Asociación Transfronteriza de las Arribes del Duero y Águeda».

— Convenio de Constitución de la Comunidad de Trabajo entre las ciudades de Évora (Cámara Municipal de Évora) y Mérida (Municipio de Mérida).

— Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Ayuntamiento de Salamanca, el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (España), y la Cámara Municipal de Guarda (Portugal), para la creación de la «Asociación Transfronteriza de Municipios de las Ciudades Frontera».

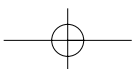
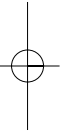
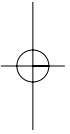
— Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Ayuntamiento de Salamanca el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (España), y la Cámara Municipal de Vila Real (Portugal), para la creación de la Asociación Transfronteriza de las Ciudades Patrimoniales Ibéricas».

— Convenio de Cooperación Transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal para la adaptación, al Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación entre entidades e instancias territoriales, del Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal.

— Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo y la Cámara Municipal de Almeida, para la creación del «Consorcio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas».

— Convenio de Cooperación transfronteriza entre la Comunidad Intermunicipal del Valle del Miño (Portugal) y la Diputación Provincial de Pontevedra (España), para la constitución de la «Asociación del Valle del Miño Transfronterizo-Unimiño».

*Vid.* Ministerio de administraciones públicas. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica. «La Cooperación Transfronteriza entre las Entidades Territoriales de España y Francia o Portugal».



## Capítulo VII

# **ARQUITECTURA JURÍDICA PARA LA ADAPTACIÓN Y DESARROLLO FUTURO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y LAS REGIONES DEL ALGARVE Y DEL ALENTEJO**

*Rosario Domínguez Matés*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Tras la experiencia francesa y desde la perspectiva de las relaciones hispano-portuguesas, el vacío jurídico existente en esta materia de la cooperación transfronteriza se ha visto superado con la aprobación del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa de cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002, cuya entrada en vigor se produjo el 30 de enero de 2004.<sup>1</sup>

Como acertadamente se ha señalado,<sup>2</sup> el Tratado de Valencia de 2002 ofrece la ventaja de establecer unas reglas bien definidas que sirven de cuadro jurídico a los distintos aspectos de la cooperación (determinación de las entidades territoriales que habrán de llevar a cabo la cooperación, acciones transfronterizas susceptibles de ser realizadas, estatuto y competencias de los organismos suprafronterizos que se establezcan, efectos de sus resoluciones con respecto a terceros, sistema de arreglo de diferencias, etc.) contribuyendo como

Rosario Domínguez Matés

ninguna otra técnica a superar los obstáculos derivados de la rigidez propia del Derecho interno en lo tocante a la aplicación efectiva de las acciones de cooperación transfronteriza.

O dicho de otro modo, siguiendo el Preámbulo del Tratado de Valencia,<sup>3</sup> este tratado interestatal constituye la arquitectura jurídica adecuada para dar cobertura a las relaciones de cooperación transfronteriza territorial que, de manera creciente, se han venido desarrollando como consecuencia de una serie de factores, entre ellos «*el proceso de construcción europea, la iniciativa comunitaria INTERREG y los Convenios del Consejo de Europea*».

En esencia, el objeto del Tratado de Valencia es promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales españolas e instancias territoriales portuguesas en el ámbito de sus respectivas competencias, siguiendo su artículo 1, párrafo 1º.

La consecución de este objeto debe inspirarse en el respeto y búsqueda de equilibrio entre estos pilares:

- a) la observancia del Derecho interno de España y Portugal, el Derecho Comunitario Europeo y los demás compromisos internacionales por ambos países contraídos; y
- b) el respeto del régimen jurídico interno de organización política y administrativa de ambos Estados, así como de la identidad soberana y las líneas fundamentales de la política exterior de cada Estado Parte.

## 2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL TRATADO DE VALENCIA DE 2002

El ámbito de aplicación, según el artículo 3 del Tratado, comprende por parte española las cuatro Comunidades Autónomas fronterizas con Portugal (Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía, con sus correspondientes provincias y municipios, así como las comarcas y otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las referidas Comunidades Autónomas, y las Áreas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas de conformidad con la legislación de Régimen Local.

Por parte portuguesa, el Tratado abarca a las instancias territoriales de naturaleza pública que ejercen funciones a nivel regional y local según el Derecho interno portugués. Así, serán las Comisiones de Coordinación de las Regiones Norte, Centro Alentejo y Algarbe, las Asociaciones de Municipios, así como otras estructuras que integren municipios con intervención en el área geográfica de las NUTS III.<sup>4</sup>

Como se ha analizado,<sup>5</sup> el Tratado de Valencia ha optado por una fórmula laxa en relación con la determinación del ámbito geográfico al que se aplica, así como en lo que respecta a la variedad de las entidades a las que se extiende. Igualmente, este criterio amplio se observa en la diversidad de entidades e

instancias territoriales a las que se aplica el Tratado.<sup>6</sup>

### **3. EL INSTRUMENTO JURÍDICO POR EL QUE SE MATERIALIZA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN**

Sin duda, nos encontraremos con importantes diferencias en cuanto a la naturaleza y las competencias entre las Comunidades Autónomas españolas y las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional portuguesas, de ahí que el Tratado de Valencia (Capítulos II y III) otorgue la cobertura jurídica necesaria a las prácticas de cooperación transfronteriza poniendo a disposición de las entidades españolas y portuguesas los instrumentos jurídicos necesarios que permitan, en concreto, el desarrollo de la capacidad para suscribir Convenios de Cooperación (artículo 4).

Mediante estos Convenios se permite a estas entidades, entre otras actividades, el concertar iniciativas y adoptar decisiones, promover estudios, programas y proyectos, crear y gestionar equipamientos y servicios de interés público, promover formas de relación entre agentes y entidades públicos y privadas que puedan contribuir al desarrollo de los respectivos territorios fronterizos (artículos 5, párrafo 1º).

Igualmente, estos Convenios podrán dar lugar al establecimiento de relaciones de carácter obligacional para la prestación de servicios, la realización de obras públicas, suministros u otras actividades de interés público común, sin necesidad de celebrar contratos con terceros: También, la creación de organismos e cooperación transfronteriza, o la participación en organismos ya creados, dotados o no de personalidad jurídicas (artículo 5, párrafo 2º).

Como bien se ha señalado,<sup>7</sup> la cooperación transfronteriza se «institucionaliza» mediante el cauce del instrumento jurídico que suponen estos Convenios. Al respecto, hay que señalar que estos Convenios no suponen una cesión de competencias y potestades, pues no van más allá de las competencias ya delegadas o que se entienden como fundamentales. En los mismos, las entidades territoriales pueden establecer obligaciones jurídicas o, incluso, crear organismos de cooperación transfronteriza, como veremos en el epígrafe siguiente.

En cuanto a la formalización de tales Convenios, hay que decir que éstos tendrán, primero, que ser respetuosos con las competencias propias de las entidades e instancias territoriales que los suscriben. Igualmente, deberán ajustarse a lo establecido en el Tratado de Valencia, el Derecho interno de ambos Estados, el Derecho Comunitario Europeo, y fiel a los compromisos internacionales asumidos por las Partes (artículo 4, apartados 2º y 3º).

Hay que señalar que, en cuanto al respeto de los Convenios con las competencias propias de las distintas entidades e instancias territoriales españolas y portuguesas, hay importantes límites materiales, pues se excluyen las com-

*Rosario Domínguez Matés*

petencia normativas y de seguridad pública, las potestades de control de las entidades e instancias territoriales, las potestades sancionadoras, las competencias que hayan sido delegadas en las mismas, la modificación del estatuto jurídico de las entidades firmantes y, por último, la facultad de hacer extensiva su eficacia a instancias y entidades territoriales no firmantes del Convenio (artículo 5, párrafo 3º).

En cuanto a la formalización de tales Convenios, señalar que deberán ser concluidos por las entidades e instancias territoriales de conformidad con las reglas de procedimiento y control establecidas al efecto en el Derecho interno de cada una de las Partes, debiendo ser objeto de publicación en España y Portugal en los términos establecidos en su respectivo ordenamiento jurídico. En este sentido, se establece la nulidad para cualquier Convenio contrario al Tratado de Valencia, al Derecho interno de las Partes, al Derecho Comunitario Europeo y a los compromisos internacionales asumidos por las Partes (artículo 7, párrafo 4º del Tratado).

Un dato importante es el que dichos Convenios comprometerás exclusivamente a las entidades e instancias territoriales firmantes, y ni el Estado español ni el Estado portugués quedarán obligados por las obligaciones contenidas en estos Convenios o por la puesta en práctica de los mismos, salvo en el caso de las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional, en cuanto órganos de la Administración del Estado portugués, según el artículo 4, párrafo 5º del Tratado. Claro que, en este punto, se plantea la cuestión de la eventual responsabilidad por daños o perjuicios a terceros.<sup>8</sup>

Por último, estos Convenios tendrán una duración de diez años desde la fecha de la firma, prorrogables por igual periodo de años mediante renovación del mismo, según el artículo 7, apartado 1º del Tratado. Se hace una aclaración en relación con aquellos Convenios que creen organismos con personalidad jurídica para la gestión de un equipamiento común, pues el plazo del Convenio será igual al de la utilización del equipamiento, calculada con base a su periodo de amortización.

#### **4. EL APARATO INSTITUCIONAL QUE SIRVE A LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA**

##### **4.1. La creación de organismos de cooperación con personalidad jurídica**

Las entidades e instancias territoriales de acuerdo con las modalidades de relación previstas en el Tratado de Valencia (artículo 10, apartados 2º y 3º) podrán crear mediante Convenio de Cooperación organismos con personalidad jurídica o adherirse a uno ya creado de la misma naturaleza (artículo 11).

*Arquitectura jurídica para la adaptación y desarrollo futuro de la cooperación...*

Se trata de una organización común dotada de personalidad jurídico-pública capaz de resolver iniciativas de cooperación más intensas, pues se caracterizan por su mayor solidez estructural, vocación de permanencia, aplicación del Derecho Público y amplia capacidad de actuación, centrada en el ejercicio de prerrogativas de Derecho Público. Su objeto será la gestión común de infraestructuras y equipamientos y la prestación de servicios de interés público, mediante la adopción de decisiones o resoluciones de carácter obligatorio para las entidades e instancias territoriales que formen parte de los mismos y, en su caso, para terceros.

El Tratado de Valencia utiliza figuras de Derecho Público ya conocidas en los ordenamientos jurídicos español y portugués, como son las categorías de «Asociación de Derecho Público» o «Empresa Municipal, Intermunicipal o Regional» propias del Derecho portugués, o a la figura de «Consortio» regulada por el Derecho español. Al respecto, se ha señalado que es de lamentar que el Tratado deje abierta la posibilidad de recurrir a cualquier nueva figura de creación en el Derecho español o en el portugués, a diferencia del Tratado de Bayona sobre la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales franco-españolas.<sup>9</sup> Eso sí, se permite acudir a modalidades de cooperación sujetas al Derecho Privado siempre que estén en consonancia con el Derecho interno de las Partes, el Derecho Comunitario Europeo y los compromisos internacionales suscritos por ambos Estados, según su artículo 1, apartado 2º.

Estos Convenios, además, deberán incorporar un Estatuto con un contenido básico necesario sobre la base de estos puntos, siguiendo el artículo 11, párrafo 7, del Tratado:

- a) identificación de los miembros;
- b) denominación, sede, ámbito territorial en el que despliega su actividad, duración, forma legal adoptada y Derecho por el que se rige;
- c) el objeto concreto y los cometidos atribuidos al organismo por las entidades territoriales participantes;
- d) la composición de los órganos de decisión y dirección, las modalidades de representación de las entidades territoriales participantes y la forma de designación de sus representantes;
- e) el régimen de relaciones del organismo con las entidades territoriales participantes;
- f) las modalidades de funcionamiento;
- g) el régimen de contratación;
- h) el ámbito y los límites de la responsabilidad de sus miembros;
- i) las reglas presupuestarias y contables aplicables;
- j) las lenguas adoptadas;
- k) la forma de financiación de sus actividades;
- l) los requisitos para la modificación de las condiciones iniciales de funcionamiento, para la adhesión o retirada de miembros y para la disolución; y,

Rosario Domínguez Matés

m) la forma de solución de controversias.

#### **4.2. La creación de organismos de cooperación sin personalidad jurídica**

El Tratado de Valencia permite igualmente la adopción de Convenios de Cooperación por los que se creen organismos sin personalidad jurídica con el objeto de promover, formalizar y regular jurídicamente las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales que, hasta el momento, han tenido lugar por medio de cauces informales.

Se crean, así, las denominadas «Comunidades de Trabajo» y «Grupos de Trabajo» carentes ambos de personalidad jurídica, o bien adherirse a las estructuras ya creadas de la misma naturaleza, según el artículo 10.

Las finalidades de estos organismos podrán ser las siguientes, a tenor del artículo 10, párrafo 2º:

- a) el estudio de cuestiones de interés mutuo;
- b) la formulación de propuestas de cooperación, impulsado su puesta en práctica y su seguimiento;
- c) la preparación de estudios, programas y proyectos conjuntos;
- d) la promoción de relación entre agentes y entidades públicas y privadas susceptibles de contribuir al desarrollo de los respectivos territorios fronterizos; y,
- e) la ejecución de las tareas previstas en el Programa España-Portugal de la IC INTERREG II, según el artículo 10, párrafo 4º.<sup>10</sup>

Igualmente, los organismos creados deberán determinar su Estatuto (artículo 10, párrafo 6º) en el que se expresen las finalidades y las materias objeto de su actividad, la estructura orgánica, el régimen de funcionamiento, las modalidades de participación de representantes de las respectivas Administraciones Públicas y otros agentes económicos, sociales y culturales públicos y privados, los procedimientos de adopción de decisiones y el régimen de financiación.

Es importante también señalar que el Convenio de creación podrá establecer el Derecho aplicable para resolver las cuestiones de funcionamiento no reguladas por el propio Convenio o por el reglamento interno, así como las formas de solución de controversias. De no señalarse este Derecho aplicable, se aplicará el Derecho supletorio de la Parte que detente la presidencia (artículo 10, párrafo 8º).

Por último, subrayar la prohibición expresa que tienen estos organismos de adoptar decisiones que supongan el ejercicio de las potestades administrativas que el Derecho interno de las Partes atribuya, en su calidad de Administraciones Públicas, a las instancias y entidades territoriales que integren el organismo, así como la prohibición de adoptar decisiones de contenido obligatorio para terceros, según el artículo 10, apartado 6, h), del Tratado.



### **4.3. La supervisión del Tratado: la Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza**

El Tratado de Valencia crea un órgano de carácter intergubernamental denominado Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza compuesta por representantes de los respectivos Gobiernos y, en su caso, por una representación de las entidades e instancias territoriales respectivas cuando se trate de asuntos que les afecten.

El objeto de tal Comisión es, entre otros, según el artículo 8 del Tratado:

- a) Intercambiar información sobre las iniciativas desarrolladas en el ámbito del Tratado.
- b) Dar cuenta a los Gobiernos de las Partes de los aspectos relevantes del desarrollo y ejecución de las actividades de cooperación transfronteriza y su adecuación al Tratado, y presentarles propuestas para adoptar las medidas que juzguen oportunas.
- c) Analizar los problemas de cooperación transfronteriza relativos a la aplicación del Tratado que le sometan las instancias territoriales portuguesas y las entidades territoriales españolas y proponer las soluciones que estimen adecuadas.
- d) Examinar cualquier otra cuestión relacionadas con la cooperación transfronteriza de las respectivas instancias y entidades territoriales que las Partes le encomienden.

Es de importancia señalar que la Comisión tiene competencias para crear Comités Sectoriales de composición paritaria encargados de tratar aspectos específicos de las iniciativas de cooperación transfronteriza llevadas a cabo para la aplicación del Tratado de Valencia, en los que podrán participar representantes de las entidades e instancias territoriales y de los organismos interesados en la cooperación transfronteriza, pero sólo si han sido invitados por el Presidente y la respectiva Delegación, especialmente en su condición de expertos respecto de la cuestión/es a tratar. Como se ha señalado,<sup>11</sup> esta representación resulta insuficiente dado el contenido del propio Tratado de Valencia referido a la cooperación «territorial».

### **4.4. La aplicación y adaptación a las previsiones del Tratado realizada hasta ahora por las entidades e instancias territoriales hispano-portuguesas: el ejemplo gallego y perspectivas para la comunidad autónoma de Andalucía y las regiones del Algarve y del Alentejo**

El Tratado de Valencia señala que se aplicará a los Convenios de Cooperación transfronteriza suscritos por las instancias y entidades territoriales con anterioridad a su entrada en vigor, debiendo adaptarse dichos instrumentos a

Rosario Domínguez Matés

las disposiciones del mismo en el plazo de 5 años a partir de la fecha de entrada en vigor (artículo 13, párrafo 1º).

Al respecto, la Comunidad Autónoma que se ha constituido en pionera, dentro del marco hispano-portugués, ha sido la Comunidad Autónoma de Galicia que ha experimentado un fuerte desarrollo desde aquel ya lejano Tratado de amistad y cooperación hispano-portuguesa de 1977 y que se ha visto enormemente reforzado desde la adhesión de España y Portugal a la Unión Europea.

La constitución, en 1991, de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, supuso el primer paso de un camino que posteriormente no ha dejado de crecer y de ampliarse.

La evolución ha sido tanto cuantitativa como cualitativa. De cinco comisiones iniciales han pasado a las quince que hoy están en funcionamiento. Y si en el año 1991 sólo formaban parte de la Comunidad de Trabajo representantes de las administraciones regionales, hoy participan plenamente en ella las 18 ciudades integradas en la Asociación Eixo Atlántico, así como numerosos ayuntamientos y cámaras municipales asociadas en comunidades territoriales de cooperación a un lado y otro de la frontera. Son un total de 172 las instituciones regionales y locales que a día de hoy suman esfuerzos y cooperan en el seno de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal.

Pero este dato no sería tan importante si no llevase aparejado una ampliación muy notable de los ámbitos de cooperación y de los proyectos comunes. Si hace quince años, la Comunidad de Trabajo limitaba su actuación a proyectos de infraestructuras materiales, hoy la cooperación se extiende a sectores como el turismo, los servicios sociales, el medio ambiente, proyectos de I+D, la sanidad, la educación, la formación ocupacional, la cultura, etc.

La Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal ha sido la primera entidad de estas características en adaptar su acuerdo constitutivo a las disposiciones del Tratado de Valencia. Al respecto, se ha creado un secretariado permanente es el instrumento adecuado para avanzar en la construcción de lo que se ha llamado una «Eurorregión de segunda generación», es decir, un espacio común de cooperación que vaya más allá de la elaboración de proyectos puntuales y que sienta unas bases sólidas para una cooperación transfronteriza estable y permanente entre Galicia y el Norte de Portugal.

El ejemplo gallego ha estimado que deben ser las estructuras ya existentes de cooperación transfronteriza las que desarrollen un mayor protagonismo en este tipo de cooperación, no sólo en sus aspectos jurídicos, sino también en los de corte económico.

Así, un ejemplo significativo del esfuerzo gallego lo tenemos en la adaptación del *Convenio de Cooperación Transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal a las previsiones del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales* (Tratado de Valencia), publicado con carácter oficial recientemente.<sup>12</sup>

Este Convenio opta por a creación de una Comunidad de Trabajo, deno-

*Arquitectura jurídica para la adaptación y desarrollo futuro de la cooperación...*

minada «Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, organismo sin personalidad jurídica.

Este Convenio establece la estructura orgánica y el régimen de funcionamiento de dicha Comunidad de Trabajo con pleno respeto a las previsiones del Tratado de Valencia. Así, la Comunidad de Trabajo estará compuesta por la Presidencia, la Vicepresidencia, el Consejo, el Comité de Coordinación y el Secretariado, a la que se añade un Grupo de Análisis y Reflexión Estratégica que tendrá, entre otros cometidos, la identificación y la transmisión a la Presidencia de propuestas de acción a desarrollar por la Comunidad de Trabajo, órgano que nos parece de especial interés.

Las materias objeto de cooperación que marcan el significado de este Convenio son:

- a) Desarrollo económico.
- b) Transportes y comunicaciones.
- c) Agricultura, medio ambiente, recursos naturales y ordenación del territorio.
- d) Pesca.
- e) Sanidad y asuntos sociales.
- f) Desarrollo local.
- g) Administración regional y local.
- h) Educación, formación y empleo.
- i) Investigación científica y universidades.
- j) Cultura, patrimonio y turismo.

Igualmente, hay que destacar el *Convenio de Cooperación Transfronteriza suscrito entre la Diputación Provincial de Pontevedra y la Comunidad Intermunicipal del Valle del Miño (Portugal) para la constitución de la «Asociación del Valle del Miño Transfronterizo-Unimiño»*, publicado de nuevo con carácter oficial recientemente.<sup>13</sup>

En este caso, se ha tratado de la constitución de un organismo de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica denominado «Unimiño-Asociación del Valle del Miño Transfronterizo», y que se adapta plenamente a las prescripciones del Tratado de Valencia, en particular en cuanto a la adopción de sus Estatutos.

En cuanto a sus objetivos, este organismo mantiene, en esencia, las mismas finalidades que la Comunidad de Trabajo antes vista, aunque con la particularidad de la defensa del río Miño y su respectiva cuenca hidrográfica.

Sin duda, está claro que cada zona o región tiene su propia idiosincrasia y necesidades distintas. No obstante, en un estudio comparado con las finalidades que se persiguen en otras Comunidades Autónomas, como ha sido el ejemplo gallego, y aventurándonos a señalar algunas perspectivas de adaptación o de nueva creación de Convenios de Cooperación Transfronteriza para las regiones de Algarve-Andalucía-Alentejo, podemos indicar siguiendo en su mayor parte las previsiones del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre

Rosario Domínguez Matés

España y Portugal (2007-2013), entre otras iniciativas, que:

- a) La ordenación y dotación infraestructural de la cuenca del Guadiana es un factor esencial en la futura diversificación y consolidación de la oferta turística y cultural de ambas regiones. La ordenación del territorio a nivel económico, social y técnico se constituye en elemento indispensable de planificación a largo plazo.
- b) Se necesita una mayor profundización en la cooperación de las instituciones a nivel de desarrollo en los ámbitos científicos y tecnológicos de ambas regiones, siendo sus cauces esenciales de puesta en práctica: el fomento de las relaciones interuniversitarias y de las relaciones empresariales, y entre éstas.
- c) La vigilancia y la creación de estructuras dirigidas al desarrollo, gestión y conservación medioambiental con carácter sostenible y con previsión de futuro. En particular, respecto de espacio natural transfronterizo en el curso del Guadiana y de la franja litoral costera de Huelva-Algarve.
- d) Por último, la creación de organismos que fomenten el conocimiento y la difusión de la diversidad cultural de ambas regiones, así como de los lazos del patrimonio histórico y cultural que tienen en común.

En nuestra opinión, quizás sea la cooperación por la vía de las denominadas «Comunidades de Trabajo» la que aporte mayor flexibilidad para la consecución de estos objetivos a modo de instrumentos dinamizadores de la integración. Sin duda, hará falta fomentar la estabilidad de las ya existentes junto con su profesionalización, que servirán de pautas a las que se creen en el futuro. Este tipo de estructuras de relación de ambos lados de la frontera que, decimos, ya se han dado, superan las dificultades administrativas propias de las entidades con personalidad jurídica de Derecho Público y pueden convertirse en un marco creativo, flexible y óptimo para la eficaz puesta en práctica de los principios inspiradores de la cooperación transfronteriza.

## NOTAS

1. BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 2003.
2. PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, «*Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales*», en: *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 553-554.
3. Párrafo 4º del Preámbulo.
4. Portugal tiene una estructura administrativa complicada. Su base está compuesta por 308 municipios, que se subdividen en más de 4.000 freguesias y que se agrupan en varias divisiones de nivel superior, algunas puramente administrativas, ya sean globales, ya sean específicas de un ramo de actividad (ejemplos: las comarcas judiciales, las regiones turísticas), otras de carácter más técnico, otras de nivel histórico y cultural. Hubo también varias tentativas de definir regiones naturales que raramente coinciden con las divisiones administrativas. Así, para nuestro interés, la dis-

*Arquitectura jurídica para la adaptación y desarrollo futuro de la cooperación...*

tintas regiones portuguesas se subdividen en subregiones estadísticas sin significado administrativo, cuyo único objetivo es el de que sirvan para agrupar municipios vecinos, con problemas y desafíos semejantes, y obtener así datos en conjunto destinados principalmente a la planificación económica. Son las NUTS III, que comprenden el número de 30.

5. PUEYO LOSA, Jorge y PONTE IGLESIAS, María Teresa, «*La aplicación del Tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. La práctica de la Comunidad Autónoma de Galicia*», en: Martínez Pérez, Enrique J. (coord.), *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, Valladolid, 2006, pp. 112-113.

6. MERCHÁN FUENTES, M<sup>a</sup> José, «*El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002*», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 15, mayo-agosto, 2003, pp. 727-728.

7. SOBRIDO PRIETO, Marta, «*El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial*», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n<sup>o</sup> 8, 2004 (www.reei.org), p. 13.

8. *Vid.* al respecto, PUEYO LOSA, J., PONTE IGLESIAS, M. T., y otros, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 2002*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, Braga, pp. 89-90.

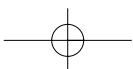
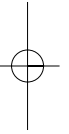
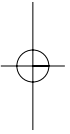
9. *Ibidem*, p. 115.

10. La referencia expresa a la gestión de los Subprogramas de INTERREG España-Portugal se ha hecho, quizás ante el temor de que la formulación genérica de las funciones de estos organismos dejara fuera la labor que, hasta ahora, venían desempeñando estas estructuras. SOBRIDO PRIETO, Marta, «*El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial*», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n<sup>o</sup> 8, 2004 (www.reei.org), p. 14.

11. *Ibidem*, p. 16. MERCHÁN FUENTES, M<sup>a</sup> José, «*El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002*», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 15, mayo-agosto, 2003, pp. 736-737.

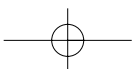
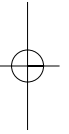
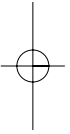
12. BOE n<sup>o</sup> 177, de 17 de mayo de 2006. No deberíamos de dejar de nombrar en cuanto a estas recientes iniciativas llevadas a cabo al amparo del Tratado de Valencia: el *Convenio de Cooperación Transfronteriza entre las nueve Cámaras Municipales de la Beira Interior Norte (Portugal) y la Diputación Provincial de Salamanca, por el que se constituye la Comunidad de Trabajo Beira Interior Norte-Provincia de Salamanca*, publicado en el BOE n<sup>o</sup> 240, de 7 de octubre de 2006; o el *Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo y la Cámara Municipal de Almeida (Portugal) por el que se crea el «Consortio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas» y que constituye un organismo con personalidad jurídica*, publicado en el BOE n<sup>o</sup> 177, de 17 de mayo de 2006.

13. BOE n<sup>o</sup> 218, de 12 de septiembre de 2006.



## PARTE III

# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE PORTUGAL Y ANDALUCÍA





## Capítulo VIII

# LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO

*José María Morales Arroyo*

## 1. INTRODUCCIÓN

El establecimiento y la existencia de relaciones de vecindad entre poblaciones limítrofes ha sido históricamente una realidad comprobable; las líneas fronterizas no han evitado la prestación de servicios, los actos de ayuda mutua e incluso las relaciones interpersonales.

La cooperación, como resulta de sobra conocido, se ha intentado promover desde instancias europeas como una de las maneras de encontrar solución a los problemas específicos de los territorios fronterizos. La proximidad de los parámetros económicos, las situaciones habituales de intercambio, la continuidad territorial, entre otros elementos demostrativos de una cierta comunidad, han alumbrado como solución la coordinación de medios para permitir el desarrollo social y económico de las zonas implicadas en uno o más países. En consecuencia, el desarrollo conectado usando medidas comunes, con utilidad en ambos lados se convierte en el objetivo primordial de las fórmulas cooperativas.<sup>1</sup>

La estabilidad de este tipo de medidas, conformando lo que la ciencia política denomina modelos de «gobernanza sin gobierno» o de gobernanza horizontal, ya que se encuentran implicados poderes públicos de uno o varios Estados, y la dimensión que va adquiriendo la colaboración entre instancias sometidas a diferente soberanía, unido al hecho de que se vengam desarrollando

José María Morales Arroyo

de manera pareja a procesos de descentralización política, van generando realidades que requieren una respuesta normativa desde una perspectiva constitucional. El respeto de las disposiciones constitucionales propias de cada parte, como recordaba el artículo que abría el Convenio Marco de 1980 del Consejo de Europa, se convierte en una máxima repetida en todos los documentos oficiales sobre cooperación. Pero, al mismo tiempo la dinámica hacia la regionalización, como reclamaba el «Dictamen sobre Estrategias de Fomento de la Cooperación Transfronteriza e Interregional» de 13 de marzo de 2002 del Comité de las Regiones de la Unión Europea, el papel de las instituciones superiores de los Estados debía limitarse a la creación del marco de condiciones jurídicas y financieras para asegurar la cooperación; es decir, regulación genérica, planificación plurianual, colaboración con las instancias regionales y locales implicadas en la cooperación y el apoyo económico a las iniciativas.

La dualidad normación/abstención coloca el problema en el conocimiento básico de una cuestión, ¿se encuentran los ordenamientos constitucionales preparados para aceptar y facilitar el fenómeno de la cooperación transfronteriza? Los textos constitucionales, se suelen aprobar con el objetivo primordial de ordenar las cuestiones propias de lo que se puede denominar como «macro-política» de cada país; pero, demuestran mayores problemas a la hora de ofrecer soluciones a cuestiones de «micropolítica» en la que se encuentran implicados poderes públicos del Estado de carácter regional y local.<sup>2</sup>

Cuando de la cooperación regional se trata, las soluciones dispuestas en el texto constitucional se reducen a la inclusión de las relaciones transfronterizas en el magma de las relaciones internacionales en su concepción más clásica como competencias del núcleo duro estatal y obvian que tradicionalmente los gobiernos, las instituciones representativas y los Ministerios de economía, hacienda y exteriores quedan bastante alejados de la periferia en la que conviven las poblaciones fronterizas. En cambio, si desde otra vía de acercamiento se recurre a la idea de subsidiariedad, las acciones transfronterizas importan, en primer lugar, a las poblaciones y entes públicos y privados de las zonas limítrofes y, seguidamente, a los entes regionalizados en los modelos de descentralización política.

En este campo nos interesan esencialmente las soluciones que para esta realidad disponen las reglas constitucionales de España y Portugal, que en común disciplinan Estados democráticos de Derecho con marcados objetivos de progreso social y económico. Pero con estructuras territoriales diferenciadas. En el caso de España, sobre un modelo de descentralización basado en autonomías políticas, conocido con el *nomen* de «Estado de las Autonomías» (arts. 1 y 2 de la Constitución Española, CE desde ahora); y en el caso de Portugal como una República unitaria que respeta las autonomías políticas y administrativas (arts. 1 y 6 de la Constitución de la República de Portugal, CRP desde ahora). En ambos casos, los Estados se construyen sobre una soberanía democrática única y admiten con más intensidad España y de manera más restringida Portugal, organizaciones internas con autonomía política (arts. 1 y 2 CE y 1, 3 y 6 CRP).

*La perspectiva constitucional de la cooperación transfronteriza...*

Ambos países han tenido una historia de desencuentros que ha comenzado a girar a partir de convertirse miembros de lo que ha finalizado siendo la Unión Europea. El impulso dado por las instancias europeas a la cooperación transfronteriza con los diferentes programas INTERREG ha sido un elemento importante en el cambio de actitud, reflejado en la consolidación de las cumbres anuales Hispano-Portuguesas y que en el campo de la cooperación se cierra, por el momento, con el documento titulado *Programa operacional de cooperação transfronteira Portugal-Espanha, 2007-2013*, elaborado conjuntamente por la Dirección General de Desarrollo Regional, por el Gobierno portugués, y por la Dirección General de Fondos Comunitarios, por el Gobierno español.

No es misión de este trabajo abordar desde la perspectiva comunitaria cómo se ha desarrollado el proceso cooperativo y cuál sea su futuro. El cometido de este trabajo lo constituye la definición del marco constitucional en el que viven los procesos de cooperación transfronteriza a ambos lados de la raya, desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Para ello, se procederá en primer lugar a la descripción de cómo y sobre qué ha versado la cooperación transfronteriza para, con posterioridad, describir el régimen competencial que rige su ejercicio.

## 2. LOS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN

Aunque no se trata del tema primordial de este estudio, la descripción de los instrumentos convencionales que han jalonado la cooperación entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y ciertas regiones portuguesas remiten a los títulos competenciales que se ponen en juego dentro del ordenamiento estatal para permitirlo.

El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre cooperación transfronteriza, ratificado por España el 10 de julio de 1990 (BOE de 16 de octubre de 1990), marca la vía para la cooperación interterritorial entre España y Portugal. No obstante, ambos países establecieron una declaración al Convenio por la que se subordinaba su aplicación efectiva a la previa conclusión de acuerdos interestatales.<sup>3</sup> El Tratado bilateral entre Portugal y España no se firmó hasta el 3 de octubre de 2002, entrando en vigor el 30 de enero de 2004 (publicado en BOE de 12 de septiembre de 2003), el denominado «Tratado de Valencia», lo que en principio suponía un contratiempo para el desarrollo y la formalización de convenios cooperativos.

La condición ligada al convenio no impidió que en 1991 se firmaran un Acuerdo entre Galicia y el Norte de Portugal para constituir una Comunidad de Trabajo, en 1992 un Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región portuguesa del Alentejo, en 1994 un Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal y en 1995 un Protoco-

*José María Morales Arroyo*

lo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal. En esos primeros convenios apenas se establecían compromisos sobre estudios de futuras vías de colaboración, con obligaciones que se autoimponían para el cumplimiento por cada una de las partes y sin creación de órganos mixtos de carácter permanente.

La Comunidad Autónoma de Andalucía también procedió a la firma de dos protocolos con sendas regiones portuguesas. El primero fue suscrito con la Comisión de Coordinación de la Región del Algarve el 27 de julio de 1995 y el segundo fue suscrito con la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo el 25 de enero de 2001; aunque la fecha de su formalización difiera, ambos fueron objeto de conformidad expresa por la Administración Central del Estado el 7 de mayo de 2001.<sup>4</sup>

A grandes rasgos, coinciden los objetivos para los que se firmaban ambos convenios:

- La promoción y el intercambio de información sobre materias de interés común.
- El fomento y la coordinación de iniciativas, proyectos y propuestas de acción para la cooperación y el intercambio de experiencias.
- La elaboración estudios y acciones de investigación, así como el impulso de las relaciones entre las Universidades de las tres regiones.
- La preparación de proyectos, programaciones y propuestas que puedan beneficiarse de la cofinanciación comunitaria.
- La creación de condiciones necesarias para la mejora de los intercambios en los sectores económico y cultural interregionales.
- La supervisión de las actividades y proyectos de colaboración que se desarrollen entre regiones.

Las materias de intervención de las acciones interregionales serán primordialmente, con singularidades en virtud del espacio fronterizo que ocupe cada región:

- a) Los transportes y las comunicaciones.
- b) La ordenación del territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, incluyendo recursos hídricos.
- c) El desarrollo económico, incidiendo en la agricultura, el mundo rural, la industria, el comercio, el turismo y los servicios de apoyo a las empresas.
- d) Pesca y acuicultura.
- e) La cultura y el patrimonio cultural; el turismo.
- f) Formación, educación, investigación y desarrollo tecnológico.
- g) Salud, juventud y deporte.

Los acuerdos protocolarios permitieron la creación de sendas Comunida-

*La perspectiva constitucional de la cooperación transfronteriza...*

des de Trabajo, compuestas por una Presidencia, un Consejo de Comunidades, un Comité de Coordinación y por las Comisiones Sectoriales que, según las necesidades y los campos materiales de la cooperación, se estimasen necesario crear. El Comité de Coordinación cuanta desde el año 2002, en origen, y, con plena efectividad, desde el año 2004 con un Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, como estructura permanente de apoyo.

Ambos protocolos inciden tanto funcionalmente como materialmente sobre bloque de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía, desde la aprobación de su primer texto estatutario en 1982, y que permanecen con una descripción más detallada en el articulado de la norma institucional básica tras la reforma que recientemente ha sufrido.<sup>5</sup>

Por lo tanto, a partir de aquí se trataría de entrar en el análisis del marco constitucional-estatutario con la intención de conocer los poderes efectivos de los que dispone la Comunidad Autónoma de Andalucía para afrontar la cooperación transfronteriza con las regiones portuguesas del Algarve y del Alentejo y, a la inversa, la descripción del circuito constitucional que el ordenamiento portugués dispone para permitir a esos territorios acordar y gestionar los asuntos que se deriven de los convenios que se firmen.

### 3. LOS MARCOS CONSTITUCIONALES

Las coincidencias entre los modelos constitucionales descritas en las páginas iniciales, unidad estatal derivada de la unidad de la soberanía y el reconocimiento de entes dotados de autonomía política, esconde una sustancial diferencia. La regionalización en España se ha convertido en un elemento estructural del modelo de Estado, mientras que en Portugal es un fenómeno excepcional, ya que sólo alcanza su plenitud en los territorios insulares de Las Azores y Madeira;<sup>6</sup> el resto del territorio se encuentra ordenado administrativamente como un Estado unitario de corte clásico con descentralización administrativa y respeto para las autonomías locales. El contraste de ambos modelos en el marco de las relaciones de cooperación transfronteriza presenta de partida, por tanto, un desequilibrio institucional, que dificulta la contraposición de interlocutores de naturaleza similar.

El Tratado firmado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Transfronteriza en 2002 salva esa disparidad institucional, definiendo como «instancias territoriales» a las «entidades y autoridades territoriales de naturaleza pública que ejerzan funciones a nivel regional y local, en los términos del Derecho interno portugués»<sup>7</sup> y denominando «entidades territoriales» a las «Comunidades Autónomas y entidades locales existentes en Derecho interno español».<sup>8</sup> Por lo tanto, al no existir un interlocutor equiparable a las Comunidades Autónomas en la estructura territorial de la República portuguesa, el análisis de ambas realidades requiere una exposición en paralelo y separada.

José María Morales Arroyo

### 3.1. El marco constitucional español

#### 3.1.1. Territorio y relaciones internacionales

El reparto competencial que de deriva de la Constitución española inicialmente planteaba dos dificultades para que las Comunidades Autónomas pudiesen ejerciendo sus funciones llegar a acuerdos con territorios de otros Estados o para que el ejercicio de sus facultades tuviese consecuencias extraterritoriales y transfronterizas.

La objeción inicialmente más repetida se remitía a la atribución por el art. 149.1,3º de la CE en exclusiva al Estado las competencias sobre «las relaciones internacionales» y a ella se añadía el carácter territorial de la eficacia y el alcance de las competencias ejercidas por las Comunidades Autónomas.

La cuestión del alcance territorial de los efectos de las competencias ejercidas por las Comunidades Autónomas se reinterpreta de una forma casi natural, pues se acepta que el Estado autonómico en su conjunto sería incapaz de funcionar sobre una estructura de territorios estancos y que las decisiones autonómicas inevitablemente van a tener repercusiones fuera de sus demarcaciones. No es momento de insistir en el papel que la idea de territorio ha tenido en el construcción del Estado autonómico. Pero, merece la pena recordar algunas cuestiones que han adquirido relevancia conectadas con el tema de la cooperación transfronteriza. Primeramente, como dato básico, el modelo autonómico se construye a partir de territorios preexistentes en el Estado pre y postconstitucional que acaban demarcando el mapa físico y político de cada Comunidad Autónoma (arts. 134 y 151 CE).<sup>9</sup> En segundo lugar, el territorio se ha utilizado en bastantes preceptos de los Estatutos de Autonomía para proceder a la delimitación de las competencias del ente autonómico frente al Estado en el ámbito de ciertas materias; por ejemplo, para decidir quién se hace responsable o quién construye qué carreteras o líneas de ferrocarril. Y, por último, el propio territorio se ha convertido en parte importante de las competencias de todas las Comunidades Autónomas, en la medida que dentro de la política territorial asumían competencias exclusivas en la «ordenación del territorio y del litoral», además de en urbanismo y vivienda.<sup>10</sup>

Evidentemente, en cada uno de esos apartados la noción territorial se utiliza de muy diferentes maneras, como base de la Comunidad Autónoma, como principio de reivindicación de competencia y como ámbito material en el que ejercer las potestades.<sup>11</sup> A ellas se debe añadir una cuarta de contenido tanto ideal como físico, que sería la del alcance territorial de las competencias de las Comunidades y de las consecuencias que se pueden derivar de su ejercicio.

A este respecto, el Estatuto de Autonomía para Andalucía incluía en su versión anterior dos preceptos claves, los artículos 9. y 41.1, con términos muy similares a los que se repetían en las normas institucionales básicas de resto de las Comunidades Autónomas. En el primero de ellos se advertía que «las leyes y normas emanadas de las instituciones de autogobierno de Andalucía tendrán eficacia en su territorio»; mientras que en segundo se ampliaba el regis-

*La perspectiva constitucional de la cooperación transfronteriza...*

tro a todas las competencias, incluidas aquellas que no requerían la creación de normas generales para su ejercicio.<sup>12</sup> La interpretación conjunta de ambas reglas parecía vetar cualquier extralimitación territorial en el ejercicio de las facultades autonómicas.<sup>13</sup>

El Tribunal Constitucional aclaró en que términos debía interpretarse ese tipo de cláusulas, en su Sentencia 37/1981, de 11 de noviembre, cuando refiriéndose a un precepto similar incluido en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, señaló:

«Es bien cierto que la competencia de los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se entiende siempre referida, salvo disposición expresa en contrario (en este caso inexistente), al ámbito territorial del País Vasco, como declara el art. 20.6 de su Estatuto de Autonomía, pero esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (F.J. 1).

La lógica del sistema autonómico permitía que los efectos del ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas traspasara sus fronteras, bien porque del ejercicio de las competencias propias se derivasen resultados que afectasen territorialmente a otras Comunidades, bien porque el ejercicio de ciertas competencias requiriese la colaboración entre autonomías para un pleno ejercicio de las mismas (art. 145 CE). Por lo tanto, lo recomendable en los casos que la relevancia externa de los efectos y la necesidad para el ejercicio de las competencias tengan una cierta permanencia, que se establezcan convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas conforme a las condiciones constitucional y estatutariamente establecidas.

No han sido ajenas a este debate las innovaciones que los legisladores han introducido a aquellos preceptos estatutarios en los artículos 7 y 43 en el texto estatutario tras la reforma de 2007.

El primero continúa excluyendo la eficacia extraterritorial de las normas emanadas de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma; aunque admitiendo que «podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional».

Por su parte, el segundo se localiza dentro del Título II del Estatuto de Autonomía, dedicado a las «Competencias de la Comunidad Autónoma», y en el marco del Capítulo I que, en esta materia, se dedica genéricamente a la «Clasificación y principios» comunes al ejercicio del paquete competencial asumido a través de la norma estatutaria. En su apartado primero, se mantiene la eficacia territorial de las competencias ejercidas por la Comunidad, pero, de nuevo, se excepcionan aquellos supuestos recogidos expresamente en el Estatuto y

*José María Morales Arroyo*

otras disposiciones legales del Estado en los que se conceda eficacia jurídica extraterritorial a las disposiciones y los actos de la Junta de Andalucía. Mientras que en su apartado segundo se establece un instrumento para gestionar los casos de extraterritorialidad:

«La Comunidad Autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Andalucía, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas».

La previsión estatutaria deja, por lo tanto, abiertas a la Comunidad Autónoma andaluza vías que permiten la colaboración estable sobre competencias propias en el marco de la cooperación transfronteriza.

Una vez resuelto por la norma estatutaria el problema de la habilitación para el ejercicio de competencias extraterritoriales, se puede hacer también un breve balance sobre la evolución de la posición de las Comunidades Autónomas en el campo de las relaciones internacionales, pues sólo nos interesan a este respecto aquellas facultades que tienen incidencia en el ejercicio de las diferentes facetas que adopta la cooperación transfronteriza.

La parquedad de los preceptos estatutarios que, como el antiguo artículo 23 del EAA, reducían las competencias de las Comunidades Autónomas en relaciones exteriores a recibir información sobre la firma de tratados que afectasen a competencias estatutarias, a la ejecución de las normas de los tratados y convenciones internacionales que se refiriesen a competencias atribuidas estatutariamente al ente autonómico y la facultad de propuesta al Gobierno para que negocie tratados con países de recepción de ciudadanos andaluces, unida a la declaración excesivamente general del apartado 3º del párrafo primero del artículo 149 de la CE, durante casi una década propiciaron una interpretación estricta de las competencias sobre asuntos exteriores, atribuidas en exclusiva al Estado. Se creó con ello lo que Ruíz Robledo ha descrito como «un título horizontal o general» que podía restringir fuertemente el ejercicio de competencias propias de las Comunidades Autónomas en cuanto que se detectase un indicio aunque lejano y aislado de contaminación de las relaciones con otros Estados. Así se entendió en Sentencias del Tribunal Constitucional como la 154/1985, de 12 de noviembre, o la 137/1989, de 20 de julio.<sup>14</sup>

La doctrina cambió sustancialmente con la Sentencia 165/1994, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional, en la que se acoge un concepto más restrictivo de la noción «relaciones internacionales» del artículo 149.1,3º de la CE. Para comenzar admite que se ha encomendado constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello, «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de



*La perspectiva constitucional de la cooperación transfronteriza...*

su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España». <sup>15</sup> En consecuencia, no cabe identificar la materia «relaciones internacionales» con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior. <sup>16</sup> En términos generales, si se interpreta el artículo 149.1.3 de la CE en relación con otros preceptos de la Norma fundamental, como es el caso de los artículos. 63, 93 a 96 y 97, se concluye claramente, de un lado y en sentido negativo, que las «relaciones internacionales», en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la «política exterior» en cuanto acción política del Gobierno. De otro lado, en sentido positivo, que el objeto de aquella reserva son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones internacionales gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el «Derecho internacional general» a que se refiere el artículo 96.1 de la CE, y por los tratados y convenios en vigor para España. Son, pues, las normas del Derecho internacional, general o particular, aplicables a España, las que permiten determinar en cada caso tanto el contenido de las mismas como su sujeto. <sup>17</sup>

En el núcleo duro de las relaciones internacionales atribuido de manera exclusiva al Estado se incluirían materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado: En términos de Remiro, el artículo 149.1.3º,

«se refiere al aspecto más tradicional de las relaciones internacionales, específicas de los entes dotados de subjetividad internacional, esto es, a las del Estado soberano con otros Estados soberanos y con las Organizaciones interestatales regidas por el Derecho Internacional: *ius ad tractatum*, *ius legationis*, creación de obligaciones internacionales y responsabilidad internacional». <sup>18</sup>

En consecuencia, a la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior, pero deben entenderse limitadas a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales y, no socaben las competencias del gobierno central en la dirección de la política exterior y la garantía de los intereses generales.

El campo que esta interpretación deja abierta la puerta para que las Comunidades Autónomas puedan contactar con otros entes territoriales sin carácter internacional y elaborar acuerdos no normativos en el ámbito de sus competencias estatutarias; en definitiva, deja expedita la vía para la cooperación trans-

*José María Morales Arroyo*

fronteriza. Las condiciones genéricas de actuación resultan relativamente claras: las Comunidades sólo pueden concertar sobre sus competencias, no pueden contradecir las premisas de la política exterior del Estado y las instituciones del Estado central ejercen una potestad para la vigilancia de los procesos de concertación autonómica en defensa de los intereses generales y para garantizar estos mismos pueden asumir tareas de coordinación, pero, también, de colaboración para que los entes autonómicos cumplan sus compromisos.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la norma estatutaria reformada, como ha ocurrido en otros ordenamientos autonómicos,<sup>19</sup> ha ampliado la descripción de las vías instrumentales con incidencia en el campo de las relaciones internacionales que asume el ente autonómico para el ejercicio y la defensa de sus competencias, lo que a la larga deberá suponer un refuerzo de su posición institucional.

El punto de partida de la «acción exterior» de la Comunidad Autónoma de Andalucía se coloca entre algunas declaraciones recogidas en el marco del artículo 10 del EAA, que se disponen como objetivos a alcanzar por las instituciones de autogobierno: la convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades Autónomas y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión (apartado 2º, párrafo 9º); el fomento de la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos (apartado 2º, párrafo 22); y la cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo de los pueblos (apartado 2º, párrafo 23º).

Tales objetivos se instrumentalizan dentro del Título IX, dedicado a la «Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma», en el articulado de tres Capítulos. El Tercero, dedicado a las «Relaciones con las instituciones de la Unión Europea»; el Cuarto, que recoge y amplía las antiguas reglas del artículo 23 del EAA, bajo el título de «Acción exterior» y el Quinto, dedicado a la «Cooperación al desarrollo». Los mandatos de este último Capítulo son los que encuentran mayor relación con la cooperación transfronteriza, aunque en los capítulos anteriores se encuentran artículos tan significativos como el 239, en el que se fijan como objetivos la cooperación y el establecimiento de relaciones con las regiones europeas con el fin de satisfacer los intereses de Andalucía, el 241, sobre la suscripción en el ámbito de sus competencias de acuerdos de colaboración para la promoción de los intereses andaluces, o el 244, que prevé la participación de la Comunidad Autónoma en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía.<sup>20</sup>

No obstante, la norma de referencia se localiza en el artículo 246, en virtud de cual, la Junta de Andalucía se compromete a promover «la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación».<sup>21</sup> A la que se añaden en un precepto posterior las competencias de impulso y coordinación de las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación, res-

petando su ámbito de autonomía.

El cierre de este epígrafe se puede realizar apuntando que la dinámica de Estado de las Autonomías ha facilitado la celebración de convenios de cooperación transfronteriza, aunque produzcan efectos fuera del territorio de la Comunidad que los firma. Los convenios se consideran por la doctrina como no normativos, en la medida que no cercenan ni condicionan los elementos nucleares de las competencias y los intereses generales que se manifiestan a través de las acciones exteriores del los órganos del Estado. La nueva regulación estatutaria confiere dos facultades básicas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la cooperación transfronteriza: una capacidad para articular actos de cooperación con territorios del Estado portugués y facultades de coordinación de los acuerdos y la gestión o del apoyo en la gestión de convenios realizados por entes locales (municipios, mancomunidades de municipios y provincias). Las normas de referencia para la formalización y para la ejecución de los acuerdos consensuados por Andalucía no son otras que las que integran el bloque de constitucionalidad (Constitución y Estatuto) más las normas que en desarrollo de este delimitan de alguna manera el ejercicio de las competencias (el Tratado de Valencia de 3 de octubre de 2002 y el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto).

Veamos qué pautas establecen tales normas para ejercer las competencias en la creación de acuerdos de cooperación.

### 3.1.2. El bloque de la constitucionalidad para Andalucía

El procedimiento para la elaboración de los convenios ha quedado suficientemente delimitado tras la elaboración de las normas que han desarrollado el Convenio Marco del Consejo de Europa de 1980. El Tratado firmado entre el Reino de España y la República de Portugal en Valencia el 3 de octubre de 2002, en cumplimiento de las competencias exclusivas atribuidas por el artículo 149.1.3º de la CE, se convierte en la pieza normativa fundamental en la que se establecen las condiciones generales sobre el procedimiento para la aprobación de los convenios entre los territorios fronterizos de ambos Estados, así como los instrumentos más significativos para el desarrollo de la cooperación.

El convenio de cooperación, conforme al artículo 4 del Tratado de Valencia, se define como el instrumento jurídico para la formalización de las relaciones transfronterizas y se firma para hacer frente a un interés común de las parte. El convenio se tiene que ajustar al Tratado de 2002, al Derecho interno de cada país y a las normas internacionales que les vinculen; pero, además, *sólo puede tratar sobre potestades y materias que se encuentren conforme al Derecho interno de cada Estado a disposición de los entes territoriales.*

También, el procedimiento y el control del contenido del mismo antes de su entrada en vigor se disciplina por las reglas dispuestas para sus instituciones en el ordenamiento de cada Estado. En el caso de Andalucía, como para el resto de las Comunidades Autónomas, el cauce genérico se localiza en el Real Decreto 1317/1997. de 1 de agosto:

José María Morales Arroyo

En primer lugar, con carácter previo a su firma, la Comunidad Autónoma debe comunicar a la Administración General del Estado el convenio de cooperación transfronteriza que se pretende suscribir, en concreto, a la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas.<sup>22</sup>

En segundo lugar, tras dar acuse de recibo, la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, debe comunicar con inmediatez a la Comunidad Autónoma la existencia o no de objeciones a todo o a algunas de las partes del convenio, porque no respete las normas del Convenio Marco europeo y tratados específicos firmado por el Reino de España. En todo caso, se establece un plazo de silencio positivo de un mes a computar desde la recepción por la Administración central del proyecto de convenio.

En tercer lugar, con independencia de que se puedan establecer reglas específicas para el inicio de la eficacia de convenio para las entidades territoriales contratantes o los efectos del mismo comiencen desde la fecha de su firma, en España la eficacia jurídica para terceros distintos a las entidades territoriales firmantes sólo se produce tras la publicación del convenio en el *Boletín Oficial del Estado*.

El procedimiento de aceptación de los convenios merece algún comentario. Primeramente, en esta fase de reconocimiento *estatal* del contenido de los convenios no interviene el Ministerio de Asuntos Exteriores, que sí participó en su día en la elaboración del Real Decreto, sino el Ministerio de Administraciones Públicas, lo que ofrece alguna pista sobre la naturaleza que en nuestro ordenamiento se concede a los instrumentos de colaboración que se derivan de acuerdos no normativos. Por otro lado, tampoco requiere a estas alturas dedicar excesivos argumentos a la justificación de la necesidad de intervención de los órganos centrales del Estado. La competencia genérica del artículo 149.1.3º de la CE ofrece cobertura más que suficiente a intervención central, que persigue varios objetivos: preservar las competencias genéricas en relaciones internacionales del Estado, garantizar que no se contradicen las directrices básicas de la política internacional que, al amparo del artículo 97 de la CE, tiene todo Gobierno derecho a desarrollar, preservando lo que en ese momento se considera el interés general del Reino de España y preservar otra serie de competencias constitucionales que conforme al diseño del Estado autonómico se puedan ver afectadas por el contenido material del convenio de colaboración.<sup>23</sup>

Los pasos que deben seguirse para la tramitación del convenio en el seno de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía resultan más inciertos. No se discute la competencia del Presidente de la Junta de Andalucía, como representante de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para formalizar con su firma el convenio y, en consecuencia, vincular a las instituciones competentes de la Comunidad en su cumplimiento posterior.<sup>24</sup> Pero no existen pautas sobre el proceso de negociación y fijación del convenio, sobre su eventual aprobación gubernamental colectiva una vez determinado su contenido o sobre el papel que debe asumir el Parlamento de Andalucía, especialmente en lo referente al momento en el que se debe producir su conocimiento o si resulta conveniente prever un trámite de aceptación en el proceso

de su aprobación.

Empezando por la institución parlamentaria, el Estatuto de Autonomía en desarrollo del artículo 145 de la CE sólo le reserva competencias para autorizar al Consejo de Gobierno de la Comunidad a obligarse mediante convenio y acuerdos de colaboración con otras Comunidades Autónomas; pero, en el caso de los convenios de cooperación transfronteriza sólo se le presupone capacidad para su conocimiento como para el resto de las actuaciones del Consejo de Gobierno: comunicaciones al Parlamento, instrumentos de control político, información gubernamental a través de comparecencias, etc.

Tampoco con respecto a la participación del Consejo de Gobierno se encuentran datos concluyentes. De nuevo, la actual Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía de octubre de 2006 incluye entre las competencias del Consejo la aprobación y remisión al Parlamento de Andalucía de los proyectos de convenios y acuerdos de colaboración con otras Comunidades Autónomas (art. 27.9); pero guarda silencio cuando se trata de aplicar esas mismas facultades a los convenios de cooperación transfronteriza. En la estructura de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía se ha creado una Secretaría General de Acción Exterior con funciones de coordinación y apoyo en las cuestiones que se relacionen con el papel de la Comunidad en asuntos con un perfil internacional; es decir, conforme a lo señalado en el Decreto 347/2004, de 25 de mayo, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia, a la Secretaría General de Acción Exterior le correspondería *la coordinación y el asesoramiento* general de las actuaciones de la Junta de Andalucía en el exterior, especialmente las derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea. Por lo tanto, la aprobación de los convenios debe realizarse a un nivel superior, en Consejo de Gobierno con carácter previo a la formalización mediante la firma del Presidente de la Junta. Una interpretación distinta provocaría la absurda situación de que el Consejo de Gobierno se viera con posterioridad en la necesidad de aprobar medidas específicas para la aplicación de un convenio del que no ha *tenido conocimiento* formal.

### 3.2. El marco constitucional portugués

El análisis del marco constitucional portugués cuando se trata de cooperación transfronteriza con Andalucía no puede olvidar, de un lado, la falta de entes territoriales con autonomía política que se puedan erigir en interlocutores de igual nivel a la hora de concertar políticas de interés mutuo, y, de otro lado, que, según se ha explicado en las páginas anteriores, la Comunidad Autónoma conforme al ordenamiento constitucional tiene vetado la formalización de convenios con sujetos de Derecho Internacional, como sería, en este caso, el Estado de Portugal.

La estructura territorial del Estado portugués viene marcada de partida por la separación constitucional entre las regiones políticas definidas por la insularidad (Azores y Madeira), de las meramente administrativas; aquéllas regula-

José María Morales Arroyo

das a partir de las disposiciones del Título VII de la CRP y éstas en el marco genérico del los entes locales (Título VIII), conforme a los artículos 255 a 262 de la CRP. Sin entrar en un estudio detallado de ambos modelos, ni ofrecer una visión general de la historia regional en la República portuguesa, que queda mucho más allá del objetivo de estas páginas, si resulta necesario destacar el papel que ha jugado el referéndum de ocho de noviembre de 1998 sobre la Ley 19/1998,<sup>25</sup> que pretendía la definición de las regiones administrativas y la actualización de su régimen competencial.<sup>26</sup> La respuesta negativa marcada por el sufragio ciudadano modificó la estrategia que se adoptó en el posterior proceso de regionalización.

La cooperación transfronteriza se había canalizado en el lado portugués a través de las Comisiones de Coordinación Regionales, que desaparecen con el Decreto-Ley nº 104/2003, de 23 de mayo.<sup>27</sup> Esta norma, que se dicta en aplicación de la Ley 16-A/2002, de 31 de mayo, crea las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional como órganos descentralizados del Ministerio de Ciudades, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (actualmente *Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional*), atribuyéndoles las competencias de los órganos extintos y aportándoles nuevas competencias, además de las que hasta entonces habían ejercido las direcciones regionales de ese ente ministerial en los campos del medio ambiente, ordenación territorial y desarrollo económico regional.

La disposición crea cinco Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (Norte, Centro, Lisboa y Valle del Tajo, Alentejo y Algarve), que coinciden territorialmente con las regiones definidas con fines estadísticos para el territorio peninsular, conforme a la delimitación realizada por la Resolución 34/1986, de 26 de marzo, del Consejo de Ministros (Decreto-Ley 244/2002, de 5 de noviembre).<sup>28</sup>

Con este esquema de poderes regionales la atribución de competencias en la materia de cooperación transfronteriza resulta clara en ocasiones y algo más confusa en otra. Las competencias en materia internacional, como en cualquier otra república de tendencia semipresidencial, se encuentra compartida a diferentes niveles y con facultades variables según el contenido de los actos entre el Presidente de la República (art. 135 CRP), la Asamblea legislativa nacional (art. 161.i CRP) y el Gobierno como Consejo de Ministros (art. 197.1,b y 2 y 200.1,d CRP).<sup>29</sup>

Pero, también quedan constitucionalmente preestablecidas las competencias que en este tema deben asumir a través de sus respectivos estatutos las regiones autónomas con capacidad política. El artículo 22.1,u de la CRP les ha conferido la facultad de «establecer formas de cooperación con otras entidades regionales extranjeras y participar en organizaciones que tengan por objeto fomentar el diálogo y la cooperación interregional, de acuerdo con las orientaciones definidas por los órganos de soberanía con competencia en materia de política exterior». Se trata, por tanto, de una previsión que tiende a crear una dinámica muy parecida a la descrita para las Comunidades Autónomas españolas y en el ámbito de las reglas comunitarias de cooperación.

*La perspectiva constitucional de la cooperación transfronteriza...*

El resto de los territorios, y especialmente las regiones del Algarve y del Alentejo colindantes con la Comunidad Autónoma de Andalucía, deben articular el ejercicio de sus competencias de cooperación a través de las respectivas Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional, a las que el Decreto-Ley 104/2003 atribuye la facultad de asegurar el proceso de concertación estratégica a nivel regional y de dinamizar la cooperación interregional (art. 4, *e* y *f*), además de colaborar en las acciones de cooperación desarrolladas por las entidades locales (art. 4, *l*). Pero, como entes descentralizados del Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional, éste asume facultades de supervisión y control de los acuerdos transfronterizos, que en su caso y en fase de formación tiene potestad para autorizar los convenios y controlar si algunas de sus acciones pueden entrar en colisión con los principios de la política internacional del Estado portugués, que, con posterioridad, firmará el Presidente de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional (arts. 10 y 11 del D-L 104/2003).

La única duda que prevalece es si basta con la supervisión del Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional, o si cuando se trata de acciones de cooperación que exigen el cumplimiento de deberes de contenido económico requiere también la autorización del Ministerio de Hacienda y Administración Pública. En esta línea, habría que añadir la posible concurrencia de otros Ministerios en función de la materia sobre la que incide la cooperación: desarrollo regional y agricultura, trabajo y seguridad social, sanidad, educación y universidades, transportes, etc. No obstante, el Presidente de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional compromete con su representación al órgano administrativo, lo que permite excluir esa participación en el proceso de aprobación, con independencia de que con posterioridad, en fase de ejecución de acuerdos específicos intervengan y colaboren esos otros ministerios en función a la parcela de actuación sobre la que recaen sus políticas.

#### 4. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Sobre la historia de los convenios de colaboración entre España y Portugal, pueden consultarse, el Informe elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas de 2005, bajo el título de *La cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales de España y Francia o Portugal*; Marta SOBRINO PRIETO: «El Tratado Hispano-Portugués sobre cooperación transfronteriza territorial», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 8 (2004). Además del citado, F. Jesús CARRERA HERNÁNDEZ (comp.): *Cooperación transfronteriza Castilla y León y Portugal*. (Madrid: Tecnos, 2000).

Un informe sobre la cooperación en Andalucía en Alfredo LANGA HERRERO: *Aproximación a la cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía* (Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, 2007). Un análisis de la

José María Morales Arroyo

posición de de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de competencias con relevancia internacional se encuentra en Agustín RUÍZ ROBLEDO: «La colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Estado en asuntos con proyección internacional», en Manuel J. TEROL BECERRA (COORD.): *Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas. Cooperación, coordinación, conflicto*. (Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2005), pp. 159 ss; su único inconveniente es que se refiere a la derogada regulación estatutaria. Desde una perspectiva genérica sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en relaciones exteriores, entre otros, se pueden citar Antonio REMIRO BROTONS: «Artículo 149.1.3ª. La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales», en O. ALZAGA (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. XI. (Madrid: Cortes Generales y EDERSA, 1996), pp. 239 ss. Rafael BUSTOS GISBERT: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas* (Madrid: C.E.C., 1996); Susana BELTRÁN GARCÍA: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico y perspectivas de futuro* (Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2001); y Ana M. CARMONA CONTRERAS: «Las Comunidades Autónomas», en Pedro CRUZ VILLALÓN (COORD.): *Hacia la europeización española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea* (Madrid: Fundación BBVA, 2006), pp. 175 ss., especialmente pp. 182 ss. FRANCISCO ALDECOA LIZARRAGA y Michael KEATING (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones* (Marcial Pons: Madrid, 2000).

Para el concepto de bloque de la constitucionalidad continúa siendo ilustrativo el trabajo de FRANCISCO RUBIO LORENTE: *El bloque de la constitucionalidad* (con L. Favoreu). (Madrid: Civitas, 1991).

Sobre las regiones autónomas y las regiones administrativas puede verse Jorge Miranda: «As regiões autónomas», en JAVIER TAJADURA (COORD.): *La Constitución portuguesa de 1976. Un estudio académico treinta años después* (Madrid: CEPC, 2006), pp. 189 ss.; *Manual de Direito Constitucional*, T. III (Coimbra, 1998), pp 211 ss y 300 ss.; y J.J. GOMES CANOTILHO: *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almeida, 1999, pp. 343 ss.

## NOTAS

1. En este sentido resulta ilustrativo parte del contenido del Preámbulo del Convenio-Marco europeo de 21 de mayo de 1980 sobre Cooperación Transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, cuando afirma de manera programática que «considerando que el Consejo de Europa pretende asegurar la participación de las comunidades o autoridades territoriales de Europa en la consecución de esa finalidad; considerando la importancia que, para la consecución de tal objetivo, puede revestir la cooperación de las comunidades o autoridades territoriales fronterizas en materias tales como el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de las infraestructuras y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y la ayuda mutua en caso de siniestro; considerando que la experiencia adquirida muestra que la cooperación entre los poderes locales y regionales de Europa facilita de suyo el mejor desempeño de su misión, y



*La perspectiva constitucional de la cooperación transfronteriza...*

que es particularmente capaz de contribuir a la revalorización y al desarrollo de las regiones fronterizas; resueltos a favorecer esta cooperación en cuanto sea posible y a contribuir de este modo al progreso económico y social de las regiones fronterizas y a la solidaridad que une a los pueblos europeos».

2. Una de las excepciones más relevantes al silencio constitucional se encuentra en la Constitución de la República Federal alemana, que tras la reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992, incluyó un apartado nuevo, el 1.a, en el art. 24 de su texto habilitando a los länders para afrontar tareas de cooperación transfronteriza («En tanto los Länder son competentes para el ejercicio de poderes y el cumplimiento de tareas estatales, pueden, con la aprobación del Gobierno Federal, transferir derechos de soberanía a instituciones regionales transfronterizas»).

3. Cfr. Carlos Fernández de Casadevante Romani: «Cooperación transfronteriza en Europa: El Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza. Experiencias de Cooperación Hispano-Francesas y Luso-Hispanas», en *Cooperación transfronteriza: Castilla y León y Portugal* (Madrid: Tecnos, Centro de Documentación Europea de la Universidad de Salamanca y Junta de Castilla y León, 2000), pp. 38 ss.

4. Las pautas para la autorización se disponían en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto (BOE, 207, de 29 de agosto) y en el Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, publicado por Resolución de 14 de noviembre de 1997, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales en el BOE, 297, de 12 de diciembre de 1997.

5. Aprobada como Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo y publicada en BOE, 68, de 20 de marzo de 2007.

6. Conforme a las reglas dispuestas en los arts. 6 y 161.1.b, el Estatuto Político-Administrativo vigente en la actualidad para las Islas Azores se recoge en la Ley 39/1980, de 21 de agosto, reformada por las Leyes 9/1987, de 26 de marzo, y 61/1998, de 27 de agosto, y el vigente para Madeira fue aprobado por la Ley 13/1991, de 5 de junio, y reformado por las Leyes 130/1999, de 21 de agosto, y de 12/2000, de 21 de junio. Sobre la naturaleza de estos estatutos puede consultarse Manuel Aragón Reyes y Cesar Aguado Renedo: «Los Estatutos de Autonomía regional en el ordenamiento portugués», en *Perspectivas constitucionais (Nos 20 anos do Constituição de 1976)*, vol. I. (Coimbra, 1996), pp. 703 ss.

7. Art. 2.c del Tratado. Al definir el ámbito de aplicación del Tratado apunta en el ámbito portugués «a las Comisiones de Coordinación de las Regiones Norte, Centro, Alentejo y Algarbe...» (art. 3 apartado 2º).

8. Art. 2.d del Tratado.

9. «El territorio de Andalucía comprende el de los municipios de las actuales provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla», artículo 2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA, desde ahora).

10. En esos términos el antiguo art. 13.1.8º del EAA. Esa competencia se recoge con mayor detalle en el art. 56.5 del vigente EAA: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras del planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental».

11. En términos del Tribunal Constitucional, «al respecto, ha de recordarse que el territorio, y de ahí su funcionalidad general en el entramado de distribución de competencias operada por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, se configura como elemento delimitador de las competencias de los poderes públicos territoriales (...), y, en concreto, como delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás Comunidades y con el Estado (STC 99/1986). Funcionalidad que, reconocida expresamente en los propios Estatutos, dimana de «la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades» (STC 44/1984, fundamento jurídico 2.), y que sirve directamente, en ocasiones como la presente, al objetivo de atribuir, localizándola en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales (arts. 148.1.4 y 149.1.24 C.E.) la titularidad de la correspondiente competencia (ferrocarriles y carreteras, art. 148.1.5 C.E., aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas).

José María Morales Arroyo

cas, art. 149.1.22), como de modo indubitado ha reconocido con carácter general la jurisprudencia de este Tribunal (STC 86/1988) y, específicamente, en relación con las actividades de transporte (SSTC 97/1983, 180/1992 y 118/1996)» [STC 132/1996, de 22 de junio, F.J. 4].

12. «Todas las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial andaluz».

13. Esa regla básica del Estado autonómico sería, según el Tribunal Constitucional, «la norma competencial que entiende vulnerada, que no puede ser otra que el límite general de la territorialidad ínsito al ejercicio de toda competencia o potestad autonómica contenido tanto en la Constitución, como en los respectivos Estatutos de Autonomía, que aquí jugaría negativamente excluyendo, en principio, el ejercicio de una competencia ajena» (STC 101/1995, 22 de junio, F.J. 4).

14. El Fundamento Jurídico 5º de esta última resultaba contundente: «Alcanzada, en virtud de lo expuesto, la conclusión de que sólo al Estado le es dable concertar pactos internacionales sobre toda suerte de materias (no importa ahora con qué límites, sino que basta con afirmar la existencia en nuestro Derecho de un único sujeto dotado de *ius contrabendi* en la esfera de las relaciones internacionales), es claro que el acto impugnado en este proceso —el Comunicado suscrito por la Junta de Galicia y la Dirección danesa del Medio Ambiente—, en cuanto que refleja la existencia de un acuerdo o compromiso recíproco de ambas partes implica el ejercicio por la Junta de Galicia de una competencia de la que constitucional y estatutariamente carece. Poco importa aquí que el Acuerdo citado comprometa o no la responsabilidad internacional del Estado. Lo importante es que su mera existencia revela que la Comunidad Autónoma de Galicia, actuando en nombre propio y al margen de toda actuación del Estado, ha realizado un acto ilegítimo desde una perspectiva interna, constitucional, puesto que el *ius contrabendi* pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado».

15. F.J. 3.

16. «Ello resulta tanto de la misma literalidad de la Constitución (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las «relaciones internacionales»: así, «comercio exterior» —art. 149.1.10— o «Sanidad exterior» —art. 149.1.16—) como de la interpretación ya efectuada por la jurisprudencia de este Tribunal, que ha manifestado que no acepta que «cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales» (STC 153/1989, fundamento jurídico 8.). Y, más cercanamente al tema que nos ocupa, hemos sentado que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E., que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 80/1993, fundamento jurídico 3., que se remite a las SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991) [F.J. 5].

17. En consecuencia, concluye, la STC 165/1994, «En suma, pues, las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 C.E. son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones» (F. J. 5).

18. Antonio Remiro Brotons: «Artículo 149.1.3ª. La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las relaciones internacionales», en O. Alzaga (dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. XI. (Madrid: Cortes Generales y EDERSA, 1996), p. 246.

19. Sobre el otro texto estatutario que en este campo ha ampliado formalmente el ámbito de sus competencias, cfr. Xavier Pons y Eduard Sagarra: «La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*,

*La perspectiva constitucional de la cooperación transfronteriza...*

12 (2006).

20. Por ejemplo, la Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza y en las reuniones periódicas que realicen, conforme al artículo 8 del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación Transfronteriza entre entidades e instancias territoriales de 3 de octubre de 2002.

21. La terminología del artículo resulta algo confusa cuando se refiere a la normativa de referencia; evidentemente el autor está pensando en lo que se viene denominando en la doctrina iuspublicista nacional como «el bloque de constitucionalidad», es decir, las normas constitucionales, las normas estatutarias y el resto de las normas que delimiten competencias; pero, a esto efectos, el plural al referirse a los Estatutos sobra porque el «bloque de constitucionalidad» para Andalucía lo integran las normas constitucionales más su Estatuto de Autonomía, excluyendo los dieciséis restantes. La única explicación es que el legislador estuviese pensando en acuerdos de colaboración transfronterizos en los que participen más de una Comunidad Autónoma; pero aquí de nuevo estaríamos jugando con tres ordenamientos diferentes, el portugués y los bloques de constitucionalidad de cada Comunidad participante, porque una regla de este tipo de acuerdos es que a cada parte vincula su propio Derecho y conforme a sus reglas ejerce las competencias y cumple los deberes que se derivan del convenio.

22. En el art. 1 del R.D. 1317/1997 se menciona aún como destinatario a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales.

23. Por ejemplo, obras públicas de interés general, art. 149.1, 24ª CE, coordinación general de la investigación científica y técnica, art. 149.1, 15ª CE, etc.

24. La suprema representación de la Comunidad se encuentra atribuida a la Presidencia por el art. 151.1 de la CE y se reitera en el art. 117.1 del EAA.

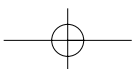
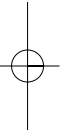
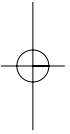
25. Publicada en *Diário da República*, I série A, 98, de 28 de abril de 1998.

26. Se pretendían delimitar 8 regiones administrativas, reestructurando viejas organizaciones administrativas: Região de Entre Douro e Minho; Região de Trás-os-Montes e Alto Douro; Região da Beira Litoral; Região da Beira Interior; Região da Estremadura e Ribatejo; Região de Lisboa e Setúbal; Região do Alentejo; Região do Algarve.

27. *Diário da República*, I série A, 119, de 23 de mayo de 2003.

28. *Diário da República*, I série A, 255, de 5 de noviembre de 2002.

29. Sobre la elaboración de las piezas de la política internacional portuguesa, puede verse Andres Gonçalves Pereira y Fausto de Quadros: *Manual de Direito Internacional Público*. (Coimbra: Almeida, 1995) pp. 201 ss. Y sobre la naturaleza y posición de las normas internacionales en el ordenamiento portugués, J. J. Gomes Canotilho: *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almeida, 1999, pp. 763 ss.



## Capítulo IX

# **ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS EN LAS REGIONES DEL ALGARVE Y ALENTEJO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA A NIVEL REGIONAL, LOCAL Y ASOCIATIVO**

*Concepción Mónica Montero Elena*

### **1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PORTUGUESA. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO LOCAL EN PORTUGAL**

La Constitución Portuguesa de 1976 configuró un poder local, Autarquías locais, inserto en personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos, que persiguen la consecución de intereses propios de las poblaciones respectivas (artículo 235). No obstante, como veremos después, la estructura de poder político en Portugal se encuentra fuertemente centralizada.

En el Continente, las Autarquías locais son las freguesias, los municipios y las regiones. Existen dos regiones autónomas, Madeira y Açores que comprenden freguesias y municipios (artículo 236).

La organización de las autarquías locais se articula en una asamblea deliberativa y un órgano ejecutivo colegial (artículo 239).

La estructura administrativa territorial portuguesa definida en la Constitución viene determinada por el Estado y Delegaciones Regionales del Estado,

*Concepción Mónica Montero Elena*

Regiones Administrativas, Municipios en los que se incluyen Asociaciones de Municipios y Gobierno Metropolitano, y las Freguesias y sus asociaciones.

La creación, regulación y extinción de las autarquías locais corresponde a la Ley.

El gobierno local tiene autonomía administrativa y financiera pero se encuentra sometido a la supervisión y control del gobierno central.

Cada administración local se compone de una asamblea electa con poderes deliberativos y un consejo ejecutivo.

Los órganos representativos en los Municipios son la asamblea municipal (asamblea municipal) y el ejecutivo municipal (cámara municipal), según establece el artículo 250 de la Constitución. La Asamblea es el órgano deliberativo y se integra por los presidentes de las Juntas de freguesia y un número de electos que ha de ser superior a estos (artículo 251 del Texto Constitucional). El ejecutivo municipal es un órgano colegiado presidido por el Alcalde.

Los órganos representativos de las freguesias son la Asamblea deliberativa y la Junta que es el órgano ejecutivo (artículos 245 y 246 de la Constitución). En las freguesias con menos de 150 electores puede constituirse la asamblea por reuniones plenarias de los ciudadanos con derecho a voto.

Las freguesias pueden constituir asociaciones para la administración de intereses comunes, e igualmente los municipios pueden constituir, con la misma finalidad, asociaciones y federaciones municipales.

Las Regiones administrativas son creadas por Ley que definirá los respectivos poderes, composición, competencia y funcionamiento de sus órganos, pudiendo establecerse diferencias entre ellas (artículo 256 de la Constitución). Tienen como finalidad dirigir los servicios públicos y tareas de coordinación de los municipios con respeto a su autonomía (artículo 257 del Texto citado). Los órganos representativos son la asamblea regional (asamblea regional) con funciones deliberativas y el ejecutivo regional (Junta regional). En cada región habrá un representante del gobierno designado por el Consejo de Ministros.

La organización regional, en los términos previstos en la Constitución aún no ha sido desarrollada, si bien se han creado por Decreto Ley 104/2003 de 23 de mayo las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional que vienen a sustituir a las Comisiones de Coordinación Regional y las Direcciones Regionales de Ambiente y Ordenación del Territorio a las que después nos referiremos.

### **1.1. Atribuciones del gobierno local**

Las atribuciones vienen establecidas por Ley. En la actualidad el sistema competencial de las autarquías locales viene determinado por la Ley 159/1999 de 14 de septiembre, si bien, posteriormente, otros instrumentos normativos han atribuido competencias en materias concretas.

La ley establece el cuadro de transferencias de atribuciones y competencias a las autarquías locales, así como de delimitación de la intervención de la admi-

*Estudio comparativo de las estructuras administrativas...*

nistración central y de la administración local, desde los principios de la descentralización administrativa y de la autonomía del poder local.

La descentralización de poderes se efectúa, según la propia Ley, por la transferencia de atribuciones y competencias a las autarquías locales, con el propósito de asegurar el refuerzo de la cohesión nacional y de la solidaridad interregional y promover la eficacia y la efectividad de la administración pública que asegure los derechos de los administrados.

La descentralización administrativa asegura la materialización del principio de subsidiariedad, debiendo las atribuciones y competencias ser ejercidas por el nivel de la administración más adecuado para actuar con racionalidad, eficacia y proximidad a los ciudadanos.

Los ámbitos en los que las autarquías locales pueden actuar son consultivo, de planeamiento, gestión, inversión, fiscalidad y licencias.

Los Municipios tienen competencias en los siguientes ámbitos:

- a) Equipamiento rural y urbano;
- b) Energía;
- c) Transportes y comunicaciones;
- d) Educación;
- e) Patrimonio, cultura y ciencia;
- f) Tiempo libre y deporte;
- g) Sanidad;
- h) Acción social;
- i) Vivienda;
- j) Protección civil;
- k) Ambiente y saneamiento básico;
- l) Defensa del consumidor;
- m) Promoción del desarrollo;
- n) Ordenación del territorio y urbanización;
- o) Policía municipal;
- p) Cooperación exterior.

Las Freguesias tienen competencias en las siguientes áreas:

- a) Equipamiento rural y urbano;
- b) Abastecimiento público;
- c) Educación;
- d) Cultura, tiempo libre y deporte;
- e) Atención primaria de salud;
- f) Acción social;
- g) Protección civil;
- h) Ambiente y salubridad;
- i) Desarrollo;
- j) Ordenamiento urbano y rural;
- k) Protección de la comunidad.

*Concepción Mónica Montero Elena*

Los municipios pueden delegar competencias en las freguesias mediante acuerdos formales, y estas, a su vez, en asociaciones de residentes siempre que no impliquen ejercicio de toma de decisiones formales.

El instrumento de colaboración entre el municipio y la freguesia debe contener expresamente el objeto y materia de la colaboración, tiempo de duración, los derechos y obligaciones de ambas partes, las condiciones financieras y el apoyo técnico y recursos humanos que el municipio aportará.

## **1.2. Financiación del gobierno local**

Los ingresos de los municipios vienen constituidos por transferencias presupuestarias estatales —subvenciones y transferencias condicionales—, impuestos locales y empréstitos. Las transferencias estatales se determinan en virtud de la fórmula establecida en la Ley de finanzas locales, y se articula en relación a tres impuestos nacionales: sobre renta, sociedades y valor añadido.

Las partidas correspondientes a subvenciones se dividen entre municipios y freguesias conforme a los criterios establecidos por la Ley.

Existen otras transferencias vinculadas a actuaciones nacionales específicas.

Los ingresos de las freguesias se determinan, además de por las subvenciones procedentes del Gobierno central, por cuotas y tarifas.

En cuanto al gasto, constituido básicamente por inversiones, gastos de personal, gastos de deudas y bienes y servicios, se inspira en el principio de discrecionalidad.

## **1.3. Organización municipal**

El Decreto Ley 169/1999 de 18 de septiembre, modificada por Ley 5-A/2002, determina la organización interna de las autarquías locais. En general, las áreas de trabajo se encuentran divididas por sectores y atribuidas a distintos departamentos, cuya organización interna se rige por el principio de jerarquía. Al frente de las distintas áreas se encuentra un miembro del consejo ejecutivo.

La configuración concreta de esta estructura depende de cada ente local, en función de la población y necesidades concretas.

En virtud de lo dispuesto en la Ley 11/2003 los municipios pueden crear comunidades intermunicipales. Conforme a la citada norma las comunidades intermunicipales pueden constituirse para la consecución de fines generales o fines específicos, dando lugar con ello a dos tipos. El primero, denominado «comunidad» es una persona colectiva de Derecho Público, constituida por municipios ligados entre sí por un nexo territorial. El segundo, denominado «asociación», es una persona colectiva de Derecho Público creada para la realización de intereses específicos comunes a los municipios que la integran.

Son órganos de las comunidades la asamblea intermunicipal (assembleia intermunicipal), órgano deliberativo; el consejo directivo (conselho directivo), órgano ejecutivo; y la comisión consultiva intermunicipal, órgano consultivo.



*Estudio comparativo de las estructuras administrativas...*

El consejo puede nombrar un secretario general para la atención de los asuntos ordinarios. Los órganos representativos se integran por representantes de los municipios que componen la comunidad.

La asociación esta formada por la asamblea intermunicipal (assembleia intermunicipal), órgano deliberativo y el consejo directivo (conselho directivo), órgano ejecutivo. También puede existir un secretario general con idénticas funciones que en el caso anterior.

La Ley 175/1999 reguló las asociaciones de freguesias, con naturaleza de persona colectiva de Derecho Público, creadas por dos o más freguesias geográficamente continuas e insertas en el territorio de un mismo municipio para la realización de intereses comunes. Su objeto es el desarrollo de intereses propios de sus competencias, salvo que por su naturaleza o disposición legal hayan de ser realizadas por cada freguesia.

Son órganos de la interfreguesia la asamblea de interfreguesias y el consejo de administración (assembleia interfreguesias y conselho de administraçao).

La Ley 10/2003 reguló el gobierno metropolitano, estableciéndose el régimen de creación, conjunto de atribuciones y el modo de funcionamiento de sus órganos y ejercicio de competencias. Las áreas metropolitanas pueden ser de dos tipos, Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) y Comunidades Urbanas (ComUrb). Las áreas metropolitanas son personas colectivas públicas de naturaleza asociativa y ámbito territorial, que persiguen la consecución de intereses comunes de los municipios que las integran. Las áreas metropolitanas han de estar integradas por municipios ligados entre si por un nexo de continuidad geográfica, las GAM comprenden obligatoriamente un mínimo de nueve municipios y, al menos, 350.000 habitantes. Las ComUrb han de comprender obligatoriamente, al menos, tres municipios y un mínimo de 150.000 habitantes.

Los órganos de la GAM son la asamblea metropolitana, deliberante, la junta metropolitana, órgano ejecutivo y el consejo ejecutivo, órgano consultivo (assembleia metropolitana, junta metropolitana y conselho metropolitano).

Las ComUrb se componen de una asamblea de la comunidad urbana, deliberativa, una junta de la comunidad urbana, ejecutivo, y un consejo de la comunidad urbana, consultivo (assembleia da comunidade urbana, junta da comunidade urbana y conselho da comunidade urbana).

La representación del Gobierno local en los ámbitos nacionales e internacionales se lleva a cabo por la Asociación Nacional de Municipios y Asociación Nacional de Freguesias

Los órganos de la Asociación Nacional de Municipios son el Congreso Nacional, el Consejo general, el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Auditoría y el Consejo Consultivo. Internamente se organiza en comisiones y secciones especializadas.

Los órganos de la Asociación Nacional de Freguesias son el Congreso Nacional, el Consejo General, el Consejo Ejecutivo y la junta Auditora.

#### 1.4. Empresas municipales e intermunicipales

La Ley 58/1998 de 18 de agosto regula las condiciones en que los municipios asociaciones de municipios y las regiones pueden crear empresas de capital propio, de ámbito municipal, intermunicipal y regional, para la explotación de actividades que persigan fines de reconocido interés público y cuyo objeto sea propio de las respectivas atribuciones de la entidad territorial que las crea.

La Ley regula tres tipos de empresa municipal: *a)* las empresas públicas en las que los municipios, asociaciones de municipios y regiones detentan la totalidad del capital, *b)* empresas de capital público en las que las citadas entidades territoriales detentan el capital conjuntamente con otras entidades públicas, y *c)* empresas de capital mayoritariamente público, en las que el capital mayoritario corresponde a las entidades locales pero concurren con capital privado.

Estas empresas tienen personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera y patrimonial. Su capacidad jurídica comprende todos los derechos y obligaciones necesarios para el cumplimiento de su objeto social en la definición de sus estatutos. Se rigen estas empresas por la Ley 58/98, por sus estatutos y, subsidiariamente, por el régimen establecido para las empresas públicas y, en lo no previsto en ella, por las normas de las sociedades comerciales.

La competencia para crear estas empresas corresponde: *a)* las de ámbito municipal a la asamblea municipal a propuesta del consejo municipal, *b)* las de ámbito intermunicipal, a la asamblea intermunicipal a propuesta del consejo de administración de la asociación de municipios, con el previo parecer favorable de las asambleas municipales de los municipios integrantes de la asociación intermunicipal, *c)* las de ámbito regional, a la asamblea regional a propuesta de la junta regional.

##### 1. Empresas públicas:

Son órganos obligatorios en todas las empresas públicas, el consejo de administración y un órgano fiscalizador. En las empresas que exploten servicios públicos existirá también un consejo general con funciones meramente consultivas y cuya constitución es facultativa en los restantes casos. El mandato de los titulares de los órganos será coincidente con los de los titulares de los órganos locales, sin perjuicio de la remoción o continuación en funciones hasta la sustitución.

El consejo de administración se compone por tres miembros, uno de los cuales lo preside, y es el órgano de gestión. El consejo municipal, el consejo de la asociación de municipios y la junta regional son los órganos competentes para el nombramiento y remoción de los miembros del consejo de administración.

La fiscalización se realiza por un auditor o una sociedad auditora y comprende la fiscalización del consejo de administración; verificación de libros, registros de contabilidad y documentos que les sirven de soporte; comunicar a los órganos competentes las irregularidades detectadas y hechos reveladores

de dificultades en la consecución de los fines de la empresa; remisión a los órganos locales de informes sobre la situación de la empresa; etc.

El consejo general se constituye por representantes del municipio, asociación de municipios o de la región y, en su caso, por representantes de la actividad directamente concernida por la empresa. Su función es esencialmente consultiva.

## 2. Empresas de capital público y capital mayoritariamente público:

Los órganos necesarios son la asamblea general, el consejo de administración y un órgano fiscalizador. Los mandatos de los titulares de los órganos sociales coinciden con los de los órganos locales que los nombraron. La asamblea se compone por representantes de los detentadores del capital social de la empresa con un número de votos en proporción al capital detentado.

El consejo de administración se compone de tres miembros de los cuales uno lo preside, nombrados y removidos por la asamblea general.

El órgano de fiscalización es nombrado, igualmente, por la asamblea general.

## 1.5. Síntesis de la estructura administrativa del poder local

Podemos sintetizar la estructura administrativa del poder local en Portugal:

### 1.5.1. Entidades locales

- a) *Freguesias*: se integra por una Asamblea deliberativa y la Junta que es el órgano ejecutivo. En las freguesias con menos de 150 electores puede constituirse la asamblea por reuniones plenarias de los ciudadanos con derecho a voto.
- b) *Municípios*: se componen de una asamblea municipal (assembleia municipal) y el ejecutivo municipal (câmara municipal).
- c) *Regiones*: los órganos representativos son la asamblea regional (assembleia regional) con funciones deliberativas y el ejecutivo regional (junta regional). En cada región habrá un representante del gobierno designado por el Consejo de Ministros. Esta organización regional aún no ha sido desarrollada.

### 1.5.2. Asociación de entes locales

- a) *Freguesias*: Asociaciones de freguesias:

- I. Constitución: con naturaleza de persona colectiva de Derecho Público, son creadas por dos o más freguesias geográficamente continuas e insertas en el territorio de un mismo municipio para la realización de intereses comunes.
- II. Objeto: es el desarrollo de intereses propios de sus competencias, salvo que por su naturaleza o disposición legal hayan de ser realizadas por cada freguesia.

Concepción Mónica Montero Elena

III. Órganos: la asamblea de interfreguesias y el consejo de administración (assembleia interfreguesias y conselho de administração).

b) *Municipios*: Comunidad intermunicipal y asociación intermunicipal:

- I. Comunidad: i) constitución: es una persona colectiva de Derecho Público, constituida por municipios ligados entre si por un nexo territorial, ii) objeto: fines generales de interés común, iii) órganos: asamblea intermunicipal (assembleia intermunicipal), órgano deliberativo; el consejo directivo (conselho directivo), órgano ejecutivo; y la comisión consultiva intermunicipal, órgano consultivo. El consejo puede nombrar un secretario general para la atención de los asuntos ordinarios. Los órganos representativos se integran por representantes de los municipios que componen la comunidad.
- II. Asociación: i) constitución: es una persona colectiva de Derecho Público creada para la realización de intereses específicos comunes a los municipios que la integran, ii) objeto: fines específicos de interés común a los municipios asociados, iii) órganos: asamblea intermunicipal (assembleia intermunicipal), órgano deliberativo y el consejo directivo (conselho directivo), órgano ejecutivo. También puede existir un secretario general con idénticas funciones que en el caso anterior

c) *Áreas Metropolitanas*: Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) y Comunidades Urbanas (ComUrb): son personas colectivas públicas de naturaleza asociativa y ámbito territorial, que persiguen la consecución de intereses comunes de los municipios que las integran. Las áreas metropolitanas han de estar integradas por municipios ligados entre si por un nexo de continuidad geográfica.

- I. Grandes Áreas Metropolitanas (GAM): i) constitución: comprenden obligatoriamente un mínimo de nueve municipios y, al menos, 350.000 habitantes, ii) órganos: asamblea metropolitana, deliberante, la junta metropolitana, órgano ejecutivo y el consejo ejecutivo, órgano consultivo (assembleia metropolitana, junta metropolitana y conselho metropolitano).
- II. Comunidades Urbanas (ComUrb) i) han de comprender obligatoriamente, al menos, tres municipios y un mínimo de 150.000 habitantes, ii) órganos: una asamblea de la comunidad urbana, deliberativa, una junta de la comunidad urbana, ejecutivo, y un consejo de la comunidad urbana, consultivo (assembleia da comunidade urbana, junta da comunidade urbana y conselho da comunidade urbana).

### 1.5.3. Entes representativos del poder local

a) *Asociación Nacional de Municipios*: compuesta por el Congreso Nacional, el Consejo general, el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Auditoría y el Con-

sejo Consultivo. Internamente se organiza en comisiones y secciones especializadas.

*b) Asociación Nacional de Freguesias:* compuesta por el Congreso Nacional, el Consejo General, el Consejo Ejecutivo y la junta Auditora.

#### **1.5.4. Empresas locales: empresas públicas, empresas de capital público y empresas de capital mayoritariamente público**

- I. *Empresas públicas:* compuestas por el consejo de administración y un órgano fiscalizador. En las empresas que exploten servicios públicos existirá también un consejo general con funciones meramente consultivas y cuya constitución es facultativa en los restantes casos.
- II. *Empresas de capital público y capital mayoritariamente público:* compuestas por la asamblea general, el consejo de administración y un órgano fiscalizador.

### **1.6. Comisiones de coordinación y desarrollo regional**

Las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR) fueron creadas por el Decreto Ley 104/2003 de 23 de mayo en cumplimiento de lo previsto en la Ley 5-A/2002 de 31 de mayo, y constituyen la fusión de las Comisiones de Coordinación Regional con las Direcciones Regionales de Ambiente y Ordenación del Territorio. Son servicios descentralizados del Ministerio de Ciudades, Ordenación del Territorio y Ambiente, con autonomía administrativa y financiera.

Según la propia exposición de motivos del Decreto Ley, su creación se enmarca en el proceso de desconcentración y descentralización administrativa, materializando estos principios y las previsiones constitucionales. Las nuevas CCDR constituyen, instrumentos de dinamización, asistencia y evaluación de los procesos de desconcentración a nivel regional de la administración central y de descentralización de sus competencias atribuyéndolas a la administración local.

A las CCDR se les encomienda la misión de ejecutar a nivel de sus respectivas áreas geográficas las políticas de medio ambiente, de ordenación del territorio, de conservación de la naturaleza y biodiversidad, de utilización sostenible de recursos naturales, de recalificación urbana, de planeamiento estratégico regional y de apoyo a los entes locales y sus asociaciones, desde la perspectiva del desarrollo integral regional.

El Decreto Ley citado instituye las siguientes CCDR:

- a)* la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte (CCDR Norte), con sede en Porto;
- b)* la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Centro (CCDR Centro), con sede en Coimbra;

*Concepción Mónica Montero Elena*

- c) la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de Lisboa (CCDR L), con sede en Lisboa;
- d) la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de Alentejo (CCDR Alentejo), con sede en Évora;
- e) la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de Algarve (CCDR Algarve), con sede en Faro.

#### **1.6.1. Estructura orgánica**

Son órganos de CCDR:

- a) el presidente;
- b) la junta directiva (conselho administrativo);
- c) la Comisión de fiscalización (comissão de fiscalização);
- d) el consejo regional (conselho regional).

El presidente es el órgano ejecutivo, equiparado a todos los efectos a Director General, nombrado por un periodo de tres años por acuerdo conjunto del Primer Ministro, Ministro de Hacienda y Ministro de Ciudades, Ordenamiento del Territorio y Ambiente.

Las funciones propias del Presidente vienen referidas a la gestión de los programas regionales, dirección y supervisión de los servicios y potestades disciplinarias sobre el personal, garantizar la correcta ejecución de Leyes y Reglamentos así como de las instrucciones emanadas del Gobierno y del Ministro del ramo, coordinar la CCDR y los servicios de otros departamentos gubernamentales y las autoridades locales y sus asociaciones, convocar y presidir el consejo administrativo, celebrar contratos y acuerdos...

Existen tres Vicepresidentes cuya misión consiste en gestionar el área que se le atribuye por delegación del presidente.

La Junta directiva es el órgano deliberativo en materia de administración financiera y patrimonial. Es presidido por el Presidente de la CCDR y la integran los vicepresidentes elegidos por el presidente así como el jefe del servicio competente en materia de administración financiera y patrimonial. Entre sus funciones se encuentra la supervisión de la gestión financiera y patrimonial, informar sobre los proyectos financieros anuales y plurianuales, elaborar y aprobar las cuentas de gestión y remitirlas al Tribunal de Cuentas...

La comisión de fiscalización es el órgano de control en materia financiera y patrimonial, se compone de un Presidente y dos vocales, uno de los cuales obligatoriamente ha de ser auditor de cuentas, nombrados por acuerdo conjunto del Ministro de Hacienda y Ministro de Ciudades, Ordenación del territorio y Ambiente. La duración del mandato es de tres años. Sus funciones son esencialmente la supervisión de la actividad financiera y patrimonial de la CCDR, informar al Presidente y miembros del Gobierno competentes sobre el resultado de la fiscalización, proponer la realización de auditorías externas e informar sobre la participación de la CCRD en asociaciones o empresas.

El consejo regional es el órgano consultivo y representativo de los intereses y entidades públicos concurrentes para la consecución de los fines de la CCDR. Se compone de los presidentes de los consejos municipales (cámaras municipais) del área de actuación de la CCDR, los representantes de las freguesias afectadas por la actuación de la CCDR, representantes de entidades integradas en el Consejo Económico y Social, representantes de las Universidades del área y de los Institutos Politécnicos, un representante de la Asociación Nacional de las regiones Turísticas (Associação Nacional das Regiões de Turismo) y un representante de organizaciones no gubernamentales de medio ambiente.

Se integran igualmente, sin derecho a voto, representantes de los servicios regionales de los Ministerios responsables de la defensa, interior, agricultura, desarrollo rural y pesca, educación, cultura, ciencia, economía, salud obras públicas, transporte...

El consejo regional elige una comisión permanente compuesta por un presidente, un vicepresidente y cinco vocales. El Presidente de la comisión permanente dirige las reuniones plenarias del consejo, ayudado por un secretario también elegido entre los vocales.

Son funciones del consejo colaborar en las actividades de la CCDR y pronunciarse sobre los asuntos de su ámbito de actuación; colaborar en la ejecución de los proyectos; informar sobre las actividades relativas a la CCDR, sobre proyectos relevantes, coordinación de medios, planes de desarrollo de la región, sobre descentralización y desconcentración administrativa...

#### **1.6.2. Organización y financiación de los servicios**

Los servicios de las CCDR se articulan en función de las siguientes áreas:

- a) Asesoría e coordinación;
- b) Gestión administrativa e financiera;
- c) Vigilancia e fiscalización;
- d) Gestión ambiental y de recursos hídricos;
- e) Planeamiento e desarrollo regional;
- f) Apoyo a la Administración local;
- g) Ordenación del territorio, conservación de la naturaleza e gestión del litoral;
- b) Sistemas de información e cartografía.

Los recursos económicos viene constituidos por lo bienes y derechos de las antiguas Comisiones de Coordinación Regional y las Direcciones Regionales de Ambiente y Ordenación del Territorio, así como por las transferencias del Estado, las tasas derivadas de los servicios que prestan, producto de la venta de sus bienes o prestación de servicios, subvenciones recibidas de entidades públicas o privadas nacionales e internacionales, producto de aplicaciones financieras o remuneración de concesiones y licencias sobre bienes públicos, etc.

## 1.7. Organización territorial de Portugal

En relación a la cooperación transfronteriza, la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas, NUTS, viene referida al sistema creado para distinguir las distintas unidades territoriales de los Estados. La clasificación parte de dividir el territorio de cada Estado en tres niveles que toman como referencia las unidades administrativas existentes en cada uno.

En Portugal hay 3 NUTS I (Portugal Continental, Región Autónoma de las Azores y Región Autónoma de Madeira), subdivididas en 7 NUTS II (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Azores y Madeira), las cuales por su parte se subdividen en 30 NUTS III.

Las cinco grandes regiones gestionadas por las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional corresponden a las subdivisiones NUTS II para Portugal continental. Sus límites coinciden con los límites de los municipios, pero no coinciden con los límites de los antiguos distritos, que a veces se reparten por más de una región. Estas son Alentejo, Algarve, Centro, Lisboa y Norte

Por último las subdivisión NUTS III corresponde a subregiones estadísticas sin significado administrativo.

### *Portugal Continental*

- Norte (8 NUTS)
  - Alto Trás-os-Montes (14 municipios)
  - Ave (8 municipios)
  - Cávado (6 municipios)
  - Douro (19 municipios)
  - Entre Douro e Vouga (5 municipios)
  - Grande Porto (5 municipios)
  - Minho-Lima (10 municipios)
  - Tâmega (15 municipios)
- Centro (12 NUTS)
  - Baixo Mondego (8 municipios)
  - Baixo Vouga (12 municipios)
  - Beira Interior Norte (9 municipios)
  - Beira Interior Sul (4 municipios)
  - Cova da Beira (3 municipios)
  - Dão-Lafões (15 municipios)
  - Médio Tejo (10 municipios)
  - Oeste (12 municipios)
  - Pinhal Interior Norte (14 municipios)
  - Pinhal Interior Sul (5 municipios)
  - Pinhal Litoral (5 municipios)
  - Serra da Estrela (3 municipios)
- Lisboa (2 NUTS)
  - Gran Lisboa (9 municipios)
  - Península de Setúbal (9 municipios)



- Alentejo
  - Alentejo Central (14 municipios)
  - Alentejo Litoral (5 municipios)
  - Alto Alentejo (15 municipios)
  - Baixo Alentejo (13 municipios)
  - Lezíria do Tejo (11 municipios)
- Algarve (1 NUTS)
  - Algarve (16 municipios)

*Azores*

*Madeira*

### 1.7.1. Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo

La CCDR Alentejo tiene su sede en Évora con servicios desconcentrados en Portalegre, Beja y San Andrés.

La finalidad de la Comisión es ejecutar en su ámbito geográfico las políticas de medio ambiente, de ordenación del territorio, de conservación de la naturaleza y biodiversidad, utilización sostenible de recursos naturales, recalificación urbana, planeamiento estratégico regional, apoyo a los entes locales y sus asociaciones, tendiendo al desarrollo regional integrado.

Los objetivos son:

- a) desarrollar la Región del Alentejo, consiguiendo una mayor competitividad y equilibrio interno,
- b) aplicar el Programa de desarrollo de forma eficaz y eficiente,
- c) mejorar los servicios internos mediante la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación con el fin de prestar un mejor servicio a los ciudadanos y a las instituciones,
- d) promover el desarrollo y protección de los recursos naturales mediante la fiscalización de los usos del mismo y control de emisiones contaminantes,
- e) promover a nivel regional los Planes, Programas, Proyectos de desarrollo económico y social y coordinar los procesos de elaboración, alteración y revisión de los Planes Municipales de Ordenamiento del territorio.

Sus órganos son: a) Presidente, b) tres Vicepresidentes, c) Consejo Regional, d) Consejo de fiscalización, y e) Consejo Administrativo.

Su actividad se centra:

1. Promoción y desarrollo regional: mediación entre agentes externos al área de la CCDR y entidades y compañías regionales para el establecimiento de acuerdos de cooperación en diversas áreas, consultas a compañías y asociaciones representativas para la participación en ferias y exposiciones desde la perspectiva de la internacionalización del tejido comercial regional y ampliación de mercados tradicionales, divulgación

Concepción Mónica Montero Elena

en la Región de acuerdos de cooperación con entidades y empresas europeas, dinamización de la participación internacional del área.

2. Cooperación transfronteriza: le corresponde la responsabilidad de dinamizar la cooperación con la CA de Extremadura y la CA de Andalucía
3. Cooperación transnacional: le corresponde promover la colaboración entre entidades públicas y privadas como forma de potenciar la presencia de los agentes regionales en el espacio europeo, asesorar al mismo fin y divulgar la información sobre cooperación con las regiones europeas, y concretamente en los tres espacios de Arco Atlántico, Sudoeste Europeo y Mediterraneo (INTERREG III B).

Por otra parte en la Región del Alentejo existen dos Comunidades Urbanas: Baixo Alentejo y Centro Alentejo.

*ComUrb del Baixo Alentejo.* Bajo Alentejo es una Comunidad Urbana con capital en Beja y agrupa a 18 concelhos:

- Alcácer do Sal
- Aljustrel
- Almodôvar
- Alvito
- Barrancos
- Beja
- Castro Verde
- Cuba (Portugal)
- Ferreira do Alentejo
- Grândola
- Mértola
- Moura
- Odemira
- Ourique
- Santiago do Cacém
- Serpa
- Sines
- Vidigueira

*ComUrb de Centro Alentejo.* Centro Alentejo es una Comunidad Urbana con capital en Évora que agrupa 16 concelhos:

- Alandroal
- Arraiolos
- Borba
- Campo Maior
- Elvas
- Estremoz

*Estudio comparativo de las estructuras administrativas...*

- Évora
- Montemor-o-Novo
- Mora
- Mourão
- Portel
- Redondo
- Reguengos de Monsaraz
- Vendas Novas
- Viana do Alentejo
- Vila Viçosa

**1.7.2. Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve**

La CCDR del Algarve tiene su sede en Faro.

La finalidad de la Comisión es ejecutar en su ámbito geográfico las políticas de medio ambiente, de ordenación del territorio, de conservación de la naturaleza y biodiversidad, utilización sostenible de recursos naturales, recalificación urbana, planeamiento estratégico regional, apoyo a los entes locales y sus asociaciones, tendiendo al desarrollo regional integrado.

Los objetivos son:

- a) mejorar la calidad y niveles de servicio de saneamiento básico adecuado a las necesidades,
- b) reducir la polución
- c) fomentar la utilización de zonas naturales con respeto a los valores ambientales
- d) promover acciones que aseguren la preservación y mejora de la franja costera,
- e) garantizar una correcta gestión territorial de la región promoviendo la rehabilitación urbana y el correcto ordenamiento del territorio,
- f) sensibilizar a los ciudadanos de una mayor participación de la protección del medio ambiente,
- g) fomentar la cooperación entre las regiones mediterránea y atlántica promoviendo el intercambio de experiencias y conocimientos,
- h) apoyo técnico a las autarquías locais
- i) aplicar los programas financiados por la Unión Europea o por el Estado,
- j) cooperar en la inversión pública en la región.

El ámbito de prestación de servicios lo es fundamentalmente en relación a la atmósfera, recursos hidráulicos, litoral y conservación de la naturaleza, ordenación del territorio, residuos, ruidos, licencias industriales, control ambiental, educación ambiental, impacto ambiental, planeamiento regional, cooperación internacional, fondos comunitarios y nacionales, administración local, información y documentación y apoyo técnico.

Su actividad se dirige a la Administración local de la región, a las Adminis-

*Concepción Mónica Montero Elena*

traciones de otras regiones, a la Administración central, asociaciones no gubernamentales, asociaciones y agencias de desarrollo regional y entidades privadas sin ánimo de lucro, entidades privadas y particulares. Se centra en:

1. Promoción y desarrollo regional: mediante el cumplimiento de los objetivos señalados.
2. Cooperación transfronteriza: le corresponde la responsabilidad de dinamizar la cooperación con la CA de Andalucía.
3. Cooperación transnacional: le corresponde promover la cooperación con las regiones europeas, y concretamente en los tres espacios de Arco Atlántico, Sudoeste Europeo y Mediterraneo (INTERREG III B). Es miembro de la Comisión del Arco Atlántico y de la Comisión Inter-mediterránea. Existe una Gran Área Metropolitana en esta región: GAM Algarve

#### GAM Algarve

El Algarve es la región más meridional de Portugal continental (que engloba una subregión estadística con el mismo nombre y con las mismas dimensiones, y que corresponde también, en su totalidad, a la antigua provincia del mismo nombre, al distrito de Faro y a la nueva Gran Área Metropolitana del Algarve), con capital en Faro. Comprende 16 municipios:

- Albufeira
- Alcoutim
- Aljezur
- Castro Marim
- Faro
- Lagoa
- Lagos
- Loulé
- Monchique
- Olhão
- Portimão
- São Brás de Alportel
- Silves
- Tavira
- Vila do Bispo
- Vila Real de Santo António

## **2. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA**

La organización del poder territorial en España viene definida en el artículo 137 de la Constitución:

*Estudio comparativo de las estructuras administrativas...*

«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Existe pues una organización central del Estado, cuyo ejecutivo lo encarna el Gobierno de la Nación, y cuyo legislativo es ejercido por el Parlamento, y una organización periférica del Estado que engloba a las CCAA, con un ejecutivo autónomo ejercido por el Consejo de Gobierno de la CA y un legislativo autónomo encarnado en la Asamblea Legislativa; y a los Entes Locales, Provincia y Municipio, que si bien gozan de autonomía, tienen capacidad normativa más limitada.

Efectivamente, el artículo 97 de la Constitución establece:

«El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

El artículo 103 determina:

«1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley».

Respecto al legislativo el artículo 66 establece:

«1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución».

Junto a ello, existe, como decíamos, una organización estatal periférica. Las Comunidades Autónomas integran la organización autonómica del Estado, y las Provincias y Municipios, la Local.

Las Comunidades Autónomas se constituyen por provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, por los territorios insulares y por una provincia con entidad regional histórica.

El artículo 143 dispone:

«1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos».

Aunque en un primer momento la estructura orgánica de las CCAA prevista en el artículo 152 de la Constitución se configuró con carácter concreto para

*Concepción Mónica Montero Elena*

las Comunidades que accedieran a su autonomía por la vía del artículo 151, lo cierto es que tal organización se ha generalizado hasta el punto en que todas las Comunidades Autónomas constituidas han adoptado tal estructura (las ciudades de Ceuta y Melilla son Ciudades Autónomas que a día de hoy no se han constituido en Comunidades Autónomas).

El artículo 152 de la Constitución establece:

«1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea...».

El artículo 140 configura los Municipios:

«La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

Y respecto a la provincia, el artículo 141 establece:

«1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo».

Es posible crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia conforme al artículo 141.3 de la Constitución y las Islas tienen su administración propia en forma de cabildos o Consejos (artículo 141.4 del mismo Texto).

Las Comunidades Autónomas plasman la autonomía de las nacionalidades y regiones que componen el Estado y están reconocidas en nuestra Constitución.

Actualmente existen 17 Comunidades Autónomas: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Región de Murcia, País Vasco, La Rioja. Además, Ceuta y Melilla se constituyeron en dos ciudades con estatuto de autonomía propio.

La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, formada por un grupo de municipios y una división territorial designada para llevar a cabo las actividades de Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales debe ser aprobada por las Cortes Generales mediante una Ley Orgánica.

Existen 50 provincias en España.

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios que cuenten con personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración quedará en manos de los Ayuntamientos.

Existen más de 8.000 municipios con grandes diferencias de población. Sólo 118 municipios sobrepasan los 45.000 habitantes.

## 2.1. Comunidades Autónomas

Como decíamos, las CCAA plasman el principio de autonomía recogido en el artículo 2 de la Constitución Española y reconocido para las nacionalidades y regiones.

Su norma institucional básica viene constituida por el Estatuto de Autonomía que ha de contener necesariamente a) la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica, b) la delimitación de su territorio, c) la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, d) las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Las competencias que le corresponden vienen determinadas por las asumidas en el estatuto de las contenidas en el artículo 148 de la Constitución, sin olvidar que

«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas» (artículo 149.3 de la Constitución),

lo que supone, de una parte, que toda competencia no atribuida al Estado puede ser asumida por la Comunidad Autónoma pero si no lo hace se entiende que corresponde al Estado, y de otra parte, las normas del Estado en materias no atribuidas exclusivamente a las CCAA, prevalecen siempre frente a las de estas.

El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.

*Concepción Mónica Montero Elena*

Aunque en principio la Constitución no estableció una estructura orgánica uniforme para todas las Comunidades Autónomas, determinando que fuesen los Estatutos los que configurasen los órganos de autogobierno, lo cierto es que todas ellas han seguido un mismo esquema que viene determinado por:

1. una Asamblea Legislativa: elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio;
2. un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y
3. un Presidente del Consejo de Gobierno, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla.

Aunque la Constitución prevé un Tribunal Superior de Justicia en cada Comunidad Autónoma que culmine la organización judicial en la misma, no puede afirmarse que tal Tribunal y los inferiores con sede en la CA sean órganos, ni aún judiciales, de la misma, puesto que el Judicial es uno de los Poderes del Estado que responde en su organización territorial a criterios fundados en la eficacia en el desarrollo de sus funciones.

## **2.2. Provincias**

La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular:

1. asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, y
2. participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a las Diputaciones Provinciales o a otras Corporaciones de carácter representativo.

El gobierno provincial viene constituido por:

1. un Consejo Provincial, integrado por los Diputados electos entre los propios concejales municipales. Forman parte del Consejo Provincial por un período de cuatro años y pueden ser reelegidos mientras continúen como concejales municipales,



2. un Presidente del Consejo Provincial elegido por los miembros del Consejo en pleno. Al presidente le corresponde la responsabilidad del gobierno y la administración de la provincia.

En las islas, el gobierno y la administración locales han sido conferidas a Consejos Insulares que gozan de mayor capacidad de gestión y decisión que sus equivalentes provinciales.

En el caso de las provincias vascas, debido a su estatuto de «territorio histórico», los Consejos Provinciales cuentan con mayor relevancia en el ejercicio del poder local que los de otras provincias.

Las comunidades autónomas formadas por una única provincia asumen todos los poderes y responsabilidades provinciales, lo que hace innecesaria la presencia de otras instituciones provinciales.

Las reglas esenciales en relación a los órganos de gobierno de la Provincia viene establecidas en la Ley 7/1985, artículo 32 (en la redacción dada por Ley 57/2003):

«La organización provincial responde a las siguientes reglas:

El Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno existen en todas las Diputaciones.

Asimismo, existirán en todas las Diputaciones órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Presidente, la Junta de Gobierno y los Diputados que ostenten delegaciones, siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito y sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno.

Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de Diputados pertenecientes a los mismos, en proporción al número de Diputados que tengan en el Pleno.

El resto de los órganos complementarios de los anteriores se establece y regula por las propias Diputaciones. No obstante las leyes de las comunidades autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización provincial complementaria de la prevista en este texto legal».

1. El Pleno de la Diputación está constituido por el Presidente y los Diputados.
2. La Junta de Gobierno se integra por el Presidente y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.
3. Los Vicepresidentes sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, al Presidente, siendo libremente designados por éste entre los miembros de la Junta de Gobierno.

### 2.3. Municipios

El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado, tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus

*Concepción Mónica Montero Elena*

finés, siendo elementos del Municipio el territorio, la población y la organización. El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias.

Cada municipio pertenecerá a una sola provincia.

Respecto a la creación, modificación y supresión de municipios la Ley 7/1985 en su artículo 13, según redacción dada por Ley 57/2003, establece:

«1. La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las comunidades autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, si existiere. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

2. La creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

3. Sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de Municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales».

El Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.

Los Concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el Alcalde es elegido por los Concejales o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general.

La organización municipal, siguiendo lo establecido en el artículo 20 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por Ley 57/2003, responde a las siguientes reglas:

- El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los ayuntamientos.
- La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.
- En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del Alcalde, la Junta de Gobier-

*Estudio comparativo de las estructuras administrativas...*

- no Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de Concejales que tengan en el Pleno.
- La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones existe en los municipios señalados en el título X de la mencionada Ley, y en aquellos otros en que el Pleno así lo acuerde, por el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros, o así lo disponga su Reglamento orgánico.
  - La Comisión Especial de Cuentas existe en todos los municipios, de acuerdo con la estructura prevista en el artículo 116 de la citada Ley.
  - Las leyes de las comunidades autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria a la expuesta.
  - Los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios, de conformidad con lo previsto en este artículo y en las leyes de las comunidades autónomas a las que se refiere el número anterior.

Los órganos de los Municipios tienen la siguiente estructura:

1. El Alcalde es el Presidente de la Corporación.
2. El Pleno está integrado por todos los Concejales y es presidido por el Alcalde.
3. La Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de Concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.

A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes, a los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes, a los que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas y asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales se aplica un régimen orgánico diferenciado, en el que podemos resaltar la existencia de distritos creados por los ayuntamientos, como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión descentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

Corresponde al Pleno de la Corporación la creación de los distritos y su regulación, así como determinar, en una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deberán gestionarse por los distritos, en su conjunto.

La presidencia del distrito corresponderá en todo caso a un concejal.

Por otra parte, funcionan en Concejo Abierto:

*Concepción Mónica Montero Elena*

- Los Municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración.
- Aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

Es posible la asociación de municipios dando lugar a las siguientes figuras:

1. Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito. Han de ser creados por las CCAA conforme a lo dispuesto en sus Estatutos.

La iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.

Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

2. Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

- La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.
- La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.
- Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.
- Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades.

- Podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autónomas afectadas.

3. Áreas metropolitanas que constituyen entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Son creadas, modificadas y suprimidas por Ley por la CA, previa audiencia del Estado, Ayuntamientos y Diputaciones afectadas.

La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipio integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

Existe un órgano de cooperación entre las Administraciones Locales, la Comisión Nacional de Administración Local es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local. La Comisión estará formada, bajo la presidencia del Ministro de Administraciones Públicas, por un número igual de representantes de las entidades locales y de la Administración General del Estado. La designación de los representantes de las entidades locales corresponde en todo caso a la asociación de ámbito estatal con mayor implantación.

La Comisión se reúne previa convocatoria de su Presidente, a iniciativa propia o a solicitud de la representación local. A sus reuniones podrán asistir, cuando sean convocados por su Presidente, representantes de las comunidades autónomas.

El Pleno de la Comisión Nacional de Administración Local podrá delegar funciones en sus Subcomisiones.

Las corporaciones locales podrán crear sociedades mercantiles para la gestión de los servicios locales cuyo capital pertenezca íntegramente al ente local o un ente público del mismo.

#### **2.4. Síntesis de la estructura administrativa del poder local. comunidad autónoma de Andalucía**

Podemos sintetizar la estructura administrativa del poder local en España:

##### **1. Entidades locales:**

- a) *Municipios*: se integra por el Pleno compuesto por todos los Concejales y es presidido por el Alcalde; el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, la Junta de Gobierno Local, órgano consultivo y órgano de fiscalización. El régimen de Concejo abierto se aplica en municipios con menos de 100 habitantes, o en aquellos en que las circunstancias lo aconsejen.

Concepción Mónica Montero Elena

- b) *Provincias*: Se integra por el Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno y por un órgano consultivo.
- c) *Comunidades Autónomas*: los órganos representativos son la Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente del Consejo de Gobierno. En cada región habrá un representante del gobierno designado por el Consejo de Ministros. Esta organización regional aún no ha sido desarrollada.

## 2. *asociación de entes locales*:

### a) *Municipios*: Mancomunidades, Comarcas y otras figuras:

- I. *Constitución*: con naturaleza de persona jurídica de Derecho Público, son creadas por dos o más Municipios, conforme a la legislación de las CC.AA.
- II. *Objeto*: es la gestión de los servicios que les vienen atribuidos por sus competencias.

### b) *Áreas Metropolitanas*: constituyen entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras

## 3. *Ente de Cooperación*:

*La Comisión Nacional de Administración Local* es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local

### 4. *Empresas locales*: Empresas públicas de capital público de la entidad local o un ente público de la misma.

Por lo que respecta a Andalucía, el Estatuto de la Comunidad Autónoma Andaluza de 2007 define su organización territorial «Andalucía se organiza territorialmente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley» (artículo 89.1).

El municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos. La alteración de términos municipales y la fusión de municipios limítrofes de la misma provincia se realizarán de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de la legislación básica del Estado. Los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal.

Una ley regulará las funciones de las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y aquellas otras agrupaciones de municipios que se establez-

*Estudio comparativo de las estructuras administrativas...*

can, para lo cual se tendrán en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales.

Se prevé igualmente que una Ley regule el órgano de coordinación entre la Comunidad Autónoma y los Municipios.

La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

El gobierno y la administración autónoma de la provincia corresponden a la Diputación, como órgano representativo de la misma.

La comarca se configura como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines.

Por ley del Parlamento de Andalucía podrá regularse la creación de comarcas, que establecerá, también, sus competencias. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.

Existe una Federación Andaluza de Municipios integrada por los municipios, Provincias y Mancomunidades de carácter voluntario que tiene por finalidad la defensa de la autonomía local, el desarrollo cultural, económico y social de las zonas correspondientes a las entidades integradas.

La Comunidad Autónoma de Andalucía esta compuesta por ocho provincias: Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla. Su capital es Sevilla.

Las ocho provincias se componen de diverso número de municipios:

- Almería (102 municipios)
- Cádiz (44 municipios)
- Córdoba (75 municipios)
- Granada (168 municipios)
- Huelva (79 municipios)
- Jaén (97 municipios)
- Málaga (100 municipios)
- Sevilla (105 municipios)

Existen igualmente diversas Comarcas, que pueden definirse como un espacio geográfico con unas características naturales homogéneas, donde se producen unas relaciones sociales de inmediatez y cercanía, y que presentan unas características naturales, económicas y sociales comunes y unos mismos intereses (catálogo elaborado por la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, BOJA del 27 de marzo de 2003). Son:

Comarcas de Almería (7)

1. Valle del Almanzora
2. Comarca Metropolitana de Almería
3. Alpujarra Almeriense

*Concepción Mónica Montero Elena*

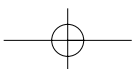
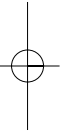
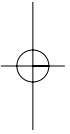
4. Los Filabres – Tabernas
  5. Levante Almeriense
  6. Comarca de los Vélez
  7. Poniente Almeriense
- Comarcas de Cádiz (6)
1. Bahía de Cádiz
  2. Campiña de Jerez
  3. Campo de Gibraltar
  4. Costa Noroeste
  5. La Janda
  6. Sierra de Cádiz
- Comarcas de Córdoba (8)
2. Campiña Este – Guadajoz
  3. Campiña Sur
  4. Córdoba
  5. Valle de los Pedroches
  6. Subbética
  7. Valle del Guadiato
  8. Vega del Guadalquivir
- Comarcas de Granada (10)
1. Comarca de Alhama
  2. Comarca de la Alpujarra Granadina
  3. Comarca de Baza
  4. Comarca de la Costa Tropical
  5. Comarca de Guadix (Accitania)
  6. Comarca de Huéscar
  7. Comarca de Loja
  8. Comarca de Los Montes
  9. Comarca del Valle de Lecrín
  10. Comarca de la Vega de Granada
- Comarcas de Huelva (6)
1. El Andévalo
  2. El Condado
  3. Costa Occidental
  4. Cuenca Minera
  5. Comarca Metropolitana de Huelva
  6. Sierra de Huelva
- Comarcas de Jaén (10)
1. Sierra Sur
  2. Área Metropolitana de Jaén
  3. Campiña de Jaén
  4. El Condado
  5. La Loma
  6. Las Villas
  7. Sierra de Cazorla



*Estudio comparativo de las estructuras administrativas...*

8. Sierra de Segura
  9. Sierra Mágina
  10. Sierra Morena
- Comarcas de Málaga (6)
1. Comarca de Antequera
  2. La Axarquía
  3. Costa del Sol Occidental
  4. Área Metropolitana de Málaga
  5. Valle del Guadalhorce
  6. Serranía de Ronda
- Comarcas de Sevilla (9)
1. Aljarafe
  2. Área metropolitana de Sevilla
  3. Bajo Guadalquivir
  4. Campiña de Carmona
  5. Campiña de Morón y Marchena
  6. Comarca de Écija
  7. Sierra Sur
  8. Sierra Norte
  9. Vega del Guadalquivir

En todas las Provincias andaluzas existen mancomunidades de municipios.



## Capítulo X

# LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

*Javier Barnes Vázquez*

### 1. INTRODUCCION: EL CONTEXTO DE LA COOPERACION ADMINISTRATIVA

El objeto de las páginas que siguen reside en las relaciones y actividades de carácter cooperativo de las Administraciones públicas, señaladamente en su proyección sobre el espacio fronterizo España-Portugal. Nos interesan las potestades y competencias administrativas en materia de cooperación o, por decirlo en una clave dinámica, las políticas públicas con incidencia en los territorios limítrofes que realizan las Administraciones actuantes desde el territorio andaluz (Administración estatal, autonómica y local, bien sea en el ejercicio de competencias propias o como Administración indirecta de la Comunidad Europea). Queda fuera de nuestra consideración el reparto de competencias *legislativas* entre el Estado y las Comunidades Autónomas (el conglomerado normativo derivado de los respectivos legisladores, incluido el comunitario, se toma aquí como un elemento dado: nos ocupamos tan sólo del marco jurídico resultante en el que se desenvuelven y operan los distintos sujetos administrativos).

El punto de partida de nuestro análisis se sustenta en las siguientes premisas:

1. Todas las Administración públicas españolas —estatal, autonómica y local— poseen competencias en el ámbito de la cooperación transfronteriza.

Javier Barnes Vázquez

2. En el espacio comunitario, el Derecho Internacional clásico ha cedido su protagonismo —en materia de cooperación transfronteriza— en favor del *Derecho Comunitario*. De la cooperación transfronteriza internacional a la *cooperación de las Administraciones del espacio comunitario*. Tal es el movimiento experimentado.
3. En un sentido amplio (más allá de las fronteras de los Estados), la *cooperación interadministrativa* constituye un signo de nuestro tiempo, marcado por una suerte de «estatalidad abierta» en el plano de la supranacionalidad y de la internacionalidad,<sup>1</sup> y ello tanto por exigencias dimanantes del Derecho Comunitario (todas las normas emanadas de la Unión Europea abogan por la cooperación horizontal, y no sólo vertical, entre todas las Administraciones actuantes en el espacio comunitario), cuanto por necesidades impuestas por el escenario internacional.<sup>2</sup> La Administración pública contemporánea, en proceso de reforma en el mundo occidental, se define por la idea de cooperación y colaboración.

Sobre estas premisas habremos de abundar. Baste ahora subrayar que la integración de España y Portugal en el espacio económico y político europeo ha atenuado el viejo «efecto frontera», no ya sólo en el plano político y jurídico, sino también en lo que hace a la realidad de las relaciones económicas y sociales y a la percepción psicológica de los ciudadanos, a ambos lados de la frontera. Ello ha dado lugar a un nuevo período de relaciones de cooperación entre los dos Estados, caracterizado por un entendimiento de la cooperación como forma de articulación sistemática y efectiva de las distintas políticas públicas —nacionales, regionales, locales y comunitarias— para el desarrollo de unos territorios contiguos con problemas comunes.

La integración europea ha permitido, en una primera fase, permeabilizar las fronteras con la ayuda de las sucesivas generaciones de Programas comunitarios (INTERREG, entre otros), esto es, ha contribuido decisivamente a romper las barreras y a tender puentes que superen la situación periférica de la franja fronteriza (accesibilidad; infraestructuras básicas; recuperación del patrimonio histórico y natural; acciones puntuales de fomento; etc.), para, después, promover una actuación positiva más plena, profunda e integral (vertebración territorial de la región transfronteriza y de los sistemas económicos transfronterizos; gestión coordinada de los recursos naturales, ambientales y culturales; etc.). Con todo, los datos macroeconómicos revelan que, en términos comparativos, la zona fronteriza se encuentra por debajo de las respectivas medias nacionales (tasa de actividad, volumen de empleo, etc.).<sup>3</sup> Continúa siendo un espacio periférico en términos productivos, aun cuando las dinámicas recientes registradas en la frontera en lo que atañe a la producción, renta y productividad reflejen un ligero proceso de convergencia en relación con el espacio ibérico.<sup>4</sup> Algo análogo cabe apreciar respecto de las dinámicas en equipamientos y servicios y en lo que hace a las infraestructuras de comunicación e información.

A los efectos del presente estudio, importa subrayar que la Unión Europea

*Las Administraciones públicas españolas en la cooperación transfronteriza*

impulsa una densa y compleja *red* de cooperación transfronteriza (FEDER, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión; evaluaciones ambientales y consultas transfronterizas; etc.),<sup>5</sup> que converge, en lo que aquí interesa, en la promoción de una intensa *colaboración interadministrativa* a todos los niveles. La acción administrativa en red se inicia desde la gestación de los instrumentos de programación y planificación en cascada. Piénsese así, respecto de los Fondos europeos, en las *orientaciones estratégicas* de la Comunidad para la cohesión, como documento estratégico global para la política regional en el que se definen las prioridades comunitarias; el *marco estratégico nacional de referencia*, que redacta cada Estado, en forma dialogada con la Comisión, para la programación de los Fondos y que garantiza la coherencia de la intervención de los Fondos con las orientaciones estratégicas y otros programas nacionales de reforma (empleo, política económica, etc.); *programas operativos* nacionales, como fórmula de concreción e intervención de los Fondos, elaborados por el Estado o por la autoridad designada por éste, en cooperación con todas las Administraciones competentes; etc.<sup>6</sup> La colaboración y cooperación de la acción administrativa se extiende al seguimiento y revisión de esos instrumentos, para alcanzar a su gestión y ejecución e insertarse con el resto de las políticas públicas desarrolladas en el escalón regional y local. La cooperación no se expresa tan sólo en la programación y planificación en el marco de los Fondos, sino en otras fórmulas de cooperación organizativa e institucional. Tal es el caso, paradigmáticamente, de las agrupaciones europeas de cooperación territorial, dotadas de personalidad jurídica propia y de capacidad para actuar en nombre y por cuenta de sus miembros, en particular de las autoridades regionales y locales que las integren.<sup>7</sup>

Las acciones de cooperación transfronteriza de carácter *sistemático*, esto es, aquellas políticas públicas que se realizan de forma integral y coherente mediante planes, programas o normas en cualesquiera de los niveles administrativos (o a través de leyes), están sustancialmente determinadas por el *Derecho Comunitario*, bien sea por el Derecho Administrativo propio de la Comunidad en colaboración en mayor o menor medida con el Derecho Administrativo interno (Fondos y Programas; Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial; etc.), bien sea a través del Derecho Administrativo nacional «comunitarizado» a resultas de las Directivas (sobre evaluaciones ambientales, etc.). Nada importante escapa a la influencia del Derecho Comunitario. Sólo ciertas actuaciones administrativas puntuales, de menor efecto o escala, podrían concebirse aisladamente sin ese influjo. Baste pensar de entrada que las políticas relacionadas con la competitividad y el empleo; el medio ambiente, el patrimonio y la gestión de riesgos; la ordenación del territorio y la accesibilidad; o la integración socioeconómica e institucional, por citar objetivos de amplio espectro y carácter transversal, se encuentran en el corazón mismo de la cooperación transfronteriza que, bajo el sistema comunitario de Fondos al que se ha hecho referencia, ha previsto el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013.

Valgan estas líneas de introducción para subrayar, primero, que al Derecho

Javier Barnes Vázquez

comunitario le importa la cooperación transfronteriza y constituye la locomotora de las políticas nacionales de cooperación, y, segundo, que aquélla no constituye algo colateral o marginal, sino, por el contrario, el eje de numerosos instrumentos. De entrada, la frontera forma parte principal de los Fondos europeos, como se ha observado. Expresiva de esa misma cooperación es la evaluación estratégica ambiental que en cada Estado miembro han de practicar todas las Administraciones por imperativos de la Directiva 2001/42/CE, de la que nos ocupamos seguidamente (núm. III). Antes, sin embargo, conviene precisar el principio fundamental que, en el ámbito interno, preside la actuación administrativa en punto a la cooperación en general y la transfronteriza, en particular.

## 2. LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE COOPERACION TRANSFRONTERIZA, UNA COMPETENCIA ADJETIVA QUE SIGUE A LA PRINCIPAL

Para enmarcar las competencias administrativas sobre la concreta materia «cooperación transfronteriza entre España y Portugal» han de tenerse en cuenta los siguientes datos:

- El Estado posee la competencia exclusiva sobre las «relaciones internacionales» *ex art.* 149.1.3<sup>a</sup> CE, como es bien sabido.<sup>8</sup> Pero ello no significa que tal competencia atraiga hacia sí toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo.<sup>9</sup> «La dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 C.E. que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una verdadera reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas».<sup>10</sup>
- Buena parte de las materias de interés transfronterizo se encuentran reguladas directa o indirectamente por el Derecho comunitario, como ya notábamos. En el ámbito del Derecho Internacional se localizan algunas materias de cooperación transfronteriza (la más significativa y relevante acaso sea en nuestro caso el agua de los ríos y las cuencas hidrográficas).<sup>11</sup>
- El Derecho comunitario pone la cooperación administrativa en otro estadio, en el plano de la gestión ordinaria de cada una de las Administraciones públicas.

La *gestión ordinaria* de la cooperación interadministrativa en general y de la transfronteriza en particular, pues, se mueve en buena medida a impulsos

del Derecho comunitario. El ordenamiento interno, bien sea por transposición de las exigencias comunitarias (evaluaciones ambientales coordinadas a ambos lados de la frontera, por ejemplo), bien sea por mimetización o influencia de estas tendencias aun cuando no resulten exigibles en términos de Derecho comunitario, impone o consiente una interrelación y porosidad desconocidas hasta hace pocas décadas.

Sea como fuere, es en ese contexto de profunda, sistemática e intensa relación cooperativa de todas las Administraciones nacionales (estatales, regionales y locales) del espacio comunitario donde ha de situarse la cooperación transfronteriza entre España y Portugal. Y es al trasluz de este fenómeno a través del que ha de entenderse el ordenamiento jurídico interno por el que se regula la estructura y acción administrativas: leyes de régimen local; leyes de organización y funcionamiento de las Administraciones superiores; legislación sectorial de las distintas políticas públicas (urbanismo y ordenación del territorio; agricultura; turismo; aguas; etc.).

En los términos establecidos en la legislación vigente y con respeto de las competencias superiores, puede sostenerse el principio general, en virtud del cual cada Administración pública está facultada para ejercer sus competencias con una dimensión cooperativa y, más en concreto, de alcance transfronterizo. La cooperación es, en ese sentido, una competencia adjetiva que sigue a la principal. En consecuencia, no ha de estar específica o explícitamente atribuida,<sup>12</sup> puesto que se encuentra ínsita en el interior de cada una de las competencias materiales y se rige por los principios constitucionales y de Derecho Comunitario originario. La cooperación, con todo, no es sólo una facultad o una competencia inherente a las competencias sustantivas, sino un *deber*. Es más, la cooperación (entendida ésta en un sentido muy amplio) no es sólo una exigencia que trae su origen del Derecho comunitario (originario: principio de lealtad institucional del art. 10 TCE en sentido horizontal y vertical; y derivado), sino en cierto modo de la propia Constitución y de los principios estructurales del Estado compuesto.<sup>13</sup>

Las entidades locales situadas en la franja fronteriza, las Administraciones autonómicas y la Administración general del Estado, cada una en el ámbito de sus respectivas esferas competenciales, están facultadas para ejercer sus competencias en forma cooperativa más allá de las fronteras.

### **3. LA COOPERACION TRANSFRONTERIZA A NIVEL LOCAL Y REGIONAL. EN PARTICULAR, LA EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA COMO MECANISMO DE COOPERACION QUE INCIDE TRANSVERSALMENTE SOBRE TODAS LAS POLITICAS PUBLICAS SECTORIALES CON INCIDENCIA EN LA FRANJA FRONTERIZA**

*Javier Barnes Vázquez*

La cooperación interadministrativa en el espacio comunitario constituye una constante en todos los sectores. La interacción administrativa se desenvuelve en tres planos: organizativo o institucional; en el ámbito del intercambio de información; y en el marco de los procedimientos administrativos. La cooperación se produce verticalmente (Administraciones nacionales con la Comisión o las Agencias comunitarias) o en sentido horizontal, entre las distintas Administraciones nacionales. El principio de cooperación preside las relaciones de todas las Administraciones en el ámbito comunitario y su sistema de Administración indirecta.<sup>14</sup> La cooperación informativa posee una enorme relevancia. Y ello ha de proyectarse singularmente en la franja transfronteriza.

En ese sentido, muchas de las «cuestiones transfronterizas» entre España y Portugal han sido abordadas frontalmente por el Derecho comunitario por distintos conceptos y niveles, aun cuando no lo hayan sido a título de «cooperación transfronteriza». El medio ambiente, la cooperación en materia de fronteras exteriores, la pesca, el comercio y tantas otras que, en otras época, podrían haber engrosado las agendas de cualquier relación de cooperación transfronteriza, pertenecen hoy sin embargo al núcleo duro de la Unión Europea.

En la medida en que nuestro objeto se contrae a la acción administrativa nacional, señaladamente a nivel regional o autonómico, interesan aquellos instrumentos disponibles en el ordenamiento español que permiten o demandan una cooperación transfronteriza sistemática. Dicho en otras palabras, dejamos a un lado aquellas cuestiones transfronterizas que, antes del proceso de integración europea, estaban en manos de España y Portugal y que ahora forman parte de la política comunitaria, para ocuparnos, por el contrario, de esos otros instrumentos o mecanismos de cooperación que, aunque influenciados o dictados por la Unión Europea, se hallan a disposición de las distintas Administraciones públicas actuantes.

Con ello, subrayamos también que los mecanismos, objetivos y elementos de esa cooperación transfronteriza en buena medida no han de ser «descubiertos», puesto que están ya en el seno de nuestro ordenamiento jurídico.

De entre estos instrumentos, ha de destacarse singularmente la evaluación estratégica ambiental. Se trata de una actuación integral y transversal que pretende introducirse en la cabecera de todo proceso de toma de decisiones a fin de incorporar desde su misma gestación el objetivo del desarrollo sostenible,<sup>15</sup> esto es, integrar las dimensiones biofísicas, económicas, sociales y políticas de las decisiones más relevantes,<sup>16</sup> expresadas en planes o programas, aun cuando éstos deban ser finalmente aprobados mediante ley formal. A tal propósito, es necesario establecer alternativas que podrán exceder del ámbito territorial de cada Administración, razón añadida por la que se requiere la participación de todas las Administraciones implicadas. Su alcance y resultados dependen de su concreta configuración. En el ámbito europeo, tanto la Directiva 2001/42/CE, como el Protocolo de Kiev de 2003, se basan en el modelo procedimental de la evaluación de impacto ambiental. La Directiva persigue, desde la perspectiva que ahora importa, dos objetivos netos: la obtención del mayor volumen posible de información de calidad, tanto del público interesado, como de todas las



*Las Administraciones públicas españolas en la cooperación transfronteriza*

Administraciones implicadas, de un lado; y, de otro, la adopción de la mejor decisión final desde un punto de vista del desarrollo sostenible, como consecuencia de una real y efectiva ponderación de ese caudal de información.

La Directiva introduce un nuevo concepto en la política ambiental comunitaria: la evaluación ambiental estratégica, instrumento de tutela preventiva que se articula a través de ciertos mecanismos de acceso e integración en los procedimientos de tramitación de los *Programas* y *Planes* susceptibles de producir impactos ambientales significativos. La evaluación ambiental estratégica tiene por objeto analizar los efectos ambientales de las políticas, planes y programas más relevantes en manos de todas las Administraciones públicas: agricultura, silvicultura, pesca, energía, industria, transporte, gestión de residuos y de recursos hídricos, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural; utilización del suelo, etc. En otras palabras, las políticas públicas más trascendentes de la Administración autonómica y local se encuentran sometidas al sistema de evaluación estratégica y, en consecuencia, cuando se trata de planes, programas y políticas susceptibles de irradiar efectos al otro lado de la frontera, han de contar con la participación de las Administraciones competentes.

La evaluación ambiental estratégica ha sido un mecanismo de honda raíz transfronteriza. Aun antes de incorporarse al ordenamiento comunitario y, a su través, establecerse un procedimiento y estándares comunes a todos los Estados miembros, ya se aplicaba en no pocos países. Como recuerda el mismo preámbulo de la Directiva, el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, de 25 de febrero de 1991, aplicable tanto a los Estados miembros como a otros Estados, alentaba ya a las partes del Convenio a aplicar los principios del mismo también a los planes y programas. En la segunda reunión de las Partes en el Convenio, celebrada en Sofía los días 26 y 27 de febrero de 2001, se decidió preparar un protocolo jurídicamente vinculante en materia de evaluación ambiental estratégica medioambiental, que complementaría las disposiciones vigentes relativas a la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, con vistas a su posible adopción con ocasión de la quinta conferencia ministerial «Medio ambiente para Europa» en el marco de una reunión extraordinaria de las Partes en el Convenio, que tendría lugar en 2003 en Kiev, Ucrania, y daría lugar al Convenio del mismo nombre. Los sistemas en funcionamiento en la Comunidad para la evaluación medioambiental de planes y programas deben garantizar la existencia de las adecuadas consultas transfronterizas cuando la realización de un plan o programa preparado en un Estado miembro puede tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente de otro Estado miembro. La información sobre los planes y programas con efectos significativos en el medio ambiente de otros Estados debe transmitirse entre los Estados miembros y esos otros Estados de manera recíproca y equivalente y dentro de un marco jurídico adecuado. En virtud de la Directiva, cuando la ejecución de un plan o programa elaborado en un Estado miembro pueda tener repercusiones medioambientales importantes en otro Estado

Javier Barnes Vázquez

miembro, se deben tomar medidas para que ambos se consulten y para que las autoridades competentes y el público estén informados y capacitados para manifestar su opinión. El informe medioambiental y las opiniones manifestadas por las autoridades competentes y el público, así como los resultados de toda consulta transfronteriza, deben tenerse en cuenta durante la preparación y antes de la adopción o de la presentación al procedimiento legislativo del plan o programa.

El sistema de evaluación ambiental estratégica implica, entre otras cosas, una adecuada colaboración y coordinación administrativas. En primer término, obvio es decirlo, en el seno de cada una de las Administraciones actuantes; en segundo lugar, entre todas las competentes, tanto a nivel horizontal, como vertical; y, por último, con las Administraciones al otro lado de la frontera.

Una nota singular que caracteriza el sistema es su naturaleza dinámica. Ello significa que ninguna decisión (de aprobación del plan o programa) es definitiva. Es necesario revisar y modificar los planes o programas (sean aprobados por la Administración o por el Parlamento) en la medida en que no satisfagan los efectos pretendidos o generen efectos indeseados. El sistema de evaluación estratégica ambiental modifica de esta forma el tradicional concepto estático de plan o programa. Estos devienen en un *proceso* en continuo cambio, siempre *in fieri*. El plan o programa deja de ser una «foto», para convertirse en una «imagen en movimiento», que sigue a toda la vida del plan o programa, obligando a su sistemática supervisión y revisión, por imperativos medioambientales. La supervisión y control, la revisión o modificación adecuada y con prontitud, son, entre otras, algunas de las cuestiones a considerar. Ello exige, como es notorio, ciertas reformas legales sobre la organización administrativa y el procedimiento.

El concepto dinámico de plan y programa se basa en el reconocimiento de que la incertidumbre caracteriza toda decisión (políticas públicas, planes, programas). El entero sistema de la evaluación estratégica implica la existencia de mecanismos de información y comunicación adecuados que garanticen la eficaz participación de todas las Administraciones y de la opinión pública, un diálogo efectivo en la búsqueda de la mejor opción posible, basada en una información actualizada y de calidad. Todo ello remite a un procedimiento administrativo participativo y en el que convergen todas las Administraciones y la opinión pública.

A tal efecto, se ha de poner en manos de Administraciones y público la información adecuada:

- a) Un esbozo del contenido, objetivos principales del plan o programa y relaciones con otros planes y programas pertinentes.
- b) Los aspectos relevantes de la situación actual del medio ambiente y su probable evolución en caso de no aplicación del plan o programa.
- c) Las características medioambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa.
- d) Cualquier problema medioambiental existente que sea importante para

*Las Administraciones públicas españolas en la cooperación transfronteriza*

el plan o programa, incluyendo en particular los problemas relacionados con cualquier zona de especial importancia medioambiental, como las zonas designadas de conformidad con las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE.

- e) Los objetivos de protección medioambiental fijados en los ámbitos internacional, comunitario o del Estado miembro que guarden relación con el plan o programa y la manera en que tales objetivos y cualquier aspecto medioambiental se han tenido en cuenta durante su elaboración.
- f) Los probables efectos significativos en el medio ambiente, incluidos aspectos como la biodiversidad, la población, la salud humana, la fauna, la flora, la tierra, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, el patrimonio incluyendo el patrimonio arquitectónico y arqueológico, el paisaje y la interrelación entre estos factores.
- g) Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa.
- h) Un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como las deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida.
- i) Una descripción de las medidas previstas para la supervisión.
- j) Un resumen de carácter no técnico de la información facilitada en virtud de los epígrafes precedentes.<sup>17</sup>

El proceso de preparación del Informe Ambiental debe comenzar tan pronto como sea posible, preferiblemente al mismo tiempo que se prepara el Plan o Programa, y siempre antes de la adopción —si su aprobación se realiza en el plano administrativo— o antes de su tramitación del plan o programa —caso de tratarse de una ley. La evaluación ambiental es, pues, un proceso constante en el que se analizan todos los elementos del Plan o Programa a medida que se vayan proponiendo, de tal forma que se pone el acento en el elemento preventivo e integrador de los criterios ambientales a lo largo del proceso de toma de decisiones. La preparación del informe ha de concluir normalmente cuando el plan o programa se pone a disposición de las autoridades y del público en la fase de consultas. el informe habrá de contener aquella información que resulte razonablemente necesaria, en función de la evolución de la ciencia y de la técnica (cláusula abierta de remisión); del contenido y ámbito del plan o programa; y del momento procedimental. Cuando la ejecución de un Plan o Programa sea susceptible de producir efectos significativos en el medio ambiente de un Estado miembro distinto al que lo tramita, se establece un deber de consulta transfronteriza, el cual se satisface igualmente a través de normas de procedimiento mínimas que, en todo caso, incumben al legislador estatal. La decisión final tiene que entrar en diálogo con toda la información disponible. A las previsiones de la Directiva, en efecto, subyace la premisa de

Javier Barnes Vázquez

que, para que la participación y las consultas no sean un trámite vacío de contenido, el órgano decisor ha de ponderar de modo real y efectivo toda la información disponible, los diversos intereses en juego, las alternativas, etc.

La Ley estatal 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, ha dispuesto, en su art. 10, que la fase de consultas sobre la versión preliminar del plan o programa, que incluye el informe de sostenibilidad ambiental, implica las siguientes actuaciones: puesta a disposición del público; consulta a las Administraciones públicas afectadas y al público interesado, que dispondrán de un plazo mínimo de 45 días para examinarlo y formular observaciones. Y añade, en lo que hace a las *consultas transfronterizas*, en su art. 11, con carácter de legislación básica,<sup>18</sup> lo que sigue:

1. Cuando se considere que la ejecución de un plan o programa pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de la Unión Europea, o cuando un Estado miembro que pueda verse significativamente afectado lo solicite, la Administración pública promotora, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, comunicará a dicho Estado la posibilidad de abrir un periodo de consultas bilaterales para estudiar tales efectos, así como las medidas que, en su caso, puedan acordarse para suprimirlos o reducirlos. A tales efectos, se facilitará al Estado miembro en cuestión un ejemplar de la versión preliminar del plan o programa de que se trate y el informe de sostenibilidad ambiental, con anterioridad a su aprobación.
2. Si el Estado miembro manifestara su voluntad de abrir dicho periodo de consultas, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, previa consulta a la Administración pública promotora, negociará con las autoridades competentes de dicho Estado el calendario razonable de reuniones a que deberán ajustarse las consultas y las medidas que deban ser adoptadas para garantizar que las autoridades ambientales y el público interesado de dicho Estado, en la medida en la que pueda resultar significativamente afectado, tengan ocasión de manifestar su opinión sobre el plan o programa, antes de su aprobación definitiva o de su ulterior remisión para su tramitación por el procedimiento legislativo que corresponda.
3. La delegación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación responsable de la negociación incluirá, al menos, un representante de la Administración pública promotora del plan o programa, así como del órgano ambiental correspondiente, y en cualquier caso una representación de la Administración autonómica en cuyo territorio fuera a promoverse dicho plan o programa.
4. El procedimiento de consulta transfronteriza se iniciará mediante comunicación del órgano promotor del plan o programa dirigida al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, acompañada de la siguiente documentación:

*Las Administraciones públicas españolas en la cooperación transfronteriza*

- a) Un ejemplar de la versión preliminar del plan o programa.
  - b) Una copia del informe de sostenibilidad ambiental.
  - c) Una memoria sucinta en la que se expongan de manera motivada los fundamentos de hecho y de derecho que justifican la necesidad de poner en conocimiento de otro Estado miembro el plan o programa de que se trate y en la que se identifiquen los representantes de la Administración pública promotora que, en su caso, hayan de integrarse en la delegación del citado ministerio.
5. Si la apertura del periodo de consultas transfronterizas hubiera sido promovida por la autoridad del Estado miembro susceptible de ser afectado por la ejecución del plan o programa, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación lo pondrá en conocimiento del órgano promotor y de la Administración Autónoma afectada si ésta no fuera la promotora. El órgano promotor remitirá la documentación a que se refiere el apartado anterior, a fin de iniciar el procedimiento de consulta transfronteriza.
  6. Los plazos previstos en la normativa reguladora de la aprobación, modificación o revisión de los planes y programas quedarán suspendidos hasta que concluyan las negociaciones del procedimiento de consultas transfronterizas.
  7. Cuando un Estado miembro de la Unión Europea comunique que en su territorio está prevista la ejecución de un plan o programa que puede tener efectos significativos sobre el medio ambiente de España, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación lo pondrá en conocimiento del Ministerio de Medio Ambiente, el cual con la participación de los órganos ambientales de las Comunidades Autónomas afectadas, actuará como órgano ambiental en las consultas bilaterales que se hagan para estudiar tales efectos, así como las medidas que, en su caso, puedan acordarse para suprimirlos o reducirlos.

El Ministerio de Medio Ambiente garantizará que las Administraciones públicas afectadas y el público interesado son consultados de acuerdo con lo establecido en el artículo 10. A estos efectos, definirá los términos en los que se evacuará el trámite de consultas en colaboración con los órganos competentes de las comunidades autónomas afectadas por la ejecución del plan o programa promovido por otro Estado miembro de la Unión Europea.

En conclusión, la evaluación estratégica ambiental, en lo que ahora importa, implica las siguientes consecuencias en la cooperación transfronteriza:

- todas las decisiones relevantes de las Administraciones locales y regionales, expresadas en forma de planes o programas, susceptibles de afectar al otro lado de la frontera han de ser consultadas previamente a las Administraciones del país vecino y a la opinión pública (por ejemplo, planes de ordenación del territorio subregionales y regionales como el

Javier Barnes Vázquez

- POTA; planes de urbanismo, general y especial; programas de inversiones; de transporte e infraestructuras; leyes, planes o programas de parques naturales; etc.). El espacio transfronterizo, a estos efectos, ha de ser tratado del mismo modo que el propio. No se trata, por lo demás, de un instrumento facultativo, sino de una obligación de cooperación;
- esas consultas transfronterizas han de realizarse en el marco del procedimiento administrativo en el que el plan o programa ha de ser aprobado por la Administración o remitido, en su caso, al Parlamento; las Administraciones y el público al otro lado de la frontera han de ser tratados en condiciones de igualdad;
  - todos los planes, programas o leyes sectoriales han de ser supervisados y controlados de forma permanente, lo que exige un constante intercambio de información entre las Administraciones locales y regionales implicadas a ambos lados de la frontera; transparencia; la dotación de recursos y medios organizativos suficientes; y la modificación de las políticas públicas que en aquellos instrumentos se plasmen cuando se aprecie que producen efectos indeseados o no alcanzan los pretendidos;
  - los efectos significativos sobre el medio ambiente se presumen en todos los planes o programas que se refieran a los sectores que la propia Directiva establece. Por lo demás, el legislador autonómico, en el ámbito de su respectiva esfera competencial, puede extender la práctica de la evaluación estratégica ambiental a otras decisiones y elevar al alza los requisitos mínimos que la Directiva o la ley estatal establecen;
  - el sistema de evaluación estratégica ambiental no es sino un «momento cooperativo» más de las Administraciones públicas actuantes en el espacio comunitario, visto desde una panorámica más alta. Supone que la incorporación de la Administración transfronteriza en el proceso de toma de decisiones sobre los aspectos más relevantes de las políticas públicas. El medio ambiente, entendido en sentido amplio (comprendivo también de la salud humana), se convierte así en elemento aglutinante y vertebrador del territorio fronterizo. Constituye el lugar de encuentro de las distintas Administraciones a ambos lados de la raya.
  - hasta el presente, sin embargo, la evaluación estratégica ambiental no ha producido los efectos deseados, en términos generales. Primero, porque la tardía transposición por parte del legislador estatal (2006, cuando el plazo finalizaba en 2004) y la escasa respuesta del legislador autonómico han impedido que se aplique a planes de tanta significación como el POTA o los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio en Andalucía (habría que entender, sin embargo, que su revisión o modificación sí queda sujeta a las exigencias de la evaluación); segundo, porque la instauración de la cultura de la evaluación estratégica en países como el nuestro, en el que no gozaba de tradición, supone no pocos cambios en el Derecho Administrativo (la transformación del plan de «foto fija» en «imagen en movimiento»; la articulación de un diálogo real y efectivo entre el público y las Administraciones; la realización de una

*Las Administraciones públicas españolas en la cooperación transfronteriza*

ponderación sistemática y acreditada de todas las alegaciones vertidas; etc.), lo que no deja de tener consecuencias en el plano organizativo y procedimental; y, tercero, porque la formalización de la evaluación estratégica a través de un procedimiento no es tarea sencilla, como se desprende de cuanto ha quedado dicho: la misma generación del informe medioambiental plantea numerosas dificultades si ha de utilizar información de calidad.<sup>19</sup>

## NOTAS

1. Sobre el concepto de «estatalidad abierta», véase el apunte de E. SCHMIDT-ABMANN, en la versión española de su trabajo: *La ciencia del Derecho Administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas*, que será publicado en la RAP, 2006, en el epígrafe III.2. Para mayor abundamiento, la versión alemana: *Die Herausforderung der Verwaltungswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen*, en *Der Staat*, 45 Band 2006, Heft, 6.

2. Para una introducción al tema, véase por todos B. KINGSBURY, N. KRISCH y R. STEWART, *The Emergence of Global Administrative Law* (october 1, 2005). New York University School of Law. New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 17. <http://lsr.nellco.org/nyu/plltwp/papers/17>.

3. Cfr. el documento final provisional del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013, pp. 7-18.

En la frontera andaluza, la actividad económica está marcada por el desarrollo residencial y turístico en el Algarve y residencial en Huelva. El nivel de producción en la frontera se ha caracterizado por la consolidación de nuevas culturas agrícolas basadas en la evolución tecnológica de los procesos de producción y transformación en Algarve, Huelva y Duero (*ibidem*, pp. 18 y 20).

4. *Ibidem*, pp. 19-20.

5. Véase el artículo 6 del Reglamento (CE) No 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1783/1999; en relación al objetivo de «cooperación territorial europea», y los actos conexos. En el contexto de la política de cohesión reformada para el período 2007-2013, el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, define las reglas, las normas y los principios comunes aplicables al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión. Entre otros objetivos, la «Cooperación territorial europea» pretende reforzar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional, sobre la base de la antigua iniciativa comunitaria INTERREG.

6. Cfr. arts. 11, 25, 27, 32 y 37 del Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n o 1260/1999.

7. Previstas en el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). El objetivo de la AECT reside en facilitar y promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre sus miembros. La agrupación está formada por Estados miembros, autoridades regionales, autoridades locales y organismos de derecho público con carácter facultativo. Las competencias de la AECT se determinan en un convenio de cooperación.

8. Con carácter introductorio, acerca del sentido de este título competencial, *vid.* STC 165/1994, fundamento jurídico 5.

9. SSTC 148/1998, fundamento jurídico 8; 79/1992, fundamento jurídico 5.b).

10. STC 80/1993, fundamento jurídico 3, que remite a pronunciamientos anteriores y que es

Javier Barnes Vázquez

reproducido en la más reciente STC 165/1994, fundamento jurídico 5.). Cita de la STC 175/1995, fundamento jurídico 3. En realidad, se trata de una afirmación recurrente desde las 125/1984.

Y también a la inversa: «Aun cuando no quepa identificar toda actividad de proyección exterior con la materia de «relaciones internacionales» que la Constitución reserva a la competencia estatal, no es menos cierto que esa reserva supone forzosamente que quedarán fuera de las competencias de las Comunidades Autónomas todas aquellas actuaciones que sí sean incluíbles en ese título... Las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 C.E. son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales.» Cfr. STC 165/1994, fundamento jurídico 4.

11. Convenio de Albufeira, con sus propios mecanismos de cooperación y de gestión coordinada de los recursos hídricos, en cuyo desarrollo intervienen los respectivos gobiernos nacionales, así como las Administraciones regionales y asociaciones transfronterizas. Se establece así, entre otras medidas, el caudal que España se compromete a trasvasar a Portugal; o se consiente que municipios españoles puedan beneficiarse de pantanos portugueses; etc.

12. La legislación de régimen local no suele hacer referencia a las competencias de cooperación transfronteriza. La nueva generación de Estatutos sí lo hace de forma expresa. Así, el Estatuto de Andalucía hace referencia a los aspectos más formales y solemnes de esa cooperación: el art. 246, relativo a la cooperación interregional y transfronteriza, dispone, sin añadir nada nuevo en realidad, que «la Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación.» Por su parte, el art. 244 sostiene que «participará en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía».

13. Según el Tribunal Constitucional, la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación y acuerdo (entre tantas, STC 40/1998, fundamento jurídico 30).

14. Por todos, véase ahora E. SCHMIDT-ARMANN, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, INAP-Marcial Pons, Madrid, 2003, capítulo VII *in totum*.

15. Barry Dalal-Clayton & Barry Sadler, *Strategic Environmental Assessment, A Sourcebook and Reference Guide to International Experience*, pp. 1, 4.

16. *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*, edited by Maria Rosário Partidário & Ray Clarck, Lewis Publishers, p. 4.

17. El anexo I de la Ley estatal 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, para el ámbito o esfera de su competencia, establece los elementos de que ha de constar el referido informe.

18. Sin perjuicio de otras eventuales consideraciones sobre el orden constitucional de distribución de competencias en punto a la regulación del procedimiento de consulta transfronteriza a cargo de la ley estatal, ha de notarse que éste resulta un tanto centralizado, rígido y solemne; no contempla mecanismos más flexibles, como los que ha dispuesto el propio Derecho comunitario para otros ámbitos (piénsese en las ya citadas Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial); ni tiene en cuenta que los procedimientos de consulta no pueden concebirse aisladamente, puesto que van asociados a los de control y supervisión y a la propia organización de gestión y control del plan o programa.

19. Y ello puede ponerse de relieve, dicho sea colateralmente, en el informe medioambiental realizado para el Plan de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal para el período 2007-2013, al que antes se ha hecho referencia: carácter en exceso descriptivo; escasa información utilizada; ausencia de alternativas; etc.



## Capítulo XI

# ENTES PÚBLICOS PORTUGUESES SUJEITOS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: NATUREZA E COMPETÊNCIA

*Wladimir Brito*

## 1. INTRODUÇÃO

1.1. A prática da cooperação transfronteiriça implica necessariamente a existência de sujeitos da cooperação e é a partir da concreta determinação destes que poderemos recortar os vários níveis em que essa cooperação pode ser concretizada. Com isto pretendemos dizer que os níveis da cooperação são-nos dados pela natureza jurídica dos sujeitos cooperantes ou, se se quiser, dos sujeitos que, por Convenção internacional ou por lei interna, estão autorizados a celebrar acordos de cooperação nos mais distintos domínios.<sup>1</sup>

Decorre dessa nossa afirmação que a constituição dos diversos entes jurídicos, qualquer que seja a sua natureza jurídico-administrativa —territoriais ou institucionais—, em níveis de cooperação implica uma prévia operação de análise dos instrumentos jurídicos reguladores da cooperação transfronteiriça com vista a decifrar a que entes se reconhece a qualidade de sujeitos da cooperação. Descobertos esses sujeitos, então podemos partir para a sua localização na organização administrativa de cada país para, de seguida, procurar saber qual a natureza jurídica, que atribuições e competências lhes são conferidas quer pelo direito interno, quer pelo direito internacional. Numa palavra, uma vez reconhecidos como sujeitos da cooperação e localizados no quadro da organização jurídico-administrativa de cada país, teremos de perguntar a essa organização pela sua concreta natureza jurídica e pelas suas concretas atribuições e com-

Wladimir Brito

petências. É então e só então que ficam reunidas as condições para se reconhecer os diversos níveis da cooperação.

1.2. Assim, metodologicamente, a primeira operação que temos de fazer é a de determinar os instrumentos jurídicos instituidores e reguladores da cooperação transfronteiriça e que nos informam sobre os entes que constituíram em sujeitos da cooperação. No caso luso-espanhol, que é o que nos interessa, podemos desde já dizer que esses instrumentos são a Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais, de 21 de maio de 1980<sup>2</sup> e a Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Instâncias e Entidades Territoriais, de 3 de Outubro de 2002, celebrado em Valência, e que entrou em vigor em 3 de abril de 2003, tendo ficado conhecido por Convenção de Valência. Mais recentemente, em 2006, como veremos à frente, a União Europeia criou, por Regulamento, um novo organismo de cooperação, o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial.

O primeiro instrumento, a Convenção-Quadro Europeia, institui, sem margens para dúvidas, sujeitos da cooperação o Estado e as Colectividades Territoriais infra-estatais,<sup>3</sup> colectividades essas que essa Convenção não configura juridicamente, deixando à legislação interna de cada Estado-parte a tarefa de as identificar ou, como dizíamos noutra lugar, «cada Estado, de acordo com o seu direito interno e a sua concreta organização administrativa, pela via legislativa interna, atribui essa qualidade e autoriza a participar nessa cooperação».<sup>4</sup> Ora, no caso português a concreta atribuição dessa qualidade só veio a ser feita com a celebração do Tratado de Valência, isto é, vinte e dois anos depois da entrada em vigor da Convenção-Quadro.

Podemos assim dizer que a Convenção-Quadro ao consagrar sujeitos da cooperação as colectividades territoriais quis, como se explica no seu Rapport Explicatif, «recouvrir l'ensemble des hypothèses susceptibles de se présenter sans avoir de rapport trop étroit avec le droit positif de l'un des États membre», e evitar que a concreta organização administrativa de cada Estado pudesse constituir obstáculo à sua participação na cooperação transfronteiriça. A Convenção-Quadro Europeia optou assim por deixar aos Estados a tarefa de, através do direito interno, eleger as colectividades que podem ser sujeitos da cooperação transfronteiriça e participar nesta.

1.3. Acontece que até à década 90 do século passado, quer o Reino de Espanha, quer Portugal não só não dispunham de qualquer regulamentação jurídica definidoras das entidades ou instâncias territoriais que podiam ser constituídas em sujeitos da cooperação, como não tinham ainda experimentado qualquer modelo de cooperação. De facto, só em 1991 é que Portugal e o Reino de Espanha, através da Região Norte de Portugal e da Galiza inauguraram um programa «informal» de cooperação, através da criação da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, e, em 1995, em Espanha surge a primeiro instrumento jurídico internacional regulador da cooperação, que foi o Tratado

*Entes públicos portugueses sujeitos da cooperação transfronteiriça...*

entre o reino de Espanha e a República Francesa sobre a cooperação entre entidades territoriais, celebrado em Baiona em 10 de Março. É este Tratado que só entra em vigor em 24 de Fevereiro de 1997, que vai levar à aprovação do Real Decreto 1.317 1 de agosto de 1997 que impõe a prévia comunicação à Administração Geral do Estado e a publicação no jornal oficial dos protocolos de cooperação transfronteiriça.

Com este direito interno internacionalmente imposto, para usarmos a expressão de von Triepel, no Reino de Espanha ficam definidos os níveis da cooperação, enquanto Portugal tem de esperar pelo Tratado de Valência para concluir o processo de determinação das entidades e colectividades territoriais que podem participar, como sujeitos, na cooperação transfronteiriça e, em consequência, para consagrar os níveis da cooperação.<sup>5</sup>

Podemos assim dizer que até 1995 em ambos os países peninsulares inexistia legislação interna definidora dos sujeitos da cooperação, pelo que só com base na Convenção-Quadro Europeia e no seu Protocolo Adicional de 1995 se tornava possível concretizar a cooperação. Contudo, apesar da importância desse Protocolo de 1995 e do Protocolo nº 2 de 1998, decorrente da natureza concretizadora daquela Convenção-Quadro e dinamizadora da cooperação, nenhum desses Protocolos entrou em vigor na Península Ibérica, pois o Reino de Espanha não os assinou e Portugal, apesar de os ter assinado, não os ratificou.

De qualquer forma, podemos afirmar que a partir de 1995 Espanha, através do Tratado de Baiona, concretiza os níveis da cooperação, enquanto Portugal, embora informalmente, tenha admitido a existência de um nível, o estatal, só em 2000 com o Tratado de Valência conclui o processo de determinação dos sujeitos da cooperação e com eles, dos níveis da cooperação. Vejamos então quais são esses níveis e as suas competências de acordo com o direito interno.

## **2. NÍVEIS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E COMPETÊNCIAS DAS INSTÂNCIAS TERRITORIAIS, SUJEITOS DESSA COOPERAÇÃO**

### **2.1. Determinação dos níveis da cooperação**

a) Nas relações de cooperação entre Portugal e Espanha para a determinação dos níveis da cooperação em Portugal temos de partir do Tratado de Valência de 2002, por ser este instrumento jurídico que confere a concretos entes territoriais a natureza de sujeitos da cooperação transfronteiriça. Na verdade, como veremos mais à frente, no quadro do direito interno português, inexistem normas reguladoras dessa cooperação e atribuidoras de competências a entes territoriais para o exercício da cooperação.<sup>6</sup>

Posto isto, começaremos por dizer que o Tratado de Valência logo no seu artigo 3º com a epígrafe «Âmbito de aplicação», que define o âmbito pessoal e

Wladimir Brito

territorial de aplicação desse Tratado, aponta para os entes a quem vai atribuir subjectividade jurídica para participar na cooperação quando aí se estabelece que essa Convenção aplica-se «em Portugal, às Comissões de Coordenação da Região Norte, Centro, Alentejo e Algarve, às associações de municípios, e outras estruturas que integrem municípios com intervenção na área geográfica das NUTE II (...) e aos municípios localizados nas referidas NUTE III», mas só quando define nos seus artigos 10º e 11º a natureza jurídica e a composição dos organismos de cooperação é que concretiza essa determinação.

Na verdade, é a esse propósito que o Tratado de Valência confere às *Comissões de Coordenação* capacidade jurídica para criar, através de protocolos de cooperação, organismos de cooperação sem personalidade jurídica, as comunidades de trabalho e os grupos de trabalho —cfr. artigo 9º, nº 2 alíneas a) e b)— e, pela mesma via do protocolo, confere aos *municípios*, bem como às *associações de municípios* ou *outras estruturas que os integrem* capacidade jurídica para criar organismos de cooperação com personalidade jurídica —cfr. artigo 9º, nº 3 alíneas a). Assim, de acordo com este Tratado são sujeitos da cooperação transfronteiriça:

- a) As *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, criado pelo Decreto-Lei 104/2003, de 23 de maio
- b) Os *Municípios*, cujas competências e regime de funcionamento é regulados pela Lei 169/99, de 18 de setembro, mas que originariamente, após a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976, tiveram como Lei reguladora das suas atribuições e competências a Lei 100/84, de 29 de março;
- c) Estruturas que integrem municípios:
  1. *Áreas Metropolitanas*, criadas pela Lei 10/2003, de 13 de maio.
  2. *Comunidades Intermunicipais*, criadas pela Lei nº 11/203, de 13 de maio.

b) Determinados os sujeitos da cooperação, estamos agora em condições de dizer que, de acordo com o Tratado de Valência, temos os seguintes níveis da cooperação: Estatal e Municipal. É claro que o nível municipal pode recobrir uma área territorial maior do que a de cada município posto que, a esse nível, podem participar na cooperação estruturas que integrem municípios, ou seja, as Associações de Municípios e/ou outras entidades constituídas por Municípios, como por exemplo, as Áreas Metropolitanas as Comunidades Intermunicipais. Ora, sob o ponto de vista dessas estruturas, actualmente em Portugal, só uma Comunidade Intermunicipal revelou interesse em participar, e participa efectivamente, na cooperação transfronteiriça. Contudo, a existência dessas estruturas não altera a composição dos níveis da cooperação, o que nos permite afirmar que em Portugal só há dois grandes níveis da cooperação, a estatal e a infra-estatal de natureza municipal, embora, sob o ponto de vista territorial, não haja uma necessária relação de correspondência entre a exacta

circunscrição territorial de cada um dos entes territoriais, enquanto sujeitos da cooperação, e o âmbito territorial desta.

Importa dizer que, embora o Tratado de Valência consagre como sujeito da cooperação as Comissões de Coordenação Regional, falamos em nível estatal em vez de nível regional, visto que em bom rigor e sob o ponto de vista da organização territorial da Administração do Estado, essas Comissões, na opinião de João Caupers,<sup>7</sup> são unidades periféricas especializadas e polivalentes do Estado que têm por missão a regulação sócio-económica, o que lhes confere a natureza jurídico-administrativa de serviços desconcentrados do Estado e os integra naturalmente na administração indirecta do Estado.<sup>8</sup> Por essa razão, e apesar de cada Comissão de Coordenação ter a sua própria circunscrição territorial de âmbito regional, se assim nos é permitido exprimir, que é o do NUTE —Nível da Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos— não podemos deixar de considerar como estatal o nível de cooperação que cada uma representa, o que, aliás, se dúvidas houvesse, é claramente confirmado, como vimos já, pelo artigo 1º nº 2 do Decreto-Lei nº 104/2003, de 23 de maio e, ainda, pelo artigo 3º desse mesmo diploma legal quando aí se coloca essas Comissões sob a dependência e direcção do Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Identificados os sujeitos e recortados os níveis da cooperação, podemos agora passar à análise, que será necessariamente breve, das competências desses sujeitos em matéria da cooperação transfronteiriça.

## **2.2. Determinação das competências dos entes e autoridades territoriais sujeitos da cooperação transfronteiriça**

### **2.2.1. Introdução**

1. Conhecidos os entes públicos menores que foram reconhecidos pela ordem jurídica internacional, como sujeitos da cooperação transfronteiriça e que nesta podem participar —as *Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional*, os *Municípios*, as *Áreas Metropolitanas* e as *Comunidades Intermunicipais*, relembre-se— importa fazer uma breve reflexão geral e comum a todos eles.

Começaremos por dizer que em Portugal esses entes públicos, sob o ponto de vista jurídico-administrativo, não têm a mesma natureza jurídica. De facto, como já tivemos a oportunidade de dizer, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional integram a Administração indirecta do Estado, enquanto os Municípios integram a Administração Autónoma do Estado e as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas, são verdadeiros consórcios públicos homogéneos,<sup>9</sup> regidos pelo direito público, que gozam de autonomia e, por isso mesmo, fazem também parte da administração autónoma do Estado. Podemos assim dizer que, de acordo com a legislação portuguesa são esses sujeitos de distinta natureza que participam na cooperação transfronteiriça.

2. Posto isto, importa agora salientar que, em sede de cooperação trans-

*Wladimir Brito*

fronteiriça, estes entes públicos têm de comum o facto de os distintos diplomas le-gais que os criam não lhes conferirem atribuições ou competência para actos de cooperação transfronteiriça, omissão é também tanto mais estranha quanto quer o diploma regulador das competências e regime jurídico de funcionamento dos municípios —Lei nº 169/99, de 18 de Setembro— quer o diploma que criou essas Comunidades Intermunicipais —Lei nº 11/2003, de 13 de maio—, quer ainda o que institui as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional —Decreto-Lei nº 104/2003, de 23 de maio— surgem muito depois da entrada em vigor na ordem interna portuguesa da Convenção-Quadro Europeia, da criação Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e da experiência de cooperação transfronteiriça que a então Comissão de Coordenação da Região Norte teve ao longo desses anos, mas também já depois da conclusão e, no caso das Comunidades Intermunicipais e das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento, já depois da entrada em vigor do Tratado de Valência. Pode assim ver-se que o legislador português dispunha já de informação jurídica e da experiência de cooperação que o colocava em condições de poder integrar nas atribuições e/ou competências desses entes uma referência, mesmo que genérica, à cooperação transfronteiriça. Contudo, assim não aconteceu.

É certo que sempre se poderá dizer que, com a celebração e entrada em vigor do Tratado de Valência, esses entes menores passaram a ter competência para prática de actos de cooperação transfronteiriça, pelo que seria redundante que lei interna voltasse a referir-se a essa questão. Contudo, parece-nos que sempre seria desejável que a cooperação transfronteiriça figurasse entre as finalidades (atribuições) e/ou competências desses entes o que, para além de afastar eventuais dúvidas sobre a legalidade da sua participação na cooperação, sempre poderia ter a vantagem de permitir fixar com rigor que municípios e/ou comunidades intermunicipais poderiam participar na cooperação transfronteiriça através da determinação de distâncias mínimas e/ou máximas da raia. Essa determinação teria também, por seu lado, a vantagem de delimitar a própria acção transfronteiriça das Comissões de Coordenação em sede de apoios técnicos, materiais ou financeiros a municípios e a comunidades intermunicipais para essa cooperação.

3. Com o Tratado de Valência, o vazio jurídico em sede da ordem jurídica interna ficou absolutamente preenchido, passando essa Convenção internacional, em vigor na ordem jurídica interna, a ser o diploma legal que investe as Comissões de Coordenação, os Municípios, as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais no poder funcional ou, se se quiser, que lhes atribui competência para prosseguir em sede de cooperação transfronteiriça as suas atribuições. Disto resulta que se esses entes jurídico-administrativos colhem as suas atribuições em norma interna, já em sede de cooperação transfronteiriça as suas competências decorrem de normas internacionais. Deste modo, só podem exercer os seus poderes funcionais no domínio da cooperação quando e se estes poderes corresponderem às finalidades que, de acordo com a lei interna, têm de prosseguir.

*Entes públicos portugueses sujeitos da cooperação transfronteiriça...*

Ora, o respeito por essa obrigatória relação de homologia entre as suas atribuições e as suas competências não suscita grandes dificuldades, visto que, sob o ponto de vista dos domínios da cooperação previstos na Convenção-Quadro Europeia todos cabem no leque de atribuições por lei reconhecidas a esses entes públicos; sob o ponto de vista do cumprimento da obrigação imposta pelo Tratado de Valência —artigo 4º nº 2— de os protocolos de cooperação transfronteiriça respeitarem as atribuições e competências consagradas pelo direito interno, também tal relação não é perturbada pelo exercício das competências atribuídas por esse Tratado em virtude da sua compatibilidade com as atribuições conferidas a esses entes e que podem por eles ser prosseguidas através dos organismos de cooperação que vierem a criar sem ofensa do direito interno.

Acresce ainda que as finalidades que esses organismos de cooperação têm de prosseguir —cfr. artigo 10º, nº 4 e 11º nº 6 do Tratado— encontram correspondência com as finalidades cuja prossecução a lei interna lhes atribui.<sup>10</sup> Assim, todas as matérias que, exemplificativamente, o artigo 6º da Convenção-Quadro Europeia indica como objecto ou domínios da cooperação, bem como aquelas que por força do nº 4 do artigo 10º e 11º nº 6 do Tratado consubstanciam total ou parcialmente as atribuições dos organismos de cooperação com ou sem personalidade jurídica, integram, sem margens para dúvidas, as atribuições das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, dos Municípios, das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais consagradas nos diplomas legais internos que os criam e que definem as suas atribuições e competências.

Faz-se notar que o leque de atribuições e/ou de competências reconhecido a esses entes públicos pelo direito interno não se projecta na cooperação transfronteiriça, para ser assumido e exercido *qua tale* pelos organismos de cooperação por eles criados, mas, com respeito pelas competências específicas de cada ente, esse leque de competências aparece, por força do segundo segmento do nº 2 do artigo 4º do Tratado de Valência, como limite dos poderes dos organismos de cooperação que são por eles criados. Por outro lado, não são as competências desses entes outorgadas pelo direito interno, mas sim a natureza jurídica desses organismos de cooperação instituídos pelo Tratado de Valência que determina o condensado conjunto das suas competências (nuns casos —nos organismos sem personalidade jurídica— mais abrangente e noutros —nos organismos com personalidade jurídica— mais específico), como veremos de seguida.

O importante nessa matéria de correspondência entre as atribuições e competências dos entes públicos de direito interno e as atribuições e competências dos organismos de cooperação por eles criados é que o protocolo e o estatuto constitutivos desses organismos respeitem a relação de homologia a que nos referimos acima entre as respectivas competências, pois só assim não desrespeitarão «as competências que o direito interno determina como própria de cada um do outorgantes».

Wladimir Brito

### **2.2.2. As competências dos organismos de cooperação criados pelas Comissões regionais de coordenação e de desenvolvimento regional, municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais**

Sob o ponto de vista das atribuições e competências relativas à cooperação transfronteiriça, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, os Municípios, as Áreas Metropolitanas e as Comunidades Intermunicipais estão legalmente habilitadas —simultaneamente, pelo direito interno e internacional—, no âmbito das respectivas circunscrições territoriais e no quadro das suas atribuições e competências, a participarem na cooperação transfronteiriça nos mais diversos domínios, nomeada e especificamente nos da defesa do meio ambiente, utilização sustentável dos recursos naturais, do ordenamento do território, conservação da natureza e da biodiversidade, utilização, conservação e protecção dos domínios hídricos, infra-estruturas e equipamentos colectivos, equipamentos colectivos, etc.

Contudo, nesses e noutros domínios, esses entes públicos só podem participar na cooperação transfronteiriça através de:

- a) Organismos sem personalidade jurídica —artigo 10º do Tratado de Valência— criados pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, Municípios, Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais, exclusivamente, para fazer estudos, elaborar propostas, preparar planos, programas ou projectos e promover acções conjuntas de municípios ou outras entidades, que são as finalidades que esses organismos devem prosseguir.
- b) Organismos com personalidade jurídica pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pelos Municípios, pelas Áreas Metropolitanas e pelas Comunidades Intermunicipais, para a realização de obras públicas, gestão comum de equipamentos ou serviços públicos e desenvolvimento de acções que lhes permitam beneficiar do Programa Portugal-Espanha da Iniciativa Comunitária Interreg III-A, ou de outros instrumentos aceites pelas Partes que substituam esses programa.

### **2.3. As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais**

Voltamos a esses entes para dizer de forma breve, é certo, que em nossa opinião o Tratado de Valência ao falar em «estruturas que integrem municípios portugueses» —cfr. artigo 10º nº 2 alínea b) e d)— deixa ao direito interno a tarefa de determinar quais são essas estruturas. Assim, pela via desse reenvio dinâmico somos forçados a procurar essas estruturas no quadro do direito que regula a organização administrativa portuguesa, que é, como se sabe, o direito administrativo.

Ora, no nosso direito essas estruturas, em nossa opinião, são formadas pelas Áreas Metropolitanas que, nos termos da lei, «são pessoas colectivas públicas



*Entes públicos portugueses sujeitos da cooperação transfronteiriça...*

de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram»,<sup>11</sup> sendo que «são constituídas por municípios ligados entre si por um nexó de contiguidade territorial»<sup>12</sup> e pelas Comunidades Intermunicipais que são, nos termos do disposto no artigo 2º da Lei 11/2003 de 13 de maio, pessoas colectivas de direito público constituídas por municípios ligados entre si por nexó territorial.

Esses dois entes público-administrativos são efectivamente estruturas jurídico-associativas que integram municípios e que, em nossa opinião, têm a natureza de consórcio de direito público. Por isso mesmo, por determinação do direito internacional —o Tratado de Valência—, o direito interno não pode deixar de lhes reconhecer a qualidade de sujeitos da cooperação transfronteiriça.

É claro que também não podemos deixar de considerar que as associações de municípios constituídas sob o regime do direito privado, tal como as associações de município de fins específicos que constituem uma modalidade de comunidade intermunicipal,<sup>13</sup> também são estruturas integradoras de município que devem ser constituídas como sujeitos das cooperação transfronteiriça, para nessa qualidade participar nessa cooperação.

Contudo, é bom esclarecer que até ao presente momento, que seja do nosso conhecimento, só uma Comunidade Intermunicipal participa na cooperação transfronteiriça, através de um organismo de cooperação com personalidade jurídica, a única até agora constituída na península ibérica. Trata-se da Comunidade Intermunicipal do Vale do Minho que, com a Diputación da Província de Pontevedra em 2005, criou a Uniminho —Associação do Vale do Minho Transfronteiriço.

Já no que se refere às Áreas Metropolitanas quer sob a forma de Grande Área Metropolitana, quer sob a de Comunidade Urbana e às Associações de Municípios —que são os tipos legalmente consagrados—, não temos conhecimento da participação de nenhuma dessas estruturas integradoras de Municípios em cooperação transfronteiriça. De qualquer forma, não deixam por isso de ser sujeitos da cooperação transfronteiriça e de poderem participar nessa cooperação se assim entenderem, desde que, obviamente, reúnam as condições, nomeadamente geográficas (proximidade da fronteira) para o efeito.

#### **2.4. A cooperação entre Algarve e Andaluzia: entes com competência para criar organismos de cooperação**

Do que acabamos de expor decorre que na região sul de Portugal e para efeito de cooperação transfronteiriça com a Andaluzia, são exactamente esses entes públicos que são constituídos em sujeitos dessa cooperação e nela poderão participar no quadro das suas competências, criando organismos com ou sem personalidade jurídica em conformidade com as modalidades de relação previstas pelo artigo 10º e 11º do Tratado de Valência. Dependendo, é claro, da natureza do organismo de cooperação, essa cooperação pode recobrir todos os domínios indicados não só na Convenção-Quadro Europeia, como no Tratado

Wladimir Brito

de Valência ou até mesmo outros aí não especificados, desde que, de acordo com o direito interno, os organismos de cooperação tenham competência para prosseguir os fins a que se propõem.

Mas, importa lembrar que em 2006 a União Europeia aprovou um Regulamento que cria uma nova figura jurídica de cooperação, o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial, que, pela sua natureza e objectivos, nos obriga a colocar a questão de saber se com a entrada em cena desse novo instrumento de cooperação, continua ou não a ser desejável celebrar acordos de cooperação transfronteiriça, ou se esta forma de cooperação tem os seus dias contados no quadro das chamadas fronteiras internas da União Europeia. Esta é a questão que de seguida passaremos a tratar, fazendo uma brevíssima análise desse Regulamento.

## **2.5. Regulamento do agrupamento europeu de cooperação territorial ou o fim da cooperação transfronteiriça nas fronteiras internas da União Europeia<sup>14</sup>**

1. Como se sabe, foi aprovado pelos órgãos competentes da União Europeia e publicado no Jornal Oficial L 210, de 31 de Julho de 2006, para entrar em vigor a 1 de agosto de 2006, o Regulamento (CE) nº 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Julho de 2006, que institui um novo tipo de organismo de cooperação, que é o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (a partir de agora A.E.C.T.). Embora de carácter facultativo o A.E.C.T. é um importante instrumento de realização da cooperação territorial (e não transfronteiriça, note-se) que se coloca na disposição dos organismos de cooperação já existentes, com ou sem personalidade jurídica, ou até mesmo de entidades de natureza regional ou local que, não tendo constituído qualquer organismo de cooperação no âmbito do Convénio Luso-Espanhol, entendam útil constituir um A.E.C.T. com vista ao aproveitamento de fundos comunitários para a concepção e realização de concretos programas.

Importa dizer que o A.E.C.T. é o *canto de cisne da cooperação transfronteiriça* dentro do território da União. Na verdade, ao estabelecer que a cooperação deverá ser *territorial*, o Regulamento indica de forma clara que a União Europeia pretende aqui marcar o seu território, como um território unitário sem «fronteiras» internas de que possa resultar a possibilidade de cooperação transfronteiriça. Esta forma de cooperação tenderá a ficar reservada para a cooperação entre entes territoriais da União e entes territoriais de países que não integram o seu território, isto é, entes territoriais de países que não integram a União Europeia.

Podemos assim dizer que com este Regulamento a União Europeia afirma claramente que os entes territoriais dos países que o integram devem promover a *cooperação territorial* e não a cooperação transfronteiriça. Contudo, com a cautela política e a recorrente falta de transparência nas suas acções políticas que a União Europeia já nos habituou, em especial quando se trata de

*Entes públicos portugueses sujeitos da cooperação transfronteiriça...*

questões sobre a sua vocação federalista, o Regulamento não elimina a cooperação transfronteiriça, mas estimula a cooperação territorial através da disponibilização de fundos e da atribuição de personalidade jurídica aos A.E.C.T.'s. A prazo o recurso a esse Regulamento irá contribuir para a progressiva diminuição dos acordos de cooperação transfronteiriça e para a crescente dominância dos Agrupamentos Europeus, que, a prazo não muito longo, acabarão por se afirmar como os únicos organismos de cooperação no seio da União.

2. Em nossa opinião, o A.E.C.T. é antes de mais um instrumento com uma dupla dimensão, a saber: a regional e a local. Assim sendo, deverá ser utilizado para fins distintos, mas complementares pelas entidades ou autoridades territoriais que actualmente participam na cooperação transfronteiriça. Queremos com isso dizer que o A.E.C.T. pode ser criado por entidades regionais, como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e as Comunidades Autónomas espanholas para programas ou projectos de cooperação de âmbito regional que possam criar as condições indispensáveis à realização de projectos ou de programas de cooperação locais de um único ou mais organismos de cooperação. Por seu lado, esses organismos de cooperação de carácter local poderão entre si criar A.E.C.T. para a realização de programas ou projectos de dois ou mais organismos de cooperação local, isto é, aqueles projectos ou programas que só serão necessários e úteis se recobrirem um âmbito territorial mais amplo do que o de um único organismo de cooperação constituído com base no Tratado Luso-Espanhol.

Nesta perspectiva, somos de opinião que os A.E.C.T.'s, embora possam ser formados por entidades regionais ou locais que entre si não tenham constituído um organismo de cooperação com base no Tratado Luso-Espanhol, no momento presente e enquanto existirem organismos de cooperação transfronteiriça no seio da União, só poderão desenvolver todas as suas potencialidades e oferecer a sua máxima utilidade se forem preferencialmente criados por organismos de cooperação sem personalidade jurídica, já instituídos com base naquele Convénio Luso-Espanhol.

De qualquer forma, interessa desde já chamar a atenção para o facto de os A.E.C.T.'s, embora sejam figuras jurídicas distintas das consagradas pelo Tratado Luso-Espanhol, são obrigatoriamente entes com personalidade jurídica que, pelos seus fins, podem recobrir, sem conflitar, os vários domínios de cooperação dos organismos de cooperação previstos pelo aquele Tratado. O importante para se evitar conflitos entre os A.E.C.T.'s e os organismos de cooperação transfronteiriça é o modo como, na prática, vier a ser concebida e realizada juridicamente a articulação desses distintos entes. Entendemos assim que quer as regiões, quer as autarquias locais devem criar A.E.C.T.'s nos termos acima propostos, para através deles elaborar projectos e/ou programas de cooperação que pretendam realizar com o financiamento dos fundos europeus.

Os A.E.C.T.'s são instrumentos que, nesta fase inicial da sua afirmação, irão exigir, portanto, uma estreita colaboração entre os organismos de cooperação transfronteiriça da União Europeia.

Wladimir Brito

3. Vejamos agora mais de perto alguns aspectos do Regulamento do Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial<sup>15</sup> para melhor compreendermos os seus objectivos.

*a) Âmbito territorial*

Logo no seu artigo 1º nº 1 o Regulamento consagra de forma inequívoca que os A.E.C.T.'s só podem ser constituídos no espaço territorial da União Europeia. Desta disposição decorre que, ao contrário do que acontece com a Convenção-Quadro Europeia cujo âmbito territorial é o espaço de todos os países europeus que tenham subscrito a Convenção, o Regulamento A.E.C.T. só autoriza a criação desses organismos no quadro do território dos países da União Europeia.

*b) Objectivos*

O artigo 1º nº 2 estabelece como objectivos dos A.E.C.T.'s «facilitar e promover a cooperação territorial, transnacional e/ou inter-regional (...) entre os seus membros (...), exclusivamente no intuito de reforçar a coesão económica e social», no quadro da União Europeia, entenda-se. De acordo com esta disposição regulamentar esses organismos de cooperação não podem, estão mesmo impedidos de, promover a cooperação transfronteiriça, devendo dedicar-se exclusivamente à cooperação territorial no âmbito da União Europeia e entre entes públicos —Estados, regiões e municípios— dos países membros dessa União ou entre associações por estes constituídas.

Com estas disposições inaugurais, o Regulamento revela a sua filosofia base e anuncia uma nova forma de cooperação. Anuncia que a sua filosofia base é a de que nas fronteiras internas da União a cooperação por esta promovida e suportada económico-financeiramente tem de ser uma cooperação interterritorial, entendendo-se por esta a cooperação transnacional e/ou inter-regional, o que significa que se pretende estabelecer uma *cooperação inter-regional*, ou seja, entre entes públicos territoriais —duas ou mais regiões, dois ou mais municípios, uma ou mais região e um ou mais municípios, uma associação constituída por esses entes e um ou mais municípios ou regiões, etc.— de um mesmo país membro da União, *ou transnacional*, ou seja, entre essas mesmas entidades, mas agora, de dois ou mais Estados membros da União. Assim, com base nesse Regulamento não será possível, é mesmo proibido, criar A.E.C.T. entre entes públicos de um ou mais Estados membros da União com entes públicos de um ou mais Estados europeus que não sejam membros da União.

Com esta concepção restritiva do âmbito territorial da cooperação territorial, este Regulamento assinala que a União Europeia entende que não há, nem pode haver, no interior das suas fronteiras cooperação transfronteiriça, por entender que esta só é possível entre entes públicos de um Estado membro da União e de outro que não seja membro. Consagra-se assim, como dissemos na introdução, uma concepção federal da União, na exacta medida em que o Regulamento entende o território da União como a articulação numa unidade com-

*Entes públicos portugueses sujeitos da cooperação transfronteiriça...*

plexa de distintos espaços geo-políticos, no interior da qual as fronteiras deixaram de marcar soberanias, para assinalarem divisões político-administrativas da mesma entidade. Numa palavra, o Regulamento anuncia-nos a ideia de uma «Federação».

Faz-se notar que esta opção foi conscientemente tomada, como pode ver-se das propostas de alterações feitas pelo Conselho. Delas podemos realçar aquela que propõe a substituição da designação Agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça para Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial; de seguida, aquela outra que altera a definição de cooperação territorial para dela excluir a cooperação transfronteiriça.<sup>16</sup>

Com essa filosofia «federativa», o Regulamento organiza a cooperação, como uma cooperação territorial e nunca como uma cooperação transfronteiriça, posto que esta implica a ideia de fronteira como limite de soberanias. Em consonância com esta posição, a cooperação territorial deve, tem de, ser promovida por organismos de cooperação com personalidade jurídica, não podendo haver organismos sem essa personalidade. Assim, criado um A.E.C.T., este adquire personalidade jurídica no dia seguinte ao do seu registo ou publicação do seu estatuto —nº 3 do artigo 1º e nº 1 do artigo 5º—, sendo certo que goza da mais ampla capacidade jurídica —nº 4 o artigo 1º do Regulamento.

c) Tutela estatal de legalidade e de mérito dos AECT's

Diversas disposições regulamentares revelam uma forte preocupação com o controlo estatal dos A.E.C.T.'s. De facto, o artigo 3º impõe a cada ente público que pretenda integrar um A.E.C.T. a obrigação de comunicar previamente ao Estado essa sua intenção, notificando-o dela, e de aguardar o acordo ou a autorização estatal para o efeito; de seguida, a alteração do Estatuto do A.E.C.T. também tem obrigatoriamente de ser comunicada ao Estado e só pode ser efectuada após a aprovação estatal —cf. artigo 4º, nº 2 e, ainda, o artigo 2º nº 3. Também, por força do artigo 6º do Regulamento, cabe ao Estado organizar e controlar a gestão dos fundos públicos pelos A.E.C.T.'s. Finalmente pode um Estado membro proibir a actividade no seu território dum A.E.C.T. sempre que entenda que este exerce actividade em matéria de saúde pública, segurança, ou moralidade pública contrária à sua ordem jurídica —cf. Artigo 13º— ou, para usarmos a formulação dessa ideia feita neste artigo, «que viole as disposições de ordem pública, segurança pública, saúde pública ou moralidade pública de um Estado-Membro, ou que viole o interesse público de um Estado-Membro».

### 3. EM CONCLUSÃO

Este novo instrumento jurídico da União Europeia que, em nossa opinião, tem objectivos mais restritos do que os da Convenção-Quadro Europeia, é o primeiro passo para a eliminação da cooperação transfronteiriça entre entes públicos da União Europeia, o que irá ter como consequência uma hermenêutica

Wladimir Brito

daquela Convenção que a projecta para as fronteiras externas da União. Por outro lado, o facto de o organismo que ele institui passar a ser o único ou, pelo menos, o principal, através do qual se torna possível o financiamento por fundos europeus de projectos e de programas comuns a vários entes públicos territoriais pela força desse financiamento irá sufocar progressivamente a vontade de criação de novos organismos de cooperação transfronteiriça ao mesmo tempo que contribuirá para o progressivo definhamento dos que já existem, na medida em que, podendo contribuir para o condicionamento de financiamento, passa a ser um factor desmotivador ou, até mesmo, paralizador da realização de actividades pelos organismos de cooperação transfronteiriça.

Podemos assim dizer que a União Europeia com este Regulamento abre uma nova via de cooperação interna, que seria bem melhor se os seus objectivos fossem mais amplos. Contudo, estamos seguros que, após a avaliação do impacto efectivo desses Agrupamentos na organização da cooperação territorial no seio da União, a própria prática levará os entes públicos a reivindicarem o alargamento dos objectivos, nomeadamente, o do financiamento dos projectos e programas de cooperação transfronteiriça entre entes públicos dos Estados-Membros da União e entes públicos de países de outros Estados.

## NOTAS

1. Nesse sentido, WLADIMIR BRITO, *Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p<sup>a</sup> 331.

2. Esclarece-se que essa Convenção foi aprovada, para ratificação, por Decreto do Governo n<sup>o</sup> 29/87 de em 13 de agosto, e, em 10 de Janeiro de 1989, o instrumento de ratificação foi depositado no Secretariado do Conselho da Europa. Só em 11 de abril de 1989 é que essa Convenção entrou em vigor em Portugal. Por seu lado, o Reino de Espanha ratificou a Convenção em 29 de agosto de 1990 —cfr. Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros publicado na I Série do Diário da República n<sup>o</sup> 228, em 2 de Outubro de 1990.

3. Não interessa discutir no âmbito deste trabalho o reconhecimento da subjectividade internacional dessas colectividades, mas sempre interessa esclarecer que é dominante a doutrina, em que militamos, que não lhes reconhece personalidade jurídico-internacional, logo que lhes nega subjectividade jurídico-internacional, embora reconhecendo que podem ser sujeitos da cooperação transfronteiriça. Para maior esclarecimento, veja-se, por todos Wladimir Brito, *Ob<sup>a</sup> cit<sup>a</sup>*, p<sup>a</sup> 294 e segs., António Marcello Calamia, *Sul Ruollo degli Enti Territoriali Minori in Matéria Internazionale: La Convenzione Transfrontaliera del 21 de Magio 1980*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, Anno XVI, n<sup>o</sup> 4, e Manuel Perez Gonzalez, *Relaciones Institucionales en Cooperación Transfronteiriça. Visión Global desde el Punto de Vista de la Legislación Española*, in *Galicia e a Región Norte de Portugal ante 1992*, Primeiras Xornadas Técnicas, ed. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1989.

4. WLADIMIR BRITO, *Ob<sup>a</sup> cit<sup>a</sup>*, p<sup>a</sup> 349.

5. Para maior desenvolvimento, veja-se Jorge PUEYO LOSA, Maria Teresa PONTE IGLESIAS, WLADIMIR BRITO e Nuno VENADE, *El Regime Jurídico de la Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa entre Entidades y Instâncias Territoriales a la Luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre la Cooperación Transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Ed. Xunta da Galicia e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional da Região Norte, Santiago de Com-

*Entes públicos portugueses sujeitos da cooperação transfronteiriça...*

postela/Braga, 2004, p<sup>a</sup> 58 e segs.

6. Para maior desenvolvimento, veja-se WLADIMIR BRITO, Portugal y la Cooperación Transfronteiriça: Algunos Problemas Jurídicos, in Enrique J. Martínez Pérez (Coord.), La Adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas, Valladolid, 2006, p<sup>a</sup> 89 e segs.

7. JOÃO CAUPERS, A Administração Periférica do Estado, Ed. Editorial Notícias, Lisboa, 1994, p<sup>a</sup> 448 e segs.

8. O que é expressamente confirmado pelo n<sup>o</sup> 2 do artigo 1<sup>o</sup> do Decreto-Lei 104/2003, de 23 de maio, quando aí se diz que «As CCDR são serviços desconcentrados do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente (MCOTA), dotados de autonomia administrativa e financeira (...)».

9. Sobre os consórcios veja-se, entre nós, Vital Moreira, Administração Autónoma e Associações Públicas, Ed. Coimbra Editora, Coimbra, 1997, p<sup>a</sup> 360.

10. As atribuições e competências estão consagradas:

a) No Decreto-Lei 104/2003, de 23 de maio, para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, onde essa matéria é regulada no artigo 4<sup>o</sup>;

b) Na Lei 169/99, de 18 de Setembro, para os Municípios, que no seu artigo 53<sup>o</sup> determina a competência da Assembleia Municipal e no seu artigo 64<sup>o</sup> a da Câmara Municipal;

c) Na Lei 10/2003, de 13 de maio, para as Áreas Metropolitanas, consagrando o artigo 16<sup>o</sup> a competência da Assembleia e o artigo 18 a da Junta da Grande Área Metropolitana e da Comunidade Urbana;

d) Na Lei 11/2003, de 13 de maio para as Comunidades Intermunicipais, que no seu artigo 11<sup>o</sup> enumera as competência da Assembleia Intermunicipal e o artigo a da Conselho Directivo.

11. Artigo 2<sup>o</sup> da Lei 10/2003, de 13 de maio.

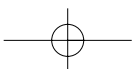
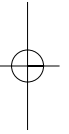
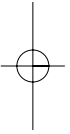
12. Artigo 3<sup>o</sup> da citada Lei 10/2003.

13. Cfr. n<sup>o</sup> 1, alínea b) do n<sup>o</sup> 2 do artigo 1<sup>o</sup> da Lei 11/2003, cit<sup>a</sup>.

14. Sobre a Cooperação Territorial e/ou Transfronteiriça no âmbito da União Europeia, veja-se, por todos, em Enrique J. Martínez Pérez (Coord.), La Adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas, Valladolid, 2006, em especial, Alberto Herrero de la Fuente, La Evolución del Marco Jurídico de la Cooperación Transfronteriza en Europa, in La Adaptación de los Organismos, p<sup>a</sup> 30 e segs, Sergio Slainas Alcega, Las Relaciones de la Unión Europea con su Periferia. La Política de Vecindad, con Especial Atención al Papel de la Cooperación Transfronteriza, in La Adaptación de los Organismos cit<sup>o</sup>, p<sup>a</sup> 147 e segs., e Henrique J. Martínez Pérez, La Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza, in La Adaptación de los Organismos cit<sup>o</sup> p<sup>a</sup> 199 e segs.

15. Veja-se ainda o estudo de Nuno VENADE, Os Agrupamentos Europeus de Cooperação Transfronteiriça: Novo Instrumento Jurídico de Cooperação entre Entidades Regionais e Locais na União Europeia, in Luís Domingues (Coord.), Europa e a Cooperação Transfronteiriça, Ed. Eixo Atlântico, Vigo, 2006.

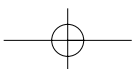
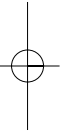
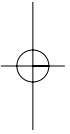
16. Ver Nota Explicativa do Conselho, in Doc. 9062/06, ADD 1.





## PARTE IV

# PRESUPUESTOS PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y ALGUNAS MATERIAS PRIORITARIAS



## Capítulo XII

# **RELAÇÕES ECONOMICAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO SUDOESTE DA PENÍNSULA IBÉRICA<sup>1</sup>**

*António Covas*

### **1. INTRODUÇÃO: A FRONTEIRA LUSO-ESPANHOLA NO SUDOESTE DA PENÍNSULA**

A história longa do sudoeste peninsular mostra-nos como os territórios têm ciclos de vida com intensidades ocupacionais muito diferenciadas. Deste ponto de vista, enquanto elemento integrante de vários impérios, a rede fluvial do sudoeste peninsular foi, por exemplo, mais linha de conexão do que linha de demarcação. Em conjunto e em conjugação com a exploração mineira. A investigação histórica e arqueológica pode, ainda, ensinar-nos muito a este propósito. Esta simples referência histórica serve, por um lado, para afastar ou minorar os determinismos regionais e, por outro, para ilustrar como o tempo presente, pleno de possibilidades, pode desencadear um novo renascimento se, para tanto, a inteligência, a imaginação e a iniciativa (os três i do factor imaterial) puderem ser mobilizadas para o efeito. Sim, porque os factores materiais estão hoje disponíveis, a bom preço, e atravessam a fronteira sem qualquer dificuldade.

Mais próximos de nós, os Estados-nacionais substituíram os impérios e a linha de fronteira passou a ser mais linha de demarcação do que linha de conexão. A fronteira luso-espanhola é exemplar quanto às razões de Estado, isto é, à forma como se esvaziam territórios e se cria terra de ninguém. Esta é a história de, praticamente, todo o século vinte português. A defesa do regime em vez do bem-estar das populações.

*António Covas*

Este enfoque histórico parece-me essencial para perceber o atraso sócio-estrutural e o grau de dificuldade das nossas regiões fronteiriças, ainda hoje, sobretudo se pensarmos no esforço persistente de desenvolvimento que é necessário empreender para as desencravar, por um lado, e fazê-las convergir, por outro. Este sub-desenvolvimento acumulado faz com que as nossas regiões de fronteira apresentem um elevado custo de oportunidade, sobretudo, quando comparado com a dinâmica de outras regiões, vizinhas ou não. Neste contexto de aceleração das dinâmicas territoriais, ficamos, por vezes, com a amarga sensação de que estamos a empreender um esforço inglório de aproximação e convergência, na exacta medida em que as estratégias de desenvolvimento regional, ou a sua ausência, insistem em privilegiar instrumentos e intervenções de um outro tempo histórico. O caso do sudoeste peninsular não é, sequer, dos mais graves, pois, mal ou bem, há um sector-motor, o turismo, que tem condições para arrastar o resto da região transfronteiriça.

Seja como for, é fundamental perceber qual a escala que uma região como o Algarve é capaz de defender e promover, sendo certo que a região, para conseguir essa escala, precisa de se projectar no exterior e, em primeira instância, no espaço transfronteiriço do vizinho andaluz que, por sorte a nossa, tem um potencial de crescimento e atracção que é um invejável benefício de contexto para o desenvolvimento da região algarvia.

Todavia, se tudo pode ser concebido, nada parece estar garantido. As assimetrias entre as duas regiões de fronteira são um aviso à navegação.

## **2. O QUADRO BÁSICO DE REFERÊNCIA DAS RELAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS**

O quadro geral das relações transfronteiriças depende, em linha directa, do comportamento das variáveis macroeconómicas e mesoeconómicas. Apesar de ser difícil obter evidência estatística relevante para o relacionamento bilateral entre as regiões do Algarve e Andaluzia, é possível esboçar as tendências de fundo desse relacionamento e, ao mesmo tempo, fazer bom uso dos sinais que nos chegam por via das mais variadas fontes, desde as jornalísticas até aos contactos directos com os informantes locais.

Começamos este capítulo com uma referência breve ao quadro básico da região algarvia, prosseguimos com a economia das relações transfronteiriças, nas dimensões macro e meso, e terminamos com uma dúvida existencial que está no cerne da relação entre as duas regiões, a saber, é ou não possível uma relação pacífica, equilibrada e mutuamente vantajosa entre duas regiões que apresentam tantas assimetrias de escala, estrutura, organização e funcionamento?

### **2.1. O quadro básico de referência**

*Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península Ibérica*

O quadro básico de referência da região algarvia é conhecido e pode ser descrito da seguinte forma:

- a) o Algarve é pouco «stock» e muito fluxo populacional;
- b) o Algarve está perigosamente dependente da mono-indústria turística;
- c) o Algarve apresenta graves assimetrias internas;
- d) o Algarve apresenta uma base produtiva cada vez mais estreita;
- e) o Algarve desenvolve uma terciarização pouco sofisticada;
- f) o Algarve é cada vez mais um corredor de atravessamento no arco atlântico e no mediterrâneo ocidental;
- g) o Algarve lida com dificuldade com os seus recursos naturais;
- h) o Algarve tem uma baixa dotação de factores imateriais;
- i) o Algarve não tem uma cooperação estruturante com o vizinho espanhol;
- j) o Algarve não tem um desígnio político regional.

Deve dizer-se, a propósito, que o vizinho espanhol tem uma estrutura de problemas similar, mas apresenta uma vantagem comparativa superior dos seus factores e produtos, não apenas por razões de economicidade de custos (que não exclui, porém, deslocalizações recentes para o norte de África) mas, essencialmente, por razões de natureza comercial por via do «marketing» territorial e de uma política agressiva de marcas comerciais das suas empresas. Dito de outro modo, a Andaluzia e a Espanha, em geral, tratam o Algarve e Portugal, como uma longa extensão comercial, um arco mediterrânico-atlântico que se estende do mediterrâneo ocidental até ao norte de Portugal e Galiza. Quanto ao resto, as duas regiões de fronteira e os respectivos litorais tratam mal as suas regiões interiores, isto é, as sub-regiões da serra de Huelva e o Caldeirão algarvio, sendo certo que a comunidade andaluza redistribui internamente muito mais do que a região do Algarve, em especial, devido a uma rede urbana mais equilibrada. No que diz respeito à fronteira natural do Guadiana, esperemos que ela não se torne no principal foco de contencioso transfronteiriço, por razões que se prendem com a gestão da bacia hidrográfica, com prejuízo eventual para o desenvolvimento de todo o Baixo Guadiana e, correlativamente, para a economia da cooperação transfronteiriça. Trataremos alguns destes pontos mais adiante.

## 2.2. A economia das relações transfronteiriças

O pedido de adesão às Comunidades Europeias, formulado pelos dois países ibéricos nos anos setenta, criou grandes expectativas quanto aos efeitos positivos que produziria sobre a modernização da economia e da sociedade peninsulares. A reforma da política estrutural europeia nos finais dos anos oitenta, assente no princípio da programação plurianual e na figura dos quadros comunitários de apoio, consolidou essas expectativas e proporcionou aos dois países um ciclo longo de crescimento económico, cujas diferentes fases não

António Covas

estão, porém, sintonizadas no tempo e no espaço. Esta falta de sintonia das fases dos dois ciclos económicos acontece ao mesmo tempo que se aprofunda e consolida a integração comercial. Utilizando as palavras do Prof. Juan Velardes Fuertes (2003), que *estranha divergência ou os desencontros e encontros das economias portuguesa e espanhola!*

### 2.2.1. A macroeconomia dos dois países ibéricos

O facto mais surpreendente revelado pelas estatísticas regionais publicadas pelos serviços do Eurostat (NutsII, EU 25=100) é a «ilha de competitividade» que constitui o Algarve, rodeada por «regiões de convergência» em que se constituem as comunidades da Andaluzia e da Extremadura e a região do Alentejo. Este facto estatístico é economicamente muito relevante e já influenciou, de forma decisiva, a elaboração dos Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QREN) para o próximo período de programação plurianual 2007-2013, o que, no caso particular do Algarve, se traduz por uma redução substancial dos apoios públicos ao investimento público e privado. A situação especial do Algarve mereceu o estatuto de região em regime de «*phasing out*», devido, justamente, ao efeito de «enriquecimento estatístico» provocado pela adesão dos países do leste europeu. O facto é tanto mais surpreendente quanto a observação sócio-económica e empresarial da realidade concreta das regiões de fronteira parece desmentir esta realidade estatística. Neste contexto, acresce o excelente desempenho macroeconómico da economia espanhola, com superávit orçamental, que autoriza um esforço de redistribuição interregional em benefício das regiões de convergência, o que não se afigura possível no caso português. Este contexto ibérico e europeu cria, de algum modo, uma situação embaraçosa para Portugal e para as suas regiões e, do mesmo modo, perturba o relacionamento transfronteiriço que se deseja saudável e equilibrado.

Do que se disse, decorre que é preciso distinguir a macroeconomia das relações ibéricas, da mesoeconomia das relações transfronteiriças e da microeconomia das relações empresariais. Como é óbvio, há interdependências evidentes entre os três níveis mas, também, autonomia relativa de cada um deles.

No plano macroeconómico, as duas economias têm estado em contra-ciclo ou, mais propriamente, em momentos desfasados dos seus ciclos económicos. Por exemplo, o ciclo de expansão espanhol (1993-2007) pode ser assim caracterizado:

- mais emprego do que produtividade;
- mais procura interna do que exportação;
- mais bens não-transacionáveis do que transacionáveis;
- mais crédito (endividamento) do que poupança (taxas de juro negativas);
- mais inflação e menos competitividade;
- mais défice externo e menos défice orçamental.

*Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península Ibérica*

Neste período, a economia espanhola revela sinais de sobreaquecimento a partir de 2004/2005, com o défice externo corrente a atingir valores recordes de 9% do PIB. Não obstante estes sinais de sobreaquecimento, tudo leva a crer que se assistirá a uma aterragem suave da procura interna, a um reajustamento gradual no mercado imobiliário e, se necessário, a uma utilização do superávit orçamental para acorrer às dificuldades mais gravosas.

Não obstante esta fase longa de expansão, permanecem alguns desequilíbrios básicos que têm a ver com a relação entre custos unitários do trabalho, produtividade e inflação. Mais uma vez, o elevado défice externo corrente revela que os custos unitários de trabalho estão acima da produtividade (apesar do contributo que a imigração tem dado para o abaixamento dos custos salariais) e que a inflação, pressionada pela procura interna, está na origem de sucessivas quebras de competitividade e quotas de mercado.

Por sua vez, o ciclo económico português tem uma fase de expansão entre 1985 e 1993, quando a economia espanhola está em plena fase de ajustamento, sofre uma primeira crise em 1993/94 e retoma novamente entre 1995 e 1998 para entrar em longa recessão entre 1999 e 2007.

Entre 1996 e 2006 a economia espanhola cresce a uma taxa média anual superior a 3,5% e a portuguesa a uma taxa de 1,7% (segundo dados do FMI). Acresce que a economia portuguesa não tem a dimensão do mercado interno espanhol (6 a 7 vezes mais pequeno) nem tem a margem de liberdade do orçamento espanhol, já que partiu de um défice orçamental excessivo de 6% e está em processo de ajustamento até 2009.

Seja como for, é importante recordar o esforço de convergência económica já conseguido pela economia portuguesa que, em sucessivos ciclos veio recuperando terreno face ao vizinho espanhol. O quadro nº 1 revela bem este esforço longo de convergência que só no último período diverge mais claramente (entre 1999-2007).

**Quadro nº 1.** Épocas de convergência do encontro das economias portuguesa e espanhola

%	Espanha	Portugal	Port./Esp.
1960-1975	2,01	1,87	- 0,14
1975-1985	-1,11	0,00	1,12
1985-1995	0,94	3,04	2,08
1995-2003	0,63	0,62	- 0,01
1960-1095	0,75	1,12	0,36
1985-2003	0,79	1,82	1,03

Fonte: Posfácio de João César das Neves ao livro de Juan Velarde Fuertes (2003), *A estranha divergência: desencontros e encontro das economias portuguesa e espanhola*, pp. 151.

Em resumo, de um ponto de vista macroeconómico, no final desta década, a economia espanhola, mesmo com ajustamento nos últimos anos da década, terá crescido a uma taxa média anual de 3% enquanto a economia portuguesa

António Covas

terá crescido a uma taxa de 1%, correndo mesmo o risco de chegar a 2008/2009 com um PIB per capita em paridades de poder de compra de 63,5% da média da União a 15, o que compara com o valor de 63,3% em 1973 (previsões de Outono da Comissão Europeia 2006). Num período de mais de 30 anos o esforço de convergência estaria reduzido a 0,2% (63,5-63,3) (Quadro nº 2).

**Quadro nº 2.** Evolução da situação regional – Índices de PIB pc (ppc) 1983-2003

Regiões	1983 (UE 15=100)	1993 (UE 15=100)	2003 (UE 25=100)
Extremadura	43,0	55,0	63,8
Andaluzia	55,0	58,0	74,1
Alentejo	45,0	42,0	66,4
Algarve	50,0	59,0	78,7
Portugal	55,1	68,2	72,9
Espanha	70,5	77,8	97,4

Fonte: Comissão Europeia

Nota 1: Os valores de 2003 estão sobrevalorizados devido ao efeito estatístico da UE 25.

Nota 2: Em 1973 o PIB pc em Portugal era de 63,3.

Nota 3: A previsão da Comissão Europeia para 2006 é de 64,8.

Nota 4: A estimativa da Comissão Europeia para 2008 é de 63,5.

Dada a forte interdependência das duas economias ibéricas, esta previsão está em boa parte dependente do comportamento da economia espanhola, pois se se verificar um arrefecimento brusco e prolongado as exportações portuguesas serão imediatamente afectadas, as exportações espanholas serão direccionadas para o mercado português, e o movimento pendular de trabalhadores portugueses que, cada vez mais, atravessa as fronteiras para trabalhar no país vizinho será, igualmente, afectado pelo arrefecimento do mercado interno espanhol. Seja como for, e apesar do ajustamento, o ano de 2007 é ainda favorável à economia espanhola, mas os sinais de crise já se fazem notar (Quadro nº 3).

**Quadro nº 3.** Macro-economia dos países ibéricos (variação em 2007)

Indicadores	Portugal	Espanha
PIB	1,8	3,6
Inflação	2,1	2,6
Desemprego	7,5	7,8
Emprego	1,0	2,7
Procura Interna	1,0	4,3
Produtividade	0,9	0,4
Custos do trabalho	1,9	2,5
Balança Corrente	-9,1	-9,4

Fonte: Comissão Europeia e Programas de Estabilidade, 2006/2007.



*Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península Ibérica*

### 2.2.2. A mesoeconomia das relações transfronteiriças

Esta longa introdução macroeconómica serve para dizer que não há boas relações interregionais e transfronteiriças se não houver uma saudável e estabilizada situação macroeconómica. Se aumentam os desequilíbrios internos, dificilmente se poderá programar um bom relacionamento transfronteiriço, isto é, o desequilíbrio interno acabará por se repercutir numa desigual e incomodativa relação transfronteiriça. Se a esta realidade, adicionarmos uma assimetria de facto (a dimensão das duas regiões) e de direito (o estatuto político-administrativo das duas regiões) teremos reunidas as condições-base de partida para a cooperação transfronteiriça entre duas regiões como é o caso do Algarve e da Andaluzia.

Vejamos, de seguida, as estatísticas regionais de base que foi possível obter com a informação disponível (Quadro nº 4).

**Quadro nº 4.** Síntese das assimetrias Algarve – Andaluzia

Indicadores	Algarve	Andaluzia
1. Dimensão física	5000 km <sup>2</sup>	87.600 km <sup>2</sup>
2. Dimensão populacional	405.000 hab.	7.500.000 hab.
3. Níveis de ensino (5-6)	9,1%	16,2%
4. PIB pc (ppc)	17.106 €	16.107 €
5. Índice de PIB pc (ppc)	78.7	74.1
6. Produtividade	27.632_	37.290
7. Taxa de desemprego	5,5%	17,1%
8. Emprego (I+II)	27,8%	35,1%
9. SAU/ por exploração	7,2 ha	17,5 ha
10. Agricultores + 55 anos	80%	55%
11. Despesas em IDT	0,35% do PIB	0,78% do PIB
12. Despesa IDT empresas	6,4%	38,1%
13. Rec. Hum. em IDT	0,39% Pop. Act.	5,1% Pop. Act.
14. Emprego Hi-Tecnolog.	5,1%	10,2%

Fonte: Várias.

A partir dos valores do PIB pc em paridades de poder de compra pode estabelecer-se um *ranking* das regiões em análise e a sua evolução ao longo de 20 anos entre 1983-2003 (Quadro nº 5).

António Covas

**Quadro nº 5. Evolução da situação regional – Índices de PIB pc (ppc) 1983-2003**

Regiões	1983 (EU 15=100)	1993 (EU 15=100)	2003 (EU 25=100)
Extremadura	43,0	55,0	63,8
Andaluzia	55,0	58,0	74,1
Alentejo	45,0	42,0	66,4
Algarve	50,0	59,0	78,7
Portugal	55,1	68,2	72,9
Espanha	70,5	77,8	97,4

Fonte: Comissão Europeia

Nota 1: Os valores de 2003 estão sobrevalorizados devido ao efeito estatístico da UE 25.

Nota 2: Em 1973 o PIB pc em Portugal era de 63,3.

Nota 3: A previsão da Comissão Europeia para 2006 é de 64,8.

Nota 4: A estimativa da Comissão Europeia para 2008 é de 63,5.

A partir do Quadro nº 5 pode estabelecer-se uma tabela comparativa da situação regional em 2003 com referência aos principais níveis do PIB pc (Quadro nº 6).

**Quadro nº 6. Comparação regional em 2003 (EU 25=100)**

Espanha	nº de regiões	Portugal	nº de regiões
1. Acima de 97,4 <sup>1</sup>	9	1. Acima de 72,9 <sup>1</sup>	3
2. Acima de 75,0 <sup>2</sup>	17	2. Acima de 75,0 <sup>2</sup>	3
3. Acima de 100	7	3. Acima de 100	1
4. Abaixo de 75	2 <sup>3</sup>	4. Abaixo de 75	4 <sup>4</sup>
Total das regiões	19	Total de regiões	7

Fonte: cálculos próprios.

1. Médias nacionais.

2. Limiar que define as regiões de convergência (antigas objectivo 1)

3. Extremadura e Andaluzia.

4. Alentejo, Centro, Norte, Açores.

Perante estes números estamos confrontados com uma situação deveras paradoxal. De um lado, a pujante economia espanhola, oitava no *ranking* mundial, de outro lado, duas comunidades autónomas (Extremadura e Andaluzia) que apresentam índices de riqueza «estatística» inferiores à região portuguesa do Algarve, mas «sinais exteriores de riqueza» claramente superiores.

Vejamos mais uma vez os factos (Ver Quadro nº 1). Estamos a comparar duas regiões (Algarve e Andaluzia) que são dificilmente comparáveis na sua escala, estrutura, organização e funcionamento. Digamos que, neste contexto, o Algarve compara muito melhor com a província de Huelva do que com a comunidade da Andaluzia. Nos últimos 20 anos de integração europeia aumentaram as desigualdades entre o litoral e o interior do país. Como já referimos, não se pode dizer que haja um mercado e uma economia transfronteiriças, pois

*Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península Ibérica*

2/3 da economia portuguesa concentra-se numa faixa litoral, oeste e sul, que ocupa pouco mais de 25% do território. Esta faixa constitui, verdadeiramente, o mercado transfronteiriço para o vizinho espanhol. Acresce que, no caso do Algarve, este mercado depende directa e «perigosamente» da monocultura turística que concorre com a indústria turística do sul da Andaluzia.

Vejam, então uma síntese da mesoeconomia transfronteiriça:

- o Algarve tem uma população menor do que a cidade de Sevilha;
- o Algarve tem uma área 17 vezes inferior à Andaluzia;
- os indicadores relativos à sociedade da informação e do conhecimento são todos favoráveis à Andaluzia;
- a Andaluzia tem uma actividade agro-industrial muito significativa enquanto o Algarve depende em quase 80% do sector terciário;
- a dimensão das explorações andaluzes é mais do dobro das algarvias e os empresários agrícolas são muito jovens comparados com os agricultores algarvios;
- a produtividade por pessoa empregada é muito superior na comunidade andaluza;
- o PIB p/ capita das duas regiões na UE 25 é muito semelhante;
- a taxa de desemprego na Andaluzia é três vezes superior à Algarvia;
- a monocultura turística gerou um profundo desequilíbrio nos mercados de trabalho das duas regiões;
- as duas regiões estão profundamente desequilibradas no seu interior;
- a edificação dispersa (principal problema do ordenamento do território) e o envelhecimento da população inviabilizaram uma boa parte das explorações agrícolas tradicionais do Algarve;
- o afunilamento da base produtiva deixa o Algarve à mercê de um choque assimétrico como seja o caso de um derramamento petrolífero ao largo da sua costa;
- a falta de diversificação da base produtiva do Algarve não permitiu criar uma rede de PME's viradas para a actividade exportadora;
- a região do Algarve é cada vez mais uma região consumidora, importadora, energética e com um grave problema de recursos hídricos por resolver no próximo futuro.

Em resumo, o que se observa é, de facto, uma economia interfronteiriça mais do que uma economia transfronteiriça. É certo que a antiga economia de fronteira deu lugar a uma nova economia de proximidade. Isto nota-se não apenas no comércio de proximidade, mas, também, nos movimentos pendulares de trabalhadores transfronteiriços e de turistas de fim-de-semana. Entretanto, quer os programas operacionais regionais quer os programas de iniciativa comunitária (EQUAL e INTERREG) foram incapazes de promover uma verdadeira integração económica das duas regiões. Resta o valor simbólico da cooperação institucional, que é significativa mas insuficiente para ultrapassar a simples economia de vizinhança.

*António Covas*

Tudo o que dissemos pode configurar uma relação assimétrica de tal modo desigual que pode transformar o relacionamento transfronteiriço num verdadeiro equívoco, ao sabor de algumas operações de marketing institucional e político.

A mesoeconomia das duas regiões fronteiriças diz-nos que, uma década de crescimento sustentado deveria ter permitido, no caso do Algarve, conduzir uma política regional mais multiforme e diversificada, internamente e externamente. Assim não aconteceu, a região prosseguiu a sua estratégia (uma não-estratégia) de crescimento desequilibrante, internamente e na sua relação com o vizinho espanhol. Ao privilegiar uma actividade de fluxo como o turismo, o Algarve fica sujeito à ocorrência de choques assimétricos, mais ou menos repentinos, assim como às flutuações sazonais de todas as actividades adjacentes ao turismo. Esta cultura empresarial tem retorno rápido mas não resolve nenhum problema substantivo do relacionamento transfronteiriço que, logo à partida, já é desproporcionado.

Do que se disse decorre que não houve planeamento e prospectiva para programar e aplicar um fluxo contínuo de meios a uma escala suficientemente elevada, regional e interregional, que não fosse um mero somatório de miniplanos municipais ou de investimentos públicos dispersos, sem uma lógica de conjunto bem articulada. Com efeito, os quadros comunitários de apoio praticamente não comunicaram entre si, sendo necessária a intervenção da União com programas próprios para a cooperação transfronteiriça, sendo que, neste caso, se cometeram os mesmos erros de renacionalização e excesso de municipalização da despesa pública, quantas vezes com a cumplicidade de ambas as administrações.

Todavia, no lado espanhol, os factos confirmam um modelo de desenvolvimento aparentemente mais consistente. Em primeiro lugar, um período mais duradouro de harmonização e convergência que foi prosseguido até hoje (Portugal diverge desde 1998/99). Em segundo lugar, um crescimento menos desequilibrante devido ao maior contrapeso da rede urbana. Em terceiro lugar, as políticas regionais de perequação conduzidas pelas Comunidades Autónomas. Por último, o factor mais decisivo, qual seja, o reinvestimento regional das poupanças regionais que estimula a iniciativa empresarial e diversifica a base produtiva, local e multilocal. Poderíamos, ainda, acrescentar a «turistificação tardia» do litoral da província de Huelva, com uma oferta mais diferenciada do produto turístico, que não deixará de se repercutir sobre a evolução próxima do modelo turístico algarvio.

Em resumo, a macroeconomia e a mesoeconomia espanholas, de 1986 para cá, são claramente favoráveis ao nosso vizinho e este facto reflecte-se, obviamente, na qualidade dos desempenhos microeconómicos e empresariais.

### **2.3. O equívoco da cooperação transfronteiriça**

Não obstante tudo o que atrás se disse, uma dúvida permanece: os inte-

*Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península Ibérica*

resses comuns, ou em comum, entre a região do Algarve e a região da Andaluzia, ou da província de Huelva, são económica e politicamente relevantes e, por isso, são de molde a mobilizar, efectivamente, os empresários de ambos os lados da fronteira?

As dúvidas parecem-me legítimas por várias razões. Em primeiro lugar, não existe um interesse algarvio objectivamente percebido e claramente expreso. Quer dizer, não há um interlocutor autorizado e competente para «cumprir a cooperação transfronteiriça».

Em segundo lugar, a cooperação só acontece se a reciprocidade for efectiva, isto é, se ambos os parceiros ganham realmente com a cooperação. A dimensão dos empresários e das empresas algarvias e onubienses coloca a cooperação num patamar baixo que quase não justifica os custos de transacção envolvidos.

Em terceiro lugar, o próprio conceito de fronteira deixou praticamente de existir e reveste, cada vez mais, um carácter puramente simbólico. De facto, a fronteira deixou de ser uma linha para se transformar num ponto, um ponto de aglomeração, é certo, mas com menor efeito de polarização. Dada a pouca profundidade do nosso país, é obvio que a fronteira natural se tenha deslocado para o litoral português.

Em quarto lugar, devido à contiguidade geográfica, é pouco provável que aconteçam implantações produtivas de Huelva no Algarve ou vice-versa. A menos que factores de natureza imobiliária ou fiscal sejam, para tal, um motivo suficiente. Estes movimentos, de resto, já acontecem. Aliás, a facilidade com que os transportadores espanhóis registam as suas viaturas no lado português, sem nunca operarem em Portugal, é um exemplo ilustrativo dos «efeitos oportunistas» das transacções transfronteiriças. O mesmo se diga em relação aos empresários portugueses que querem transferir a sua sede fiscal para o «outro lado da fronteira».

Em último lugar, a economia transfronteiriça forma-se e afirma-se com projectos e capitais transfronteiriços. Pode, pois, perguntar-se quais os exemplos bem sucedidos desta associação nos últimos 20 anos de integração europeia entre empresários algarvios e andaluzes ou onubienses? (os investimentos de empresários de Sevilha, Córdova e Marbelha, no Alentejo e no Algarve dizem respeito a capitais maioritariamente espanhóis e não a capitais transfronteiriços).

### **3. ESCALA TERRITORIAL E DINÂMICAS DIFERENCIAIS NO SUDESTE PENINSULAR**

O ponto anterior deixou-nos com uma interrogação ameaçadora: será a cooperação transfronteiriça um equívoco alimentado pelos parceiros mais pobres ou mais frágeis, que dela necessitam para aprovar ou prolongar projectos de baixo retorno e reduzido efeito multiplicador?

Dada a pequena dimensão das empresas regionais parece aceitável admitir-

António Covas

se que os custos de transacção de um projecto transfronteiriço são percebidos como superiores aos benefícios daí decorrentes. A relação entre escala territorial, mercado interno e dinâmica empresarial ajuda-nos a perceber a importância vital da cooperação empresarial na redução dos custos de transacção.

### 3.1. Escala, autonomia e projecção regional

Há um ponto prévio a esta relação entre escala, autonomia e projecção regional, a saber: sem cooperação empresarial doméstica dificilmente se conseguirá cooperação empresarial transfronteiriça, tanto mais quanto a primeira ajudará a resolver alguns custos de contexto ou transacção associados à segunda.

Os princípios básicos da cooperação empresarial estão bem estabelecidos e relembram-se aqui de forma breve (Alfonso Vargas Sanchez, *O Algarve, a província de Huelva e a cooperação empresarial*, 2002, 10 pp, policopiado):

- a) a cooperação permite estabelecer uma forma de organização partilhada, com operações realizadas apenas numa das partes, a obtenção de escala funcional;
- b) a cooperação reduz o tempo necessário para lançar um novo produto ou iniciar um novo processo e acelera a aprendizagem;
- c) a cooperação reparte os riscos bem como os benefícios;
- d) a cooperação desenvolve a inovação porque incentiva a procurar soluções originais para os novos problemas, promovendo o «upgrading» tecnológico;
- e) a cooperação é uma boa opção para trabalhar em mercados diferentes através da troca de experiências, ganha quota de mercado;
- f) a cooperação proporciona a estabilidade necessária para desenvolver uma política de expansão, complementar recursos escassos;
- g) a cooperação permite desenvolver as melhores práticas e nessa medida ajuda a eliminar as ineficiências do parceiro.

Existem, obviamente, alguns custos de transacção:

- a) o sacrifício de uma parte da autonomia de decisão;
- b) o dispêndio de tempo e recursos para as tarefas de coordenação;
- c) o risco de uma negociação permanente;
- d) o risco ou a suspeita de concorrência acrescida por parte do parceiro;
- e) a falta de cumprimento de um dos parceiros.

Este conjunto de benefícios e custos da cooperação empresarial são gerais. Em cada caso, face à situação de cada parceiro, tudo dependerá da justa distribuição de custos e benefícios e, tanto mais quanto os resultados só aparecerão a médio e longo prazo.

Dito isto, se atentarmos nas diferenças de estrutura e capacidade organiza-

tiva das confederações empresariais algarvias e andaluzes ou onubienses perceberemos, imediatamente, que não há condições objectivas para pôr em prática uma política activa de cooperação empresarial, nos termos em que, brevemente, a enunciámos. Tanto equivale a dizer que a base institucional só por si não é suficiente. A experiência dos últimos 20 anos de cooperação económica e empresarial é um rol de planos de acção, de encontros empresariais, de visitas e missões comerciais, de feiras e certames, de bolsas de negócios, de trocas de experiências, tudo adequadamente previsto nos programas de apoio de um e outro lado da fronteira, como se esta continuasse a existir e fosse necessário cumprir um ritual já muito antigo.

A questão essencial parece residir no nosso conceito de pequena e média empresa. De facto, numa estrutura empresarial de aproximadamente 50000 empresas 92% têm até 4 trabalhadores, 5% entre 5 a 9 trabalhadores e 2% entre 10 e 19, isto é, 99% das empresas algarvias têm menos de 20 trabalhadores e, por outro lado, mais de 90% das empresas têm um volume de vendas inferiores a 125.000 euros/ano. Acresce que, tendo o Algarve 16 concelhos apenas metade deles (8) representam 94% das empresas, ou seja, os concelhos de Loulé, Faro, Portimão, Olhão, Albufeira, Silves, Tavira e Lagos. Por zonas, considerando uma zona centro entre Olhão e Albufeira, teremos para esta cerca de 51% das empresas (5 concelhos), para o Barlavento 36% (7 concelhos) e para o extremo Sotavento 13% das empresas (4 concelhos). Em contrapartida, a simples consulta do catálogo de exportadores publicado pela câmara de comércio e indústria da província de Huelva permite concluir que num universo de 170 exportadores 95 exportam para Portugal, todos eles com volume de negócios e número de trabalhadores superiores às empresas algarvias (o catálogo está organizado por fichas individuais por empresa com informação sobre contactos, trabalhadores permanentes e eventuais, volume de facturação, destino das exportações, descrição dos produtos e marcas comerciais utilizadas). Esta referência é suficientemente representativa da dimensão das empresas nos dois lados da fronteira e, portanto, da sua projecção regional no contexto transfronteiriço. Este juízo é, igualmente, verdadeiro para a aplicação dos princípios básicos de cooperação empresarial referidos anteriormente. Dito de outro modo, estamos perante condições de partida muito desiguais e, portanto, com dificuldades evidentes em assegurar garantias equivalentes de reciprocidade transfronteiriça.

### **3.2. O crescimento desequilibrante: entre o «stock» e o fluxo**

Do que se disse decorrem vários factores perturbadores associados ao crescimento desequilibrante que, tanto quanto é possível observar, não são tão gravosos do outro lado da fronteira. Em primeiro lugar, um desequilíbrio sectorial, caracterizado por um empolamento do sector dos serviços e um estreitamento da base produtiva agro-industrial, o que origina crescentes importações de bens alimentares da província de Huelva, por exemplo. Em segundo lugar, um desequilíbrio territorial, caracterizado pelo abandono e desertificação

*António Covas*

do barrocal norte e da zona serrana, com o correlativo empobrecimento paisagístico desses territórios. Em terceiro lugar, um desequilíbrio empresarial, em que o peso excessivo das micro e pequenas empresas não favorece os movimentos associativos e a cooperação empresarial. Em quarto lugar, um desequilíbrio de qualificações, já que só 0,3% dos quadros tem formação superior. Em quinto lugar, um desequilíbrio temporal, não apenas na sazonalidade do «cluster» turístico como também nos termos e prazos das contratações de trabalhadores eventuais. Por último, um desequilíbrio de cooperação transfronteiriça, na exacta medida em que falta, manifestamente, capacidade organizativa e financeira para assegurar vantagens mútuas à cooperação.

No seu conjunto, estes desequilíbrios traduzem um modelo de fluxos. Por que a região não se diversificou, importa, cada vez mais, iniciativa e actividade comerciais que giram em redor do fluxo turístico dominante. Com efeito, «a turistificação do Algarve», como todos os desenvolvimentos mono-industriais, tem o efeito perverso de condicionar as estratégias de médio e longo prazo, donde a urgência em colocar na agenda algarvia a temática central do desenvolvimento sustentável da região, sabendo nós que as pressões turísticas continuarão, seja pelo lado da região de Lisboa seja pelo lado de todo o sudeste peninsular e mediterrâneo ocidental. A vulnerabilidade deste modelo de fluxos é, por demais, evidente se nos lembrarmos, por exemplo, das questões de segurança marítima, de segurança civil ou de segurança alimentar que têm, nos últimos tempos, marcado a agenda noticiosa. Aliás, estas razões seriam excelentes pretextos para alargar o campo da cooperação transfronteiriça entre o Algarve e a Andaluzia. Infelizmente, acabam por reflectir as incongruências da nossa política de descentralização. De facto, e não obstante as políticas de convergência e harmonização promovidas pela União Europeia, continuamos, também, a divergir no plano político-institucional. Falamos aqui de um desequilíbrio de atribuições e competências entre as duas regiões e do seu reflexo na produção de contexto transfronteiriço favorável.

### **3.3. A dinâmica económica e empresarial: a integração assimétrica**

Há um tema que mostra bem a diferença de escala e perspectiva das dinâmicas empresariais em confronto. Trata-se do crescimento exponencial das marcas espanholas e do número de redes de «franchising». Em 1996, em Espanha, o número de redes não chegava às 500, actualmente ultrapassa as mil unidades. Em Espanha existe apenas uma dúzia de marcas de «franchising» portuguesas para 90 espanholas em Portugal. O «franchising» espanhol está presente em todas as grandes superfícies comerciais, e também no Algarve, nos sectores da alimentação, do vestuário, dos cosméticos, dos brinquedos, na segurança privada, nos transportes rápidos, etc. Segundo a revista «Negócios e Franchising», está prevista a entrada em Portugal de mais 35 marcas espanholas para inundar os centros comerciais do nosso país, em sectores tão diferentes como



*Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península Ibérica*

a moda, a saúde, a decoração, o desporto, a restauração, a higiene, a beleza e até quiosques de venda de jornais. Em 2002, nas palavras do ex-ministro Martins da Cruz, de cada vez que gastam 100 euros numa superfície comercial, os portugueses gastam 27 euros em produtos espanhóis. Se é assim no plano comercial, também na área da produção se notam movimentações crescentes na aquisição, por exemplo, de terrenos no Alentejo, tirando partido das quotas e direitos ainda disponíveis no olival, na vinha e no leite, já para não falar na produção hortofrutícola e nas operações de subcontratação respectivas. Nas 95 empresas referenciadas na província de Huelva com exportações para Portugal contam-se as carnes e enchidos, frutas e legumes, peixe e conservas, produtos congelados, farinhas de trigo, pão pré-cozinhado, farinhas de peixe, sumos de fruta, instrumentos de pesca, calçado desportivo, cortiça, materiais de construção, cerâmicas de cozinha e casa de banho, etc. Resta dizer que a maior parte destas empresas, que são vizinhas do Algarve, exportam a maior parte da sua produção para outros países da União Europeia e América Latina.

Esta incursão de carácter comercial, em tempo de globalização, tem um significado concreto e preciso. As relações interregionais de baixa intensidade, como é o caso do Algarve-Andaluzia são, neste contexto, quase irrelevantes (Quadro nº 7), porque já são pouco relevantes as relações comerciais e de investimento entre a Andaluzia e Portugal.

**Quadro nº 7. Comércio e investimento entre Portugal e Espanha**

1. Exportações portuguesas (2006) %		2. Importações portuguesas (2006) %	
Galiza	21,7	Catalunha	24,5
Catalunha	20,2	Madrid	15,4
Madrid	14,4	Galiza	14,5
<i>Andaluzia</i>	10,2	<i>Andaluzia</i>	9,0
C. Valenciana	7,6	Comunidade Valenciana	6,9
Castela e Leão	6,1	Outras regiões	29,7
Outras Regiões	19,7		
3. Investimento em Espanha (1997-2006) %		4. Investimento em Portugal (1997-2006) %	
Madrid	78,1	Madrid	47,3
Catalunha	10,2	Cantábria	22,0
Galiza	4,8	Catalunha	17,3
Astúrias	3,8	País Basco	4,9
País Basco	0,6	Galiza	3,1
Canárias	0,4	Aragão	1,8
<i>Andaluzia</i>	0,4	<i>Andaluzia</i>	1,2
Comunidade Valenciana	0,3	Castela Leão	0,7
Extremadura	0,2	Comunidade Valenciana	0,4
Baleares	0,2	Astúrias	0,3
Outras regiões	0,4	Outras regiões	0,4

Fonte: Adaptado de J.F. Palma – Ferreira e João Silvestre, Margarida Cardoso, *Jornal Expresso* de 3 de Março de 2007, Caderno de Economia, pp. 2.

*António Covas*

A integração comercial sofre, neste caso, de um manifesto efeito assimétrico de rede: a Espanha considera Portugal uma parte do seu mercado interno, «natural», Portugal, por sua vez, «internacionaliza-se» no mercado espanhol. A maturidade exportadora é ilustrativa. As empresas portuguesas comercializam os seus produtos em Espanha segundo o modo convencional: exportação única ou ocasional e venda directa por vendedores próprios. Por seu lado, as empresas espanholas vendem em Portugal através de importadores, distribuidores e agentes comerciais. No plano produtivo, Portugal e Espanha representam mercados que, em muitos casos, podem ser facilmente abastecidos por uma única unidade produtiva de grande escala, bem localizada e competitiva. Muitas vezes verifica-se que ela já existe no lado espanhol e que, por isso, não precisa senão de apoio logístico eficiente para chegar ao mercado português. Do lado português, o empresário, pela sua própria dimensão, é levado a adquirir uma unidade em Espanha, muito provavelmente tão pequena como a sua, acabando por dispor de duas unidades, igualmente frágeis, em termos de mercado ibérico. Isto significa, do nosso lado, por via de crescimento orgânico ou por aquisição, um esforço de investimento em Espanha proporcionalmente maior que o investimento espanhol em Portugal. O exemplo da Cimpor na Andaluzia ilustra bem esta mudança de escala de operações.

Entretanto, as deslocalizações em curso, de Espanha para o Norte de África, fazem pensar que as deslocalizações para Portugal serão casos pontuais e muito raros. Os investimentos agrícolas no Algarve, por aquisição ou por subcontratação visam, essencialmente, complementar as produções de origem. Acresce, no caso do Algarve, uma clara irrelevância logística para efeitos de plataforma de actividades, por comparação, por exemplo, com os portos de Algeciras e Huelva.

No plano empresarial algarvio serve, ainda, como ilustração, uma região-cidade com 400.000 habitantes, dezenas de parques, zonas e loteamentos industriais de baixo valor acrescentado e sem estruturas próprias de gestão e uma estrutura de micro-empresas que tem ao seu dispor duas organizações associativas sem dimensão financeira e técnica para se abalçarem a programas de cooperação empresarial e «benchmarking» no plano doméstico e transfronteiriço. Por que não começar por consolidar, do ponto de vista organizacional, uma única estrutura empresarial, com vocação para gerir e consolidar a cadeia de valor dos parques já existentes?

#### **4. UMA ESTRATÉGIA PARA O SUDOESTE PENÍNSULAR: DA COOPERAÇÃO À GLOBALIZAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA**

Dissemos na introdução que as regiões, tal como as pessoas e os produtos, têm ciclos de vida mais ou menos atribulados, mas que, apesar disso, não há nenhum determinismo histórico que tenha votado o interior algarvio e onubiense ao esquecimento e subdesenvolvimento. Basta, para tanto, que o turis-

mo faça algumas incursões ao interior das duas regiões e que, em consequência, diversifique os seus próprios produtos. Aqui reside, porém, a maior vulnerabilidade. Estão as duas regiões em condições de canalizar aquela incursão na boa direcção? Em primeira aproximação, parece que a Andaluzia, pela autonomia de que dispõe, se encontra em melhores condições que o Algarve para levar a bom porto essa tarefa. Todavia, a pequena dimensão do Algarve, o seu interior de baixa densidade e a sua especial geoeconomia são factores que ainda aguardam a plena exploração de todas as suas potencialidades.

Seja como for, pode legitimamente perguntar-se: há espaço para a cooperação transfronteiriça numa área bilateralmente tão competitiva como é o turismo ou, então, de que modo as duas regiões devem cooperar no sentido de aproveitarem em seu benefício os ventos da globalização turística e, em seguida, realizarem o percurso sul-norte das suas respectivas interioridades?

#### **4.1. A divisão do trabalho interregional**

Do que já se disse até aqui, pode depreender-se que a divisão do trabalho interregional Algarve-Huelva-Andaluzia não é tarefa fácil. A relação Algarve-Huelva assenta em escalas equivalentes de «stock» de população, embora nenhuma das regiões tenha autonomia política suficiente para definir uma linha de rumo própria. Basta pensar nas fontes dos sistemas de perequação financeira interregional para nos darmos conta desta constatação. Por outro lado, a relação Algarve-Andaluzia está, claramente, desequilibrada e dificilmente assumirá características estruturantes ou estruturais. A Comunidade de Trabalho Algarve-Andaluzia é um exemplo eloquente de uma não-relação por manifesto desequilíbrio entre parceiros. O que não exclui, obviamente, casos pontuais e um ritual protocolar com alguma regularidade.

Neste intercâmbio de baixa intensidade não nos surpreenderia que fossem os problemas e os equívocos a ditar a sorte, em primeira instância, da cooperação regional: o Guadiana, as pescas, a imigração clandestina, o tráfico de estupefacientes, a segurança marítima, as guerras do turismo regional, os problemas de segurança alimentar e saúde pública, a poluição transfronteiriça, a evasão fiscal, etc. Isto é, vamos programar a cooperação a partir dos problemas ou a partir dos objectivos?

Aliás, os problemas já existem mas a sua resolução não passa, como se sabe, pela divisão do trabalho interregional, o que não impede que se repercutam sobre o que deve ser uma política de boa vizinhança. Neste enunciado percebem-se, claramente, as lacunas em matéria político-administrativa, seja por falta de uma autoridade regional ou de adequado enquadramento comunitário sob a forma, por exemplo, de uma directiva de cooperação transfronteiriça.

No plano da cooperação económica estamos perante graves carências de formação em tudo o que respeita à cooperação empresarial, em especial, como salienta o Professor Alfonso Vargas Sanchez, na necessidade de desenvolver uma metodologia para a cooperação empresarial transnacional que ajude a concre-

*António Covas*

tizar as oportunidades de negócio a partir da proximidade entre empresas.

Por outro lado, estou convencido de que uma directiva comunitária de cooperação transfronteiriça poderia harmonizar legislação e procedimentos e, nessa medida, estimular a criação de instrumentos específicos de desenvolvimento transfronteiriço (sociedade de desenvolvimento transfronteiriço) em estreita conjugação com o novo Instrumento de Cooperação Territorial. Esta orientação permitiria, igualmente, dar conteúdo objectivo à Comunidade de Trabalho Algarve-Andaluzia e, no seu âmbito, à concretização da metodologia de cooperação e «benchmarking» antes referida. Aliás, o pacote de problemas que referimos antes merecia uma estratégia preventiva e um programa de acção por parte desta Comunidade de Trabalho no quadro, justamente, da directiva europeia, que, para o efeito, poderia prever adequada cobertura financeira. Quem sabe se uma iniciativa transfronteiriça com estas características poderia suscitar, junto das instâncias comunitárias, desenvolvimentos legislativos e financeiros no sentido pretendido. Numa altura em que se preparam as versões definitivas dos programas operacionais de desenvolvimento regional este poderia ser um contributo importante para o debate.

Dito isto, que está, apesar de tudo, ao alcance da necessidade e da vontade dos actores regionais transfronteiriços, permanece um problema essencial, a saber: as alterações estruturais e estruturantes do sudoeste peninsular, no quadro da globalização, não estão ao alcance da divisão do trabalho interregional. Isto é, os grandes investimentos infra-estruturantes, as plataformas de actividades logísticas, as aplicações das sociedades de capital de risco, as decisões de localização das grandes redes e marcas, não se compadecem com regiões-cidade de 400.000 habitantes com graves carências nas áreas de quadros e serviços especializados. Ganhar escala e qualidade são, portanto, dois desafios imediatos que a região Algarve-Huelva não pode adiar por mais tempo. É o mérito absoluto dessa operação que está em causa. Ou estaremos nós a laborar, mais uma vez, no equívoco da cooperação transfronteiriça luso-espanhola?

#### **4.2. A articulação territorial transfronteiriça**

Está já adquirido, a globalização comercial e, em especial, a actividade turística, obrigam a uma valorização constante do território, da sua arquitectura paisagística e das suas amenidades, que são hoje a componente decisiva do «produto turístico global». Assim, por exemplo, vendem-se, cada vez menos, aparthoteis e mais hotelaria tradicional, de preferência inserida em meios urbanos tranquilos, ricos em história e tradição, por sua vez, harmoniosamente enquadrados no espaço rural envolvente (afinal os exemplos da Suíça e da Austria). Neste particular, a relação entre os «clusters» turísticos do Algarve e Huelva pode ser premonitória, no sentido em que um interesse comum pode ser malbaratado por uma disputa paroquial de vizinhos transfronteiriços quando, justamente, esse trunfo comum poderia e deveria ser objecto de cooperação empresarial e institucional.

*Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península Ibérica*

O que dissemos implica melhorar a articulação territorial transfronteiriça que se organiza ao redor de duas unidades territoriais de grande significado: o litoral e a bacia do Guadiana. Conjuntamente com estas duas componentes principais destacam-se duas elevações montanhosas, em posições opostas relativamente ao centro geográfico da zona: a serra de Huelva e as serras de Monchique e Caldeirão. A evolução nos dois lados da fronteira aconteceu em paralelo, embora com diferenças significativas e uma baixa intensidade de relacionamento. A falta de comunicações terrestres manteve a articulação territorial da zona a um nível inferior em relação ao volume de oportunidades que oferecem as suas características económicas, ambientais e paisagísticas. O que surpreende no ordenamento do território de toda esta zona é o sobrepovoamento no litoral e a desertificação no sub-sistema do Guadiana, sem que, para tanto, se tenham concebido quaisquer mecanismos de articulação-compensação entre as duas sub-regiões. A natureza periférica atinge, pois, níveis mínimos de população e actividade e a economia serrana problemas sérios de conservação de recursos.

Os últimos anos melhoraram bastante as ligações terrestres mas o patamar de articulação territorial ainda se revela pouco qualificante para a integração das duas regiões de fronteira. Como é óbvio, esta articulação varia de intensidade ao longo da fronteira, segundo uma lógica que associa população, actividade e mobilidade. Neste sentido, a requalificação da via longitudinal até Alcoutim e a sua ligação a Espanha pode ser um exemplo de articulação das economias serranas, tanto mais quanto já existem bons exemplos de turismo agro-florestal na serra de Huelva com efeito demonstrativo útil para as iniciativas na serra algarvia. No limite sul, pelo contrário, a região Algarve-Huelva está abrangida pela auto-estrada do Atlântico com ligações contínuas ao norte de Portugal, à Galiza e ao sul de Espanha. O mesmo não se poderá dizer em relação às ligações ferroviárias e à articulação da actividade portuária. Neste contexto, falham, também, as ligações urbanas e, em consequência, as trocas de funções e papéis entre os respectivos sistemas de cidades.

Seja como for, importa dizer que a melhoria das articulações territoriais alterará o conceito tradicional de fronteira, deslocando-a para o interior e para a proximidade de cidades com maior potencial funcional geral, as capitais, modificando, do mesmo passo, a importância relativa dos aglomerados fronteiriços que, por esse facto, se verão obrigados a novos investimentos de requalificação da sua base urbana e económica (por exemplo, o programa intermunicipal do Baixo Guadiana), porventura excessivos para os seus recursos próprios e sem qualquer garantia de retorno transfronteiriço. Quer dizer, estamos novamente confrontados com um problema de definição de escala, de infra-estrutura, de equipamento e de rede, uma vez que não conhecemos a tipologia do investimento que está disposto a vir para «um suposto espaço transfronteiriço».

Num patamar de enquadramento mais acima, encontramos as teses sobre o policentrismo do território comunitário. Neste quadro, a euro-região Algarve-Andaluzia, o sudoeste peninsular, encontra-se a meio caminho entre o Arco Atlântico e o Mediterrâneo Ocidental, numa faixa que vai da Corunha a Sevil-

António Covas

ha e onde habita 20% da população da península ibérica. Esta faixa pode ser articulada, numa perspectiva de longo prazo, com uma grande aglomeração urbana e económica situada em território português, cujo pivot seria o aeroporto da Ota, e com uma segunda aglomeração que seria a região transfronteiriça Algarve-Huelva. Neste caso, não seríamos apenas a orla da radial madrilenha mas, sobretudo, uma euro-região com um enorme potencial de atracção sobre toda a península e uma irradiação, igualmente forte, sobre o espaço euro-atlântico e euro-mediterrânico. Se, todavia, a requalificação desta faixa atlântica não acontecer, essencialmente por falta de poupança interna e externa interessada (espanhola!) para investir na logística portuguesa de portos, aeroportos e outras plataformas de actividades, não nos surpreenderia que o triângulo Corunha-Madrid-Sevilha passasse a determinar a nossa especial geoestratégia e nele, com um papel particular, os portos de Vigo-Algeciras-Huelva.

### 4.3. A projecção externa da base territorial transfronteiriça

A curto prazo, porém, a articulação transfronteiriça deveria privilegiar os factores imateriais ou de maior impacto simbólico nas representações dos visitantes, alguns dos quais já referimos de passagem: a investigação científica (por exemplo, as zonas húmidas são fonte de investigação avançada), a gestão de áreas de paisagem protegida, a arquitectura da paisagem, as actividades tradicionais em espaço rural, a acção combinada em matéria de protecção civil, o controlo das fronteiras, a cooperação aduaneira, policial e criminal, a cooperação para o desenvolvimento com países terceiros, a segurança alimentar, a gestão integral da água, o aproveitamento de energias renováveis, o tratamento de resíduos, os cuidados de saúde para a 3ª e 4ª idades, os eventos histórico-culturais, artísticos e desportivos, a recuperação do património natural e construído, etc. Quer dizer, todos os bens públicos de contexto que contribuem para um «produto turístico integral» e para uma imagem externa, cuidada e atractiva, de uma euro-região transfronteiriça. Toda estas áreas são um campo privilegiado de cooperação transfronteiriça e aplicações concretas para acções conjuntas de «marketing» territorial a levar a cabo pela Comunidade de Trabalho Algarve-Andaluzia.

Outro domínio de projecção diz respeito à cooperação tendo em vista os países magrebins, em candidaturas conjuntas ao programa Meda no quadro do chamado processo de Barcelona.

Todas estas acções visam um objectivo preciso, a saber, reduzir a sazonalidade da actividade turística e, portanto, o custo unitário do destino turístico. Tal só será conseguido se se transformarem estas regiões em destinos de 12 meses. A constituição de uma euro-região de proximidade alarga os destinos, diversifica os produtos oferecidos, reduz a sazonalidade, logo, o custo ou preço da estadia.

O que se refere tem presente, obviamente, as dificuldades do momento actual que são, sobretudo, derivadas da afirmação do «cluster» turístico onu-

biense, de formação recente. O projecto, que consiste no lançamento no mercado internacional de praias como Isla Canela, Isla Cristina, Punta Umbria ou Matalascañas, está a ser levado a cabo de forma coordenada entre o governo autonómico da Andaluzia, as câmaras municipais e as grandes empresas hoteleiras espanholas especializadas no mercado turístico. Os acessos diferenciados às praias, as marinas, os campos de golfe de última geração, os serviços de lazer de todo o tipo, a arquitectura pretensamente sofisticada dos grandes hotéis Barceló, Iberostar, a AC Hoteles e Riu, conjuntamente com as amenidades turísticas criadas nas áreas protegidas de «marismas de Odiel», «Los Enebrales» e «Coto de Doñana», são o cartão de visita do «cluster» turístico da província de Huelva, apresentado como alternativo ao saturado «cluster» turístico da região do Algarve. Aliás, o aeroporto de Faro já funciona como aeroporto de serviço da euro-região e na imagem promocional vende-se o Algarve-espanhol. Pode, portanto, perguntar-se, com naturalidade, se teremos cooperação, competição leal ou retaliação comercial, com as consequências que se imaginam sobre o ambiente geral da cooperação transfronteiriça. Mas esta é outra história!

A projecção externa do território transfronteiriço far-se-á, pois, pelas más razões (por via dos problemas mal resolvidos e do contencioso habitual) e pelas boas razões que, neste caso, significam mais hotéis, aldeamentos, campos de golfe, marinas, resorts, spas, reservas de caça, parques temáticos, etc. Aqui e ali com incursões ao interior serrano em centros de saúde de última geração, para mudança de ares e tratamento ambulatorio. Pelo meio, entre o litoral, o barrocal e a serra, turismo de aventura e natureza, aldeias históricas, rotas, percursos e itinerários de todo o tipo: gastronómicos, do vinho, da cortiça, do montado e do porco ibérico, das amendoeiras em flor, das minas, etc. Do lado algarvio como do lado onubiense. Turismo como de costume. Este é o modelo disponível, aquele que a poupança externa ambiciona e as nossas restrições condicionam e demoram. O resultado final? Só no final.

## **5. CONCLUSÃO: CONSOLIDAR UMA BASE INSTITUCIONAL PARA A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA**

O assunto parece esgotado, mas é nossa obrigação regressar a ele. São passados 20 anos de integração europeia e o resultado não parece, aparentemente, muito abonatório para as partes em presença. Porém, é fundamental não esquecer que para trás de 1986 está todo o século xx. Um século inteiro de costas voltadas, de ventos e maus casamentos. Pelo que já dissemos, há um programa intenso para cumprir. Em primeiro lugar, consolidar uma única organização empresarial no plano doméstico regional do Algarve ou, em «second best» uma estrutura de coordenação com um único programa de acção. Em segundo lugar, consolidar uma metodologia operatória de cooperação empresarial em colaboração com as Universidades do Algarve e Huelva. Em terceiro lugar, consolidar um programa de acção centrado sobre três ou quatro acções

António Covas

fortes de cooperação empresarial, que possam, ao mesmo tempo, servir de referência (benchmarking) para futuras acções. Em quarto lugar, reconsiderar todo o quadro institucional regional no que diz respeito aos serviços de apoio empresariais, já que é notória a dispersão de meios e a acumulação de ineficiências. Finalmente, falta autoridade política regional para relançar, em bases novas, a Comunidade de Trabalho Algarve-Andaluzia ou o seu sucedâneo Algarve-Huelva, condição essencial para enquadrar os passos anteriores.

Como se constata, no caso do Algarve, região-cidade, estamos perante uma região pequena com uma enorme dispersão de meios em todos os domínios de acção. Nestes termos, a região dificilmente disporá de autoridade, competência e escala para ser parceira acreditada junto do seu vizinho espanhol, das instituições europeias ou, mesmo, das autoridades nacionais. No preciso momento em que um novo período de programação 2007-2013 irá exigir soluções mais imaginativas para escapar à redução substancial das transferências (o caso do Algarve), esta dispersão de meios configura-se como uma restrição quase fatal. Para além da euro-região peninsular, e num plano mais ambicioso, estamos em crer que, se fosse possível desenhar uma região de fronteira euro-magrebina no mediterrâneo ocidental e no prolongamento do Arco Atlântico, seria, porventura, adquirida nova capacidade argumentativa junto das autoridades comunitárias para iniciativas triangulares mais inovadoras. Por que não voltar à antiga filosofia dos programas integrados mediterrânicos (PIM), no sudoeste peninsular e no arco magrebino, desta vez por razões substantivas de economia e segurança regional?

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CCDR-alg (2006), *Algarve: Estratégia de desenvolvimento 2007-2013*, pp. 101-106.
- CCILE (2006), *Estúdio de la CCILE sobre la Inversion Española em Portugal*. Comissão Europeia e Programas de Estabilidade, 2006/2007.
- COVAS, António (2004), *Cooperação transfronteira no sudoeste da península ibérica*, realizado no âmbito dos trabalhos preparatórios do PROTAL, não publicado.
- COVAS, António e SANCHEZ, Alfonso Vargas (2005), *Relaciones socioeconómicas Huelva-Algarve*, R.I.E. Guadiana (Red de iniciativas empresariales transfronterizas), iniciativas comunitárias INTERREG III-A.
- EUROSTAT, Serviços Estatísticos da Comissão Europeia.
- FUERTES, Juan Velarde (2003), *A estranha divergência: desencontros e encontro das economias portuguesa e espanhola*, Lisboa, Editorial Verbo, pp. 151.
- PALMA-FERREIRA, J. F. e PEREIRA, João Vieira, *Jornal Expresso* de 23 de Setembro de 2006, pp. 16.
- PAQUETE, Bernardino (2004), *Cooperação económica e empresarial entre Huelva e Algarve*, Tese de doutoramento, Universidade de Huelva.



*Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península Ibérica*

SANCHEZ, Alfonso Vargas (2002), O Algarve, a província de Huelva e a cooperação empresarial, 10 pp, policopiado

TAVARES, Isabel, *Jornal Expresso* de 18 de Novembro de 2006, pp. 17.

## 7. ANEXOS

### Anexo 1. Indicadores sócio-económicos

Indicador	Unid.	Ano	Algarve	Alentejo	Andaluzia	Portugal	EUR 25	
Área	1000 km <sup>2</sup>	-	5,0	31,7	87,6	92,1	3.892	
Pop.Resid	milhares	2004	405,4	767,5	7.553,0	10.474,7	457.188,6	
Estrutura etária	0-14 anos	2004	14,7	13,4	16,9	15,7	16,4	
	15-64	2004	66,7	63,8	68,5	67,4	67,2	
	65 e +	2004	18,7	22,7	14,6	16,8	16,5	
Densid Pop.	Hab/km <sup>2</sup>	2004	81,2	24,2	86,2	113,7	117,5	
Pop. Empreg	Sector 1	%	2004	7,8	14,5	9,4	12,1	5,0
	Sector 2	%	2004	20,0	24,9	25,7	31,2	24,9
	Sector 3	%	2004	72,1	60,6	64,9	56,8	70,0
Tax Desemp.	Total	%	2004	5,5	8,8	17,1	6,7	9,2
	Jovens	%	2004	-	22,1	27,6	15,3	18,5
	Lon duraç	%	2004	38,1	40,4	30,1	44,4	44,5
Pop. 15 e+ anos p / niv ensino - CITE	Niv 0-2	%	2004	76,7	82,5	66,0	77,6	-
	Niv 3-4	%	2004	14,2	11,2	16,3	13,0	-
	Niv 5-6	%	2004	9,1	6,3	16,2	9,4	-
PIB <i>per capita</i>	PPC	2003	17.106	14.440	16.107	15.841	21.741	
PIB <i>per capita</i>	EU25=100	2003	78,7	66,4	74,1	72,9	100	
Produtividade (VAB p/empreg.)	Euro	2002	27.632	24.744	37.290	25.541	-	

Fonte: *Algarve: Estratégia de desenvolvimento 2007-2013*, CCDR-alg, 2006, pp. 101-106.

### Anexo 2. Indicadores agrícolas

Indicador de agric.	Unid.	Ano	Algarve	Alentejo	Andaluzia	Portugal	EUR 25
SAU/média p/explor	ha	2003	7,2	45,6	17,5	10,4	-
Exploraç c/ - 5 há	%	2003	69,8	50,5	60,0	76,0	-
Agricult c/ + 55 anos	%	2003	79,7	73,3	55,0	70,2	-

Fonte: *Algarve: Estratégia de desenvolvimento 2007-2013*, CCDR-alg, 2006, pp. 106.

António Covas

### Anexo 3. Indicadores de ciência e tecnologia

Indicad. de Ciência e tecnologia	Unid.	Ano	Algarve	Alentejo	Andaluzia	Portugal	EUR 25	
Despesa em ID em % do PIB	%	2003	0,35	0,48	(2002) 0,62	0,78	1,92	
Despe. Em ID	Empr.	%	2003	6,4	29,8	38,1	33,2	64,1
	Estado	%	2003	9,4	19,7	17,1	16,9	13,0
	Ens. Super	%	2003	81,3	49,5	44,7	38,4	21,9
	IPSL	%	2003	2,9	1,0	0,1	11,5	1,1
Rec. Hum. de ID em % da Pop. Activa	%	2003	0,39	0,54	0,90	0,81	1,31	
Patentes p/milhão de habitantes	º/00	2002	1,46	1,87	11,6	4,8	-	
Emprego em alta tecnolog. na ind. transformadora	%	2004	5,1	12,7	10,2	19,6	-	

Fonte: *Algarve: Estratégia de desenvolvimento 2007-2013*, CCDR-alg, 2006, pp. 106.

### Anexo 4. Localização de empresas com capital espanhol

Lisboa Cidade	32,7
Ribatejo/Torres Novas/Leiria	11,7
Sintra Carnaxide	13,5
Almada/Setúbal	4,5
Coimbra/Aveiro/Pombal/Nelas	5,6
Porto Cidade	4,5
Grande Porto	10,0
Minho/trás-os-Montes	2,4
Portalegre/Évora/Elvas	1,1
Algarve	1,0
Madeira	0,3

Fonte: Câmara de Comércio e Indústria Luso-espanhola (CCILE), 2006.

*Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península Ibérica*

**Anexo V. Área agrícola adquirida por estrangeiros (Alentejo)\***

Concelhos	%	Principais investidores (exemplos)
Portalegre	17	Agrogenil (olival) espanhol
Alter do Chão	1,7	Camposol II (relva) inglês
Ponte de Sor	1,4	Herd. das Antas (cavalos e gado) alemão
Fronteira	0,7	Herd. da Faona (olival) espanhol
Monforte	2,1	Herd. dos Lagos (vinha e pomar) alemão
Elvas	12,1	Monte da Amoreira (leite) holandês
Estremoz	3,7	Vitacress (saladas) inglês
Mora	0,7	David Mangas (olival) espanhol
Arraiolos	0,5	Fitagro (azeite) espanhol
Borba	20,7	Herd. Cortes de Cima (vinha) holandês
Redondo	29,3	Herd. da Eira Queimada (gado) espanhol
Vila Viçosa	1,5	Herd. da Rabadoa (olival) espanhol
Alandroal	0,9	Herd. da Zambujeira (citrinos e olival) espanhol
Évora	1,5	
Alcácer do Sal	5,5	
Viana do Alentejo	3,5	
Mourão	7,3	
Alvito	6,4	
Grândola	0,3	
Ferreira	20,6	
Cuba	29,8	
Vidigueira	22,7	
Moura	4,3	
Serpa	4,8	
Beja	7,7	
Santiago de Cacém	1,6	
Odemira	3,3	
Ourique	4,9	
Castro Verde	5,2	
Mértola	20,0	

Fonte: Isabel Tavares, *Jornal Expresso* de 18 de novembro de 2006, pp. 17.

\* 90% desta área é adquirida por espanhóis de Sevilha, Córdova, Marbelha e Corunha.

António Covas

### Anexo VI. Principais empresas e investimentos segundo a localização\*

Empresas	Localização
Praza (Esp.)	Algarve (Lusotur)
Caixa Catalunya (Esp.)	Algarve (Lusotur)
Repsol (Esp.)	Sines (Boreales)
La Seda (Esp.)	Portalegre (Selenis)
Barbosa e Almeida (Port.)	Mérida (Vidreira)
Delta (Port.)	Mérida (Cafés)
Cimpor (Port.)	Niebla (Cimentos)
EDP (Port.)	Niebla (Eléctrica)
Logoplaste (Port.)	Sevilha (Brenpack)
Sovena (Port.)	Sevilha (Óleos)
Sogrape (Port.)	Gerez de la Frontera (Vinhos)
Cimpor (Port.)	Córdoba (Cimentos)
Cimpor (Port.)	Málaga (Cimentos)
Salvador Caetano	Málaga (Automóveis)
Veneporte (Port.)	Jaen (Fabricação de sistemas de escapes)

Fonte: Adaptado de J. F. Palma – Ferreira e João Vieira Pereira, *Jornal Expresso* de 23 de setembro de 2006, pp. 16.

\* Principais investimentos nas regiões fronteiriças Algarve-Andaluzia e Alentejo-Extremadura.

### Anexo VII. Presença espanhola em Portugal

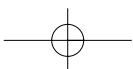
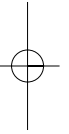
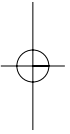
	1º	2º	3º	4º	5º
Maiores empregad. (milhares)	Banca	Seguros	Têxtil e confec.	Alimentação	Turismo e recreio
	8.819	8.441	5.945	5.500	4.313
VV (milhões de euros)	Petróleo /Gás	Banca	Imobiliário	Alimentação	Construção
	2.883	1.576	1.012	1.002	971
Número de empresas	Construção	Materiais de construção	Alimentação	Informática e electrónica	Têxtil e confecções
	49	49	38	29	25

Fonte: Estúdio de la CCILE sobre la inversion española em Portugal, 2006.

*Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península Ibérica*

**NOTAS**

1. Este texto é uma versão actualizada, revista e ampliada do meu trabalho, António Covas (2004) *Cooperação transfronteiriça no sudoeste da península ibérica*, realizado no âmbito dos trabalhos preparatórios do PROTAL.



## Capítulo XIII

# LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SOCIEDAD CIVIL

*Francisco Oda Ángel*

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista social, la existencia del mercado único europeo, la eliminación de los controles fronterizos y los instrumentos estructurales de la Unión Europea han ayudado considerablemente a las zonas fronterizas a su paulatino proceso de integración con las zonas no periféricas. La frontera hispano-lusa es un claro ejemplo a nivel comunitario de su alejamiento y tradicional aislamiento respecto a los centros de mayor actividad económica. De hecho, la zona fronteriza entre España y Portugal ha sido siempre calificada como desfavorecida y deprimida. Interior y periférica, despoblada, rural y asimétrica en sí misma. Las causas de este escenario son varias aunque obedecen al abandono secular que ambos Estados han practicado sobre sus territorios fronterizos. No es necesario explicar aquí los siglos en los que uno y otro se han dado la espalda ajenos entre sí, a pesar de ser dos países vecinos y compartir una historia común. Si bien es verdad que en la raya-frontera las relaciones entre los habitantes transfronterizos son diferentes a la idea que se tiene desde las zonas no fronterizas, también es cierto que las fronteras políticas han distanciado y aislado ambas culturas, vivencias, intereses y aspiraciones. Lógicamente, esta causa principal atribuida a los centros de poder de ambos Estados ha facilitado la aparición de otras causas que han intensificado la asimetría y el aislamiento. El abandono se ve reflejado en la falta de infraestructuras via-

Francisco Oda Ángel

rias lo cual acentúa el aislamiento y dificulta la accesibilidad y el intercambio. Esto ha restado dinamismo a la actividad económica y ha restado impulso a las inversiones. Como consecuencia de lo anterior y del éxodo rural, la demografía fronteriza también se vio afectada de manera considerable manteniéndose durante décadas el descenso de la población.

En estos años, una de las prioridades de la Unión Europea se centró en la integración de los espacios fronterizos de manera que el efecto frontera fuera atenuado y las sociedades civiles transfronterizas alcanzaran, a nivel económico, social, político y psicológico, una apertura de sus oportunidades mediante el incremento de la cooperación y la gestión conjunta de los problemas comunes con el objetivo de superar el tradicional aislamiento y desconfianza entre los Estados y entre los vecinos a uno y otro lado de la frontera. Con el único fin de apoyar las iniciativas transfronterizas, la Unión Europea puso en marcha, el 25 de julio de 1990, el programa INTERREG destinado a financiar equipamientos, estructuras y acciones de dimensiones transfronterizas.<sup>1</sup> Mediante este instrumento de financiación se emprendió una larga variedad de proyectos para la protección del medio ambiente, la cooperación educativa, científica, de servicios sociales y salud, así como para incrementar el desarrollo económico. Su objetivo tenía por epicentro incrementar el desarrollo de las zonas fronterizas intracomunitarias o externas a través de la cooperación entre actores institucionales, sociales y económicos. El programa operativo de España y Portugal representó el 32% del total, convirtiéndose en el programa más importante de todos los que se pusieron en marcha. De esta manera, el programa en la frontera hispano-lusa ha desempeñado un papel central en la evolución de las realidades secularmente estáticas y ha servido de catalizador del espíritu de cooperación transfronteriza entendido como instrumento válido para el desarrollo integral de esta zona. España y Portugal priorizaron, antes que nada, el desarrollo de la red de carreteras y autopistas de las regiones fronterizas, la apertura de nuevas conexiones y financiar todo tipo de proyectos de infraestructuras que reforzaran la cohesión económica y territorial. Esta fue una primera fase centrada en el aspecto material para permeabilizar la frontera mediante un aprovechamiento de las oportunidades abiertas con los fondos disponibles para pasar después a una cooperación plena, de participación conjunta, con el objetivo de dar solución a los problemas comunes. El programa INTERREG tuvo su continuación con el INTERREG II (1994-1999) e INTERREG III.

## 2. DESCRIPCIÓN TEÓRICA DE LAS RELACIONES DE VECINDAD Y LA INTERACCIÓN TRANSFRONTERIZA

Según el *Diccionario de la Real Academia Española*, el término vecindad significa «calidad de vecino», siendo vecino el «que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente». Tal definición trasladada a términos internacionales, expresa perfectamente el significado último



*La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil*

del término vecindad en el campo internacional. La vecindad significa, así, en su formulación clásica a nivel internacional, la situación en que se encuentran dos o más Estados cuyos territorios son contiguos.<sup>2</sup>

Algunos autores como González Campos, Sánchez Rodríguez y Andrés Sáenz de Santa María, señalan que «en términos geográficos, la vecindad puede ser considerada como la contigüidad física o la proximidad de los territorios de dos países distintos. Esta definición está íntimamente ligada a la de frontera, pues ésta no constituye de modo exclusivo la línea de separación de dos soberanías territoriales, sino también el lugar de encuentro y contacto de la soberanía de dos Estados».<sup>3</sup> En el caso que nos ocupa es evidente que ese contacto se establece a nivel oficial entre los dos Estados, es decir, Portugal y España.

Podemos introducir el concepto de cooperación transfronteriza que define el marco de referencia social de la dinámica fronteriza, a través de la cual la gente de un lado, tanto como la del otro, buscan la satisfacción de sus intereses, gustos o necesidades respectivas del otro lado. La interacción no es necesariamente armoniosa y, generalmente, se da en un contexto de asimetría de poder, que transforma la interdependencia en dependencia y que consiste en que una de las partes puede unilateralmente instrumentar medidas o desarrollar acciones que afectan a la otra parte, sin que una de ellas pueda hacer gran cosa para evitarlo y que pueden tener expresiones micro y macro dimensionales.

Tradicionalmente, las fronteras han sido consideradas como un lugar en el que era posible violar las normas o leyes de una de las partes o de ambas. Desde antiguo el contrabando ha sido un elemento, un recurso característico de la frontera. Los movimientos de ida y vuelta de numerosos productos han ocupado gran parte de la vida de alguno de los ciudadanos de uno y otro lado de la frontera. Las medidas impuestas por el tan proteccionista mercado español hacia posible que los ciudadanos de ambos lados de la frontera pudieran sacar beneficio de la introducción clandestina de productos.

En este sentido, las relaciones transfronterizas dan como resultado sociedades que podríamos denominar «de frontera» que presentan características propias y, a la vez, aplicables en muchos de sus elementos a cualquier sociedad que comparta frontera con la de otro país. En general, las sociedades de frontera son plurales, ricas y acostumbradas a la diferencia y a la vez heterogéneas y muy complejas desde el punto de vista social, económico y religioso. La frontera entre Portugal y España está integrada por un conjunto de regiones que comparten la vecindad en unas condiciones asimétricas. Las características específicas del modelo de desarrollo económico y social que se instrumenta en ambos lados convierten a esta región en un escenario profundamente asimétrico en el que se manifiestan fenómenos diversos: un modelo de desarrollo económico profundamente desequilibrado, una intensa dinámica poblacional, ausencia de políticas para la gestión conjunta de los recursos naturales y un desarrollo urbano sujeto a las presiones poblacionales y de infraestructura.

En torno a la vecindad, lo más importante que cabría decir es que en realidad la frontera hispano-lusa no integra con precisión una región fronteriza homogénea, sino que se trata de un conjunto de microregiones que se articu-

*Francisco Oda Ángel*

lan en torno a la línea fronteriza y en las que conviven, en ocasiones de manera simultánea y bastante contradictoria, una serie de visiones y procesos sociales que por sí solos no son suficientes para explicar la cotidianeidad de esta compleja zona internacional. Es evidente que la frontera no tiene sólo una dimensión económica y jurídica, contiene también unas dimensiones simbólicas que dan carta de naturaleza al imaginario colectivo y que generan identidades socioculturales específicas más evidentes en las sociedades de frontera. Precisamente por esta razón, en las sociedades fronterizas se anticipan e intensifican los cambios sociales, convirtiéndose éstas en laboratorios sociales, en espacios de experimentación social, donde se generan unas intensas relaciones inter y transculturales que dan lugar a espacios de hibridación, anticipatorios de los cambios sociales que en el futuro se vivirán en el resto de la UE.

Respecto al estudio de las sociedades de frontera existen numerosas instituciones públicas y privadas dedicadas a analizar la interacción y relaciones de vecindad entre las mismas. Entre España y Portugal es fundamental el Instituto Hispano-Luso Rei Alfonso Enriques, así como las distintas acciones llevadas a cabo, en el Marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG ente España y Portugal, impulsadas conjuntamente por la Junta de Andalucía y la zona sur de Portugal. Las áreas geográficas en las que ha trabajado el programa INTERREG se han dividido en cinco: Norte-Galicia, Norte-Castilla León, Centro-Castilla León, Centro-Extremadura-Alentejo, y Alentejo-Andalucía-Algarve.

Esta cooperación como resultado de la demanda de la sociedad civil interesada en impulsar prácticas cotidianas conjuntas entre ambos Estados nos lleva a observar este fenómeno del intercambio transfronterizo desde dos perspectivas: el de las relaciones de vecindad en la relación que se establece entre los gobiernos locales de la zona y las relaciones de vecindad protagonizadas por los ciudadanos de ambas comunidades al margen de las vicisitudes políticas.

## **2.1. Las sociedades civiles transfronterizas**

En su definición más simple, una frontera social es el medio que se emplea para separar a las personas clasificadas como semejantes de las percibidas como diferentes. Este tipo de dualismo elemental entre excluidos e incluidos parece estar implícito en la mayoría de conflictos en torno a la identidad, aún cuando las raíces del conflicto sean otras. Por tanto, una amplia gama de variables pueden ser utilizadas como distintivos para definir una frontera: el territorio, la raza, la historia, la cultura, la religión, la lengua, la nacionalidad, etc. Un sistema de fronteras es, por tanto, tan complejo y, a veces, tan contradictorio, como la estructura social de la sociedad en la cual se inserte.<sup>4</sup> Explicar cómo se genera una frontera contiene, como veremos, aspectos históricos, sociales y políticos que, en el caso de la frontera hispano-lusa, son determinantes para la aparición de una sociedad con una clara conciencia colectiva propia y sólo generada a partir del hecho fronterizo.

La palabra frontera puede entenderse de múltiples maneras y, en muchos

*La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil*

dramáticos ejemplos que nos da la Historia, expresa la relación íntima y compleja que existe entre los conceptos de «frontera», «comunidad», «estado», «identidad» y «conciencia colectiva». Las fronteras se marcan porque las distintas comunidades interaccionan de diversas maneras con otras entidades de las que son, o desean ser distintas. Muchas veces la conciencia de una comunidad incluye la percepción de cuáles son sus fronteras. Estos límites pueden estar o no marcados sobre el terreno o en los mapas, pero siempre lo están en «las mentes». <sup>5</sup> La frontera nos separa a «nosotros» de «ellos» y al definir al «otro» definimos simultáneamente el «nosotros». Las fronteras forman parte, por tanto, de la vida cotidiana de los fronterizos y el estudio de este fenómeno es un campo privilegiado para la Sociología.

Cuando hablamos de frontera, o del hecho fronterizo, aparece la figura de Frederick J. Turner y su trabajo sobre el significado de la frontera en la *Historia de América* aparecido en 1893, quien afirmaba que «el desarrollo social americano ha estado recomenzando continuamente en la frontera, mientras que la costa atlántica era una frontera europea muy real, al moverse esta hacia el Oeste, se hizo cada vez más americana». <sup>6</sup> Burns por su parte se preguntaba si la frontera debía ser vista como trasplante de poblaciones y culturas o, por el contrario, había de ser abordada en un sentido más antropológico: interacciones de culturas, intercambios osmóticos, etc.

España, y en su conjunto toda la Península Ibérica, ha sido, a lo largo de la Historia, un ejemplo de cómo la frontera ha sido un elemento clave para la determinación de los acontecimientos que, alrededor de ella, han configurado la realidad sociocultural, política y económica de lo que hoy somos. J.A. Maravall afirmaba que durante más de ocho siglos lo único permanente de las fronteras de los diversos reinos hispánicos era su falta de permanencia, su continuo desplazamiento hacia adelante. <sup>7</sup> Ciertamente, podemos estimar que, durante muchos años, la frontera entre los reinos cristianos y Al-Andalus fue algo plástico, movedizo, que tuvo como resultado la convivencia de diferentes formas de entender el mundo. Sociológicamente, la frontera ha sido un lugar donde la identidad puede ser una «identidad compatible», generadora de un proceso de conocimiento de sí mismo que es capaz de superar una identidad propia con tintes muy alejados de los exclusivismos. Una identidad acostumbrada a ese continuo desplazamiento hacia adelante, con un alto grado de compromiso social conjugado con una aptitud para el trabajo y la cultura del diálogo. Así, la identidad del fronterizo está formada por aquello que viene determinado por los valores colectivos que a la vez que les diferencia les iguala a todos. Más que miembros de un territorio se sienten ciudadanos de un espacio moral y ético. En ocasiones, la propia historia ha facilitado que estas sociedades de frontera sean proclives al intercambio y al pacto, al entendimiento y a la búsqueda de acciones conjuntas.

La existencia de la frontera ha sido determinante para la emergencia de la conciencia colectiva. Durante el medievo se pueden agrupar en tres los temas de estudio relacionados con el hecho fronterizo: problemas de asentamiento; instituciones políticas, económicas y militares que se van generando en torno

Francisco Oda Ángel

a la frontera, los asentamientos humanos, y las manifestaciones culturales y religiosas surgidas dentro y fuera de las zonas de demarcación.

Lo que hoy entendemos por frontera tiene unas connotaciones puramente políticas: la línea de separación entre comunidades articuladas jurídicamente en algo que llamamos Estado. También las fronteras terrestres, aéreas, marítimas, fluviales y lacustres que delimitan la porción de territorio en la que cada Estado ejerce su autoridad.<sup>8</sup> La evolución histórica de la idea de frontera ha pasado de la ya desaparecida noción de frontera-zona<sup>9</sup> al modelo de frontera-línea fruto de la organización de los Estados europeos tras la paz de Westfalia y la Revolución francesa, que llevó a la configuración de la frontera como una línea longitudinal separadora de los territorios bajo soberanía estatal. Este modelo está en la base del concepto del Estado-Nación moderno consolidado durante los siglos XIX y XX. Este modelo histórico de referencia es el que establece la frontera como una línea permanente que establece el límite de las competencias territoriales de los Estados. Esta concepción expresa la inviolabilidad de las fronteras y la integridad territorial de los Estados.

Mattoso afirmaba que

«no se entiende la frontera como una línea de demarcación nítida, sino como un área extensa, sobre la que la autoridad pública predominante en cada uno de los lados de la frontera era indecisa, inestable e incluso negociable con uno u otro de los soberanos enemigos. En ese espacio podían existir poblaciones y comunidades humanas alguna de las cuales poseía capacidad suficiente para subsistir por sus propios recursos, con una situación mal definida, respecto a la formación política a la que pertenecían, lo que le capacitaba para negociar su propia fidelidad. La alianza, incluso temporal, les permitía frecuentemente obtener una situación de privilegio».<sup>10</sup>

Otros autores como Douglass, al plantear si las fronteras deben considerarse como muros o puentes, señala que el significado del concepto de territorio, tanto físico como social y cultural no es algo dado, sino que está sujeto a una negociación continua. Las fronteras sociales, políticas y administrativas se manipulan por razones de interés personal, por esta razón, suele ser en la frontera donde la noción de identidad queda más claramente delineada y resulta esencial para entender la cosmovisión local en sus propios términos

La Constitución española alude al territorio español o del Estado a través de diferentes disposiciones, pero sin indicar sus límites, que se establecieron a través de los diferentes tratados firmados con los Estados vecinos.<sup>11</sup>

De Visscher criticó la noción de frontera-zona a la que considera contraria a la firmeza del trazado lineal de la frontera moderna.<sup>12</sup> En este sentido, Lapradelle habla de distinción entre límite y frontera y sus orígenes remotos procedentes del Derecho Romano que distinguía entre «limes», líneas trazadas para dividir el territorio pacificado declarado susceptible de apropiación privada, y «fines», confines sin determinar y en los cuales no cabía la apropiación privada.<sup>13</sup>

Por tanto, cuando hablamos de frontera no nos referimos tan sólo a la línea demarcatoria o al límite imaginario dibujado y establecido a partir de negocia-

*La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil*

ciones diplomáticas o como resultado de guerras. Además de incluir este espacio limítrofe, la frontera posee por sí misma características propias que determinan y dan sentido a la vida cotidiana de las sociedades que están a un lado y a otro de la misma. Las sociedades de frontera y los fronterizos comparten rasgos que hacen de la frontera un concepto o categoría de pensamiento móvil y flexible, que engendra una gran diversidad de manifestaciones culturales híbridas no exentas de contradicciones inherentes en su propia naturaleza.

La frontera facilita una serie de determinaciones y ambigüedades que implican castigos para unos y permiten transgresiones para otros de forma conjunta. Quizás porque para el fronterizo la idea de frontera se disipa y desintegra hasta desaparecer y define el espacio fronterizo como exclusivo, más allá o por encima de las normas y valores respectivos en cada uno de los lados de la misma. Los fronterizos no perciben la frontera en igualdad de condiciones como lo hacen los no fronterizos de cada lado. De tal manera, que no se concibe la frontera como un espacio respecto al cual nosotros estamos de un lado y ellos de otro, sino como una zona abierta a la cooperación y no como un abismo que separe a los pueblos sino una comunidad con su propia energía, dirección y futuro.

Es decir, que por encima de la concepción de la frontera, ha sido posible el intercambio, la cooperación y la generación de pautas culturales comunes a uno y otro lado de la misma, si bien estas prácticas culturales comunes son definidas por cada lado como propias y no compartidas. Así el discurso utilizado en cada lado para la definición de sí mismo evidencia con claridad la separación entre «nosotros» y «ellos». No obstante, este discurso, que diferencia con claridad quién es quién, posee dos niveles de análisis: el que se puede hacer analizando el discurso generado desde la propia frontera; y otro nivel que establece diferencias claves entre los fronterizos y los no fronterizos. Es decir, los portugueses se autodefinen como muy diferentes a los del otro lado, pero se sienten muy cercanos a ellos respecto a los no fronterizos de Portugal. Y viceversa en el caso de los españoles que viven en torno a la frontera. Generalmente, la autodefinition como una población maltratada e incomprendida la hacen extensible a los que están al otro lado de la frontera, lo cual nos lleva a identificar un rasgo común en esta frontera: una decidida autoafirmación de las diferentes identidades locales frente a sus respectivos gobiernos nacionales.

La frontera ha concedido a unos y otros problemas compartidos, a pesar de la definición particular que cada uno haga de su propia identidad. Esos problemas compartidos generados por el hecho fronterizo, han producido, a este lado de la frontera una conciencia colectiva igualmente asentada en la diferencia y en la exclusividad de sentirse parte de un territorio con rasgos propios, particulares y muy distintos a los del resto de España. Por tanto, a pesar del «nosotros» y «ellos», la identidad de la frontera es generada por los que habitan en las sociedades instaladas en las partes de la misma y es capaz de superar la visión que tienen de la frontera los no fronterizos.

Francisco Oda Ángel

### 3. ANÁLISIS DEL ESCENARIO TRANSFRONTERIZO

#### 3.1. Modelo de desarrollo asimétrico

La frontera hispano-portuguesa, con 1.234 kilómetros, es una de las más estables, extensas y antiguas de los territorios de la Unión Europea. Pero también es la que presenta los niveles de desarrollo más bajos del conjunto de la Unión. Esta frontera ha sido siempre calificada como desfavorecida y deprimida. Interior y periférica, despoblada, rural y asimétrica en sí misma. El abandono secular que los dos Estados han practicado sobre este territorio es la principal causa del subdesarrollo y aislamiento de los centros económicos. Esta situación ha facilitado la aparición de otras causas que han intensificado la asimetría y el aislamiento. El abandono se ve reflejado en la falta de infraestructuras viarias lo cual acentúa el aislamiento y dificulta la accesibilidad y el intercambio. Esto ha restado dinamismo a la actividad económica y al impulso de nuevas inversiones. Como consecuencia de lo anterior y del éxodo rural, la demografía fronteriza también se vio afectada de manera considerable manteniéndose durante décadas el descenso de la población. Además de la frontera terrestre, es de destacar la importancia que requiere la frontera marítima entre ambos Estados por las actividades económicas que en ella se desarrollan, sobre todo la pesca. También es verdad que la existencia de obstáculos físicos y orográficos han coadyuvado a consolidar la tradicional distancia de la zona fronteriza en relación con los grandes centros económicos de ambos países. Este escenario nos permite afirmar que las relaciones de cooperación transfronterizas se vinieron ejecutando a nivel estrictamente interestatal, de manera muy puntual con reducidos flujos de intercambio comercial. La vuelta y consolidación de los procesos democráticos en ambos Estados marcaron un cambio decisivo en el panorama dando luz a un nuevo período focalizado en la potenciación y estabilidad del desarrollo de las relaciones transfronterizas.<sup>14</sup> Pero, lógicamente, el ingreso de ambos países en las Comunidades Europeas, en 1986, dinamizó y aceleró las oportunidades y acciones para desarrollar las zonas fronterizas. Ciertamente, después de la puesta en marcha de los diferentes programas INTERREG se logró mitigar algunos de los problemas que se arrastraban, entre ellos, el aislamiento geográfico y la convergencia entre los territorios fronterizos y el resto de los dos países.

Sin embargo, si bien es cierto que en la zona fronteriza el Producto Interior Bruto (PIB) en relación al conjunto de la península sigue siendo más bajo, también es cierto que existe una leve tendencia a la convergencia. En los últimos años, el PIB fronterizo creció anualmente 1,5 puntos porcentuales por encima de las medias nacionales. En 2003 se situó en 67.000 millones de euros (45.931 del lado español y 20.673 del lado portugués) lo que vino a representar el 7,75% del PIB ibérico. No obstante, es evidente que sigue siendo un espacio de desarrollo económico limitado, propio de la periferia, con escasas

*La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil*

posibilidades de generación y atracción de nuevas iniciativas de producción. Los mayores índices se registran en las provincias de Salamanca, Zamora y en el Algarve motivados por las construcciones de infraestructuras civiles y por el turismo. En el otro extremo destaca las regiones portuguesas de Cávado, Beira Interior Sur y Alto Tras-os-Montes. Como veremos más adelante, por sectores productivos, el sector terciario es el mayor motor de la economía fronteriza representando el 64,1% del PIB fronterizo. En término de renta, y analizando la distribución del PIB per capita, la zona fronteriza sigue contemplándose como un espacio periférico en el contexto de la península. En el año 2003, el PIB por persona alcanzaba los 12.163 € en la zona de la frontera, frente a los 17.146 € del PIB ibérico. Sin embargo, provincias como Salamanca y Huelva se aproximan bastante a la media ibérica con 15.219 € y 15.169 € respectivamente, aunque aún quedan por debajo. Por el contrario, la región portuguesa de Trás-os-Montes es la que presenta un PIB muy alejado de la media, en concreto 7.464 € per capita.

Respecto al apartado de salud, la zona fronteriza presenta una ligera desventaja respecto a la media peninsular. En términos de hospitales, camas y médicos la frontera está por detrás de la media. Sin embargo, hay que indicar que los territorios portugueses muestran un mejor nivel relativo a las camas disponibles, aunque los españoles cuentan con una mejor infraestructura de personal y es mayor el número de médicos. Sorprende conocer que la frontera supera al conjunto del territorio peninsular en lo relativo a los Centros de Salud. En la frontera hay un centro de salud para cada 10.000 habitantes, mientras que la media en la península es de un Centro de Salud por cada 19.000. Algo similar ocurre con los equipamientos culturales donde se vislumbra una verdadera convergencia entre el territorio fronterizo con el conjunto peninsular. En algunos casos la frontera supera a la media. En la frontera hay una biblioteca para cada 4.000 habitantes y en el resto de la península hay una biblioteca para 9.500 habitantes.

Demográficamente, las regiones españolas y el Algarve han experimentado un considerable estímulo y, en menor medida, en el resto de las regiones portuguesas. Curiosamente, los extremos litorales de la frontera presentan mayor dinamismo demográfico. Las desembocaduras del Guadiana y del Miño presentan características muy homogéneas en ambos lados de la frontera. Sin embargo, las zonas comprendidas entre Orense, Zamora, Salamanca y el lado portugués correspondiente, Tras-os-Montes, Beiras Interiores y Alentejo, presentan tasas de crecimiento demográfica regresivas y con un alto porcentaje de población envejecida. No obstante, en general, en la zona fronteriza el 19'93% de los habitantes tenían 65 años o más, mientras que en el resto de ambos países la media se sitúa en el 16,92%. De cualquier forma, la frontera está perdiendo peso demográfico en el contexto ibérico, si bien está creciendo el número de residentes. La densidad de población en la zona fronteriza es de 40 habitantes por km<sup>2</sup>, ante una media ibérica de 91 habitantes por km<sup>2</sup>. Un factor demográfico que no puede pasar inadvertido es el nivel de instrucción de los habitantes fronterizos que resulta ser desalentador: el 18% de la población fronte-

Francisco Oda Ángel

riza carecía de cualquier tipo de estudios, frente a la media ibérica del 13%. Sin embargo, es muy importante señalar que este indicador se ha reducido quince puntos en diez años (33% en 1991 frente al 18% en 2001).

### 3.2. Intensa dinámica poblacional

Una de las características más destacadas de las zonas fronterizas es la intensa dinámica poblacional que en ella se detecta. Al hablar de intensa dinámica poblacional debemos introducir el término interacción fronteriza. Según este término, tanto la gente de un lado como la del otro de la frontera buscan la satisfacción de sus intereses, gustos o necesidades respectivas del otro lado. Son los cruces fronterizos a través de los cuales los residentes de un lado de la frontera cruzan para realizar diversas actividades del otro lado. Entre esas actividades se encuentran trabajar, estudiar, visitar clientes o proveedores, u otras más esporádicas como compras o turismo. Estas actividades también han evolucionado considerablemente a lo largo de las últimas décadas.

La interacción fronteriza de la población mostraba un escenario en el que un gran número de españoles y portugueses se desplazaban para realizar diferentes tareas. En muchos casos, las relaciones de vecindad se limitan básicamente a los trabajadores transfronterizos que forman parte de las llamadas familias transfronterizas en las cuales hay una relación de parentesco directa con personas viviendo del otro lado de la frontera, o bien, aquellas familias definidas por la actividad económica de sus miembros de tal forma que algunos de los residentes del hogar viven de una lado de la frontera y trabajan en el otro. Existe otro elevado número de trabajadoras sin contrato en el sector servicios y en el servicio doméstico. En la frontera existen más de 2.2 millones de empleos, que representan el 9,37% del empleo ibérico, número ligeramente inferior al correspondiente con su cuota poblacional. De hecho, la tasa de actividad en los territorios fronterizos de ambos países es dos puntos inferiores a las respectivas medias nacionales. Mientras que la tasa de actividad de la frontera se sitúa en el 49,1%, la de España está situada en el 50,2% y la de Portugal en el 51,1%. Sin embargo, los datos cambian si analizamos ciertas zonas transfronterizas muy pujantes como son los casos en torno a Salamanca, Badajoz, Cáceres, Huelva, Zamora y Algarve donde el empleo ha experimentado una fuerte expansión. Esto ha reducido en parte el grave problema del desempleo, aunque todavía existen unos 300.000 desempleados en la zona fronteriza, siendo Pontevedra y Badajoz las principales áreas donde radica el desempleo.

El sector primario de la economía (agricultura, pesca, ganadería y silvicultura) sigue teniendo mayor peso en la estructura económica del empleo en la zona fronteriza. La ocupación del sector primario alcanza el 15,9% del empleo en 2003, porcentaje muy alejado del porcentaje que ocupa el sector primario en el empleo de España (6,5%) y Portugal (9,9%). Las actividades derivadas de este sector de producción generan el 8,7% del PIB fronterizo frente al 3,2% del espacio peninsular. Lógicamente, en los territorios del Duero, el PIB alcanza el



*La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil*

19,1% como consecuencia de las actividades vitivinícolas. El sector secundario (industria y construcción) mantiene una tasa de empleo muy cercanas a las del resto de los dos países. En la frontera, el 26,9% del empleo se registra en este sector, mientras que para España es del 29% y para Portugal del 29,7%. En este ámbito, es preciso señalar el fuerte dinamismo que ha supuesto las actividades de la construcción derivadas de las grandes obras públicas que se ha convertido en uno de los mayores motores de la generación de empleo, especialmente en los centros urbanos y en los corredores transfronterizos. En este mismo sentido, es muy destacable el desarrollo residencial y turístico registrado en la zona del Algarve y la provincia de Huelva. Las actividades derivadas del sector secundario representan un 27,2% del PIB fronterizo frente a una media peninsular del 28%. La frontera Cávado-Pontevedra es el mayor ejemplo de desarrollo industrial de todo el espacio fronterizo. Los territorios de menos desarrollo industrial siguen siendo los del Duero, el Bajo Alentejo y el Algarve. Finalmente, el empleo en el sector terciario (servicios) es inferior al de las medias nacionales de España y Portugal. En la frontera es del 57,2%, en España del 64,4% y e Portugal del 60,3%. Las actividades terciarias representan el 64,1% del PIB fronterizo frente al 68,8% de la media del espacio ibérico. Destaca el Algarve con un gran dinamismo del sector terciario alcanzando el 78,2% del PIB fronterizo, nivel muy superior a la media ibérica. En consecuencia, podemos afirmar que el empleo en la frontera crece si bien con una tasa menor que el ibérico en su conjunto. Ello ha posibilitado que se reduzca el desempleo en los territorios fronterizos, si bien la tasa de desempleo es dos puntos superior a las medias nacionales. La mejora en la elevación de los niveles de producción en la zona fronteriza tiene su base en el éxito de tres motores principales de actividad: el crecimiento de las iniciativas de las obras públicas, sobre todo, en las provincias españolas; el desarrollo del sector servicios en los grandes centros urbanos como Badajoz, Pontevedra y Salamanca y en la zona fronteriza Algarve-Huelva, donde se está consolidando una verdadera integración del hecho fronterizo.

#### **4. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA IDENTIDAD DE LA SOCIEDAD DE FRONTERA**

Las preguntas de quiénes somos, cómo nos definimos, cómo ajustamos nuestro comportamiento individual al colectivo de acuerdo con nuestras creencias identitarias y hasta qué punto influye el entorno social en las respuestas a cada una esas preguntas han sido uno de los mayores interrogantes de la Humanidad. Sócrates usaba el lema de «Conócete a ti mismo» (*gnôti séaton*) que aparecía también en el frontón del Templo de Delfos y en la misma línea se interesó Descartes por el *cogito*, de donde nació toda la corriente racionalista que ha llegado hasta nuestros días. La cuestión de la identidad, la conciencia colectiva, la conciencia de identidad, la identidad colectiva, conciencia de comunidad etc., han sido de las más complejas y difusas de cuantas interactúan en el

Francisco Oda Ángel

escenario sociológico y eso ha obligado a infinidad de investigadores a profundizar en sus raíces.

Jean Jacques Rousseau trabajó con el término «*Voluntad General*» y Agustine Comte con el de «*Consenso*» y ambos autores influyeron de manera determinante en la obra de Emile Durkheim quien definió la Conciencia Colectiva en su Tesis Doctoral «*De la división del trabajo social*»<sup>15</sup> (1893) como el estado representativo, cognitivo y emocional que abarca, además de a la persona en sí, a todos los individuos de los grupos, así como a los intereses y valores culturales. Es decir, podría definirse la Conciencia Colectiva como el conjunto de representaciones colectivas, como valores, creencias y sentimientos comunes, así como rituales, costumbres, clasificaciones, leyes y normas compartidos, que facilitan la vida colectiva y que forman un sistema coordinado y coherente para los miembros de un grupo, y que además, contiene un sentido para ellos ya que define sus relaciones recíprocas.<sup>16</sup> Más tarde, Durkheim redefinió el concepto rescatándolo del restrictivo contexto evolutivo en el que inicialmente lo ubicó y amplió su significado en *Las formas elementales de la vida religiosa* (1912) donde alcanzó su teorización definitiva.

Según la nueva concepción, la conciencia colectiva se genera en especiales coyunturas sociales de efervescencia emocional, tiene su base en la doble naturaleza (individual y social) de la conciencia humana, expresa los estados colectivos en forma de representaciones y tiene por función regular (normas) e integrar (ideales) las sociedades de todo tipo.<sup>17</sup> La Conciencia Colectiva era la forma más alta de la vida psíquica, ya que es una conciencia de conciencias que queda colocada fuera y por encima de las contingencias individuales y locales. Desde esta perspectiva durkheimiana, la Conciencia Colectiva anula la conciencia individual. De manera que todos los miembros de una cultura pensamos, sentimos y obramos de acuerdo con las prescripciones del colectivo, por lo que la Conciencia Colectiva es tanto la conciencia de las conciencias como la coacción de las instituciones sociales.<sup>18</sup> En este sentido, Durkheim afirmaba que los hechos sociales son radicalmente distintos de los hechos individuales que lo constituyen. Mediante esta concepción determinista era evidente que todo hecho social no se explicaba por fenómenos preexistentes, de ahí que los individuos interiorizaban esos fenómenos y orientaban su acción. Esta visión pone de relieve las obligaciones que pesan sobre las personas y que las empujan a actuar en un sentido o en otro.

La identificación del hecho social con la obligación es igual a afirmar que la obligación se revela como coerción, es decir, la fuerza de resistencia que ésta opone a aquel que quiere ignorarla.<sup>19</sup> La exterioridad del hecho social y su coerción sobre el individuo lo expresa Durkheim de esta manera: «el sistema de signos de que me sirvo para expresar mis pensamientos, el sistema de monedas que empleo para pagar mis deudas, los instrumentos de crédito que utilizo en mis relaciones comerciales, las prácticas seguidas en mi profesión, etc., funcionan independientemente del uso que yo hago de ello. He aquí, por tanto, modos de obrar, pensar y sentir que presentan la notable propiedad de que existen fuera de las conciencias individuales».<sup>20</sup> De esta manera, los elementos

*La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil*

que componían la Conciencia Colectiva eran los hechos externos a los individuos interiorizados por las personalidades individuales.

Esta perspectiva que afecta a la concepción misma de la personalidad enlazó con los creadores del Interaccionismo Simbólico, es especial con Mead y Cooley. Pero esta concepción determinista de la Conciencia Colectiva fue seguida por Talcott Parsons que especificó la identificación como una recuperación por cuenta propia de los valores de un modelo que engloba al conjunto de expectativas que comparten los miembros de una sociedad.<sup>21</sup> En este mismo sentido, Ferdinand Tönnies, al hablar de comunidad y siguiendo a Durkheim, quiso evidenciar que en las relaciones comunitarias el sentimiento de pertenencia al grupo se impone sobre el pensamiento y las acciones de las personas, creando una solidaridad mecánica que garantiza la cooperación de cada miembro y la unión del grupo.<sup>22</sup> Así, el individuo no actúa solamente por sus propios intereses sino en función de normas interiorizadas.

De esta manera, el concepto Identidad es, para algunos autores, el resultado de una doble operación lingüística: diferenciación y generalización.<sup>23</sup> La diferencia es la que incide en la singularidad de algo o alguien en relación con los otros. En este caso la identidad es la diferencia. Diferencia que tiene que basarse forzosamente en unos rasgos únicos que sirven de marcadores a los miembros del grupo para poder distinguirse y diferenciarse de los otros. De este modo, la identidad exhibe cierta cantidad de rasgos distintivos que son consensuados por los individuos que forman parte del grupo. Este es el significado de la diferenciación o también el de la distintividad aplicable al grupo cuando se contraponen a otros grupos. Por su parte, la generalización busca definir el nexo común a una serie de elementos diferentes de otros: la identidad es la pertenencia común. En realidad, estas dos operaciones lingüísticas caen en una clara contradicción: lo que hay de único es lo que hay de compartido.<sup>24</sup>

Pero la identidad se genera para alguien, para el otro. No hay identidad sin alteridad, ambas se necesitan y se refuerzan mutuamente. La identidad como diferencia es generada por colectividades que, en el caso de nuestro objeto de estudio, lleva implícita la noción de territorio y una historia común unida al mismo. Los rasgos distintivos generadores de identidad colectiva se basan en costumbres, formas de organizarse y en la historia social de la población. Todas estas formas de identificación van acompañadas de rasgos como una historia común vivida por los miembros del grupo social (historia común, pero diferente a la del otro lado de la frontera. La vivencia de la historia común es uno de los rasgos más utilizados para marcar las distancias con el otro), la lengua (diferente a la del otro lado de la frontera, si bien existen elementos de hibridación lingüística, por tanto, con identidades compartidas con la lengua del otro lado), cultura (diferente en general con la del otro lado, aunque con rasgos claramente de hibridación identitaria), religión (conciencia de pertenencia similar a la del otro lado que históricamente ha estado acostumbrado a la presencia monoreligiosa) y organización política, económica y social diferenciada de la del otro lado. La combinación específica y única de todos elementos determinan la identidad colectiva manejada por habitantes de la zona fronteriza como

Francisco Oda Ángel

marcadores de distinción frente a la alteridad.

En la frontera, este sistema distintivo se activa al entrar en interacción con los del otro lado. Al ser casi continuo el contacto con «los otros», la secuencia de activación es casi permanente lo que hace que la cuestión de la identidad sea una de las más importantes en el desarrollo de la vida cotidiana. La cuestión del quiénes somos y, sobre todo, la insistencia en evidenciar que «somos diferentes» se convierte, en este caso, en algo obsesivo. En este sentido, consideramos acertada la afirmación de Pérez-Agote al considerar que

«tales rasgos son concebidos además como distintivos, debido a que uno de los procesos de formación y perpetuación de la identidad colectiva radica precisamente en que se expresa en contraposición a otro u otros grupos con respecto a los cuales se marcan las diferencias. Por ello, la definición que los actores sociales hacen de sí mismos en cuanto que grupo, etnia, nación, etc, en términos de un conjunto de rasgos que supuestamente comparten todos sus miembros, se presentan objetivados».<sup>25</sup>

Esta idea de identidad colectiva está muy relacionada con los nacionalismos, que se pueden entender como una forma decidida de defensa de la propia norma en la voluntad de mantener la identidad del grupo a través de la prioridad de la propia lengua, costumbres o ideas, en general asentadas en un territorio, que también se pretende defender en sus límites precisos.<sup>26</sup> En este sentido, se puede utilizar la expresión de identidad nacional en relación al nacionalismo cuando se intensifican los esfuerzos para destacar esa entidad colectiva e invitando a las personas a identificarse con el grupo y a encontrar en él una parte de su identidad personal. Es en este contexto cuando la identidad étnica se convierte en una forma de autorreconocimiento o autodefinición de un grupo o de un colectivo basado en una lengua, un territorio ocupado o reivindicado, un sistema de valores y creencias, un modo de vida, un conjunto de tradiciones y, en ocasiones, una reconstrucción histórica o legendaria del pasado,<sup>27</sup> la mayor parte de las veces inventado o idealizado. Los miembros del grupo que actúan según las mismas normas comienzan a desarrollar el concepto del «nosotros» que será determinante para distinguirse de otros grupos colindantes.

La consecuencia de este proceso es la aparición del «nosotros» frente a «ellos» que se prolongará y reproducirá a través de la socialización a lo largo de toda la vida de los miembros individuales del grupo. En este sentido, la fenomenología de Alfred Schütz<sup>28</sup> denuncia la necesidad de comprender la realidad social a través de la interpretación subjetiva del sentido que establece el agente social de sus propios actos. Para Schütz, el mundo de la experiencia cotidiana es el marco predeterminado, que es aceptado por el sentido común. Es así como el actor advierte que su realidad existe tan de facto para él como para los otros; de modo que él mismo condiciona la interpretación del mundo (convertido en su mundo) a su experiencia personal inmediata en un espacio y un tiempo determinado. El individuo reestructura el escenario de la acción social según un «aquí y ahora» actual.<sup>29</sup>

*La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil*

Esta visión de la identidad relaciona el desarrollo personal con el medio social en el que están inmersos los individuos y los colectivos. De esta manera, la identidad sólo se puede explicar desde la formación socio-histórica de un determinado grupo, en una determinada situación y frente a otros colectivos.<sup>30</sup> Así, entendemos que la identidad es, en sí misma, un proceso en continuo movimiento, en continua elaboración y transformación. Pero si el individuo no se concibe sin el medio, éste necesita interactuar con otros para definir su propia identidad. Llegando a concluir que la identidad sólo toma carta de naturaleza cuando se verifica a través de la interacción con otras identidades y mediante el reconocimiento intercolectivo.<sup>31</sup>

La identidad colectiva es, por tanto, la expresión del sentimiento de pertenencia a un grupo que contiene elementos de diferenciación étnica, histórica, cultural, religiosa, política, etc. Alrededor de esta identidad colectiva surgirán toda una serie de símbolos que contribuirán a la consolidación y a la transmisión de los rasgos distintivos del grupo identitario. Este proceso posibilita la aparición del imaginario colectivo que se hace presente en el grupo a través de un conjunto de imágenes y símbolos sociales compartidos por todos sus miembros desde la óptica de realidades vividas y experimentadas. La realidad pasa a construirse desde un visión afectiva de la vida compartida que compromete la conducta del individuo ante el conjunto de las imágenes simbólicas y las representaciones míticas de su entorno social.<sup>32</sup> La vida social comienza a depender, en gran medida, de los impulsos sentimentales de sus integrantes y por esta razón tiende, principalmente, al carácter irracional de los comportamientos humanos.<sup>33</sup> Algunos autores han considerado el imaginario colectivo como producto de una fe viva que conecta con lo simbólico encarnado en experiencias colectivas.<sup>34</sup> El imaginario colectivo se convierte en una especie de espíritu unificador que se extiende a todos los aspectos de la cultura y que confiere carácter propio al grupo: los himnos, banderas, expresiones externas, formas de vestir, y cualquier elemento que sirva para distinguirlos de otros grupos e identidades. Este carácter público y social del símbolo, elaborado en un largo y permanente proceso de interacción dentro del grupo, permite su comprensión común entre sus miembros y hace posible, de manera eficaz, su comunicabilidad a los nuevos miembros del grupo. Estos elementos identitarios ejercen una fuerza muy grande tendente a unir y a identificar a los miembros del grupo con el grupo en sí. Y, en consecuencia, a diferenciarse de otros grupos. Sólo desde esta perspectiva, las identidades son fuente de sentido para los propios actores y son construidas por ellos mismos mediante un proceso de individualización.<sup>35</sup>

Las sociedades fronterizas, al compartir dos o más culturas, pisan un terreno en el que la construcción de identidad es mucho más compleja. Los condicionantes sociales que en una cultura construyen la identidad de modo automático, se encuentran con los condicionantes de la cultura vecina. Así, la identidad de los fronterizos sería más vaga e imprecisa. A esto se suma que la identidad se construye fundamentalmente en el terreno del «sentido común», adoptando la terminología de Antonio Gramsci; es decir, que la identidad se negocia en el

*Francisco Oda Ángel*

ámbito de la vida diaria. Y la vida diaria, en el caso de los territorios de frontera, se plantea como una continua coexistencia con el otro, con la diferencia y con otros modos de vivir la identidad. Así pues, la identidad es una construcción que fluctúa entre pautas sociales y culturales generales que tienden a crear una identidad unitaria y fuerte y la negociación de dichas pautas en el terreno de la vida diaria. El problema de la frontera es que dichas pautas generales contrastan con la vida diaria, multi-identitaria, si se permite utilizar dicho término.

En la sociedad de frontera, la respuesta a esta multiplicidad puede ser: a) rechazo del otro y utilización del otro para construir su propia pauta de identidad, aferrándose a una identidad muy fuerte, aunque sea imaginaria, irreal; o b) laxitud en la identidad, con una construcción en estratos identitarios (el nuevo medievalismo de los geógrafos sociales británicos). En todo caso, dichas respuestas producen movimientos sociales marcados que hacen que dichas sociedades funcionen como mini-laboratorios con un proceso de cambio social acelerado.

En este sentido, la identidad se convierte en un instrumento al servicio de los actores locales con el objetivo de crear la ficción de un sujeto colectivo que les diferenciara del «otro». Es el momento en el que la identidad se construye a sí misma en contraposición y diferenciación respecto de las otras identidades, e incluso mediante la estereotipización externa de las diferencias «del otro».. Sólo así, siguiendo a Vilar, la conciencia de comunidad «implica sentir un dentro y un fuera, un nosotros y un ellos, una pertenencia posesiva: nosotros pertenecemos al grupo y el grupo nos pertenece; y una desconfianza hacia los grupos vecinos».<sup>36</sup> Según este proceso, la identidad es construida colectivamente de acuerdo con ciertas prioridades y objetivos comunes y en función de las posibilidades que ofrece el medio.

## **5. BENEFICIOS PARA LA SOCIEDAD CIVIL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA LUSO-ESPAÑOLA**

La ejecución de los diferentes programas INTERREG ha traído consigo un incuestionable beneficio para el conjunto de las sociedades fronterizas de España y Portugal. Las dinámicas registradas en la frontera en los términos observados más arriba como renta, producción y productividad han marcado un ligero proceso de convergencia en comparación con el resto del espacio peninsular. Concretamente, en el período 2000-2006 el total de iniciativas comunitarias giraron en torno a los programas INTERREG, EQUAL (no discriminación y lucha contra la exclusión social), URBAN (desarrollo Urbano) y LEADER PLUS (desarrollo rural). Todas estas iniciativas han tenido un efecto positivo sobre la población y, sobre todo, han jugado un papel fundamental en el refuerzo, de carácter psicológico, de la toma de conciencia de la pertenencia a un territorio con problemas y características comunes que requieren también acciones conjuntas

*La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil*

con soluciones comunes. Las acciones específicas de fomento de la cooperación transfronteriza han conseguido generar, asentar y potenciar una cultura de cooperación entre las sociedades de frontera de uno y otro lado. Concretamente, la iniciativa INTERREG III A se centró en la organización territorial y en los recursos con el objetivo de profundizar en las experiencias de cooperación, sobre todo, aquellas experiencias transfronterizas con problemas comunes.

Respecto a la cooperación transfronteriza del área Alentejo-Andalucía-Algarve resulta de especial relevancia la consolidación del eje Faro-Olhao-Loulé-Huelva y el eje Sevilla-Lisboa. Además, las acciones se centran en la ordenación y dotación de infraestructuras de la cuenca del Guadiana para lograr la consolidación de la oferta turística de las regiones a ambos márgenes del río. Así mismo, se apuesta por la consolidación de la Comunidad de Trabajo Algarve-Andalucía. La Comunidad de Trabajo es un instrumento transnacional de apoyo a la cooperación y está llamado a ser el marco estable de relación entre los agentes de ambos lados de la frontera. La actual programación transfronteriza entre ambos Estados se definió en virtud del encuentro que tuvo lugar en Vila Viçosa, en enero de 2006, donde se acordó la promoción de la cooperación transfronteriza para el período 2007-2013. Entre sus objetivos aparece uno de especial incidencia para la mejora de la percepción social respecto al trabajo conjunto transfronterizo: la cooperación e integración social y la promoción de igualdad de oportunidades y la mejora de las redes y servicios de transportes, medio ambiente y energía de carácter transfronterizo.

## NOTAS

1. La iniciativa se puso en marcha en 1991 y los proyectos tuvieron que ser lanzados a finales de 1993. No obstante, el primer período completo llegó con el programa INTERREG II comprendido entre 1994 y 1999.

2. ARENAL, C. Del, «En torno a la noción de vecindad en las relaciones internacionales», en VV.AA., *Las relaciones de vecindad*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco, 1987, p. 20.

3. GONZÁLEZ CAMPOS, J., SÁNCHEZ RODRIGUEZ, L., ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARIA, M.P., *Curso de Derecho Internacional Público*, Universidad de Oviedo, 1983, p. 405.

4. Para el estudio de *estructura social* pueden consultar: SPENCER, H., *Principles of Sociology*, Macmillan, Nueva York, 1969; BOUDON, R., *¿Para qué sirve la noción de estructura?*, Aguilar, Madrid, 1973; PARSONS, T., *La estructura de la acción social*, Guadarrama, Madrid, 1968; *El sistema social*, Alianza, Madrid, 1999; *Estructura y procesos de las sociedades modernas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1996; WEBER, W., *Economía y sociedad*, FCE, Madrid, 1993; DURKHEIM, E., *Las reglas del método sociológico*, Akal, Madrid, 1987; *El suicidio*, Losada, Madrid, 2004; MARIAS, J., *La estructura social*, Alianza, Madrid, 1993. CARABAÑA, J., *Estructura social y movilidad*, Fundación Argentaria, Madrid, 1993; BOTTOMORE, T.B., *Introducción a la Sociología*, Península, Barcelona, 1986; FEITO ALONSO, R., *Estructura Social contemporánea. Las clases sociales en los países industrializados*, Siglo XXI, Madrid, 1995. TORRES MORA, J.A., «Estratificación social», en DEL CAMPO, S., *Tendencias sociales en España (1960-1990)*, Fundación BBV, Bilbao, 1993, pp. 469-517; DE MIGUEL, J.M., *Estructura y cambio social en España*, Alianza, Madrid, 1988; ÁLVAREZ SOUZA, A.,

Francisco Oda Ángel

*Estructura social: desigualdad y movilidad social en España*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 1993; ARBIDE DOMÍNGUEZ, R. (et. al.), *Estructura social andaluza*, Fundación de Escuela de Organización Industrial, Madrid, 1998; BELTRÁN VILLAIVA, M., *La estructura social*, Ariel, Barcelona, 2004; BRETONES ESTEBAN, M.T., *Sociedades avanzadas: manual de estructura social*, Editorial Hacer, Barcelona, 2001; DE BARRIO ALISTE, J.M., *Espacio y estructura social: análisis y reflexión para la acción social y el desarrollo comunitario*, Amarú, Salamanca, 1996; GERTH, H. y MILLS, CH.W., *Carácter y estructura social*, Paidós, Barcelona, 1985; GOBERNADO ARRIBAS, R., *Análisis comparado de las estructuras sociales de Andalucía y Cataluña*, Universidad de Málaga, 1996; MARTÍNEZ GARCÍA, M.R., *Estructura social y estratificación, reflexiones sobre las desigualdades sociales*, Miño y Dávila Editores, Madrid, 1999; NADEL, S.F., *Teoría de la estructura social*, Guadarrama, Madrid, 1966.

5. KAVANAGH, W., *La naturaleza de las fronteras, Historia y Fuente Oral*, Madrid, diciembre de 1994, p. 7.

6. TURNER, F.J., *La frontera en la historia americana*, Madrid, 1960, pp. 22-23.

7. MARAVALL, J.A., *El concepto de España en la Edad Media*, Madrid, 1981, pp. 272-273.

8. Sobre la noción de frontera pueden consultar: GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. y SAENZ DE SANTAMARÍA, M.P., *Curso de Derecho Internacional Público*, Civitas, Madrid, 2003; LA PRADELLE, P. de, *La frontière*, Editions Internationales, 1928; TRUYOL SERRA, A., «Las fronteras y las marcas. Factores geográfico-políticos de las relaciones internacionales», en *REDI*, Madrid, 1957, pp. 105 ss.; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad. Especial referencia al sector fronterizo del País Vasco*, Universidad del País Vasco, 1985; VALLE GALVEZ, A. del, «Las fronteras de la Unión. El modelo europeo de fronteras», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 12, año 6, Madrid, mayo/agosto 2002, pp. 299-341.

9. DUROSELLE, J.B., «Les frontières. Vision historique», en *Relations Internationales*, nº 63, 1990, pp. 229-242. La delimitación de la frontera entendida como zona se hacía por referencia a accidentes geográficos y por zonas de baja densidad de población. Las funciones principales eran las de la seguridad y prevención militar.

10. MATTOSSO, J., «Grupos sociais na fronteira portuguesa. Seculos x a XIII», en *Sociedades de frontera en la España medieval*, sesiones de trabajo del II Seminario de Historia Medieval. Zaragoza, 1993, p. 113.

11. El Profesor Carlos Fernández Liesa incluye la relación de los tratados firmados con los Estados vecinos de España que delimitan las fronteras de España: con Francia el Tratado de Bayona de 2/XII/1856 delimitó la frontera desde la desembocadura del río Bidasoa hasta el límite de la provincia de Huesca. Las provincias de Huesca y Lleida hasta Andorra se delimitaron por el Tratado de Bayona de 14/IV/1862. Desde el Valle de Andorra hasta el Mediterráneo por el Tratado de Bayona de 26/V/1862. En las disposiciones adicionales y en la Declaración de Bayona de 14 de junio de 1906 que contiene el Acta de amojonamiento de los pirineos orientales y la provincia de Gerona. El enclave español de la Villa de Llivia está reglamentado por el Tratado de 12/XI/1660; el condominio sobre la Isla de los Faisanes por el artículo 27 del Tratado de 1856 y por el Convenio de 27 de marzo de 1901. El acuerdo de Madrid de 8/III/1973. En relación con Gran Bretaña, el artículo 10 del Tratado de Utrecht e 13 de julio de 1713, se cedió a la Corona británica la «Ciudad y castillo de Gibraltar, con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen». En FERNÁNDEZ LIESA, C., *La cuestión de Olivenza*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

12. VISSCHER, CH., *Problèmes de confines en droit international public*, ed. A. Pedone, Paris, 1969, pp. 107.

13. LAPRADELLE, P.G., «Theorie de la frontière», *Repertoire de Droit International*, tome VIII, Paris, 1930, p. 488.

14. El 22 de noviembre de 1977 se firmó el Tratado de Amistad y Cooperación Hispano-Portugués que inició el cambio indicado y le siguió la ratificación por España y Portugal del Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Colectividades Territoriales, de 21 de mayo de 1980.

15. DURKHEIM, E., *De la división del trabajo social*, Akal, Madrid, 2001.

16. ROIZ, M., «Conciencia Colectiva» término incluido en UÑA JUÁREZ, O. y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A., *Diccionario de Sociología*, ESIC, Madrid, 2004, pp. 265-267.



*La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil*

17. Durkheim acuñó el concepto de Representación Social entendido como aquel hecho social peculiar y externo a los hombres en sociedad que se ha internalizado en forma de un conjunto de símbolos correspondientes a una actividad humana, pensamiento, moral, costumbre, creencia o valores. En él, el carácter público y social del símbolo se ha elaborado en un largo y permanente proceso de interacción dentro del grupo, lo que ha permitido tanto su comprensión común y comunicabilidad como la posibilidad de transmitirlo eficazmente a los nuevos miembros del grupo.

18. ROIZ, M., *Op. cit.*, p. 266.

19. DE COSTER, M., BAWIN-LEGROS, B., y PONCELET, M., *Introducción a la Sociología*, Tecnos, Madrid, 2004, p. 85.

20. DURKHEIM, E. *Las reglas del método sociológico*, Ediciones Folio, Barcelona, 2002, p. 38.

21. Desde este esquema teórico, Parsons, que se interesó por las finalidades de la acción que empujan al individuo a actuar analizó el sistema general de acción dividiéndolo en cuatro subsistemas: el sistema cultural, el sistema social, el sistema de personalidad y el sistema psicoorgánico. El sistema cultural será determinante para la constitución de la identidad social de los actores gracias a las tradiciones y valores comunes del grupo. El sistema social fue subdividido, a su vez por Parsons, en cuatro entidades: el sistema político, el sistema económico, el sistema integrativo y el sistema de cultura institucionalizada. Entidades que quedaban constituidas por cuatro tipos de estructuras: los papeles, las colectividades, las normas y los valores. PARSONS, T., «*La estructura de la acción social*», Guadarrama, Madrid, 1968.

22. Para Tönnies, la comunidad constituye una totalidad orgánica, en cuyo seno el interés de sus miembros se identifica con la vida y el interés de conjunto. Son pues relaciones sociales basadas en el sentimiento subjetivo, afectivo y tradicional. Más sobre Tönnies en: UÑA JUÁREZ, O., «Ferdinand Tönnies», termino incluido en UÑA JUÁREZ, O. y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A., *Op. cit.*, pp. 1531-2

23. Sobre el concepto de identidad pueden consultar: BARTH, F., *Los grupos étnicos y sus fronteras*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976; BERGER, P., y LUCKMANN, T., *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1997; ERIKSON, E., *Identidad*, Taurus, Madrid, 1990; LEVI-STRAUSS, C., *La identidad*, Petrel, Barcelona, 1981; PUJADAS, J.J., *Etnicidad. Identidad cultural de los pueblos*, Eudema, Madrid, 1993; SIMMEL, G., *Sociología, 2. Estudios sobre las formas de socialización*, Alianza, Madrid, 1986; HABERMAS, J., *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid, 2002; Díez NICOLAS, J., *Identidad nacional y cultura de defensa*, Síntesis, Madrid, 1999; GRIMSON, A. (comp.), *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*, Ediciones Ciccus - La Crujía, Buenos Aires, 2000; CUCÓ, J., y PUJADAS, J.J. (coord.), *Identidades colectivas. Etnicidad y sociabilidad en la Península Ibérica*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1990; TAJFEL, H., *Grupos humanos y categorías sociales*, Herder, Barcelona, 1984; TURNER, J.C., *Redescubrir el grupo social*, Morata, Madrid, 1990; HEIDEGGER, M., *Identidad y diferencia*, Anthropos, Barcelona, 1988; KATZ, D., *Manual de Psicología*, Morata, Madrid, 1977; MORALES, J.F., PÁEZ, D., DESCHAMPS, J.C., y WORCHEL, S., *Identidad social. Aproximaciones psicosociales a los grupos y a las relaciones entre grupos*, Promolibro, Valencia, 1996; MOSCOVICI, S., *Psicología de las minorías activas*, Morata, Madrid, 1996; ORTEGA Y GASSET, J., *Europa y la idea de nación*, Alianza, Madrid, 2003; SORIANO AYALA, E. (coord.), *Identidad cultural y ciudadanía intercultural*, La Muralla, Madrid, 2001; PÉREZ VEJO, T., *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionalistas*, Ediciones Nobel, Oviedo, 1999; CONNOR, W., *Etnonacionalismo*, Trama Editorial, Madrid, 1998.

24. DUBAR, C., *La crisis de las identidades. La interpretación de una mutación*, Bellaterra, Barcelona, 2002, p. 11.

25. PÉREZ-AGOTE, A., *La reproducción del nacionalismo. El caso vasco*, CIS, Madrid, 1986.

26. ROIZ, M., «*Identidad*» termino incluido en UÑA JUÁREZ, O. y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A., *Op. cit.*, p. 699.

27. *Ibid.*, p. 699.

28. SCHÜTZ, A., *La construcción significativa del mundo social: introducción a la sociología comprensiva*, Paidós, Barcelona, 1993.

29. UÑA JUÁREZ, O., «*Schütz, Alfred*» termino incluido en UÑA JUÁREZ, O. y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A., *Op. cit.* pp. 1263-4.

30. En este sentido, Mannheim afirma que los individuos pertenecen a grupos de la misma edad y ello hace que su experiencia potencial venga delimitada por un universo de pensamiento,

Francisco Oda Ángel

de valor y de acción histórica. Pueden encontrar más detalles sobre la obra de Karl Mannheim (1893-1947) en UÑA JUÁREZ, O., «*Karl Mannheim*», termino incluido en UÑA JUÁREZ, O. y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A., *Op. cit.* pp. 856-858.

31. Para una revisión completa de los conceptos de identidad colectiva pueden consultar la magnífica obra del Profesor Piqueras, sobre la identidad valenciana, que incluye, además, un completo apartado sobre los fundamentos epistemológicos y los conceptos analíticos en torno a la identidad: PIQUERAS INFANTE, A., *La identidad valenciana. La difícil construcción de una identidad colectiva*, Escuela Libre Editorial, Valencia, 1996, pp. 267-281.

32. Como hemos visto más arriba, Durkheim trabajó con el término representación social y lo entendió como el conjunto de símbolos correspondiente a la actividad humana, pensamiento, moral, costumbre y creencia que forma la conciencia colectiva. Para él en el propio concepto de representación subyacía la idea de símbolo o símbolos de carácter público y colectivo, en oposición al símbolo individual o privado, que lo consideraba como representación individual. Igualmente, intentó verificar la hipótesis según la cual las categorías de pensamiento humano en un periodo dado reproducen las formas de organización social.

33. Es la tesis mantenida por Pareto que al teorizar sobre la irracionalidad advierte que la sociedad se articula a través de dos actitudes: las que tienen una dimensión lógica y las que se fundamentan en el ámbito instintivo, que son las acciones no lógicas. Pareto mantiene que la mayor parte de las actitudes humanas obedecen a un comportamiento no lógico. En UÑA JUÁREZ, O., «*Irracionalidad*», término incluido en UÑA JUÁREZ, O. y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A., *Op. cit.*, pp. 754-755.

34. Maffesoli afirma que lo imaginario colectivo lleva implícito la cultura de una sociedad, es decir, las creencias, ideas, supersticiones, los mitos y las leyendas. MAFFESOLI, M., *El tiempo de las tribus*, Icaria, Madrid, 1990. También: TURNER, V., *El bosque de los símbolos*, Siglo XXI, Madrid, 1980; MALRIEU, PH., *La construcción de lo imaginario*, Guadarrama, Madrid, 1971, recogidos por HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A. «*Imaginario Colectivo*», termino incluido en UÑA JUÁREZ, O. y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A., *Op. cit.*, p. 709.

35. ROIZ, M., «*Identidad colectiva*» termino incluido en UÑA JUÁREZ, O. y HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A., *Op. cit.*, pp. 700-701.

36. Citado por ROIZ, M., *Op. cit.*, p. 30, en PIQUERAS INFANTE, A. *Op. cit.*, p. 276.

## Capítulo XIV

# LA COOPERACIÓN SANITARIA TRANSFRONTERIZA: ANDALUCÍA- ALGARVE-ALENTEJO

*Ana Salado Osuna*

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es analizar la posible cooperación sanitaria transfronteriza entre la Junta de Andalucía, el Algarve y el Alentejo. Dado que esta cooperación trasciende de la que se puede realizar a nivel estatal, será necesario previamente determinar el marco jurídico general en virtud del cual la cooperación transfronteriza se puede ejercer.

A tales efectos resulta necesario tener presentes los tratados internacionales multilaterales, vinculantes para España y Portugal, así como posibles tratados o acuerdos bilaterales con dicha finalidad concluidos entre ambos Estados. Y dado que España y Portugal son Estados miembros de la Comunidad Europea (CE), asimismo resulta necesario tener en cuenta la normativa comunitaria.

Determinado el marco jurídico general habrá que comprobar si el mismo posibilita o no la cooperación sanitaria transfronteriza y en el supuesto de que tal cooperación sea posible, en qué contexto se puede llevar a efecto la misma y si existen o no acuerdos generales o específicos en virtud de los cuales dicha cooperación se realiza.

Ana Salado Osuna

## 2. MARCO JURÍDICO GENERAL

### 2.1. Tratado multilateral

A nivel europeo, la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales se consagró en el *Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales*, adoptado en el Consejo de Europa el 21 de mayo de 1980.<sup>1</sup>

De conformidad con el precitado Convenio se considera cooperación transfronteriza «toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin», una cooperación que se ejercerá en el marco de las competencias definidas en Derecho interno (art. 2.1).

Entendiéndose por comunidades o autoridades territoriales «las comunidades o autoridad u organismos que ejercen funciones locales o regionales y que son consideradas como tales en derecho interno de cada Estado». No obstante, los Estados partes en el momento de firmar este Convenio o en un momento posterior pueden designar las comunidades, autoridades u organismos a los que resulta aplicable el mismo, así como las materias que considera oportuno excluir del ámbito de aplicación del mismo (art. 2.2).

Si los Estados partes lo consideran necesario, pueden «concluir acuerdos interestatales» a fin de que los mismos señalen «el marco, las formas y los límites dentro de los cuales pueden actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza», pudiendo determinar dichos acuerdos «las comunidades u organismos a los que se aplica» (art. 3.2).

### 2.2. Tratados bilaterales

El 22 de noviembre de 1977 fue suscrito el *Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal*<sup>2</sup> con el fin de consagrar el compromiso de coordinar sus esfuerzos para conseguir «un mayor y más armónico desarrollo económico-social de las zonas fronterizas» (art. 7). El marco de esta cooperación se centra a nivel estatal, como queda reflejado en su artículo 1 en el que ambos Estados «proclaman su voluntad de mantener relaciones de buena vecindad y de múltiple cooperación, tanto en el plano bilateral como en el marco de las Organizaciones Internacionales a las que pertenecen, con vistas a la promoción de los ideales de libertad, bienestar social y progreso de sus pueblos». Tratado cuya finalidad es constituir el marco normativo para profundizar y desarrollar la cooperación en materia comercial, cultural, desarrollo científico y tecnológico, recursos naturales y militar, sin embargo, nada dispone en materia de salud, salvo lo que en este contexto pueda quedar comprendido en el marco del desarrollo científico y tecnológico.

*La cooperación sanitaria transfronteriza: Andalucía-Algarve-Alentejo*

Este Tratado y la vinculación de España y Portugal al *Convenio Marco sobre Cooperación Transfronteriza del Consejo de Europa*, fundamentó la adopción de un nuevo tratado concluido entre ambos Estados el 3 de octubre de 2002 titulado *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales*.<sup>3</sup>

Este último Tratado tiene por objeto promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas en el ámbito de sus competencias respectivas, la cual se llevará a cabo respetando el Derecho interno de las Partes, el Derecho comunitario europeo y los compromisos internacionales por éstas asumidos (art. 1). Definiendo el artículo 2, entre otras, las expresiones: *cooperación transfronteriza* como «conjunto de formas de concertación que tengan como objetivo incrementar y desarrollar las relaciones de vecindad entre instancias y entidades territoriales que se encuentren bajo jurisdicción de las Partes y que se lleven a cabo en el ámbito de asuntos de interés común y en la esfera de sus competencias»; *instancias territoriales* que «designa a las entidades y autoridades territoriales de naturaleza pública que ejerzan funciones a nivel regional y local, en los términos del Derecho interno portugués»; y *entidades territoriales* que «designa a las Comunidades Autónomas y entidades locales existentes en Derecho interno español».

El ámbito de aplicación, determinado en el artículo 3, en relación con España comprende: a las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía; a las provincias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva; y a los municipios pertenecientes a las provincias indicadas. Asimismo y siempre que incluyan municipios de los anteriores, se aplicará a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a las Áreas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de Régimen Local. Y en relación con Portugal: a las Comisiones de Coordinación de las Regiones Norte, Centro, Alentejo y Algarve; a las Asociaciones de Municipios y otras estructuras que integren municipios con intervención en el área geográfica de las NUTS III, definida por el Derecho interno portugués, Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo y Algarve, y a los municipios situados en la mencionada NUTS III.

Ahora bien las instancias y entidades territoriales que, en los términos del presente Tratado, realicen actividades de cooperación transfronteriza institucionalizada deberán, previamente, celebrar el correspondiente convenio de cooperación (art. 4.1). Entre las finalidades de tales convenios de cooperación estará la «prestación de servicios de interés público» (art. 5.1.c), por lo que pueden incluir la asistencia sanitaria transfronteriza.

En todo caso el Tratado crea la *Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza*, como órgano intergubernamental responsable de supervisar y evaluar la aplicación del mismo, así como de impulsar su desarrollo (art. 8.1). Sin perjuicio de los organismos que podrán ser creados por

Ana Salado Osuna

las instancias y entidades territoriales, que podrán gozar o no de personalidad jurídica (art. 9.1).

### 2.3. Acuerdos entre Andalucía-Algarve-Alentejo

Dado que el citado Tratado prevé la conclusión de acuerdos entre instancias y entidades territoriales para la cooperación transfronteriza institucionalizada y la creación de órganos a tales efectos, hay que hacer notar que:

- El 27 de julio de 1995 se firmó en Sevilla el *Protocolo de Cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región de Algarve*. En el mismo acuerdan, entre otras cosas, crear la *Comunidad de Trabajo «Andalucía-Algarve»* con el objetivo de establecer una cooperación y una asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de acciones conjuntas o de interés común para las dos regiones, «preferentemente, en los siguientes ejes», entre los que cita a la «salud».<sup>4</sup>
- El 25 de enero de 2001 también se firmó en Sevilla el *Protocolo de Cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo*, en el que acuerdan establecer «los medios de cooperación necesarios para alcanzar un nivel óptimo de colaboración y desarrollo de acciones conjuntas o de interés transfronterizo, preferentemente en las siguientes materia», entre las que también se cita a la «salud». En este Protocolo también se crea, la *Comunidad de Trabajo «Andalucía-Alentejo»*.<sup>5</sup>
- Sobre la base de ambos Protocolos y ante la ausencia de una investigación completa, se suscribe el 18 de enero de 2006 (con una vigencia de 36 meses) el *Convenio Marco para línea de Investigación sobre las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y Portugal*. En virtud del mismo se decide la constitución de una línea de investigación que aborde de manera global y no fragmentaria las relaciones entre Andalucía y Portugal, con especial consideración en el territorio fronterizo, a fin de que sirva de eje de referencia para el desarrollo del futuro *Plan Estratégico Transfronterizo Andalucía-Algarve-Alentejo*.<sup>6</sup>

## 2. NORMATIVA COMUNITARIA SORE ASISTENCIA SANITARIA

### 2.1. Cuestiones relacionadas con la salud en general

El Tratado de las Comunidades Europeas (TCE) dispone: la Comunidad garantizará un alto nivel de protección de salud humana y que su acción complementará las políticas nacionales en la materia (siendo la competencia de los

*La cooperación sanitaria transfronteriza: Andalucía-Algarve-Alentejo*

Estados). En todo caso la Comunidad fomentará la cooperación entre los Estados miembros y, de ser necesario, prestará apoyo; favorecerá, junto con los Estados miembros, la cooperación internacional; y el Consejo, previa consulta con el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, adoptará las medidas necesarias para la consecución de tales objetivos (art. 152).<sup>7</sup>

En el marco de la promoción y protección de los intereses de los consumidores (que es una política comunitaria), la Comunidad se compromete a garantizar un alto nivel de protección a fin de contribuir a proteger, por ejemplo, «la salud» (art. 153), compromiso que también adquiere en la política de medio ambiente (art. 174).<sup>8</sup>

Aunque la salud sigue siendo de la competencia nacional, lo cierto es que el Parlamento Europeo (PE) y el Consejo, en septiembre de 2002, decidieron aprobar un *Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública*. La Decisión en virtud de la cual se adoptó el mencionado *Programa*<sup>9</sup> (que contiene catorce artículos),<sup>10</sup> está inspirado en los principios de cooperación entre la Comunidad (a través de la Comisión) y los Estados miembros a fin de complementar las políticas nacionales con el objeto de proteger la salud humana y mejorar la salud pública (art. 2). El plazo de ejecución del Programa es del 1 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2008 (art. 2.1).

En el *Plan de trabajo de 2006*,<sup>11</sup> la Comisión hace notar que en los tres años anteriores se establecieron las bases de un planteamiento global y coherente centrándose en tres prioridades esenciales: la información sanitaria, las amenazas para la salud y los factores determinantes de la salud. Aunque tales materias continuarán siendo las prioritarias para el 2006, sin embargo, se determinan nuevos énfasis y prioridades en el contexto de las mismas.<sup>12</sup> También existe una Decisión del PE y del Consejo para establecer un *Programa de acción comunitaria en salud en el contexto de la protección de los consumidores*, cuyo ámbito de vigencia sería del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013.<sup>13</sup> El nuevo programa tiende a consolidar las tres acciones del actual programa de salud pública 2003-2008 («vigilancia de las amenazas», «factores determinantes» e «información»), y crea además tres nuevas acciones: «reacción antes las amenazas», «prevención de las enfermedades y las lesiones», y «realización de sinergias entre sistemas de sanidad nacionales».<sup>14</sup>

Por otro lado cabe mencionar el *Plan de Acción Salud en Línea* (2004)<sup>15</sup> que se integra en la estrategia expuesta en el *Plan de Acción de eEurope*<sup>16</sup> de la UE<sup>17</sup> y que propone tres ámbitos principales de acción: hacer frente a los retos comunes a los Estados miembros de la UE y crear el marco adecuado para respaldar la salud en línea; establecer acciones piloto que sirvan de punto de partida para la prestación de servicios sanitarios en línea; y difundir las mejores prácticas y evaluar los progresos conseguidos.<sup>18</sup>

El *Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud pública* (2003-2008) tiene diversas finalidades, siendo una de ellas la de fortalecer los sistemas sanitarios nacionales.<sup>19</sup> Lo cierto es que los problemas relacionados con los sistemas sanitarios viene siendo objeto de atención en la UE, entre otros, en el *Proceso de reflexión de alto nivel sobre movilidad de los pacientes y la*

Ana Salado Osuna

*evolución de la asistencia sanitaria en la Unión Europea.*<sup>20</sup> Se justificó la reflexión toda vez que aunque el artículo 152 TCE dispone que la acción comunitaria en el ámbito de la salud pública debe respetar plenamente las responsabilidades de los Estados miembros con respecto a la organización y prestación de servicios sanitarios, sin embargo, otros avances (tales como los relativos al mercado interior) tienen un impacto sobre los sistemas sanitarios.<sup>21</sup> El *Proceso de reflexión* señaló que si bien la organización y financiación de los sistemas sanitarios es responsabilidad de los Estados miembros, estos deben ejercer sus responsabilidades en este ámbito de acuerdo con la legislación comunitaria. La Comisión en el Informe de 9 de diciembre de 2003 (resultado del mencionado proceso de reflexión) hizo notar como tema importante la financiación.<sup>22</sup>

También hay que tener presente que en la UE son varios los factores que se consideran condicionantes de la salud, ya sean calificados como elementos internos<sup>23</sup> o externos.<sup>24</sup> En el Programa 2003-2008, entre las acciones y actividades de la Comunidad están las relativas a los factores determinantes de la salud que tiene por finalidad el «desarrollo y puesta en práctica de actividades de prevención de enfermedades y fomento de la salud integradas en todas las políticas comunitarias, en las que, cuando proceda, participen organizaciones no gubernamentales, proyectos y redes innovadoras o experimentales entre instituciones y actividades nacionales» (art. 3.2.b).

## 2.2. La asistencia sanitaria en particular

El 16 de mayo de 2000 la Comisión presentó la *Primera estrategia sanitaria europea* y propuso el *Programa de salud pública*.<sup>25</sup> Pero las líneas generales de la política sanitaria quedaron establecidas en 2002 en el concepto de una *Europa de la salud*. A tales efectos se emprendió una labor para hacer frente a las amenazas contra la salud, que se concretó en la creación del *Centro Europeo para la prevención y el control de las enfermedades*,<sup>26</sup> en el desarrollo de la *Cooperación transfronteriza entre los sistemas sanitarios* y en el tratamiento de los *Factores determinantes de la salud*. Otro elemento clave de la política sanitaria de la UE es el *Foro Europeo de la Salud*.<sup>27</sup> En 2004, a fin de repasar la estrategia sanitaria de mayo de 2000 y de examinar la necesidad de su revisión a la luz de los acontecimientos, la Comisión lanzó un proceso de reflexión sobre el fomento de la salud de todos.<sup>28</sup>

En el *Proceso de reflexión de alto nivel* se presta una atención especial a la asistencia sanitaria,<sup>29</sup> en el que se recuerda que el Reglamento 1408/71 sobre la coordinación de los regímenes de seguridad social prevé el acceso a la asistencia sanitaria de las personas que se desplazan dentro de la UE, el cual ha sido actualizado para reflejar las circunstancias cambiantes; que el *Comité de Protección Social*, previsto en el artículo 144 del TCE, fomenta la cooperación en materia de políticas de protección social, incluida la asistencia sanitaria; que los programas marco europeos de investigación y desarrollo tecnológico ayu-



dan a mejorar el conocimiento acerca de la asistencia sanitaria; y que el artículo 152 del TCE exige que en la definición y ejecución de todas las políticas y acciones comunitarias se garantice un alto nivel de protección de la salud humana.<sup>30</sup> El Informe hace asimismo referencia al acceso y a la calidad de la asistencia sanitaria.<sup>31</sup>

A través de la Comunicación titulada *Modernizar la protección social para el desarrollo de una asistencia sanitaria y una asistencia de larga duración de calidad, accesibles y duraderas*,<sup>32</sup> en abril de 2004, la Comisión propuso ampliar el «método abierto de coordinación» al sector de la asistencia sanitaria y de la asistencia de larga duración, basados en los siguientes objetivos: garantizar el acceso a la asistencia (universalidad, equidad y solidaridad); promover la calidad de la asistencia; y garantizar la sostenibilidad financiera de una asistencia accesible y de calidad.

Cabe asimismo mencionar la *Declaración de Luxemburgo sobre la seguridad de los pacientes* (2005)<sup>33</sup> que reconoce que el acceso a una asistencia sanitaria de calidad es un derecho humano fundamental valorado por la UE, y que la mejora continua de la calidad asistencial es un objetivo clave tanto para la seguridad de los pacientes como para la gestión eficiente de los sistemas de salud.

### 3. INTERREG

El artículo 159.3 del TCE contempla la posibilidad de adoptar acciones específicas para alcanzar el objetivo de cohesión económica y social recogido en el Tratado, que requieren estrechar la cooperación territorial. En este contexto, se ha instituido las iniciativas comunitarias INTERREG, en la última, INTERREG III hubo una importante contribución financiera comunitaria a los efectos de cooperación entre España y Portugal. El Programa INTERREG IIIA entre España y Portugal está estructurado en seis subprogramas, cinco de las cuales son regionales, resultando uno de ellos Andalucía-Alentejo-Algarve. A tales efectos se determinan cuatro prioridades siendo la cuarta, la promoción de la cooperación social y de integración institucional, en cuya virtud se prevé la cooperación institucional y las medidas financieras en materia de salud y de bienestar.

En este contexto hay que tener presente que ha sido creado el *Gabinete de Iniciativas Transfronterizas Alentejo-Algarve-Andalucía* (GIT-AAA) que, como otros creado a lo largo de la frontera Portugal-España, no comenzó a ejercer su actividad hasta 2004 a través de la financiación del *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER) en el ámbito del programa INTERREG IIIA. El GIT ha sido concebido como un *Gabinete Técnico de Cooperación Transfronteriza* entre las regiones de Alentejo, Algarve y Andalucía, teniendo por objeto apoyar a las autoridades regionales en el desarrollo de las políticas de cooperación que se establezcan entre ellas, organizándose en torno a tres «antenas» con sede en la *Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región de*

Ana Salado Osuna

*Algarve*, en la *Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la región de Alentejo* y en la *Junta de Andalucía*.<sup>34</sup> En el marco del GIT se ha decidido asimismo la creación del *Observatorio de Cooperación Transfronteriza* a fin de que el mismo se ocupe de realizar el seguimiento de la cooperación transfronteriza.<sup>35</sup>

El *Documento Único de Programación INTERREG III (2000-2006). Cooperación Transfronteriza España-Portugal*<sup>36</sup> pone de manifiesto que:

- Los «déficit» infraestructurales se localizan en determinadas zonas del Alentejo, en relación con servicios públicos, como los de salud (p. 58).
- Los centros urbanos del litoral del Algarve y de Huelva, además de presentar una significativa concentración demográfica, están sujetos a una demanda fluctuante dirigida, sobre todo, a los equipamientos de salud.
- Y que las zonas rurales (que cubren ampliamente el territorio y que se encuentran en fuerte regresión demográfica), poseen necesidad objetivas en diversos ámbitos, entre ellos, en la salud, «que presentan niveles de servicio insatisfactorios, sobre todo en el Algarve y el Alentejo», regiones con un modelo de población más disperso que el que caracteriza a la provincia de Huelva (p. 63).

Desde esta perspectiva existe un conjunto de áreas de cooperación a intensificar, tanto en materia de gestión integrada de equipamientos y de utilización de los recursos de la sociedad de información (telemática, telemedicina...), como en el ámbito de la construcción-adaptación de equipamientos, con los objetivos de:

- Instalar centros de recursos polivalentes, específicamente en las áreas de salud y de acción social para desarrollar servicios de apoyo a la tercera edad.
- Reforzar la red de equipamientos de apoyo a grupos desfavorecidos, entre los que cita a los drogodependientes (p. 64).

Una de las materias a la que se le presta especial atención es el «apoyo de la maternidad», pues a pesar de los grandes avances registrados en los últimos años en el campo de la protección de las mujeres embarazadas, continua registrándose lagunas graves, especialmente en las áreas donde el sistema de salud es más incipiente y en los grupos de población con menor instrucción. «En los territorios transfronterizos, los déficit son significativos, especialmente en el campo de la planificación familiar y en la prevención de situaciones de riesgo». El embarazo precoz y los comportamientos sexuales de riesgo (por ejemplo, la no utilización del preservativo en la primera relación sexual) constituyen dos de los problemas claves en este ámbito. Los valores estadísticos presentados, relativos al embarazo precoz, permiten verificar la existencia de diferencias regionales significativas y evidencian una distinción notoria entre Portugal y España<sup>37</sup> (p. 82).

*La cooperación sanitaria transfronteriza: Andalucía-Algarve-Alentejo*

En las prioridades incluye «desarrollar niveles de integración social entre los espacios transfronterizos», especialmente en los ámbitos de la salud (p. 129) y en la definición de metas para INTERREG III, la adopción de «Protocolos y acuerdos de cooperación entre servicios de salud y acción social con vistas a la utilización conjunta de los recursos disponibles» (p. 152).

Por otro lado hay que hacer notar que según consta en el Reglamento (CE) nº 1082<sup>38</sup> del PE y del Consejo, de 5 de julio de 2006, los instrumentos actuales, como la *Agrupación Europea de Interés Económico*, han resultado poco adecuados para organizar una cooperación estructurada en virtud de la iniciativa comunitaria INTERREG durante el período de programación 2000-2006.

Para superar los obstáculos a la cooperación territorial, el precitado Reglamento afirma que es preciso instaurar un instrumento de cooperación a escala comunitaria para crear en el territorio de la Comunidad agrupaciones cooperativas dotadas de personalidad jurídica, denominadas *Agrupaciones europeas de cooperación territorial* (AECT), dotadas de capacidad para actuar en nombre y por cuenta de sus miembros y, en particular, de las autoridades regionales y locales que la integren. Se trata de un nuevo instrumento de cooperación a escala comunitaria en el contexto de la reforma de la política regional para el período 2007-2013.

La AECT debe poder actuar, bien para aplicar programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad,<sup>39</sup> o bien para llevar a cabo acciones de cooperación territorial por iniciativa exclusiva de los Estados miembros y de sus autoridades regionales y locales, con o sin intervención financiera de la Comunidad. De conformidad con el artículo 1.2 del Reglamento, la AECT tendrá por objeto facilitar y fomentar entre sus miembros, tal como se definen en el artículo 3.1, la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional, denominada en lo sucesivo «cooperación territorial», con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social.

Por su parte el *Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013*, de noviembre de 2006,<sup>40</sup> recuerda que en 1990 se promueve el programa de iniciativa comunitaria PIC INTERREG, destinado a financiar estructuras, equipamientos y acciones específicamente transfronterizas. Este programa, en la frontera portuguesa y española, ha desempeñado un papel clave, no solo como catalizador del espíritu de cooperación transfronteriza en tanto que vehículo de desarrollo, sino también como instrumento de promoción y soporte de las acciones concretas que le dan cuerpo.

Entre los dominios innovadores que ha supuesto INTERREG III, el precitado Documento hace notar el «desarrollo de los niveles de integración social entre los espacios transfronterizos, principalmente en los dominios de la salud y de la inserción de grupos desfavorecidos» (p. 14).

En relación a los equipamientos de salud la mayoría de los indicadores disponibles en el territorio de frontera muestran dotaciones inferiores a las del espacio ibérico, poniendo en evidencia el carácter periférico de la *raya* en la provisión de equipos y servicios de salud. En este contexto, se verifica que el espacio de frontera está sub equipado en términos de: Hospitales por mil habi-

Ana Salado Osuna

tantes (valor del 80,6% en relación a la Península); Camas por mil habitantes (86,5%) y Médicos por mil habitantes (75,7%). En general, los territorios portugueses tienen un mejor nivel relativo de infraestructuras (camas), pero las provincias españolas cuentan con mayor dotación relativa de personal (médicos). Sin embargo, al nivel de cuidados primarios, medido a través del indicador *Centros de Salud* por mil habitantes, presenta, en la frontera, valores que superan los del espacio ibérico: hay un Centro de Salud para cada 10.858 habitantes, en el resto de la Península las personas atendidas por cada Centro llegan a 19.417, o sea, casi el doble. La escasa densidad poblacional de la raya puede influir en los valores relativos de este indicador, ya que se trata de la dotación de un equipamiento básico que debe ser garantizado, una vez alcanzado un umbral demográfico administrativamente determinado, con relativa independencia del nivel de población atendida (p. 21). No obstante indica además que la frontera (España-Portugal), presenta buenas dotaciones de equipamientos en «atención primaria sanitaria» (pp. 42 y 82).

Al hacer referencia a las *Directrices estratégicas comunitarias 2007-2013* en relación con las prioridades de cooperación territorial transfronteriza en el Reglamento 1080/2006 del FEDER se hace notar que en las *Directrices* consta, entre las *líneas para la acción*, «prevenir los riesgos para la salud, subsanar las insuficiencias de la infraestructura sanitaria» y en el artículo 6 del Reglamento FEDER se determina estimular la colaboración, el desarrollo de capacidades y la utilización conjunta de infraestructuras, «especialmente en sectores como sanidad,...» (p. 66). Entre la tipología de los proyectos (en el marco de las prioridades) se hace referencia a *Proyectos transfronterizos de conectividad, equipamiento y desarrollo de contenidos: (...) salud* (p. 84), *Proyectos transfronterizos de cooperación en asistencia sanitaria* (p. 87) y *Proyectos transfronterizos tendentes a la estructuración de marcos normativos conjuntos para la atención sanitaria* (p. 88).

Para el nuevo Programa INTERREG (2007-2013) se ha creado un *Secretariado Técnico Conjunto* que tendrá su sede en Badajoz<sup>41</sup> para contribuir a la gestión de la cooperación transfronteriza a lo largo de toda la frontera entre España y Portugal.<sup>42</sup>

#### 4. ASISTENCIA SANITARIA TRANSFRONTERIZA EN EL CONTEXTO DE LA UE

##### 4.1. Normativa Comunitaria

Como ha sido señalado, la UE desde hace años viene promoviendo la salud y la asistencia sanitaria, no sólo la prestada por los Estados a sus nacionales y a extranjeros con derecho a ello (por tener residencia permanente o temporal), sino también a los ciudadanos de los distintos Estados miembros desde la

perspectiva de la *movilidad de los pacientes*, de ahí, la *Tarjeta Sanitaria Europea*.<sup>43</sup> Se trata de un documento individual que certifica el derecho de su titular a recibir las prestaciones sanitarias que sean necesarias desde un punto de vista médico durante una estancia temporal en cualquiera de los países integrantes de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein, Noruega) y Suiza.

En el contexto de la movilidad de los pacientes estamos ante la *asistencia sanitaria transfronteriza* que en la UE no está concebida exclusivamente en el sentido de Estados o regiones limítrofes sino que tiene una dimensión más amplia, ya que incluye a todos los Estados miembros de la Comunidad Europea (CE).

La preocupación de la Comisión, del PE y del Consejo por la asistencia sanitaria transfronteriza se ha incrementado en los últimos tiempos como consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) sobre el reembolso de gastos por los servicios sanitarios recibidos por un paciente en otro Estado.

#### 4.2. Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo

El TJCE se viene ocupando de las cuestiones relacionadas con la asistencia sanitaria transfronteriza en el marco del derecho a la libre prestación de servicio.

A este respecto hay que tener presente que en su reiterada jurisprudencia el TJCE ha sostenido que «las prestaciones médicas dispensadas a cambio de una remuneración están comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios, sin que deba distinguirse entre la asistencia dispensada en un marco hospitalario o fuera de él».<sup>44</sup> Ha precisado que la libre prestación de servicios comprende «la libertad de los destinatarios de los servicios, incluidas las personas que requieren tratamiento médico, para desplazarse a otro Estado miembro con el fin de recibir allí dichos servicios».<sup>45</sup> Además, ha aclarado que una prestación médica no pierde su calificación de prestación de servicios a efectos del artículo 49 TCE porque

«el paciente solicite a un servicio nacional de salud que se haga cargo de los gastos después de que él haya pagado el tratamiento recibido al prestador de servicios extranjero».<sup>46</sup>

De ello se infiere, en opinión del TJCE, que el artículo 49 TCE se aplica a la situación de un paciente que

«recibe atención médica en un centro hospitalario a cambio de una remuneración en un Estado miembro distinto del que reside, sin que tenga relevancia alguna el hecho de que dicho centro sea público o privado».<sup>47</sup>

Ha afirmado asimismo el TJCE que aunque no se discute que el Derecho comunitario no restringe la competencia de los Estados miembros para orga-

Ana Salado Osuna

nizar sus sistemas de seguridad social y que, a falta de una armonización a escala comunitaria, corresponde a la legislación de cada Estado miembro determinar los requisitos que confieren derecho a las prestaciones en materia de seguridad social,

«no es menos cierto que, en el ejercicio de dicha competencia, los Estados miembros deben respetar el Derecho comunitario, incluidas las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios. Dichas disposiciones prohíben a los Estados miembros que introduzcan o mantengan en vigor restricciones injustificadas al ejercicio de dicha libertad en el ámbito de la asistencia sanitaria».<sup>48</sup>

También hay que tener presente que de forma reiterada el TJCE ha sostenido que el artículo 49 TCE «se opone a la aplicación de toda normativa nacional que tenga por efecto hacer más difíciles las prestaciones de servicios entre Estados miembros que las prestaciones puramente internas de un Estado miembro».<sup>49</sup> Por lo que ha considerado que una norma interna que prohíba el reembolso por la asistencia sanitaria prestada en un hospital privado,

«desincentiva, incluso impide, que los afiliados acudan a los prestadores de servicios hospitalarios establecidos en Estados miembros distintos del Estado miembro de afiliación y constituye una restricción a la libre prestación de servicios tanto para los asegurados como para los prestadores».<sup>50</sup>

A pesar de las consideraciones tan rotundas del TJCE en relación con la asistencia sanitaria prestada en otro Estado miembro, sin autorización previa del Estado de la nacionalidad o de residencia del paciente, también ha señalado en numerosas ocasiones que «no puede excluirse que un riesgo de perjuicio grave para el equilibrio financiero del sistema de seguridad social constituya por sí mismo una razón imperiosa de interés general que pueda justificar un obstáculo al principio de libre prestación de servicios».<sup>51</sup> Ha reconocido igualmente que el objetivo de mantener un servicio médico y hospitalario equilibrado y accesible a todos también puede estar comprendido en las excepciones por razones de salud pública previstas en el artículo 49 CE, «en la medida en que contribuye a la consecución de un elevado grado de protección de la salud».<sup>52</sup> Además, que el artículo 49 permite a los Estados miembros restringir la libre prestación de servicios médicos y hospitalarios, «en la medida en que el mantenimiento de una capacidad de asistencia o de una competencia médica en el territorio nacional es esencial para la salud pública, e incluso para la supervivencia de su población».<sup>53</sup> Como también considera que resulta respetuoso con la libertad de prestación de servicios, «un régimen de autorización previa que respete los requisitos exigidos por el Derecho comunitario»<sup>54</sup> y, en su caso, «el diseño de baremo de reembolso de los tratamientos».<sup>55</sup>

### 4.3. La actuación de la Comisión

En la Comunicación titulada *Consulta sobre la acción comunitaria en mate-*

*La cooperación sanitaria transfronteriza: Andalucía-Algarve-Alentejo*

*ria de servicios de salud*,<sup>56</sup> la Comisión afirma que los servicios de salud de alta calidad «son prioritarios para los ciudadanos europeos». <sup>57</sup> Recuerda que el derecho a la asistencia sanitaria se reconoce en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>58</sup> y que el TJCE ha establecido que las disposiciones del TCE relativas a la libre circulación son aplicables a los servicios sanitarios, independientemente de la manera en que se organicen o financien a nivel nacional.

Lo cierto es que a principios de 2004, la Comisión incluyó en su propuesta de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior<sup>59</sup> disposiciones para codificar la jurisprudencia del TJCE en las que aplica los principios de libre circulación a los servicios de salud. Pero el PE y el Consejo no consideraron adecuado este planteamiento, de ahí que invitase a la Comisión a desarrollar propuestas específicas al respecto. Por ello, la Comisión se comprometió, en su *Estrategia política anual para 2007*, a desarrollar un marco comunitario de servicios de salud seguros, eficaces y de gran calidad mediante el refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y la dotación de una información clara y exacta sobre la aplicación de la legislación comunitaria a los servicios de salud y de atención sanitaria.<sup>60</sup>

En la precitada *Estrategia* se refleja el compromiso de la Comisión declarado en: la *Agenda de los ciudadanos* (en pro de unos medios más eficaces que garanticen los derechos existentes para que los mismos accedan al cuidado de la salud en toda Europa),<sup>61</sup> en el *Libro Blanco sobre los servicios de interés general*<sup>62</sup> (que desarrolla un planteamiento sistemático con vistas a la determinación y el reconocimiento de las características específicas de los servicios sociales y sanitarios de interés general), y en la reciente *Comunicación sobre los servicios sociales de interés general*.<sup>63</sup>

Sobre la base del Informe de la Comisión 2005 relativo a la *Movilidad de los pacientes y los progresos de la asistencia sanitaria en la UE*, el PE instó a la Comisión a que abordara una amplia gama de aspectos relacionados con la movilidad de los pacientes y una mayor cooperación entre los sistemas sanitarios. Y en la reunión del Consejo de 1 de junio de 2006, los Ministros de Sanidad adoptaron una declaración sobre *Valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de Europa* en la que subrayaron la importancia de «proteger los valores y principios en los que se basan los sistemas sanitarios de la UE» y la promoción de iniciativas «destinadas a ofrecer información clara sobre los derechos de los ciudadanos europeos cuando se desplacen entre Estados miembros» y que consagren los citados valores y principios «con el fin de garantizar la seguridad jurídica». <sup>64</sup>

La Comisión aunque tiene presente que de conformidad con el principio de subsidiariedad los Estados miembros siguen siendo responsables de las prestaciones y la organización de los distintos sistemas, sin embargo, considera que cualquier medida que se adopte a nivel comunitario debe respetar los principios ya establecidos por el TJCE, al igual que otras disposiciones comunitarias y los principios fundamentales en que se basan los sistemas europeos de salud, en particular, la justicia, la solidaridad y la universalidad.<sup>65</sup>

Ana Salado Osuna

En virtud de ello la Comisión considera que la actuación de la CE debe basarse en dos pilares:<sup>66</sup>

- *La seguridad jurídica*, que actualmente echan en falta tanto los ciudadanos como los operadores sanitarios nacionales y locales.<sup>67</sup> Siendo un punto central la asistencia sanitaria transfronteriza.
- *El apoyo a los Estados miembros* en aspectos donde la acción a escala europea puede aportar un valor añadido a la actuación nacional en materia de servicios de salud.<sup>68</sup>

Por otro lado la Comisión precisa que la movilidad de los pacientes es sólo uno de los cuatro posibles tipos de asistencia sanitaria transfronteriza, todos los cuales tienen presente en la consulta que aborda. Tales tipos son los siguientes:

- Prestación transfronteriza de servicios (suministro de un servicio a partir del territorio de un Estado miembro hacia el territorio de otro): servicios de telemedicina, diagnóstico y prescripción a distancia o servicios de laboratorio.
- Utilización de servicios en el extranjero (es decir, cuando el paciente acude a un proveedor de servicios de salud en otro Estado miembro para un tratamiento). Esto se denomina «movilidad de los pacientes» y en este contexto se inserta la Tarjeta Sanitaria Europea que cubre los tratamientos que resulten necesarios durante una estancia temporal en otro Estado miembro.
- Presencia permanente de un proveedor de servicios de salud (es decir, establecimiento de un proveedor en otro Estado miembro), como las clínicas locales de grandes proveedores.
- Presencia temporal de personas (profesionales sanitarios que, por ejemplo, se desplazan temporalmente al Estado miembro del paciente para prestar sus servicios).<sup>69</sup>

La Comisión también señala que para ciudadanos que viven en regiones fronterizas, el hospital más próximo puede estar en otro Estado miembro. La cooperación no consiste sólo en que los pacientes se desplacen de uno a otro país, sino también en que lo hagan los profesionales de la salud, y en estructuras más complejas, como la creación de redes de centros de referencia o la transferencia de conocimientos especializados. Las tecnologías de la información y la comunicación (salud electrónica o e-Europe) pueden contribuir a la movilidad y a la continuidad de los tratamientos, e incluso hacer posible cuidados transfronterizos sin que ni el paciente ni el profesional tengan que salir de su país. Sin embargo, la asistencia sanitaria transfronteriza se ha encontrado con frecuentes problemas debidos a normas incompatibles entre los países y a la falta de un marco jurídico transparente y una estructura europea de cooperación.<sup>70</sup> Además, a pesar de que la Directiva 95/46/CE,<sup>71</sup> relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos per-



sonales y a la libre circulación de estos datos, incluye disposiciones específicas sobre los datos sanitarios, es posible que el sector de la salud no esté suficientemente al tanto de que existen.

El *Plan de acción a favor de un Espacio Europeo de la Salud Electrónica*<sup>72</sup> apoya la creación de infraestructuras, sistemas y servicios de salud electrónica, y los *Fondos Estructurales* apoyan la inversión en infraestructura sanitaria de modo más general. No obstante, aún queda mucho más por hacer para aprovechar todo el potencial de la cooperación europea.

#### 4.4. Cuestionario de la Comisión y respuesta de la Consejería de Salud de Andalucía

En la *Consulta sobre la acción comunitaria en materia de servicios de salud* la Comisión planteó nueve preguntas a los Estados miembros de las cuales sólo se reproduce aquellas relacionadas con el objeto de este estudio. Como quiera que la Junta de Andalucía tiene transferida la competencia en la asistencia sanitaria, la Consejería de Salud procedió a dar respuesta al cuestionario.<sup>73</sup>

**Pregunta 1:** ¿Cuál es actualmente la repercusión (local, regional y nacional) de la asistencia sanitaria transfronteriza en la accesibilidad, calidad y viabilidad financiera de los sistemas sanitarios, y cómo puede evolucionar esta repercusión?

**Respuesta:**

*Accesibilidad*

Dado que entre los criterios utilizados en la planificación de recursos destaca el volumen y estructura de la población a la que se destinan, la asistencia sanitaria no cuantificada previamente puede alterar esa planificación.

Es el caso de las zonas turísticas en que las personas procedentes de la UE que solicitan asistencia sanitaria acceden (con la *Tarjeta Sanitaria Europea*) a los servicios en iguales condiciones que la población residente; situación común con la asistencia demandada por la población de Gibraltar y en menor medida, desde el sur de Portugal. Para conocer la repercusión de esta accesibilidad en la población adscrita a los centros, sería necesario *medir para objetivar*:

- La posible reducción en minutos/paciente en el tiempo de consulta o la demora en días para la obtención de cita debidas a sobrecarga en los profesionales de AP derivada de la atención a personas no adscritas a su cupo de Tarjetas Sanitarias,
- El volumen y desglose de la actividad asistencial en AE prestada a esta población, junto al análisis de parámetros de accesibilidad establecidos: si implica un incremento en actividad quirúrgica urgente o diferida, que aumenta el nº de días de permanencia de los casos registrados en AGD; una mayor demora en los tiempos de acceso a consultas o pruebas diagnósticas.

*Calidad*

- Dificultad en la relación entre el profesional sanitario y el paciente por

Ana Salado Osuna

las barreras de idioma y de cultura.

- Falta de acceso a los antecedentes clínicos.
- Duplicidad de estudios diagnósticos que implican riesgos de efectos adversos.

#### *Viabilidad Financiera*

La asistencia sanitaria facilitada en los centros sanitarios ubicados en zonas de especial destino de turistas europeos (básicamente pensionistas no residentes y con largas estancias en la zona) es facturada a los países de origen a través de Seguridad Social: el coste de esta asistencia en uno de estos centros en los primeros 10 meses del año 2006 es equivalente al 7,29% de su presupuesto anual, siendo un gasto que el centro sanitario *no ve compensado directamente*.

La existencia de *tarifas dispares* entre Servicios Regionales de Salud podría incrementar el inicial rechazo de facturas e incrementar los costes administrativos de su tramitación.

Tanto los casos que se corresponden con el concepto *movilidad del paciente* que solicita asistencia en otro país, como aquellos derivados de *convenios de sanidad transfronteriza* generan, además de los costes de asistencia, la necesidad de reembolso de los costes de desplazamiento y estancias.

**Pregunta 2:** Para hacer posible una asistencia sanitaria transfronteriza segura, eficaz y de gran calidad, ¿que aclaraciones jurídicas e información práctica necesitan las autoridades, los demandantes y proveedores, los pacientes, etc.?

#### **Respuesta:**

##### *Autoridades*

- Determinar si existen restricciones a la emisión de la Tarjeta Sanitaria Europea (impuestos o cotizaciones a las instituciones de Seguridad Social).
- Compartir los Registros de centros sanitarios públicos con autorización de funcionamiento (y privados concertados si disponen de acceso a éstos) con sus Carteras de Servicios.

##### *Demandantes y Proveedores*

- Conocimiento previo de indicadores comparables de proceso clínico del centro de destino, de las demoras existentes, niveles de acreditación.
- Intercambio ágil y seguro de información clínica de interés ante una solicitud de asistencia.

##### *Pacientes*

- Acceso a una asistencia programada mediante solicitud previa de la misma.
- Conocimiento previo de indicadores de resultados del centro de destino, de las demoras existentes, niveles de acreditación.
- Información acerca de posibilidades reales de solución.
- Conocer los límites reales a la libertad de elección de centro o médico.

**Pregunta 3:** ¿Qué materias (por ejemplo, revisiones médicas, responsabilidad financiera) deben ser competencia de las autoridades de cada país? ¿Serán diferentes para los distintos tipos de asistencia sanitaria transfronteriza?

#### **Respuesta:**

*La cooperación sanitaria transfronteriza: Andalucía-Algarve-Alentejo*

*Telemedicina:*

- País de origen: Responsable del paciente; Indica necesidades; Asume el coste convenido.
- País de destino: Consultor; Determina la disponibilidad de sus recursos.
- Ambos: Convenio; Inversión en equipos; Determinar la complementariedad de los servicios; Formación.

*Desplazamiento del paciente:*

- País de origen: Solicitud asistencia; Asunción costes; Información a los pacientes.
- País de destino: Procedimientos de acceso a la asistencia; Establecer precios comunes a los centros.
- Ambos: Convenio si se trata de situación habitual.

*Desplazamiento temporal del profesional:*

- País de origen: Autorización de funcionamiento.
- Ambos: Registro compartido de Profesionales (formación inicial, competencias).

*Establecimiento de proveedores:*

- País de origen: Suministro de información previa de funcionamiento.
- País de destino: Autorización de funcionamiento.
- Ambos: Registro compartido de Profesionales (formación inicial, competencias).

**Pregunta 4:** ¿Quién debe ser responsable de velar por la seguridad de la asistencia sanitaria transfronteriza? En caso de que los pacientes se vean perjudicados, ¿cómo se les debe compensar?

**Respuesta:**

La seguridad de la asistencia va asociada a la praxis de los profesionales en su centro: la responsabilidad es del centro que ha prestado la asistencia.

De proceder una compensación ante un efecto adverso, ésta sería con cargo a lo previsto en los seguros de responsabilidad de los profesionales.

La acreditación de centros, servicios o unidades en el contexto del desarrollo de redes de centros de referencia europeos, podría plantear un escenario diferente, en el sentido de que, si el paciente acudiera a uno de estos centros de referencia, la UE podría asumir los costes derivados de un perjuicio.

**Pregunta 5:** ¿Qué ha de hacerse para garantizar que la prestación de tratamiento a pacientes de otros Estados miembros sea compatible con la oferta de servicios médicos y hospitalarios equilibrados accesibles para todos (por ejemplo, mediante una compensación financiera de los tratamientos en países de acogida)?

**Respuesta:**

Ha de respetarse la ordenación de servicios sanitarios de cada país, lo que limita necesariamente la libertad de elección. Siempre en base a la Cartera de Servicios que le corresponde por su nivel de complejidad.

Es indispensable la compensación directa a los centros asistenciales de los

Ana Salado Osuna

costes derivados, que permite a éstos la adecuación y mejora de su oferta.

En sanidad transfronteriza, un sólo centro puede ser única parte del convenio en su país y por tanto, receptor de pacientes y del importe de su asistencia.

**Pregunta 6:** ¿Hay otros aspectos que deberían abordarse en el contexto específico de los servicios de salud en relación con la movilidad de los profesionales o el establecimiento de proveedores de estos servicios, que no hayan sido tratados aún por la legislación comunitaria?

**Respuesta:**

- Necesidades de profesionales sanitarios a nivel UE.
- Compartir gastos de su formación pre y post-grado, dada la movilidad.
- Requisitos básicos comunes de autorización y funcionamiento.

**Pregunta 7:** ¿Hay otros aspectos en los que se deba reforzar la seguridad jurídica en el contexto de cada uno de los sistemas de sanidad o de protección social? En particular, ¿qué mejoras sugieren los actores directamente implicados en la acogida de pacientes de otros Estados miembros (como los proveedores de asistencia sanitaria y las instituciones de seguridad social) para facilitar la asistencia sanitaria transfronteriza?

**Respuesta:**

Convergencia en la cobertura de las prestaciones, de forma que sea compartida una cartera básica y común cuyo contenido sea el único exigible en todo Estado miembro.

#### 4.5. Puesta en práctica por la Junta de Andalucía

Dado que la asistencia sanitaria transfronteriza a nivel general europeo queda al margen de este estudio, nada será comentado al respecto sobre la base de las respuestas de la Consejería de Salud de Andalucía al cuestionario de la Comisión. Sin embargo, hay que señalar que a finales del mes de mayo de 2007 se espera que Grupo de Asuntos Sociales del Consejo EPSSCO (Empleo y Política Social), tome en consideración la propuesta de la Comisión a fin de que sea adoptado el Reglamento por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento nº 883/2004 sobre coordinación de los regímenes de seguridad social,<sup>74</sup> modalidades de aplicación que se centrará especialmente en la cooperación transfronteriza.

Hay que tener presente que toda la normativa comunitaria sobre asistencia sanitaria transfronteriza (con independencia del tipo de que se trate), así como la jurisprudencia del TJCE son aplicables a Andalucía, Algarve y Alentejo en tanto que «entidades territoriales» e «instancias territoriales» pertenecientes a Estados miembros de la CE. Por ello se considera oportuno realizar algunos comentarios a las respuestas de la Consejería de Salud de Andalucía al cuestionario de la Comisión.

*La cooperación sanitaria transfronteriza: Andalucía-Algarve-Alentejo*

Al responder a la pregunta primera afirma que la asistencia sanitaria se demanda en menor medida «desde el sur de Portugal». En este contexto hay que tener presente que el Informe sobre INTERREG IIIA pone de manifiesto cierta precariedad en el Algarve y el Alentejo (aunque no en asistencia primaria), siendo ello así cabe cuestionarse ¿la falta de demanda está motivada por lo innecesario de la misma o por falta de convenio o acuerdo a tales efectos?, o de existir estos ¿por la falta de publicidad de los mismos?

Al responder a la pregunta segunda y, en concreto, cuando se refiere a la *viabilidad financiera*, hace referencia a «convenios de sanidad transfronteriza», sin que especifique a qué convenios concretos se refiere, aunque quizás no fuese el momento para hacerlo. En todo caso la falta de publicidad de los posibles convenios conllevan a su ineficacia.

Y la responder a la pregunta tercera afirma la necesidad de convenios en el caso de *telemedicina y desplazamientos de pacientes*, en este último supuesto, «si se trata de situación habitual». Como quiera que en esta pregunta no se pedían datos relacionados con la situación interna sino lo que se considera oportuno para los distintos tipos de asistencia sanitaria transfronteriza, resulta acertado que se señale la conveniencia de la conclusión de «convenios», pues contribuyen a la seguridad jurídica del paciente.

En el caso de desplazamientos de pacientes señala además que el país de origen proceda a la «solicitud de asistencia», de lo que se deduce que conlleva a la autorización previa, exigencia ésta que es una de las limitaciones aceptadas por el TJCE en el contexto de la libre prestación de servicios (art. 49 TCE).

Pero cabe cuestionarse si en el marco de INTERREG IIIA ¿han sido concluidos acuerdos o convenios de cooperación sanitaria transfronteriza, entre Andalucía-Algarve-Alentejo? Se formula tal pregunta ya que tal forma de cooperación estaba entre los objetivos de la misma. Parece ser que se han realizado actuaciones puntuales, por ejemplo, entre Andalucía y Algarve incluso desde 1995, año en el que fue suscrito el *Protocolo de Cooperación entre la Junta de Andalucía y la Comisión de Coordinación de la Región de Algarve*. Pero teniendo en cuenta el *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales*, la financiación del FEDER, la normativa comunitaria y la jurisprudencia del TJCE ¿posibles actuaciones puntuales se pueden considerar suficientes?

## 6. CONCLUSIÓN

En materia de cooperación sanitaria transfronteriza, INTERREG IIIA ya es historia, los éxitos, si los ha habido, resultan plausibles. La ausencia de éxitos debería llevar a la reflexión a fin de aunar esfuerzos para que cuando finalice el nuevo periodo 2007-2013 no haya que realizar ningún tipo de desvalorización, sobre todo, porque en el periodo que acaba de comenzar la cooperación

Ana Salado Osuna

sanitaria transfronteriza también está entre los objetivos y prioridades.

Por magníficos hospitales y especialistas que puedan existir en Andalucía-Algarve-Alentejo, seguro que algunas especialidades sanitarias, en cualquiera de ellos, pueden estar más desarrolladas y tener mejores infraestructuras. Por tanto se trataría de que cada una de las partes ofrecieran lo mejor que tienen, en beneficio de los pacientes, en definitiva, en beneficio del ser humano. El ofrecimiento no siempre tendrá que residir en el desplazamiento del paciente, puede también ser del personal sanitario, según los casos y los costos que ello originen y que se puedan asimilar.

En todo caso, los nacionales españoles (residentes en Andalucía) y los portugueses (residente en Algarve y Alentejo), en tanto que ciudadanos europeos tienen derecho a la Tarjeta Sanitaria Europea cuando se desplacen temporalmente de Andalucía hacia Algarve y Alentejo o viceversa, a fin de que si resulta necesario puedan recibir asistencia sanitaria. Y ello sin perjuicio de que de conformidad con el artículo 49 del TCE, tales ciudadanos tienen asimismo derecho a desplazarse para recibir asistencia sanitaria cuando en el lugar de su residencia no se le pueda dispensar o haya retrasos injustificados, de acuerdo con la jurisprudencia del TJCE.

## NOTAS

1. Vinculante para España a partir de 1990. BOE núm. 248, de 16 de diciembre de 1990.
2. BOE núm. 128, de 30 de mayo de 1978.
3. *En vigor el 30 de enero de 2004.*
4. [http://www.git-aaa.com/GIT/git/pdfs\\_protocolo/Protocolo%20Algarve.pdf](http://www.git-aaa.com/GIT/git/pdfs_protocolo/Protocolo%20Algarve.pdf)
5. [http://www.git-aaa.com/GIT/git/pdfs\\_protocolo/Protocolo%20Alentejo.pdf](http://www.git-aaa.com/GIT/git/pdfs_protocolo/Protocolo%20Alentejo.pdf)
6. [http://www.git-aaa.com/GIT/git/pdfs\\_protocolo/Convenio\\_Marco-es.pdf](http://www.git-aaa.com/GIT/git/pdfs_protocolo/Convenio_Marco-es.pdf)
7. El TCE en su artículo 152 establece: «1. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Comunidad se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana. La acción de la Comunidad, que complementará las políticas nacionales, se encaminará a mejorar la salud pública, prevenir las enfermedades humanas y evitar las fuentes de peligro para la salud humana. Dicha acción abarcará la lucha contra las enfermedades más graves y ampliamente difundidas, apoyando la investigación de su etiología, de su transmisión y de su prevención, así como la información y la educación sanitarias. La Comunidad complementará la acción de los Estados miembros dirigida a reducir los daños a la salud producidos por las drogas, incluidas la información y la prevención».
2. La Comunidad fomentará la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos contemplados en el presente artículo y, en caso necesario, prestará apoyo a su acción. Los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, coordinarán entre sí sus políticas y programas respectivos en los ámbitos a que se refiere el apartado 1. La Comisión, en estrecho contacto con los Estados miembros, podrá adoptar cualquier iniciativa útil para fomentar dicha coordinación.
3. La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y las organizaciones internacionales competentes en materia de salud pública.
4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, contribuirá a la consecución de los objetivos del presente artículo adoptando:
  - a) medidas que establezcan altos niveles de calidad y seguridad de los órganos y sustancias de origen humano, así como de la sangre y derivados de la sangre; estas medidas no impedirán a

*La cooperación sanitaria transfronteriza: Andalucía-Algarve-Alentejo*

ningún Estado miembro mantener o introducir medidas de protección más estrictas;

b) como excepción a lo dispuesto en el artículo 37, medidas en los ámbitos veterinario y fitosanitario que tengan como objetivo directo la protección de la salud pública;

c) medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana, con exclusión de cualquier armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá también adoptar recomendaciones para los fines establecidos en el presente artículo.

5. La acción comunitaria en el ámbito de la salud pública respetará plenamente las responsabilidades de los Estados miembros en materia de organización y suministro de servicios sanitarios y asistencia médica. En particular, las medidas contempladas en la letra a) del apartado 4 no afectarán a las disposiciones nacionales en materia de donaciones o de uso médico de órganos y de sangre.

8. Y en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 2004 (no en vigor) la salud humana está incluida en el artículo III-278 que introduce algunas novedades, entre otras, la previsión de la adopción de una ley o de una ley marco europea en materia de salud pública, previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social. Pero también hay que tener presente que el Título II de la Constitución Europea (que contiene la Carta de Derechos Fundamentales) el derecho a un nivel elevado de protección de la salud tiene que ser garantizado por la Unión Europea (UE) al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones que lleve a efecto la misma. En todo caso en el precitado artículo queda reafirmado que la salud pública sigue siendo de la competencia nacional, por lo que la Unión Europea (UE) no podrá proceder a armonizar las leyes ni los reglamentos internos (art. I-12.5), no obstante, una competencia es compartida «los asuntos comunes de seguridad en materia de salud» (art. I-14.2.k). Por su parte la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (insertada en el mencionado tratado) reconoce el derecho a la salud en el artículo II-95.

9. Contiene un amplio Preámbulo o exposición de motivos y está completada por un Anexo. El Programa fue adoptado mediante la Decisión nº 1786/2002/CE del PE y del Consejo de 23 de septiembre de 2002 (DO L217 de 9.19.2002).

10. El articulado regula el establecimiento del programa (art. 1), los propósitos y objetivos (art. 2), acciones y actividades de la Comunidad (art. 3), estrategias y acciones conjuntas (art. 4), aplicación (art. 5), coherencia y complementariedad (art. 6), financiación (art. 7), medidas de aplicación (art. 8), competencias del Comité (art. 9), participación de terceros Estados no miembros (art. 10), cooperación internacional (art. 11), control, evaluación y difusión de resultados (art. 12), derogación de normas anteriores (art. 13) y entrada en vigor (art. 14).

11. 2006/89/CE: Decisión de la Comisión de 10 de febrero de 2006 por la que se adopta el plan de trabajo de 2006 para la aplicación del programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008), que comprende el programa de trabajo anual en materia de subvenciones (DO L42 de 14.2.2006).

12. Señala además la Comisión que para el año 2006 se buscará la sinergia y la complementariedad con el trabajo emprendido por las organizaciones internacionales pertinentes que trabajan en el ámbito de la salud, tales como la OMS, el Consejo de Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

13. El Programa cuando se apruebe sustituirá al Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud pública (2003-2008). El fundamento para tal propuesta es que la política sanitaria y la política del consumidor tienen numerosos objetivos comunes y utilizan, igualmente, numerosos tipos de acciones similares. Se considera que la unión de ambos campos generará más coherencia política, economías de escala y una mayor visibilidad. El Programa está dividido en tres partes: la primera reagrupa los objetivos y acciones comunes, la segunda está dedicada a la salud y la tercera a los consumidores. El capítulo II tiene tres objetivos principales: Proteger a los ciudadanos contra las amenazas para la salud; promover políticas tendentes a fomentar un estilo de vida más sano, contribuir a reducir la incidencia de las enfermedades de alta prevalencia, y contribuir al desarrollo de sistemas de salud.

14. COM (2005) 115 final: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11503c.htm>

15. Comunicación de la Comisión al Consejo, al PE, al Comité Económico y Social y al Comi-

Ana Salado Osuna

té de las Regiones, de 30 de abril de 2004, titulada «Salud en línea —mejorar la asistencia sanitaria para los ciudadanos europeos: plan de acción para un espacio europeo de la salud en línea», COM (2004) 356 final.

16. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24221.htm>

17. El objetivo del plan eEurope es poner al alcance de todos los ciudadanos europeos las ventajas de la sociedad de la información: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s21012.htm>. Y el objetivo del plan de acción «salud en línea» es permitir que la UE aproveche al máximo las posibilidades de los sistemas y servicios sanitarios en línea dentro de un espacio europeo de la salud.

18. El plan de acción establece que para finales de 2006 deberá consolidarse un enfoque de colaboración entre los Estados miembros para respaldar e impulsar la inversión en salud en línea. Además el plan de acción invita a la Comisión a emprender, para finales de 2009 y en colaboración con los Estados miembros, actividades destinadas a: establecer una base de partida para una calificación europea normalizada de los servicios de salud en línea en entornos clínicos y administrativos; instituir un marco que permita reforzar la seguridad jurídica en materia de responsabilidad en relación con los productos y servicios de la salud en línea, dentro del contexto de la legislación vigente en materia de responsabilidad de los productos; mejorar la información de los pacientes, los regímenes de seguro médico y los proveedores de asistencia sanitaria en relación con las normas aplicables a la cobertura de los costes de los servicios de salud en línea; y promover la salud en línea con el fin de reducir los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales y apoyar las acciones preventivas respecto a la aparición de nuevos riesgos en el trabajo. Comprometiéndose la Comisión a publicar cada dos años, durante el período 2004-2010, un estudio sobre los progresos realizados en el despliegue de la salud en línea.

19. Consecuentemente, los Estados miembros en relación con sus sistemas sanitarios tienen las mismas obligaciones que cualquier otro Estado que integra la comunidad internacional de conformidad con el Derecho internacional.

20. *Vid.* Comisión Europea. Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores. Doc. HLPR/2003/16, de 9 de diciembre de 2003:

[http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/Documents/key01\\_mobility\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/Documents/key01_mobility_es.pdf)

21. De los sistemas sanitarios con carácter previo ya se han abordado importantes cuestiones, entre otros, por el Comité de alto nivel sobre la salud en su Informe de 17 de diciembre de 2001 sobre el mercado interior y los servicios sanitarios, y en la reunión de los Ministros de Sanidad de la UE en Málaga el 8 de febrero de 2002. Además en julio de 2003 los servicios de la Comisión publicaron un informe de síntesis sobre la aplicación a escala nacional de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el reembolso de los servicios sanitarios recibidos en otro Estado miembro (SEC (29003) 900 de 28 de julio de 2003. [http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/Documewnts/Key06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/Documewnts/Key06_en.pdf)

22. En relación con esta cuestión el Informe señala que las condiciones de financiación no sitúan a la sanidad en una posición elevada de la lista de ámbitos de prioridad que recibirán ayuda del fondo de cohesión y de los fondos estructurales. Por lo que considera que es esencial que la sanidad tenga mayor prioridad respecto a los criterios de aplicación y financiación de estos instrumentos financieros comunitarios.

23. Los elementos internos son varios, en estos momentos se destacar: tabaco (*Vid.* Comunicación de la Comisión, de 18 de diciembre de 1996, sobre el papel que la Comisión desempeña actualmente y prevé desempeñar en el futuro en la lucha contra el consumo de tabaco, COM(96) 609 final, y Resolución del Consejo, de 26 de noviembre de 1996, relativa a la reducción del tabaquismo en la Comunidad Europea, DO C374 de 11.12.1996); alcohol (*Vid.* Conclusiones del Consejo, de 5 de junio de 2001, sobre una estrategia comunitaria para reducir los daños derivados del consumo de alcohol (DO C175 de 20.6.2001) y Recomendación 2001/458/CE del Consejo, de 5 de junio de 2001, sobre el consumo de alcohol por parte de los jóvenes y, en particular, de los niños y adolescentes (DO L161 de 16.6.2001); y drogas (<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/s22001.htm>).

24. Entre los elementos externos quedan incluidos los factores socioeconómicos (*Vid.* Informe de la Comisión, de 22 de mayo de 1997, sobre la situación sanitaria de la mujer en la Comunidad Europea:



*La cooperación sanitaria transfronteriza: Andalucía-Algarve-Alentejo*

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11558.htm>, Comunicación de la Comisión, de 5 de diciembre de 2001, titulada «El futuro de la asistencia sanitaria y de la atención a las personas mayores: garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera», COM (2001) 723 final, no publicada en el DO; los campos electromagnéticos (*Vid.* Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 1998, relativa a la limitación de la exposición de los ciudadanos a los campos electromagnéticos (0 Hz a 300 GHz); y la genética y detección (*Vid.* Recomendación del Consejo, de 2 de diciembre de 2003, sobre el cribado del cáncer, DO L327 de 16.12.2003).

25. Comisión COM(2000)285 final: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2000/es\\_500PC0285.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2000/es_500PC0285.pdf)

26. [http://www.europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/strategy/ecdc/ecdc\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/health/ph_overview/strategy/ecdc/ecdc_en.htm)

27. El Foro reúne a organizaciones activas en este campo para que asesoren a la Comisión en relación con la política sanitaria y permite a la comunidad sanitaria participar desde el principio en el diseño de la política en materia de salud. La política sanitaria de la UE implica cada vez más la cooperación con y entre los Estados miembros, en particular en cuestiones transfronterizas como la movilidad de los pacientes:

[http://www.europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/health\\_forum/hforum\\_intro\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/health/ph_overview/health_forum/hforum_intro_es.pdf)

28. [http://www.europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/strategy/reflection\\_process\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/health/ph_overview/strategy/reflection_process_en.htm)

29. Se afirma que es necesario reforzar la cooperación para promover oportunidades de acceso a una asistencia sanitaria de gran calidad al tiempo que se mantiene la sostenibilidad financiera de los sistemas de asistencia sanitaria en la UE.

30. En relación con los pacientes hace notar que los mismos tienen una serie de derechos y expectativas cuando acceden a la asistencia sanitaria. Tiene presente que los derechos de los pacientes están reconocidos parcialmente en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, de ahí que señale que sería útil una mayor claridad a escala europea respecto a estos temas, que abarcan cuestiones tales como la información general sobre la asistencia sanitaria, la información personal, la protección de los datos personales, la compensación y el consentimiento informado.

31. En relación con el acceso dice que incluye la accesibilidad física, la accesibilidad financiera y el acceso a la información. La calidad incluye las condiciones de entrada en el mercado, las condiciones de procedimientos y la evaluación de la práctica profesional individual y abarca una serie de ámbitos, entre otros, la efectividad de la asistencia y los mecanismos organizativos para garantizar una asistencia segura de gran calidad.

32. COM (2004) 304 final:

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2004&nu\\_doc=304](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=304)

33. [http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_overview/Documents/ev\\_20050405\\_rd01\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/Documents/ev_20050405_rd01_en.pdf)

34. [http://www.git-aaa.com/index.php?lang=es&mid=1\\_3](http://www.git-aaa.com/index.php?lang=es&mid=1_3)

35. [http://www.git-aaa.com/index.php?mid=3\\_3&lang=es](http://www.git-aaa.com/index.php?mid=3_3&lang=es)

36. [http://www.oaedr.es/Documentacion/PROGRAMA\\_INTERREG\\_IIIA/DOCUMENTOS%20IIIA/DOCUP\\_IIIA\\_ESPANA\\_PORTUGAL.pdf](http://www.oaedr.es/Documentacion/PROGRAMA_INTERREG_IIIA/DOCUMENTOS%20IIIA/DOCUP_IIIA_ESPANA_PORTUGAL.pdf)

37. Maternidad precoz, 1999

Nacidos vivos total	Nacidos vivos madre < 20 años	% nacidos vivos madre < 20 años
<i>Portugal</i>	116.038	7.361
Norte	43.687	2.528
Centro	17.599	1.060
Alentejo	4.660	427
Algarve	4.066	314
<i>España</i>	368.361	1.1234
Andalucía	78.196	3516
Castilla León	18.091	455
Extremadura	10.333	437
Galicia	18.683	744

Fuente: INE, Portugal; INE, España.

38. Diario Oficial L210 de 31.7.2006.

Ana Salado Osuna

39. En particular con cargo a los Fondos Estructurales conforme al Reglamento (CE) no 1083/2006 y al Reglamento (CE) no 1080/2006 del PE y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional [5].

40. [http://www.economiaefacenda.org/archivos/ga/pub/tribu/POCTEP2007\\_2013.pdf](http://www.economiaefacenda.org/archivos/ga/pub/tribu/POCTEP2007_2013.pdf)

41. <http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/noticia.asp?pkid=289681>

42. [http://www.elpais.com/articulo/Galicia/Galicia/abre/batalla/sede/cooperacion/Espana/Portugal/elpepuespgal/20061123elpgal\\_6/Tes](http://www.elpais.com/articulo/Galicia/Galicia/abre/batalla/sede/cooperacion/Espana/Portugal/elpepuespgal/20061123elpgal_6/Tes)

43. Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 29 de mayo de 1986, sobre la adopción de una cartilla sanitaria de urgencia (DO C184, de 23 de julio de 1986).

44. A título de ejemplo, sentencia de 16 de mayo de 2006, *Watts*, C-372/04, Rec. p. I-4325, apartado 86.

45. *Ibidem*, apartado 87.

46. Sentencia de 13 de mayo de 2003, *Müller-Fauré y van Riet*, C-385/99, Rec.p. I-4509, apartado 103.

47. Sentencia de 19 de abril de 2007, *Aikaterimi Stamatelaki*, C-444/05, apartado 22.

48. En particular las sentencias de 12 de julio de 2001, *Smits y Peerbooms*, C-157/99, Rec. p. I-5473, apartados 44 a 46, y *Watts*, citada *supra*, apartado 92.

49. Sentencias de 5 de octubre de 1994, *Comisión/Francia*, C-381/93, Rec. p. I-5145, apartado 17, y *Smits y Peerbooms*, citada *supra*, apartado 61.

50. Sentencia *Aikaterimi Stamatelaki*, citada *supra*, apartado 28.

51. Sentencias de 28 de abril de 1998, *Kobll*, C-158/96, Rec. p. I-1931, apartado 41; *Smits y Peerbooms*, citada *supra*, apartado 72, y *Müller-Fauré y van Riet*, citada *supra*, apartado 73.

52. Sentencias citadas *supra*, *Kobll*, apartado 50; *Smits y Peerbooms*, apartado 73, y *Müller-Fauré y van Riet*, apartado 67.

53. *Ibidem*, apartados 51, 74, y 67 respectivamente.

54. Sentencia *Müller-Fauré y van Riet*, citadas *supra*, apartados 81 y 85.

55. Sentencia *Aikaterimi Stamatelaki*, citada *supra*, apartado 35.

56. Doc. SEC (2006) 1195/4.

57. Vid. Eurobarómetro 63 en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb63/eb63\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_en.htm).

58. Artículo 35, protección de la salud.

59. COM(2004) 2, de 13 de enero de 2004.

60. COM(2006) 122, de 14 de marzo de 2006.

61. COM(2006) 211, de 10 de mayo de 2006, p. 5.

62. COM(2004) 374, de 12 de mayo de 2004.

63. COM(2006) 177, de 26 de abril de 2006: *Aplicación del programa comunitario de Lisboa-Servicios*

*sociales de interés general en la Unión Europea*.

64. Conclusiones del Consejo sobre los valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de la UE, sesión nº 2733 del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, Luxemburgo, 1 y 2 de junio de 2006.

65. Doc. SEC (2006) 1195/4, pp. 2-3.

66. *Ibidem*, p. 4.

67. Considera que a tales efectos es necesario abordar una aplicación más amplia de las sentencias del Tribunal de Justicia basadas en las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de pacientes, profesionales y servicios de salud, *Ibidem*, p. 3.

68. De este modo, los responsables de los sistemas sanitarios (incluidas las instituciones de seguridad social) podrán disponer de un claro marco normativo comunitario que les permita funcionar y aprovechar la cooperación entre los sistemas sanitarios para acceder a servicios de salud seguros, eficaces y de gran calidad.

69. *Ibidem*, p. 6.

70. *Patient Mobility in the European Union – learning from experience*, Ed. Magdalene

Rosenmöller, Martin Mckee y Rita Baeten, publicado por la Organización Mundial de la Salud en el marco del proyecto *La Europa de los pacientes y del Observatorio Europeo de Sistemas y*

*La cooperación sanitaria transfronteriza: Andalucía-Algarve-Alentejo*

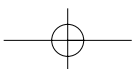
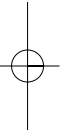
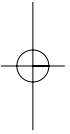
*Políticas de Asistencia Sanitaria* (ISBN 92 890 2287 6).

71. DO L 281 de 23.11.1995.

72. COM (2004) 356. *La salud electrónica – hacia una mejor asistencia sanitaria para los ciudadanos europeos: Plan de acción a favor de un Espacio Europeo de la Salud Electrónica.*

73. [http://ec.europa.eu/health/ph\\_overview/co\\_operation/mobility/docs/health\\_services\\_co125\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_overview/co_operation/mobility/docs/health_services_co125_es.pdf)

74. <http://www.es-ue.org/Documents/FICHASALEMANIA2007/correper1/EMPLEO/EPSSCO%20EPS%2018%20Reglamento%20883%20Coordinaci%C3%B3n%20Seguridad%20Social.doc>



## Capítulo XV

# LA COOPERACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO

*Rosa Giles Carnero*

## 1. INTRODUCCIÓN

La frontera hispano-portuguesa situada en el sur de la península ibérica se inserta en una zona de destacada importancia medioambiental y en la que se hace necesaria la gestión conjunta de los recursos naturales. Por un lado, Andalucía comparte con Algarve y Alentejo un espacio de frontera en el que se multiplican los parajes naturales protegidos; por otro, hay que destacar que la gestión coordinada a un lado y otro de la frontera de recursos hídricos, atmosféricos y de suelos aparece como una necesidad ineludible si se pretende el beneficio de las comunidades situadas a un lado y otro de «la Raya».<sup>1</sup>

La cooperación transfronteriza para la prevención y, en su caso, la reparación del daño medioambiental aparece, por tanto, como uno de los objetivos necesarios en el desarrollo de las políticas de las diversas administraciones con competencias en este ámbito geográfico. En principio, la obligación de cooperación medioambiental va a recaer sobre los Estados implicados. El Derecho Internacional Público impone esta obligación general, que tendrá que sustanciarse a través de una actuación medioambiental de España y Portugal que incluya el respeto a los principios rectores del Derecho Internacional del Medio Ambiente.<sup>2</sup>

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)*

Pero la obligación general de cooperación ambiental en el caso de España y Portugal queda, además, matizada por la pertenencia de ambos Estados al sistema de integración europea. La aplicación de la Política Comunitaria de Medio Ambiente trae como consecuencia la creación de un espacio europeo de calidad ambiental, en el que se tiende a la armonización de la actuación de los Estados miembros.<sup>3</sup> Es por ello que la normativa comunitaria en materia de Medio Ambiente será de aplicación a un lado y otro de la frontera hispano-portuguesa. La armonización de legislaciones nacionales y la posibilidad de utilización de instrumentos comunitarios comunes ayudará, sin duda, al desarrollo de una cooperación ambiental más fluida y completa.

La cooperación ambiental en la frontera hispano-portuguesa tendrá, por tanto, que insertarse en el marco de la normativa internacional y comunitaria de protección del Medio Ambiente que serán los referentes generales para su desarrollo. Esta normativa vincula a todas las administraciones públicas españolas y portuguesas que, en el desarrollo de sus competencias, tendrán que desarrollar las actuaciones necesarias para el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias impuestas a España y Portugal.

Ahora bien, pese a que como hemos señalado la titularidad de la obligación internacional de cooperación ambiental corresponde al Estado, con frecuencia su cumplimiento se hace necesariamente a través de la actuación de las administraciones infraestatales situadas en la zona fronteriza.<sup>4</sup> Este será el caso de la cooperación entre Andalucía, Algarve y Alentejo, en la que diversos niveles de las administraciones públicas están llamados a desarrollar una cooperación ambiental. La Comunidad Autónoma Andaluza y las autoridades locales fronterizas españolas y portuguesas serán las principales encargadas tanto de la aplicación de buena parte de las decisiones estatales en materia medioambiental, como del desarrollo de nuevas normas e instituciones con las que hacer frente a los problemas locales de gestión ambiental.<sup>5</sup> Es en este escenario en el que se inserta este trabajo que pretende la exploración de los principales problemas y el apunte de algunas soluciones para el desarrollo de la cooperación transfronteriza ambiental de estas entidades territoriales

El problema de la cooperación transfronteriza de Andalucía, Algarve y Alentejo es, en buena medida, el problema de la búsqueda de la cobertura jurídica que permita el desarrollo de actuaciones ambientales que vayan más allá de la mera ejecución o coordinación de hecho para crear un sistema de cooperación ambiental permanente y eficaz. En la actualidad se detectan varios escenarios jurídicos que pueden utilizarse para el desarrollo por parte de las administraciones públicas españolas y portuguesas territoriales de acciones concretas de cooperación transnacional. Esta diversidad de escenarios puede conllevar cierta confusión, pero al mismo tiempo permite una elección de instrumentos en base a los objetivos pretendidos o a las instituciones implicadas que puede tener como consecuencia importantes logros.

Dado este planteamiento de la situación, en los epígrafes siguientes vamos a comenzar por exponer en el primer apartado el marco jurídico general de la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo, con especial

*La asimetría institucional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal*

referencia a los instrumentos de los que en la actualidad se dispone para su desarrollo. A partir de esta primera exposición se realizará un estudio comparativo de los que consideramos son los dos instrumentos principales para el desarrollo de la cooperación transfronteriza: el *Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza* de 3 de octubre de 2002 será objeto de análisis en el apartado segundo; mientras que la nueva regulación del objetivo comunitario de la Cooperación Transfronteriza Territorial será objeto de atención en el tercer apartado.

El objetivo fundamental en ambos apartados es la reflexión sobre las ventajas y límites que ambos sistemas presentan en orden a la consecución del objetivo de la protección del Medio Ambiente mediante el establecimiento de una cooperación transfronteriza permanente e institucionalizada. El último apartado queda dedicado a la evaluación general de la capacidad de los instrumentos analizados para el desarrollo del objetivo de la cooperación transfronteriza en materia ambiental.

## **2. MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO**

En el apartado anterior ya se ha señalado que, conforme al Derecho Internacional Público, la titularidad de la obligación general de cooperar sigue siendo de naturaleza estatal. Frente a esta situación, la descentralización operada en España y, en menor medida, en Portugal conlleva el problema de la descentralización de competencias en el sector medioambiental. La aplicación del principio de subsidiariedad justifica a nivel jurídico la actuación preferente de las autoridades territoriales y a esto se suma la oportunidad de la actuación local en la gestión de los recursos compartidos para asegurar la eficacia ambiental.

Por lo tanto, tanto a nivel jurídico como de eficacia medioambiental se justifica la actuación de las administraciones territoriales en materia de cooperación transfronteriza, sin embargo el problema en este ámbito reside en determinar cual va a ser el marco jurídico de esta actuación. Como ha señalado Alberto A. Herrero de la Fuente al referirse a los problemas más cotidianos surgidos a un lado y otro de la frontera «la cooperación transfronteriza regulada en el nivel internacional mediante la conclusión de tratados internacionales fue capaz de resolver grandes problemas o de abordar grandes realizaciones pero se mostró insuficiente para dar solución a los problemas menores pero importantes que día a día se plantean a las personas que viven en el lugar. Estos tuvo que solucionarlos la cooperación local», pero como señala este autor esta cooperación tuvo que desarrollarse «muchas veces por una pura vía *de facto*».<sup>6</sup>

El profesor Pierre Marie Dupuy ha señalado que la forma típica de cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales es la llevada a cabo a través de decisiones comunes establecidas sobre la base de acuerdos trans-

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

fronterizos celebrados entre colectividades situadas a ambos lados de la frontera.<sup>7</sup> Mediante esta técnica pueden desarrollarse múltiples proyectos y crearse diversas instituciones *ad hoc*, entre las que podrán incluirse aquellos de carácter medioambiental. El problema surge a la hora de señalar la base jurídica sobre la que deben asentarse estos acuerdos de las entidades locales, ya que la práctica muestra que simplemente en numerosas ocasiones no existe base jurídica alguna.

Precisamente es la vía de hecho la utilizada para el desarrollo de múltiples actuaciones medioambientales en la frontera hispano-portuguesa. Esta fórmula ha resultado la única vía cómoda para alcanzar algunos logros concretos, sin embargo hace imposible el desarrollo de una cooperación estable y con objetivos a largo plazo, ya que su evolución queda en manos de la voluntad política de los entes implicados en cada actuación concreta. Resulta, por tanto, aconsejable la búsqueda de una base jurídica que permita un desarrollo eficaz de la cooperación transfronteriza ambiental de los entes territoriales hispano-portugueses.

Miguel Arenas Meza ha desarrollado el estudio de los diversos mecanismos que pueden utilizarse para dotar de base jurídica a la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales. La primera de las técnicas estudiadas por este autor es la cobertura a través de un acuerdo interestatal, la cual nos señala que «es la preferida por los Estados, toda vez que subordina completamente la actividad de las colectividades territoriales a una norma de Derecho internacional público. Además, se trata de una técnica que no provoca la transferencia de competencias de las entidades centrales a favor de las entidades o colectividades territoriales puesto que estas últimas continuarán estando sometidas a su control y tutela».<sup>8</sup> A la fórmula de la adopción de un tratado internacional de cobertura, Miguel Arenas Meza añade la técnica de las habilitaciones internas paralelas que dotarían a las autoridades infraestatales de las competencias necesarias para llevar a cabo la cooperación transfronteriza. Como el mismo autor señala, éste supone un instrumento más flexible pero también conlleva el traspaso de las competencias objeto de habilitación a las autoridades territoriales.<sup>9</sup>

Considero que la técnica de la adopción de un tratado internacional de cobertura es la que resulta más útil para el desarrollo estable de la cooperación transfronteriza en general y en materia medioambiental en particular. Mediante esta técnica se establece una base jurídica clara y precisa que además resulta armonizadora de los procedimientos que deberán llevarse a cabo a un lado y otro de la frontera. A esto se une el hecho de que en el tratado puede darse una habilitación amplia para la cooperación transfronteriza en diversas materias, siendo sólo necesario el cumplimiento del procedimiento establecido para la conclusión válida de los acuerdos.

El recurso a la habilitación paralela puede presentar el problema de la cautela de las autoridades estatales a dotar de competencias amplias a las autoridades infraestatales en temas como el de Medio Ambiente en el que mantienen una competencia general de regulación y control. Esta técnica parece más



*La asimetría institucional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal*

apropiada para dotar de base jurídica a acuerdos concretos que para establecer un sistema permanente en el que se desarrolle la cooperación transfronteriza de las autoridades fronterizas. A esto hay que añadir que la habilitación paralela simplemente supone dotar de determinadas competencias a las autoridades infraestatales, pero nada añade al carácter jurídico del acuerdo que tendrá la naturaleza jurídica diferenciada que se le otorgue en cada uno de los ordenamientos jurídicos nacionales. De esta forma nada se aporta a la diversidad de las legislaciones de los Estados Partes, siendo ésta una de las principales fuentes de problemas en el desarrollo efectivo de la cooperación transfronteriza ambiental.

La realización de un tratado internacional entre los Estados implicados en la cooperación transfronteriza aparece, por tanto, como la principal y más apropiada vía para dotar de base jurídica a los acuerdos de las autoridades fronterizas. Estoy además de acuerdo con Miguel Arenas Meza en que la práctica muestra que se hace necesario que estos instrumentos incluyen tanto la referencia a la capacidad jurídica de las entidades territoriales como el tipo de naturaleza jurídica que obtendrán los acuerdos elaborados. Por un lado, este autor señala la necesidad de que el tratado internacional incluya con claridad el reconocimiento de la capacidad de las entidades territoriales para concluir acuerdos de cooperación transfronteriza. Por supuesto este reconocimiento debe señalarse siempre en base al respeto del ámbito de las competencias que los ordenamientos jurídicos nacionales van a atribuir a las diversas administraciones implicadas.

Asimismo, este autor ha destacado la necesidad de otorgar a los organismos de cooperación transfronteriza creados en base al tratado internacional, personalidad jurídica bajo el régimen del derecho público, ya que se le otorga mayores y más eficaces capacidades al tiempo que se posibilita mejor su control. Por último, Miguel Arenas Meza señala que los actos realizados en base a los tratados internacionales de cobertura deben tener el mismo valor que si se hubieran realizado en base al derecho interno.<sup>10</sup> Precisamente la presencia de estos datos nos servirán de base a la hora de abordar la evaluación de los instrumentos disponibles para la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo.

La técnica de la conclusión de un acuerdo internacional entre los Estados implicados para dar cobertura jurídica a la cooperación transfronteriza parece ser la mejor para asegurar una actuación permanente y bien sustentada en el ámbito jurídico. Así ha sido reconocido por el Consejo de Europa de forma que esta organización ha trabajado para el desarrollo de este tipo de instrumentos entre los Estados Partes.

Aunque este tema será abordado con más amplitud en otros apartados del presente informe, simplemente quisiera señalar como principales instrumentos desarrollados por esta organización el *Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales* de 21 de mayo de 1980.<sup>11</sup> En este instrumento se apostaba decididamente por la técnica del Tratado bilateral como fórmula para dar cobertura jurídica a los acuer-

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

dos de cooperación transfronteriza. Ahora bien, el Convenio marco se constituye como un instrumento programático que requiere para su eficacia la negociación de instrumentos bilaterales entre los Estados Partes referidos a áreas geográficas concretas de la cooperación transfronteriza.

En base a este marco normativo, España concluyó con Francia el *Tratado sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales* de 10 de marzo de 1995<sup>12</sup> y, posteriormente, con Portugal el *Tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales* de 3 de octubre de 2002, conocido como Convenio de Valencia y referido a la cooperación transfronteriza entre España y Portugal. Con este último instrumento aparece el marco jurídico fundamental para el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el ámbito hispano-portugués y será analizado en el apartado siguiente.

Ahora bien, ya en la introducción de este trabajo se ha llamado la atención sobre el hecho de que el proceso de integración europea dota al fenómeno de la cooperación transfronteriza de un nuevo significado al tiempo que lo incluye en un marco jurídico propio. La cooperación entre entidades limítrofes se constituye como un instrumento eficaz de construcción de la identidad europea, de forma que aporta valores añadidos a la construcción de la Europa Unida. Desde las Instituciones comunitarias se ha sido consciente de esta realidad y se ha dotado a la cooperación transfronteriza de un importante instrumento financiero como ha sido la iniciativa INTERREG.

Precisamente es el desarrollo de un marco financiero propio lo que ha determinado que las acciones comunitarias se estableciesen como un nuevo marco regulador de la cooperación transfronteriza, de forma que la participación en los programas de la Comunidad Europea van a dotar de una base jurídica propia a estas acciones. El nuevo instrumento de Cooperación Territorial Europea no hace sino seguir la misma línea diseñada en INTERREG, de forma que construye los principales parámetros de desarrollo de la cooperación transfronteriza intracomunitaria en los próximos años. En el apartado III de este trabajo podrán desarrollarse el estudio de algunos de los nuevos instrumentos que el marco comunitario aporta como base jurídica a la cooperación transfronteriza ambiental.

Conforme a lo apuntado, la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en materia medioambiental deberá sustentar su base jurídica conforme a los dos ámbitos señalados. Por un lado, debe seguir los parámetros establecidos por el Convenio de Valencia en orden a la celebración de acuerdos y creación de instituciones específicas; por otro, tendrá que cumplir los objetivos previstos en el marco del instrumento de Cooperación Territorial Europea para participar tanto de la financiación como del intercambio de información del que está dotado este sistema. Ambos sistemas vienen referidos a una misma realidad como es la necesidad de cooperación transfronteriza, pero utilizan terminologías diferentes e incluso algunos instrumentos que pueden entrar en clara competencia.

Marta Sobrido Prieto hace una buena descripción de la situación al señalar las fórmulas por las que tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea

*La asimetría institucional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal*

han apoyado el desarrollo de la cooperación transfronteriza «el Consejo de Europa, mediante el reconocimiento de su existencia y la propuesta de fórmulas jurídicas adecuadas a estos fines; y la CE, incentivándolas económicamente». <sup>13</sup> En los epígrafes siguientes aparece un mayor estudio de cada uno de ellos.

### **3. EL TRATADO BILATERAL HISPANO-PORTUGUÉS SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y SU APLICACIÓN A LA COOPERACIÓN AMBIENTAL.**

Pese a la importante incidencia del Derecho Comunitario en el ámbito medioambiental, aún quedan importantes sectores de la cooperación bilateral a desarrollar en esta materia. La importancia de los recursos naturales compartidos y la incidencia de problemas ambientales concretos en la frontera hispano-portuguesa como la contaminación atmosférica o los incendios forestales hacen necesario el desarrollo de instrumentos de cooperación bilateral concretos y precisos.

Para dar respuesta a esta situación podemos acudir al *Tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales* de 3 de octubre de 2002, instrumento que entró en vigor en enero de 2004. <sup>14</sup> Ya se ha señalado que el conocido como Convenio de Valencia viene a complementar el Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980, instrumento negociado en el seno del Consejo de Europa.

El Convenio de Valencia pretende establecer el contexto general en el que debe desarrollarse una plena y eficaz cooperación transfronteriza en diversos ámbitos, entre los que hay que incluir el desarrollo de la cooperación medioambiental. En relación a su aplicación a la cooperación transfronteriza ambiental entre Andalucía, Algarve y Alentejo quisiera incluir algunas reflexiones en relación a los siguientes puntos: por un lado, la aplicación de la cooperación transfronteriza en este ámbito geográfico vendrá condicionada por la existencia de actuaciones previas a la entrada en vigor del nuevo tratado y que fueron desarrolladas en base al Convenio marco; por otro, quisiera analizar con mayor detenimiento la base jurídica sobre la que, ya en vigor en nuevo texto, podrán desarrollarse diversos acuerdos; por último, es necesario incluir algunas reflexiones sobre el marco institucional que es posible desarrollar en base a este instrumento.

#### *a) Situación previa a la entrada en vigor del Convenio de Valencia.*

El Convenio marco adoptado en el seno del Consejo de Europa adolecía de importantes carencias, entre ellas resultan especialmente relevantes el hecho de que remite a los ordenamientos nacionales para señalar la capacidad de las entidades territoriales de concluir acuerdos transfronterizos, al tiempo que no

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

precisa en modo alguno la naturaleza de los acuerdos ni de las instituciones establecidas a su amparo. Estas deficiencias hacían necesaria la adopción de nuevos acuerdos de los Estados para poder concluir una base jurídica eficaz de la cooperación transfronteriza, lo que no evitó que, al amparo del Convenio marco, se desarrollasen actuaciones concretas de las entidades territoriales.

En particular en base al Convenio marco del Consejo de Europa, se han firmado dos Protocolos de Cooperación hispano-portuguesa por parte de la Junta de Andalucía. El primero con la Comisión de Coordinación de la Región del Algarve el 27 de julio de 1995; y el segundo con la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo, el 25 de enero de 2001.<sup>15</sup> Además de llevar a cabo el desarrollo de sus objetivos propios, en ambos casos de han concurrido a las convocatorias de INTERREG para obtener financiación.

Como ha señalado José Manuel Peláez Marón, en relación «con la naturaleza jurídica de estos instrumentos, nos encontramos ante una figura de difícil tipificación». Este autor subraya que en ambos textos se reconoce mutuamente la capacidad para celebrar los acuerdos de ambas partes, así como que «constituye un compromiso mutuo de carácter no normativo, que, en ningún caso modifica el reparto de competencias establecido en cada territorio por los derechos internos portugués y español». Respecto a los efectos, no puede esperarse obligatoriedad alguna ya que no son instrumentos jurídicos. Es por todo ello, que según este autor nos encontramos ante *gentlemen's agreements* de forma que no se crea obligatoriedad jurídica alguna pero sí un cierto grado de compromiso moral y político.<sup>16</sup>

Pese a los problemas de su fundamentación jurídica, estos Protocolos han servido de base para el desarrollo de algunas actuaciones de cooperación ambiental de indudable trascendencia. Un buen ejemplo es el *Proyecto Gestión Integrada del Estuario del Guadiana y su Zona de Influencia* desarrollado de forma coordinada por la Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Algarve, la Câmara Municipal de Vila Real de Santo António y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

En base al Protocolo Andalucía y Algarve se creó la Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve destinada a establecer un sistema de cooperación y asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de acciones conjuntas en diversas materias entre las que se encuentran algunas relacionadas directamente con la cooperación ambiental como las relativas a actividades económicas como agricultura, ganadería, pesca o acuicultura. El Protocolo Andalucía-Alentejo incluye un contenido similar al de su antecesor aunque incorpora algunos cambios fruto de la experiencia desarrollada. También aquí se crea una Comunidad de Trabajo Andalucía-Alentejo de similares competencias de la anterior.

Respecto a la naturaleza jurídica de estas Comunidades de Trabajo, nos encontramos ante una similar a la relativa a los acuerdos que le sirven de base.<sup>17</sup> Se trata de unos instrumentos de cooperación a los que no se les ha atribuido una personalidad jurídica concreta en los ordenamientos español y portugués. La indeterminación de esta personalidad jurídica no les ha impedido desa-

*La asimetría institucional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal*

rollar algunas acciones concretas, pero difícilmente les ayuda en el arduo trabajo de coordinar proyectos que tienen que someterse a los requisitos de dos sistemas jurídicos nacionales.

En el momento actual, los instrumentos normativos e institucionales desarrollados en el ámbito del Convenio marco tienen que adaptarse a la normativa del nuevo Convenio de Valencia. En particular y en relación a las Comunidades de Trabajo esto supone una prioridad fundamental, ya que a la fecha de la conclusión de este estudio aún no se ha dado una labor de adaptación de estas instituciones a la nueva reglamentación.<sup>18</sup>

*b) Regulación en materia de acuerdos de cooperación transfronteriza.*

La entrada en vigor del nuevo tratado hispano-portugués dota a la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales de un nuevo marco jurídico en el que desarrollar actuaciones concretas. La realización de Convenios de Cooperación, prevista expresamente en los artículos 4 y siguientes del texto, supone la primera vía que deberá utilizarse para articular proyectos de cooperación entre los que deben incluirse aquellos de carácter medioambiental. De hecho y como primer paso, debería producirse una adaptación de los Protocolos de Cooperación firmados por la Junta de Andalucía y las Comisiones de Coordinación Regional de Algarve y Alentejo a esta nueva normativa.

El artículo 3 del Convenio de Valencia señala las entidades tanto españolas como portuguesas que podrán llevar a cabo acuerdos de cooperación transfronteriza en este marco jurídico. En este listado se incluyen tanto administraciones regionales como locales, por lo que resulta plenamente útil para las necesidades de la cooperación transfronteriza ambiental. Este ámbito merece algunas reflexiones.

Es común entre la doctrina señalar cierta preferencia por la cooperación transfronteriza regional frente a la local. Alberto A. Herrero de la Fuente señala respecto de las autoridades regionales que «por estar más cerca de las fronteras que las autoridades centrales pueden realizar una mejor gestión de las mismas. Por si esto no fuera suficiente, las regiones disponen de medios de los que, por lo general, carecen las entidades locales. La conclusión es que la cooperación regional se ha convertido sin duda alguna en el nivel óptimo de la cooperación transfronteriza».<sup>19</sup> Esta afirmación general resulta especialmente relevante en materia medioambiental.

La gestión conjunta de los recursos naturales compartidos resulta uno de los ejemplos en los que la coordinación regional aparece como la solución apropiada. En materia de zonas naturales protegidas o en gestión de recursos hídricos resulta conveniente una implicación de las autoridades regionales, que asegura una gestión integrada en una zona amplia en la que se respete el equilibrio ecológico. La actuación local debe quedar reservada a la gestión de actuaciones concretas relacionadas con la prevención y control del daño ambiental.

En todas estas actuaciones y conforme al artículo 4.3 del Convenio de Valencia debe respetarse no sólo el derecho interno español y portugués, sino también la normativa comunitaria e internacional. Esta precisión inserta al acuer-

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)*

do de cooperación en un marco general de protección ambiental que viene diseñado por el Derecho Comunitario y las obligaciones internacionales ambientales asumidas por España y Portugal. Ya se ha señalado en este estudio que la Política Comunitaria de Medio Ambiente crea un espacio común ambiental en el que necesariamente debe incluirse la frontera hispano-portuguesa, desde este punto de vista y dado el desarrollo normativo comunitario, los acuerdos de cooperación transfronteriza deben convertirse en un instrumento más para el cumplimiento de los niveles de calidad ambiental comunitarios. Desde este punto de vista, la articulación de acuerdos de cooperación transfronteriza supone un instrumento más para la armonización de una protección ambiental que es el objetivo último de la Política Comunitaria de Medio Ambiente.

Respecto a la aplicación del derecho interno español y portugués, la principal pregunta que cabe hacerse es la naturaleza jurídica que se otorga a los acuerdos de cooperación. De entrada de la interpretación del artículo 6, aparece la naturaleza pública de estos acuerdos. El principal problema surge al considerar aplicable el ordenamiento jurídico nacional del Estado en el que se esté desarrollando la actividad concreta, en este caso difícilmente se resuelve el principal problema de gestión como es la presencia de dos ordenamientos jurídicos aplicables a una única actividad de protección ambiental.

c) Regulación en materia de desarrollo institucional.

Una de las mayores oportunidades que el Convenio de Valencia ofrece al desarrollo de la cooperación transfronteriza es precisamente la evolución que pueda observarse en los instrumentos institucionales que directamente prevé este texto o cuya posibilidad de creación deja abierta. En primer lugar, el Tratado sobre cooperación transfronteriza establece una Comisión Hispano-Portuguesa en su artículo 8, cuyas principales competencias quedan reguladas en los preceptos siguientes. Esta Comisión puede actuar en base a Comités Sectoriales y la operatividad de un Comité de este tipo referido a cuestiones medioambientales puede convertirse en un interesante instrumento de desarrollo de la cooperación transfronteriza. En particular, de esta forma se aseguraría una cooperación permanente e institucionalizada en una materia como la medioambiental sometida a una continua revisión ante las nuevas amenazas y los avances científicos y tecnológicos.

El artículo 9 del citado Tratado sobre cooperación transfronteriza prevé además la posibilidad de la creación de Organismos de Cooperación con o sin personalidad jurídica. Considero que aquí se encuentra la base sobre la que dar forma definitiva a la cooperación transfronteriza medioambiental. Entre los diferentes Organismos previstos aparece la posibilidad de entidades tanto de carácter regional como local, de forma que es en este ámbito donde tendrá que darse una mayor implicación de las entidades públicas afectadas en el establecimiento, desarrollo y ejecución de la cooperación medioambiental.

Hay que tener en cuenta, en particular, las competencias en materia medioambiental de las que es titular la Junta de Andalucía. En este ámbito aparece la plena operatividad de esta solución a la hora del desarrollo institucional, el

*La asimetría institucional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal*

problema puede surgir por la parte portuguesa en la habría que acudir con frecuencia a la autoridad estatal para el establecimiento de Organismos de Cooperación.

Respecto al catálogo de entidades que es posible crear, de forma general es preferible optar por aquellas con personalidad jurídica si se pretende dotar a la cooperación transfronteriza de la autoridad necesaria para el desarrollo de objetivos eficaces. La primera de las elecciones debería darse por parte de la Junta de Andalucía y las Comisiones Regionales de Algarve y Alentejo para transformar las actuales Comunidades de Trabajo en alguna de las nuevas entidades previstas en el Convenio de Valencia.

#### **4. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

El proceso de integración europea se ha diseñado en base al protagonismo de los Estados en su desarrollo, pese a ello y debido a la presencia de una importante descentralización en muchos de los socios comunitarios y al principio de subsidiariedad, se ha experimentado un interés por promocionar la cooperación entre las diversas administraciones territoriales fronterizas. Esta promoción ha venido sobre todo desde el establecimiento de un importante sistema de financiación a través de la iniciativa INTERREG que ha estado operativa desde 1990.<sup>20</sup> La frontera sur hispano-portuguesa ha sido una de las zonas que se ha beneficiado de esta financiación y, en base a ella, ha desarrollado un importante número de proyectos de diferente naturaleza.<sup>21</sup>

El éxito alcanzado por la iniciativa INTERREG ha conllevado una revisión de los procedimientos y objetivos pretendidos, lo cual ha llevado a la introducción de novedades importantes para el nuevo periodo financiero 2007-2013. Quizás el principal ejemplo de novedad que muestra el éxito alcanzado sea la transformación de la Cooperación Territorial Europea en objetivo comunitario.<sup>22</sup> Se realza, de esta forma, la importancia de la cooperación de las administraciones territoriales como instrumentos de la construcción europea.

Debe señalarse además que, conforme al carácter horizontal de la Política de Medio Ambiente, la iniciativa INTERREG ha incluido entre sus objetivos la promoción de un desarrollo sostenible con la protección ambiental. La nueva estructuración jurídica de la Cooperación Territorial Europea también recoge esta aspiración, de forma que la protección ambiental debe ser uno de los objetivos incluidos en las acciones de cooperación.

Esta aspiración ambientalista debe desarrollarse en los diversos tipos de cooperación que se integran en el concepto de Cooperación Territorial Europea. Pese a esto, en este estudio únicamente nos ocuparemos del análisis de la Cooperación Transfronteriza por considerar que es la que viene referida al objeto de la cooperación entre Andalucía, Algarve y Alentejo.<sup>23</sup> En este ámbito

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

la cooperación de las administraciones territoriales en materia ambiental tendrá que dirigirse a la consecución de objetivos concretos, de alcance regional y local, que supongan la prevención y la reparación del daño ambiental.

La actuación comunitaria sigue dirigiéndose primordialmente a la financiación de los proyectos de cooperación territorial que incluyan los objetivos referidos, pero a esto hay que añadir una importante novedad como es la previsión de un instrumento institucional como es la Agrupación Europea de Cooperación Territorial.<sup>24</sup> Las autoridades territoriales podrán utilizar este instrumento para el desarrollo de una cooperación institucionalizada y estable, de forma que pueda superarse la situación actual en la que persisten diferentes entidades sin base jurídica como protagonistas de este tipo de actuaciones. El sistema comunitario va a reconocer a las Agrupaciones personalidad jurídica, aunque remitirá a los derechos nacionales para su determinación, de forma que se pueda suponer una nueva estructura jurídica que permita la capacidad de las autoridades nacionales para el desarrollo de la cooperación transfronteriza, salvando los problemas administrativos e institucionales tradicionales.

La habilitación para participar en la Agrupación Europea de Cooperación Territorial es bastante amplia, ya que incluye a todo tipo de entidades tanto de carácter público como privado. Esta es una de las ventajas que presenta este tipo de institucionalización, a lo que une su carácter eminentemente europeo presente a través de la necesidad de la publicación de su constitución en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Sin embargo y pese a este carácter, para su constitución tendrá que contar con la autorización de los Estados implicados, lo que se podrá realizar sobre un juicio tanto de legalidad como de oportunidad.

## 5. EVALUACIÓN

En 2002 ante la pregunta sobre lo que faltaba para que la cooperación transfronteriza pudiera dar los frutos requeridos, Jesús Felicitades García hacía el siguiente diagnóstico: falta «sobre todo la voluntad institucional, con la puesta en marcha de los Protocolos de Cooperación, de las Comunidades de Trabajo bilaterales, de la programación conjunta de las Juntas Rectoras de los EENNPP, involucrar a la población civil y un marco jurídico que ampare todas las iniciativas».<sup>25</sup> Desde entonces se han dado importantes innovaciones jurídicas, pero no queda claro que puedan solucionar todas estas deficiencias y además incluye algunos problemas adicionales.

Por un lado, la adopción del Convenio de Valencia ha supuesto el establecimiento de un marco jurídico de referencia para el desarrollo de convenios de cooperación. En materia ambiental, estos deben tomar como referencia el marco comunitario e internacional de forma que se integren en el desarrollo de la Política Europea del Medio Ambiente. En este sentido, el nuevo objetivo de Cooperación Territorial Europea puede servir de instrumento de financia-



*La asimetría institucional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal*

ción adicional de estos acuerdos.

La disfunción principal surge de la previsión de dos tipos de institucionalización de la cooperación transfronteriza en función de si se acude al Convenio de Valencia o al sistema de las Agrupaciones Territoriales Europeas. La preeminencia debería estar en el sistema de institucionalización del Convenio de Valencia por resultar el más completo y concreto respecto a las relaciones hispano-portuguesas. De esta forma el protagonismo quedaría radicado en el sistema bilateral, lo que no es obstáculo para que pueda acudir al sistema de financiación comunitario como el mismo Convenio de Valencia reconoce expresamente.

En materia medioambiental esta opción supone una ventaja clara en relación a una cooperación ambiental bilateral que no necesariamente tiene que estar vinculada a los vaivenes jurídicos y financieros de los instrumentos de cooperación territorial. No debe olvidarse que, en cualquier caso, las entidades creadas conforme al Convenio de Valencia se sitúan en el marco de la Política Comunitaria de Medio Ambiente y son acordes con el objetivo comunitario de promoción del desarrollo sostenible. De esta forma podrán acudir a unas bases jurídicas comunes, procedentes de los estándares medioambientales fijados por el sistema comunitario, así como financieras, procedentes de todos aquellos instrumentos que sean de aplicación conforme al objetivo ambiental perseguido.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Para concluir se relacionan algunas de las propuestas relativas al desarrollo de la cooperación transfronteriza territorial entre Andalucía, Algarve y Alentejo.

*Consideración 1:* El primer paso a desarrollar en el marco de la cooperación territorial regional es el de la homologación de los actuales Protocolos de Cooperación entre Andalucía y Algarve y entre Andalucía y Alentejo al sistema jurídico establecido en el Convenio de Valencia.

*Consideración 2:* Resulta de interés el desarrollo de un Comité Sectorial dedicado a Medio Ambiente en el seno de la Comisión Hispano-Portuguesa del Convenio de Valencia.

*Consideración 3:* Resulta necesario el establecimiento de instituciones dedicadas a la cooperación ambiental conforme a las competencias otorgadas en el Convenio de Valencia. En estos casos será preferible optar por aquellas con personalidad jurídica.

*Consideración 4:* En materia ambiental se preferirá el desarrollo institucional con base en el Convenio de Valencia frente a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, como forma de promocionar la cooperación bilateral estable en materia ambiental. Estas instituciones podrán concurrir al sistema de financiación comunitario, en primer lugar en aquellos fondos destinados a la cooperación territorial, pero a esto hay que añadir aquellos otros destinados

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

a la consecución de objetivos ambientales concretos.

*Consideración 5:* Se debe prestar atención a los nuevos desarrollos normativos generados en el Consejo de Europa, pese a que en la actualidad no hayan sido firmados ni ratificados por España ni Portugal. En los nuevos protocolos al Convenio Marco se establecen los nuevos conceptos que inspirarán la regulación de la cooperación territorial en los próximos años y, entre estos, aparece con especial interés el desarrollo del concepto de eurobioregión.

## 7. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- FELICIDADES GARCÍA, Jesús: «Estrategias ambientales de cooperación transfronteriza: el dilema de la protección de espacios naturales en el suroeste peninsular», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 157-169.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: «La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* de Enrique J. Martínez Pérez (coord.), Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, pp. 9-36.
- MERCHÁN PUENTES, M<sup>a</sup> José: «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre Cooperación Transfronteriza de 2002», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, 2003, pp. 717-740.
- PUEYO LOSA, Jorge: «El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 21-49.
- SOBRIDO PRIETO, Marta: «El Tratado hispano-portugués sobre la Cooperación Transfronteriza Territorial», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 8, 2004, pp. 1-16.

## NOTAS

1. Sobre los caracteres ambientales de esta parte de la frontera hispano-portuguesa y la incidencia de la cooperación transfronteriza en su protección ver el trabajo de Jesús FELICIDADES GARCÍA, «Estrategias ambientales de cooperación transfronteriza: el dilema de la protección de espacios naturales en el suroeste peninsular», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) HERRERO DE LA FUENTE, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 157-169.

2. El Derecho Internacional del Medio Ambiente impone a los Estados la obligación general de cooperar en materia medioambiental para la prevención y la reparación del daño medioambiental. En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en su Resolución 2995 (XXVII), de 15 de diciembre 1972, que, en el ejercicio de su soberanía sobre los recursos naturales, los Estados deben preservar y mejorar el Medio Ambiente a través de la cooperación bilateral y multilateral. Esta obligación fue reiterada en la Resolución 3129 (XXVIII), de 13 de

*La asimetría institucional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal*

diciembre de 1973. Para el estudio general de la obligación de cooperación medioambiental pueden consultarse los diversos manuales disponibles en la materia, en particular, en el entorno doctrinal español puede verse la obra del Profesor José JUSTE RUIZ, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGrawHill, Madrid, 1999, en particular pp. 70 y ss. 3. La Política Comunitaria de Medio Ambiente se articula mediante competencias compartidas entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias y, conforme al principio de subsidiariedad, se ocupará de aquellos problemas medioambientales cuya gestión resulte más efectiva a nivel comunitario. Para el estudio de las líneas generales de la Política Comunitaria de Medio Ambiente y su aplicación en España y Portugal pueden consultarse, en particular, los trabajos de F. BERNARDO, *O Directo Comunitário do Ambiente*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa; A.M. MORENO MOLINA, *Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, 2006; A. NOGUERA VERCHER (Director): *El Derecho europeo medioambiental: estado actual de la transposición del Derecho Comunitario al ordenamiento jurídico*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005.

4. Maximiliano Bernard y Álvarez de Eulate defiende la utilización general del término territorial para denominar a las administraciones cercanas a la frontera, por considerar que la diferencia entre local y regional no siempre queda clara. En este trabajo se va a utilizar esta denominación por considerar que resulta adecuada al destacar el carácter de fronterizo de las autoridades llamadas a realizar este tipo de cooperación. Ver, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Tome 243, 1993-VI, pp. 293-417, ver 305, 309, 363-365.

5. Debe recordarse en relación, en particular, a la Junta de Andalucía que la competencia en materia ambiental se define conforme a los artículos 148 y 149 de la Constitución Española como competencia compartida con la Administración Central. A esto se añade que el nuevo Estatuto de Andalucía recoge una nueva regulación en materia de protección ambiental en los artículos 195 a 206 (Título VII. Medio Ambiente). Se sustituye la mera referencia que el artículo 15 del antiguo Estatuto hacía al Medio Ambiente para incluirlo entre las competencias compartidas de la Comunidad Autónoma andaluza y, por lo tanto, se amplía la referencia al reparto competencial que se realiza en el actual artículo 57. A esto se añade la regulación del derecho humano al Medio Ambiente que se recoge en el artículo 28. De esta forma, se establece una nueva reglamentación que supone nuevas obligaciones y capacidades de actuación de los organismos andaluces en esta materia, pese a esto puede señalar que se establecen más que nuevas competencias, nuevos intereses de la Comunidad Autónoma.

6. Ver Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE, «La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* de Enrique J. MARTÍNEZ PÉREZ (coord.), Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, p. 11.

7. AFDI vol XXIII, 1977, p. 842.

8. Ver «Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza y la práctica convencional europea», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, de Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 213-227, p. 215.

9. *Ibidem*, p. 215.

10. Ver *op. cit.* «Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza y ...» (2002), p. 227.

11. Ver BOE, núm., de 16 de octubre de 1990. España ratificó este acuerdo el 10 de julio de 1990, mientras que Portugal lo había hecho con anterioridad. A este instrumento se han añadido Protocolos Adicionales que, hasta la fecha, no han sido ratificados por España ni Portugal. No obstante, el estudio de estos instrumentos resulta de interés debido a que aportan nuevas concepciones al desarrollo de la cooperación territorial transfronteriza.

12. Ver BOE, núm. 59, de 10 de marzo de 1997.

13. «El Tratado hispano-portugués sobre la Cooperación Transfronteriza Territorial», en *Revisita Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 8, 2004, pp. 1-16, p. 3.

14. Ver BOE núm 219, de 12 de septiembre de 2003.

15. El número de acuerdos concluidos resulta escaso si se compara con la actuación en otras áreas de la frontera hispano-portuguesa. Destaca, además, el protagonismo de la Junta de Andalucía y las autoridades regionales portuguesas en este campo de actuación lo cual también resalta respecto a otras áreas en las que se presenta un mayor protagonismo de las administraciones loca-

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

les. Ver datos en la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas.

16. Ver José Manuel PELÁEZ MARÓN, «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 119-137, pp. 130 y 131.

17. Según señala Jorge PUEYO LOSA, la Comunidad de Trabajo «se nos presenta con una naturaleza estrictamente política, y sin ningún tipo de cobertura jurídica». Ver «El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 21-49, p. 37.

18. Esta situación no es diferente a la mayoritaria presente en la frontera hispano-portuguesa, ya que sólo se ha dado una actuación de adaptación en la región Galicia-Norte de Portugal.

19. Ver Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE, «La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* de Enrique J. MARTÍNEZ PÉREZ (coord.), Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, p. 11. Es de la misma opinión Maximiliano Bernard y Álvarez de Eulate en REDI, 1984, p. 474.

20. Para un mayor estudio del marco jurídico comunitario de INTERREG y su incidencia en el desarrollo de la cooperación transfronteriza, ver José Manuel PELÁEZ MARÓN, «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 119-137, pp. 124 y ss.

21. Para ver un balance de la cooperación entre Andalucía, Algarve y Alentejo en el marco de INTERREG, ver Jesús BORES LAZO «La influencia de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Europea en sus relaciones transfronterizas. Especial atención a las relaciones de Andalucía con el Algarve y Alentejo», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 187-198, pp. 194 y ss.

22. La regulación de la Cooperación Territorial Europea se incluye prioritariamente en los siguientes instrumentos: Reglamento 1083/2006, de 11 de julio de 2006; Reglamento 1080/2006, de 5 de julio de 2006; Reglamento 1081/2006, de 5 de julio de 2006; Reglamento 1084/2006, de 11 de julio de 2006; Reglamento 1082/2006, de 5 de julio de 2006.

23. No cabe duda que, en particular, la Junta de Andalucía en base a su competencia en materia de Medio Ambiente puede desarrollar diversos proyectos de Cooperación Transnacional y Cooperación Interregional. Este tipo de proyectos pueden ser un interesante instrumento de la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

24. DO L210/19, de 31 de julio de 2006.

25. Ver Jesús FELICIDADES GARCÍA, «Estrategias ambientales de cooperación transfronteriza: el dilema de la protección de espacios naturales en el suroeste peninsular», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 157-169, p. 168.

## CONCLUSIONES-RESUMEN

1. La cooperación transfronteriza es de naturaleza distinta a la cooperación internacional. En realidad se trata de un concepto relativamente reciente, aunque ya era conocido en la praxis histórica de las comunidades fronterizas. Este nuevo concepto surge en Europa en los años 70 aunque no se generaliza hasta los años 80. Portugal y España, situados tradicionalmente de espaldas, no comenzarán a adentrarse en ella hasta que no han dispuesto de un marco jurídico bilateral claro. Ahora se dispone de este marco, que da fundamento a la misma.

2. El argumento que sostiene la existencia de una obligación de los Estados de prevenir los daños ambientales se sustenta así en el concepto mismo de soberanía tanto en su faceta interior como exterior. Por tanto, el Estado debe tomar todas las medidas que, de acuerdo con la diligencia debida, puedan ser esperadas de un «buen gobierno». La obligación alcanza el compromiso del Estado de desarrollar una acción de prevención ambiental dentro de su propio territorio que asegure que no se va a producir una internacionalización del daño ambiental.

En el caso de España y Portugal esta determinación debe facilitarse debido a la pertenencia de ambos Estados al proceso de construcción europea. La Política Comunitaria de Medio Ambiente tiene como finalidad general establecer un sistema comunitario de calidad ambiental, que resulta de obligada aceptación para todos los socios. La vulneración de la normativa de la Comunidad Europea tendrá como consecuencias aquellas previstas en el sistema jurídico comunitario, pero también puede decirse que servirán de base para poder determinar que el Estado implicado no actuó con la diligencia debida si de este incumplimiento deviene un daño ambiental transfronterizo. La normativa comunitaria actuaría así como parámetro de calidad ambiental básica que debe respetarse por parte de todos los Estados implicados.

La solución más eficaz para asegurar el cumplimiento de la obligación de prevención sigue siendo el de la cooperación, pero ésta no puede venir sólo de las relaciones de Estado a Estado sino que tiene que implicar a las admi-

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

nistraciones territoriales. En el ámbito de la cooperación hispano-portuguesa la solución a esta necesidad de cooperación puede venir de la plena operatividad del *Tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales* de 3 de octubre de 2002.

3. En principio, la vigilancia transfronteriza, la cooperación policial, el derecho de persecución y la comunicación de información corresponden a los órganos del Estado. Ahora bien, al problema de la seguridad ciudadana están vinculados el orden público en general y la protección civil en particular, por el componente de subjetividad y la implicación del propio ciudadano, tanto en la seguridad ciudadana como en la protección civil. Es más, la protección civil se identifica doctrinalmente como protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente. Por tanto, está integrada en el área de seguridad pública, concibiéndola como un servicio público que es competencia de todas las Administraciones Públicas del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuya actuación debe estar presidida por las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa que recoge el artículo 103 de la Constitución.

A nivel europeo, se han establecido mecanismos para facilitar una cooperación reforzada en materia de protección civil, con el objetivo de Elaborar un inventario de los equipos de ayuda e intervención disponibles en los Estados miembros, elaborar un programa de formación destinado a los miembros de los equipos de intervención y ayuda, organizar jornadas, seminarios y proyectos piloto sobre los principales aspectos de las intervenciones y crear equipos de evaluación y coordinación.

España y Portugal, adelantándose al mecanismo de cooperación comunitario en materia de protección civil, por considerar que era de interés común para ambos países el estímulo y el avance de la investigación científica y técnica, así como la asistencia mutua incluyendo el envío de socorros en casos de accidente grave, emergencia o catástrofe, firmaron un Protocolo de Cooperación el 9 de marzo de 1992, que es el que da fundamento a una posible cooperación transfronteriza en esta materia.

No hay que olvidar que la protección civil no es un cuerpo especial sino un órgano coordinador. Andalucía tiene competencias en la materia para coordinar los efectivos de la policía autonómica, local y provincial. Pensemos en los bomberos, la policía local, etc. Incluso, algunas de las actividades o lugares donde se puedan dar las situaciones de emergencia, en las que los efectivos que participan en las tareas de protección civil deben actuar, también son competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, alguna de ellas en exclusividad.

Con la legislación actual, hasta que Andalucía no desarrolle una policía integral, que asuma todas las competencias que le correspondan que no sean exclusivas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, esta cooperación transfronteriza es competencia de los funcionarios del Cuerpo Nacional de la Policía,

de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, y de los funcionarios de la Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda.

Andalucía y el Algarbe y Alentejo portugueses, podrían, en esta materia, elaborar y aplicar planes conjuntos para actuar y prevenir riesgos naturales, entre los que las inundaciones y otros riesgos hidráulicos son muy importantes, también organizar la prevención todos los riesgos de origen antrópico que puedan destruir o deteriorar el medio ambiente, incluyendo los incendios forestales.

Además, habría que añadir también la necesidad de la formación de todos los actores que intervienen en las emergencias, para que la misma sea homogénea, en lo que la cooperación transfronteriza entre Andalucía y el Algarbe y Alentejo podrían servir de ejemplo para otras comunidades. Para ello, habrá de tenerse en cuenta que, aún siendo actualmente la Protección Civil en Portugal una competencia del Estado, la misma está en fase de reestructuración, y que está prevista la creación de unidades regionales en un futuro muy próximo.

En las regiones del Alentejo y del Algarve portugués, las competencias en protección civil son desarrolladas por los Comandos de Distritos de Operaciones de Socorro (CDOS) de Faro, Beja, Évora, Portalegre y Setúbal. En esta labor también participan los Servicios Municipales de Protección Civil (CMPC) que existen en todos los Ayuntamientos de estos Distritos.

Para materializar la cooperación, hay que tener en cuenta que los Planes de Emergencia que existen en los CDOS de Faro, Beja, Évora, Portalegre y Setúbal, son los siguientes:

- Distrito de Faro: Plan de Distrito de Emergencia de Faro; Plan Especial de Incendios Forestales y Plan Especial de Accidentes en Cadena.
- Distrito de Beja: Plan de Distrito de Emergencia de Beja; Plan Especial de Incendios Forestales y Plan Especial de Accidentes en Cadena.
- Distrito de Évora: Plan de Distrito de Emergencia de Évora; Plan Especial de Inundaciones; Plan Especial de Incendios Forestales y Plan Especial de Accidentes en Cadena.
- Distrito de Portalegre: Plan de Distrito de Emergencias de Portalegre; Plan Especial de Incendios Forestales y Plan Especial de Accidentes en Cadena.
- Distrito de Setúbal: Plan de Distrito de Emergencia de Setúbal; Plan Especial de Inundaciones de la Cuenca Hidrográfica del Sado; Plan Especial de Incendios Forestales; Plan Especial de Accidentes en Cadena y Plan Especial de Emergencia Externo de Sines (Directiva Seveso).

Para finalizar, indicar que en Portugal no existen Academias de Protección Civil a nivel de Distrito, sino que existe una única Academia a nivel nacional que se denomina Escola Nacional de Bombeiros.

4. Lo mismo que el Derecho Internacional permite encontrar fundamento suficiente para la cooperación transfronteriza, es verdad que es en el marco regional europeo donde encontramos los grandes aciertos multilaterales para

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)*

este tipo de cooperación. El más desarrollado, sin duda, se encuentra en el marco europeo, pero el de mayor espectro, lo vamos a encontrar en el Consejo de Europa. Es en esta organización internacional regional donde nos encontraremos el Tratado-Marco que facilite esta cooperación. La idea, en todo caso, era facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a su jurisdicción y las comunidades o autoridades territoriales dependientes de la competencia de otras partes contratantes.

España y Portugal, en este marco, han establecido un Tratado Internacional biltaral sobre cooperación transfronteriza, que es el marco jurídico concreto que permite este tipo de cooperación institucionalizada entre entidades o instancias territoriales de ambos lados de la frontera.

La finalidad de los convenios podrá ser:

- a) la concertación de iniciativas y de la adopción de decisiones;
- b) la promoción de estudios, planes, programas y proyectos, especialmente los que sean susceptibles de cofinanciación estatal, comunitaria o internacional;
- c) la realización de proyectos de inversión, gestión de infraestructuras y equipamientos y prestación de servicios de interés público;
- d) la promoción de formas de relación entre agentes, estructuras y entidades públicas y privadas, que puedan contribuir al desarrollo de los territorios fronterizos respectivos (art. 5-1º del Tratado de Valencia, de 2002).

En este marco, la Junta de Andalucía ha venido estableciendo subvenciones y ayudas para las Administraciones Locales que fomenten la cooperación con el Algarbe y el Alentejo portugueses.

Por su parte, para la Unión Europea la cooperación transfronteriza ha devenido una pieza fundamental en el proceso de integración europea y, de forma particular, como instrumento indispensable para alcanzar el desarrollo armonioso del conjunto de la Unión y el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial.

En este sentido, la Unión Europea está convencida del «hecho de que todos los problemas de carácter fronterizo son competencia de la Comunidad Europea». Por ello, comunitariza la política regional creando instrumento dinamizadores, como la iniciativa INTERREG. La iniciativa INTERREG «se inscribe en el marco de los objetivos de cohesión económica y social previsto por el Acta Única y la reforma de los Fondos Estructurales» y «tiene por objetivo intensificar la cooperación transnacional en las fronteras interiores y exteriores de la Comunidad».

Además, la experiencia ha demostrado que, en muchos casos, el tipo de cooperación sólida que se registra, por ejemplo en las «euroregiones» sigue siendo más una excepción que la norma. Si bien una gran parte de la actividad de desarrollo se ha producido en regiones fronterizas y sin duda ha repor-



Conclusiones-Resumen

tado beneficios en dichas zonas, en general, ha resultado mucho más difícil instaurar una verdadera actividad transfronteriza conjuntamente. En algunos casos, se han generado efectos perversos como el desarrollo paralelo de proyectos a cada lado de la frontera. Con ello se ha estado impidiendo que las zonas fronterizas y los Estados miembros cosecharan plenos frutos de la cooperación.

En general, se ha considerado que el problema fundamental de la gestión de los programas transfronterizos y transnacionales son las normas legales y administrativas y las tradiciones, a menudo muy distintas, de los diferentes países involucrados por no hablar de las diferencias lingüísticas.

La Unión Europea, en este sentido, ha contribuido a la cooperación transfronteriza, además de con financiación económica, con la institucionalización de la cooperación «y más específicamente en la manera de lograr estructuras y procedimientos comunes para el desarrollo y la gestión de la aplicación de los programas transfronterizos locales y regionales». Entre ellas, hay soluciones muy imaginativas para estas lagunas como las llamadas *Agrupaciones Europeas de Interés Económico*. Sin embargo, estas estructuras jurídicas son de naturaleza económica y de carácter privado, aunque tenga socios de derecho público y, por tanto, no suponen una solución.

Por ello, quizás, se imponen nuevos instrumentos jurídicos, que debería adoptarse con la inclusión de figuras nuevas como la *Mancomunidad Municipal Europea* o el *Acuerdo Europeo de Derecho Público*, tal como se han propuesto.

La *Agrupación Europea de Cooperación Territorial* ha sido la institución finalmente establecida por la Unión Europea, que todavía no ha tenido tiempo de desarrollarse. El Reglamento que las crea, las dota de personalidad jurídica y le otorga capacidad para actuar en derecho. Por tanto, como instrumento a desarrollar, es del mayor interés. Se trata de un instrumento de derecho público, dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar, que sirve tanto para llevar a cabo programas de cooperación cofinanciados por la Comunidad Europea como para realizar acciones de cooperación territorial por la sola iniciativa de los Estados, o de sus regiones o colectividades locales, sin intervención financiera de la Comunidad. Su personalidad jurídica no es desdeñable, pues cuando se ha tratado de la gestión común de equipamientos o servicios públicos, o de la realización de actuaciones cubiertas por los programas de iniciativa comunitaria INTERREG III, ha resultado necesario crear organismos con personalidad jurídica. Se trata de que puedan asumir la realización de obras públicas o la gestión común de equipamientos o servicios públicos, en definitiva que puedan asumir las mayores competencias.

Al estar en presencia de un Reglamento y no de una Directiva, los entes subestatales no han de estar supeditados a la aplicación del mismo sino que pueden exigir su cumplimiento desde su entrada en vigor.

Ahora bien, la participación del Estado puede resultar de una gran relevancia, cuando se trate de gestionar competencias que no tienen delegados los entes subestatales, como sería, en gran parte, el caso de Portugal.

Estas *Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial*, desde luego pro-

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)*

mueven más la cooperación territorial que la cooperación transfronteriza. Es verdad que esta última no la elimina pero si que al disponer de fondos y atribuyéndole personalidad jurídica a las AECT, está estimulando más la cooperación territorial que la transfronteriza.

Las AECT pueden ser creadas por entidades regionales, como las Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional y las Comunidades Autónomas españolas para programas o proyectos de cooperación de ámbito regional que puedan crear las condiciones indispensables para la realización de proyectos o de programas de cooperación locales de un único o mas organismos de cooperación. Por su lado, esos organismos de cooperación de carácter local pueden entre si crear una AECT para la realización de programas o proyectos de dos o mas organismos de cooperación local.

De cualquier forma, interesa destacar el hecho de que las AECT's, son figuras jurídicas distintas de las consagradas en el Tratado Luso-Español, porque son obligatoriamente entes con personalidad jurídica que, por sus fines, pueden cubrir, sin conflicto, varios campos de la cooperación de los organismos previstos en el Tratado.

5. Lo más eficaz, quizás, para la cooperación transfronteriza son las «euroregiones», los ejemplos más avanzados por su alto nivel de integración y también los más complejos y difíciles de catalogar, debido a la ausencia de un criterio uniforme de definición. Este concepto de eurorregión no es un concepto jurídico. Es más, probablemente ni siquiera se termine llamando así, porque la actual propuesta las llama «Agrupaciones transfronterizas de cooperación territorial» (Transfrontier Groupings of Territorial Co-Operation). No obstante, el articulado nos sugiere una figura que podríamos denominar «Agrupaciones Transeuropeas de Cooperación Territorial» —en estos momentos se discute sustituir el término transfronteriza por transeuropea en todo el texto—. Las particularidades del tratado, así como las características de la entidad avalan dicha afirmación.

Hasta lo que se conoce, hoy día, en fase de proyecto, no se define en qué consiste una agrupación transeuropea de cooperación territorial, ni las particularidades de la cooperación transfronteriza o interterritorial sino que se crea un marco general que requerirá de ulteriores precisiones.

La agrupación transeuropea de cooperación territorial sería una entidad jurídica, cuyo acuerdo constitutivo determinará si tiene naturaleza privada o pública, sujeta a la normativa interna del Estado en el que tenga su sede, sin perjuicio de las disposiciones del proyecto de Protocolo. El acuerdo de cooperación transfronteriza o interterritorial que la crea se rige por el mismo Derecho interno.

Puede dar lugar a una agrupación con o sin personalidad jurídica. La primera estará destinada, especialmente, a la aplicación de los programas cofinanciados por la Unión Europea, en concreto los relativos a Fondos Estructurales, así como la gestión de cualesquiera recursos financieros puestos a disposición de la agrupación. Aquellas que no gozan de personalidad jurídica tendrán como

**Conclusiones-Resumen**

objetivo el intercambio de información, estudio de cuestiones de interés común, proponer fórmulas de cooperación y coordinar los resultados de las actividades resultantes. En cualquiera de los casos, se tratará de entidades sin ánimo de lucro.

Por último y, en cuanto al marco europeo, habría que señalar que al amparo del Convenio Marco Europeo y de los Tratados bilaterales de España con Francia y Portugal se han suscrito cuarenta convenios por las entidades territoriales españolas durante todos estos años. De los 19 convenios adoptados entre España y Portugal, quisiéramos subrayar la ausencia de acuerdos intermunicipales entre Andalucía y Algarve o Alentejo.

6. En el caso de Andalucía, Algarve y Alentejo, los instrumentos de cooperación son dos protocolos. El primero fue suscrito con la Comisión de Coordinación de la Región del Algarve el 27 de julio de 1995 y el segundo fue suscrito con la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo el 25 de enero de 2001; aunque la fecha de su formalización difiera, ambos fueron objeto de conformidad expresa por la Administración Central del Estado el 7 de mayo de 2001.

Los acuerdos protocolarios permitieron la creación de sendas Comunidades de Trabajo, compuestas por una Presidencia, un Consejo de Comunidades, un Comité de Coordinación y por las Comisiones Sectoriales que, según las necesidades y los campos materiales de la cooperación, se estimasen necesario crear. El Comité de Coordinación cuanta desde el año 2002, en origen, y, con plena efectividad, desde el año 2004 con un Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, como estructura permanente de apoyo.

Ambos protocolos inciden tanto funcionalmente como materialmente sobre bloque de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía, desde la aprobación de su primer texto estatutario en 1982, y que permanecen con una descripción más detallada en el articulado de la norma institucional básica tras la reforma que recientemente ha sufrido.

7. En la perspectiva política, a la cooperación transfronteriza se le puede denominar modelos de «gobernanza sin gobierno» o de gobernanza horizontal, ya que se encuentran implicados poderes públicos de uno o varios Estados. En ella, se recurre a la idea de subsidiariedad porque las acciones transfronterizas importan, en primer lugar, a las poblaciones y entes públicos y privados de las zonas limítrofes y, seguidamente, a los entes regionalizados en los modelos de descentralización política.

Las soluciones que para esta realidad disponen las reglas constitucionales de España y Portugal, que en común disciplinan Estados democráticos de Derecho con marcados objetivos de progreso social y económico, son distintas porque disponen de estructuras territoriales diferenciadas. En el caso de España, sobre un modelo de descentralización basado en autonomías políticas, conocido con el *nomen* de «Estado de las Autonomías» (arts. 1 y 2 de la Constitución Española, CE desde ahora); y en el caso de Portugal como una República unitaria que respeta las autonomías políticas y administrativas (arts. 1 y 6 de

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)*

la Constitución de la República de Portugal, CRP desde ahora).

La regionalización en España se ha convertido en un elemento estructural del modelo de Estado, mientras que en Portugal es un fenómeno excepcional, ya que sólo alcanza su plenitud en los territorios insulares de Las Azores y Madeira; el resto del territorio se encuentra ordenado administrativamente como un Estado unitario de corte clásico con descentralización administrativa y respeto para las autonomías locales.

El Tratado firmado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Transfronteriza en 2002 salva esa disparidad institucional, definiendo como «instancias territoriales» a las «entidades y autoridades territoriales de naturaleza pública que ejerzan funciones a nivel regional y local, en los términos del Derecho interno portugués» y denominando «entidades territoriales» a las «Comunidades Autónomas y entidades locales existentes en Derecho interno español». Por lo tanto, al no existir un interlocutor equiparable a las Comunidades Autónomas en la estructura territorial de la República portuguesa, el análisis de ambas realidades requiere una exposición en paralelo y separada.

Por lo que respecta a España, el nuevo Estatuto de Andalucía, prevé, de conformidad con lo que los límites constitucionales determinados por el propio Tribunal Constitucional español establece, prevé la posibilidad de ejercer competencias extraterritoriales. La previsión estatutaria deja, por lo tanto, abiertas a la Comunidad Autónoma andaluza vías que permiten la colaboración estable sobre competencias propias en el marco de la cooperación transfronteriza.

El campo de esta interpretación del Tribunal Constitucional deja abierta la puerta para que las Comunidades Autónomas puedan contactar con otros entes territoriales sin carácter internacional y elaborar acuerdos no normativos en el ámbito de sus competencias estatutarias; en definitiva, deja expedita la vía para la cooperación transfronteriza. Las condiciones genéricas de actuación resultan relativamente claras: las Comunidades sólo pueden concertar sobre sus competencias, no pueden contradecir las premisas de la política exterior del Estado y las instituciones del Estado central ejercen una potestad para la vigilancia de los procesos de concertación autonómica en defensa de los intereses generales y para garantizar estos mismos pueden asumir tareas de coordinación, pero, también, de colaboración para que los entes autonómicos cumplan sus compromisos.

En este sentido, la nueva regulación estatutaria confiere dos facultades básicas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la cooperación transfronteriza: una capacidad para articular actos de cooperación con territorios del Estado portugués y facultades de coordinación de los acuerdos y la gestión o del apoyo en la gestión de convenios realizados por entes locales (municipios, mancomunidades de municipios y provincias). Las normas de referencia para la formalización y para la ejecución de los acuerdos consensuados por Andalucía no son otras que las que integran el bloque de constitucionalidad (Constitución y Estatuto) más las normas que en desarrollo de este delimitan de alguna manera el ejercicio de las competencias (el Tratado de Valen-

cia de 3 de octubre de 2002 y el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto).

En el caso portugués, la cooperación transfronteriza se había canalizado a través de las Comisiones de Coordinación Regionales, que desaparecen con el Decreto-Ley nº 104/2003, de 23 de mayo. Esta norma, que se dicta en aplicación de la Ley 16-A/2002, de 31 de mayo, crea las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional como órganos descentralizados del Ministerio de Ciudades, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (actualmente *Ministério do Ambiente, do Ordenamento de Território e do Desenvolvimento Regional*), atribuyéndoles las competencias de los órganos extintos y aportándoles nuevas competencias, además de las que hasta entonces habían ejercido las direcciones regionales de ese ente ministerial en los campos del medio ambiente, ordenación territorial y desarrollo económico regional.

Por tanto, las regiones del Algarve y del Alentejo colindantes con la Comunidad Autónoma de Andalucía, deben articular el ejercicio de sus competencias de cooperación a través de las respectivas Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional. Pero, como entes descentralizados del Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional, éste asume facultades de supervisión y control de los acuerdos transfronterizos, que en su caso y en fase de formación tiene potestad para autorizar los convenios y controlar si algunas de sus acciones pueden entrar en colisión con los principios de la política internacional del Estado portugués, que, con posterioridad, firmará el Presidente de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional

8. Como hemos dicho, en Portugal, la estructura de poder político se encuentra fuertemente centralizada. Viene determinada por el Estado y Delegaciones Regionales del Estado, Regiones Administrativas, Municipios en los que se incluyen Asociaciones de Municipios y Gobierno Metropolitano, y las Freguesias y sus asociaciones. El gobierno local portugués tiene autonomía administrativa y financiera pero se encuentra sometido a la supervisión y control del gobierno central. Las freguesias pueden constituir asociaciones para la administración de intereses comunes, e igualmente los municipios pueden constituir, con la misma finalidad, asociaciones y federaciones municipales. Las Regiones administrativas son creadas por Ley que definirá los respectivos poderes, composición, competencia y funcionamiento de sus órganos, pudiendo establecerse diferencias entre ellas (artículo 256 de la Constitución). Tienen como finalidad dirigir los servicios públicos y tareas de coordinación de los municipios con respeto a su autonomía (artículo 257 de la Constitución).

La organización regional portuguesa, en los términos previstos en la Constitución aún no ha sido desarrollada, si bien se han creado por Decreto Ley 104/2003 de 23 de mayo las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional que vienen a sustituir a las Comisiones de Coordinación Regional y las Direcciones Regionales de Ambiente y Ordenación del Territorio a las que después nos referiremos.

Los Municipios tienen competencias en los siguientes ámbitos:

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

- a) Equipamiento rural y urbano;
- b) Energía;
- c) Transportes y comunicaciones;
- d) Educación;
- e) Patrimonio, cultura y ciencia;
- f) Tiempo libre y deporte;
- g) Sanidad;
- b) Acción social;
- i) Vivienda;
- j) Protección civil;
- l) Ambiente y saneamiento básico;
- m) Defensa del consumidor;
- n) Promoción del desarrollo;
- el Ordenación del territorio y urbanización;
- p) Policía municipal;
- q) Cooperación exterior.

Las Freguesias tienen competencias en las siguientes áreas:

- a) Equipamiento rural y urbano;
- b) Abastecimiento público;
- c) Educación;
- d) Cultura, tiempo libre y deporte;
- e) Atención primaria de salud;
- f) Acción social;
- g) Protección civil;
- b) Ambiente y salubridad;
- i) Desarrollo;
- j) Ordenamiento urbano y rural;
- l) Protección de la comunidad.

La estructura administrativa portuguesa de los entes locales puede resumirse de la siguiente manera:

1. *Entidades locales:*

- a) *Freguesias:* se integra por una Asamblea deliberativa y la Junta que es el órgano ejecutivo. En las freguesias con menos de 150 electores puede constituirse la asamblea por reuniones plenarias de los ciudadanos con derecho a voto.
- b) *Municípios:* se componen de una asamblea municipal (asamblea municipal) y el ejecutivo municipal (cámara municipal).
- c) *Regiones:* los órganos representativos son la asamblea regional (asamblea regional) con funciones deliberativas y el ejecutivo regional (Junta regional). En cada región habrá un representante del gobierno designado por el Consejo de Ministros. Esta organización regio-

nal aún no ha sido desarrollada.

2. *Asociación de entes locales:*

a) *Freguesias:* Asociaciones de freguesias:

I. constitución: con naturaleza de persona colectiva de Derecho Público, son creadas por dos o más freguesias geográficamente continuas e insertas en el territorio de un mismo municipio para la realización de intereses comunes.

II. objeto: es el desarrollo de intereses propios de sus competencias, salvo que por su naturaleza o disposición legal hayan de ser realizadas por cada freguesia.

III. órganos: la asamblea de interfreguesias y el consejo de administración (assembleia interfreguesias y conselho de administração).

b) *Municipios:* Comunidad intermunicipal y asociación intermunicipal:

I. Comunidad: i) constitución: es una persona colectiva de Derecho Público, constituida por municipios ligados entre si por un nexo territorial, ii) objeto: fines generales de interés común, iii) órganos: asamblea intermunicipal (assembleia intermunicipal), órgano deliberativo; el consejo directivo (conselho directivo), órgano ejecutivo; y la comisión consultiva intermunicipal, órgano consultivo. El consejo puede nombrar un secretario general para la atención de los asuntos ordinarios. Los órganos representativos se integran por representantes de los municipios que componen la comunidad.

II. Asociación: i) constitución: es una persona colectiva de Derecho Público creada para la realización de intereses específicos comunes a los municipios que la integran, ii) objeto: fines específicos de interés común a los municipios asociados, iii) órganos: asamblea intermunicipal (assembleia intermunicipal), órgano deliberativo y el consejo directivo (conselho directivo), órgano ejecutivo. También puede existir un secretario general con idénticas funciones que en el caso anterior

c) *Áreas Metropolitanas:* Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) y Comunidades Urbanas (ComUrb): son personas colectivas públicas de naturaleza asociativa y ámbito territorial, que persiguen la consecución de intereses comunes de los municipios que las integran. Las áreas metropolitanas han de estar integradas por municipios ligados entre si por un nexo de continuidad geográfica.

I. Grandes Áreas Metropolitanas (GAM): i) constitución: comprenden obligatoriamente un mínimo de nueve municipios y, al menos, 350.000 habitantes, ii) órganos: asamblea metropolitana, deliberante, la junta metropolitana, órgano ejecutivo y el consejo ejecutivo, órgano consultivo (assembleia metropolitana, junta metropolitana y conselho metropolitano).

II. Comunidades Urbanas (ComUrb) i) han de comprender obli-

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

gatoriamente, al menos, tres municipios y un mínimo de 150.000 habitantes, ii) órganos: una asamblea de la comunidad urbana, deliberativa, una junta de la comunidad urbana, ejecutivo, y un consejo de la comunidad urbana, consultivo (assembleia da comunidade urbana, junta da comunidade urbana y conselho da comunidade urbana).

3. *Entes representativos del poder local:*

a) *Asociación Nacional de Municipios:* compuesta por el Congreso Nacional, el Consejo general, el Consejo Ejecutivo, el Consejo de Auditoría y el Consejo Consultivo. Internamente se organiza en comisiones y secciones especializadas.

b) *Asociación Nacional de Freguesias:* compuesta por el Congreso Nacional, el Consejo General, el Consejo Ejecutivo y la junta Auditora.

4. *Empresas locales:* Empresas públicas, Empresas de capital público y Empresas de capital mayoritariamente público:

I. *Empresas públicas:* compuestas por el consejo de administración y un órgano fiscalizador. En las empresas que exploten servicios públicos existirá también un consejo general con funciones meramente consultivas y cuya constitución es facultativa en los restantes casos.

II. *Empresas de capital público y capital mayoritariamente público:* compuestas por la asamblea general, el consejo de administración y un órgano fiscalizador.

Por el contrario, la estructura administrativa local en España es del siguiente tenor:

1. *Entidades locales:*

a) *Municipios:* se integra por el Pleno compuesto por todos los Concejales y es presidido por el Alcalde; el Alcalde, los Tenientes de Alcalde, la Junta de Gobierno Local, órgano consultivo y órgano de fiscalización. El régimen de Concejo abierto se aplica en municipios con menos de 100 habitantes, o en aquellos en que las circunstancias lo aconsejen.

b) *Provincias:* Se integra por el Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y el Pleno y por un órgano consultivo.

c) *Comunidades Autónomas:* los órganos representativos son la Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente del Consejo de Gobierno. En cada región habrá un representante del gobierno designado por el Consejo de Ministros. Esta organización regional aún no ha sido desarrollada.

2. *Asociación de entes locales:*

a) *Municipios:* Mancomunidades, Comarcas y otras figuras:

I. constitución: con naturaleza de persona jurídica de Derecho Público, son creadas por dos o más Municipios, conforme a la legislación de las CCAA.



II. objeto: es la gestión de los servicios que les vienen atribuidos por sus competencias.

b) *Áreas Metropolitanas*: constituyen entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras

3. *Ente de Cooperación*:

*La Comisión Nacional de Administración Local* es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local

4. *Empresas locales*: Empresas públicas de capital público de la entidad local o un ente público de la misma.

9. En cuanto al reparto de competencias en el marco de la cooperación transfronteriza, en el ámbito español, hay que decir que todas las Administraciones públicas españolas —estatal, autonómica y local— poseen competencias en este ámbito. De hecho, en un sentido amplio (más allá de las fronteras de los Estados), la *cooperación interadministrativa* constituye un signo de nuestro tiempo, marcado por una suerte de «estatalidad abierta» en el plano de la supranacionalidad y de la internacionalidad, y ello tanto por exigencias dimanantes del Derecho Comunitario (todas las normas emanadas de la Unión Europea abogan por la cooperación horizontal, y no sólo vertical, entre todas las Administraciones actuantes en el espacio comunitario), cuanto por necesidades impuestas por el escenario internacional. La Administración pública contemporánea, en proceso de reforma en el mundo occidental, se define por la idea de cooperación y colaboración.

Las acciones de cooperación transfronteriza de carácter *sistemático*, esto es, aquellas políticas públicas que se realizan de forma integral y coherente mediante planes, programas o normas en cualesquiera de los niveles administrativos (o a través de leyes), están sustancialmente determinadas por el *Derecho Comunitario*, bien sea por el Derecho Administrativo propio de la Comunidad en colaboración en mayor o menor medida con el Derecho Administrativo interno (Fondos y Programas; Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial; etc.), bien sea a través del Derecho Administrativo nacional «comunitarizado» a resultas de las Directivas (sobre evaluaciones ambientales, etc.). Nada importante escapa a la influencia del Derecho Comunitario. Sólo ciertas actuaciones administrativas puntuales, de menor efecto o escala, podrían concebirse aisladamente sin ese influjo. Baste pensar de entrada que las políticas relacionadas con la competitividad y el empleo; el medio ambiente, el patrimonio y la gestión de riesgos; la ordenación del territorio y la accesibilidad; o la integración socioeconómica e institucional, por citar objetivos de amplio espectro y carácter transversal, se encuentran en el corazón mismo de la cooperación transfronteriza que, bajo el sistema comunitario de Fondos al que se ha hecho referencia, ha previsto el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

2007-2013.

La *gestión ordinaria* de la cooperación interadministrativa en general y de la transfronteriza en particular, pues, se mueve en buena medida a impulsos del Derecho comunitario. El ordenamiento interno, bien sea por transposición de las exigencias comunitarias (evaluaciones ambientales coordinadas a ambos lados de la frontera, por ejemplo), bien sea por mimetización o influencia de estas tendencias aun cuando no resulten exigibles en términos de Derecho comunitario, impone o consiente una interrelación y porosidad desconocidas hasta hace pocas décadas.

Sea como fuere, es en ese contexto de profunda, sistemática e intensa relación cooperativa de todas las Administraciones nacionales (estatales, regionales y locales) del espacio comunitario donde ha situarse la cooperación transfronteriza entre España y Portugal.

En los términos establecidos en la legislación vigente y con respeto de las competencias superiores, puede sostenerse el principio general, en virtud del cual cada Administración pública está facultada para ejercer sus competencias con una dimensión cooperativa y, más en concreto, de alcance transfronterizo. La cooperación es, en ese sentido, una competencia adjetiva que sigue a la principal. En consecuencia, no ha de estar específica o explícitamente atribuida, puesto que se encuentra ínsita en el interior de cada una de las competencias materiales y se rige por los principios constitucionales y de Derecho Comunitario originario. La cooperación, con todo, no es sólo una facultad o una competencia inherente a las competencias sustantivas, sino un *deber*. Es más, la cooperación (entendida ésta en un sentido muy amplio) no es sólo una exigencia que trae su origen del Derecho comunitario (originario: principio de lealtad institucional del art. 10 TCE en sentido horizontal y vertical; y derivado), sino en cierto modo de la propia Constitución y de los principios estructurales del Estado compuesto.

Con ello, se puede subrayar que los mecanismos, objetivos y elementos de esa cooperación transfronteriza en buena medida no han de ser «descubiertos», puesto que están ya en el seno de nuestro ordenamiento jurídico. De entre estos instrumentos, ha de destacarse singularmente la evaluación estratégica ambiental. El sistema de evaluación ambiental estratégica implica, entre otras cosas, una adecuada colaboración y coordinación administrativas.

En este sentido, incluso es exigible la consulta transfronteriza, como prevé el art. 11 de la Ley estatal española 9/2006 donde se establece que «la Administración pública promotora, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, comunicará a dicho Estado la posibilidad de abrir un periodo de consultas bilaterales para estudiar tales efectos, así como las medidas que, en su caso, puedan acordarse para suprimirlos o reducirlos. A tales efectos, se facilitará al Estado miembro en cuestión un ejemplar de la versión preliminar del plan o programa de que se trate y el informe de sostenibilidad ambiental, con anterioridad a su aprobación».

En este sentido:

- todas las decisiones relevantes de las Administraciones locales y regionales, expresadas en forma de planes o programas, susceptibles de afectar al otro lado de la frontera han de ser consultadas previamente a las Administraciones del país vecino y a la opinión pública (por ejemplo, planes de ordenación del territorio subregionales y regionales como el POTA; planes de urbanismo, general y especial; programas de inversiones; de transporte e infraestructuras; leyes, planes o programas de parques naturales; etc.). El espacio transfronterizo, a estos efectos, ha de ser tratado del mismo modo que el propio. No se trata, por lo demás, de un instrumento facultativo, sino de una obligación de cooperación;
- esas consultas transfronterizas han de realizarse en el marco del procedimiento administrativo en el que el plan o programa ha de ser aprobado por la Administración o remitido, en su caso, al Parlamento; las Administraciones y el público al otro lado de la frontera han de ser tratados en condiciones de igualdad;
- todos los planes, programas o leyes sectoriales han de ser supervisados y controlados de forma permanente, lo que exige un constante intercambio de información entre las Administraciones locales y regionales implicadas a ambos lados de la frontera; transparencia; la dotación de recursos y medios organizativos suficientes; y la modificación de las políticas públicas que en aquellos instrumentos se plasmen cuando se aprecie que producen efectos indeseados o no alcanzan los pretendidos;
- los efectos significativos sobre el medio ambiente se presumen en todos los planes o programas que se refieran a los sectores que la propia Directiva establece. Por lo demás, el legislador autonómico, en el ámbito de su respectiva esfera competencial, puede extender la práctica de la evaluación estratégica ambiental a otras decisiones y elevar al alza los requisitos mínimos que la Directiva o la ley estatal establecen;
- el sistema de evaluación estratégica ambiental no es sino un «momento cooperativo» más de las Administraciones públicas actuantes en el espacio comunitario, visto desde una panorámica más alta. Supone que la incorporación de la Administración transfronteriza en el proceso de toma de decisiones sobre los aspectos más relevantes de las políticas públicas. El medio ambiente, entendido en sentido amplio (comprendivo también de la salud humana), se convierte así en elemento aglutinante y vertebrador del territorio fronterizo. Constituye el lugar de encuentro de las distintas Administraciones a ambos lados de la raya.

10. En lo referente al orden competencial portugués, el Tratado de Valencia confiere a las *Comissões de Coordenação* capacidad jurídica para crear, a través de protocolos de cooperación, organismos de cooperación sin personalidad jurídica, comunidades de trabajo e o grupos de trabajo y, por la misma vía del protocolo, confiere a los *municípios*, bien como às *associações de municípios* u *outras estruturas que os integrem* capacidad jurídica para crear orga-

Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)

nismos de cooperación con personalidad jurídica.

En este sentido, de acuerdo con el Tratado de Valencia, en el ámbito portugués, son sujetos de cooperación transfronteriza los siguientes:

- a) Las *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, creadas por el Decreto-Ley 104/2003, de 23 de mayo;
- b) Los *Municípios*, cuyas competencias y régimen de funcionamiento están regulados por la Ley 169/99, de 18 de septiembre;
- c) Estructuras que integran los *municípios*:
  1. *Áreas Metropolitanas*, creadas por la Ley 10/2003, de 13 de maio
  2. *Comunidades Intermunicipais*, creadas por la Ley nº 11/203, de 13 de maio.

Por tanto, en Portugal, hay niveles de competencias estatales y municipales. En este último caso, el territorio puede ser mucho mayor que el del propio territorio municipal, como las *Áreas Metropolitanas* y las *Comunidades Intermunicipais*, aunque de estas últimas, en Portugal, sólo una ha formalizado algún tipo de cooperación transfronteriza.

Debe quedar claro que las *Comissões de Coordenação Regional*, son de carácter estatal, a pesar de su nombre.

En el ámbito municipal, hay que decir que, aunque sean sujetos de cooperación transfronteriza, los *Municípios*, las *Áreas Metropolitanas* y las *Comunidades Intermunicipais*, las leyes portuguesas que los crean, muy a pesar de ser posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Valencia, no ha introducido esta competencia en su ordenamiento jurídico. Hubiese sido bueno que la ley interna, además del Tratado de Valencia, hubiera puesto en valor esta competencia.

Sin embargo, en el marco de sus competencias y atribuciones, nada impide a estos entes participar en la cooperación transfronteriza. No hay que olvidar que el propio Tratado de Valencia respeta enormemente sus competencias y atribuciones.

Por tanto, desde el punto de vista de las atribuciones y competencias relativas a la cooperación transfronteriza las *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, los *Municípios*, las *Áreas Metropolitanas* y las *Comunidades Intermunicipais* están legalmente habilitadas —simultáneamente, por el derecho interno e internacional—, en el ámbito de las respectivas circunscripciones territoriales y en el marco de sus atribuciones y competencias, a participar en la cooperación transfronteriza, en los diversos campos, específicamente en la defensa del medio ambiente, la utilización sostenible de los recursos naturales, la ordenación del territorio, la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, la utilización, conservación y protección de los recursos hídricos, infraestructuras y equipamientos colectivos, etc.

Pueden participar en organismos sin personalidad jurídica, para hacer estudios, elaborar propuestas, preparar planes, promover acciones conjuntas, etc.

o bien, en organismos con personalidad jurídica para la realización de obras públicas, gestión común de equipamientos o servicios públicos y desarrollo de acciones que les permitan beneficiarse de los programas comunitarios u otros.

Es verdad que, hasta la fecha, sólo una *Comunidade Intermunicipal* participa en la cooperación transfronteriza, a través de un organismo de cooperación con personalidad jurídica, la única hasta ahora constituida en la península ibérica. Se trata de la *Comunidade Intermunicipal do Vale do Minho* que, con la Diputación de Pontevedra en 2005, creó la *Uniminho – ssociação do Vale do Minho Transfronteiriço*.

Hasta la fecha no hay ningún *Área Metropolitana* que haya participado en estas estructuras de cooperación transfronteriza.

11. Hay dos presupuestos muy importantes para generar confianza en la cooperación transfronteriza y animar a las instituciones públicas para ello. Los flujos económicos existente entre las dos comunidades en contacto y la existencia de sociedad civil que requiere de servicios.

A nivel económico, las regiones del sudoeste peninsular presentan a nivel económico asimetrías de escala, estructura, organización y funcionamiento.

Aunque el Algarbe y su zona española de contacto, la provincia de Huelva, padecen las mismas estructuras, Huelva presenta algunas ventajas comparativas superiores. Por un lado, hay razones de economía de costes, por otro razones de naturaleza comercial. La política comercial española es mucho más agresiva y llegan a tratar al Algarbe y a Portugal como una larga extensión comercial. Y aunque Portugal y España (en concreto, Andalucía) tratan mal a las zonas del interior, la Comunidad andaluza ha distribuido internamente mucho mejor que el Algarve debido sobre todo a la red urbana andaluza, más equilibrada.

La reciente incorporación de países del Este a la Unión Europea traerá consecuencias enormes para el desarrollo del Algarve, por el enriquecimiento estadístico que se ha producido, teniendo en cuenta que Portugal sigue en la actualidad en un ciclo de receso económico que dura desde 1999. Para España no será tan grave dado su crecimiento económico en los últimos años, de forma sostenida anualmente con un 3,5%.

Dada la fuerte interdependencia de las dos economías ibéricas, cualquier previsión es en buena parte dependiente del comportamiento de la economía española. Por ejemplo, si se verifica un cese brusco y prolongado de las exportaciones portuguesas, las exportaciones españolas serán direccionadas para el mercado portugués, y el movimiento pendular de trabajadores portugueses que, cada vez mas, atraviesa las fronteras para trabajar en el país vecino será, igualmente, afectado por el estancamiento del mercado interno español.

No obstante esto, en el marco de la economía Algarve-Andalucía se puede concluir que, de facto, es una economía interfronteriza mas que una economía transfronteriza. És cierto que la antigua economía de frontera ha dado lugar a una nueva economía de proximidad.

La economía del Algarve está prácticamente centrada en el turismo pero esta cultura empresarial tiene un retorno rápido pero no resuelve ningún pro-

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)*

blema substantivo del relacionamiento transfronterizo que, de partida, ya es desproporcionado. En el lado español el desarrollo económico el desarrollo es más consistente, debido, por un lado al contrapeso urbano y, por otro, al más equilibrado desarrollo regional llevado a cabo por la Comunidades Autónomas.

Estos elementos macro y medio económicos terminan afectando, obviamente, a la microeconomía de la zona y a su tejido empresarial.

El hecho de que no haya un interlocutor institucional autorizado para la cooperación transfronteriza hace que no se movilicen los empresarios de ambos lados de la frontera. Y esto sería un objetivo a conseguir porque la cooperación permite establecer una escala funcional, reduce el tiempo necesario para lanzar un producto, reparte riesgos, al mismo tiempo que beneficios, desarrolla la innovación, gana cuota de mercado, complementa recursos escasos y desarrolla mejores prácticas. Obviamente, esto también tiene sus costos pero el saldo es muy positivo.

En este marco, se requeriría consolidar una única organización empresarial en el plano interno del Algarve, consolidar una metodología operadora de cooperación empresarial en colaboración con las Universidades del Algarve y Huelva, consolidar un programa de acción centrado sobre tres o cuatro acciones fuertes de cooperación empresarial, que puedan al mismo tiempo, servir de referencia para futuras acciones, reconsiderar todo el cuadro institucional regional para que de servicios de apoyo empresarial y que es notoria la dispersión de medios y la acumulación de ineficiencias, finalmente, establecer una autoridad política regional para relanzar, con bases nuevas, la Comunidad de Trabajo Algarve-Andalucía o su sucedáneo Algarve-Huelva, condición esencial para encuadrar los pasos anteriores.

12. Referente a los aspectos relacionados con la población civil de las zonas de contacto, la ejecución de los diferentes programas comunitarios ha traído consigo un incuestionable beneficio para el conjunto de las sociedades fronterizas de España y Portugal. Las dinámicas registradas en la frontera en los términos observados más arriba como renta, producción y productividad han marcado un ligero proceso de convergencia en comparación con el resto del espacio peninsular. La actual programación transfronteriza entre ambos Estados se definió en virtud del encuentro que tuvo lugar en Vila Viçosa, en enero de 2006, donde se acordó la promoción de la cooperación transfronteriza para el período 2007-2013. Entre sus objetivos aparece uno de especial incidencia para la mejora de la percepción social respecto al trabajo conjunto transfronterizo: la cooperación e integración social y la promoción de igualdad de oportunidades y la mejora de las redes y servicios de transportes, medio ambiente y energía de carácter transfronterizo.

En este sentido, se considera fundamental la promoción de estos aspectos para que las sociedades civiles transfronterizas sigan identificando, a pesar del «nosotros» y del «ellos», a la frontera como el espacio generada por los que habitan en las sociedades instaladas en las partes de la misma y sean capaces de superar la visión que tienen de la frontera los no fronterizos.

13. Una de las cuestiones más importantes para todas las sociedades que pueblan una frontera sigue siendo la salud, la materia de menor atención pero de mayor preocupación. No hay más que ver en otras comunidades autónomas, pensemos en Madrid, respecto a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, todo los problemas que generan los pasaportes sanitarios, que, a veces, impiden a una ambulancia acercarse al lugar de un accidente, aun estando más cerca, o a llevar a un herido a un hospital próximo, por no estar dentro de su jurisdicción.

No olvidemos tampoco que la primera vez que se abrió la «verja» de Gibraltar fue para trasladar a un enfermo en una ambulancia.

Pues bien, es clamoroso la falta de acuerdos sanitarios en el marco de la cooperación transfronteriza entre Algarve y Andalucía, a diferencia de lo que sucede entre Alentejo y Extremadura.

Es verdad que en todo caso, los nacionales españoles (residentes en Andalucía) y los portugueses (residente en Algarve y Alentejo), en tanto que ciudadanos europeos tienen derecho a la Tarjeta Sanitaria Europea cuando se desplacen temporalmente de Andalucía hacia Algarve y Alentejo o viceversa, a fin de que si resulta necesario puedan recibir asistencia sanitaria. Y ello sin perjuicio de que de conformidad con el artículo 49 del TCE, tales ciudadanos tienen asimismo derecho a desplazarse para recibir asistencia sanitaria cuando en el lugar de su residencia no se le pueda dispensar o haya retrasos injustificados, de acuerdo con la jurisprudencia del TJCE. Sin embargo, se debería exigir a las autoridades de ambos lados de la frontera una mayor permeabilidad sanitaria. Por magníficos hospitales y especialistas que puedan existir en Andalucía-Algarve-Alentejo, seguro que algunas especialidades sanitarias, en cualquiera de ellos, pueden estar más desarrolladas y tener mejores infraestructuras. Por tanto se trataría de que cada una de las partes ofrecieran lo mejor que tienen, en beneficio de los pacientes, en definitiva, en beneficio del ser humano. El ofrecimiento no siempre tendrá que residir en el desplazamiento del paciente, puede también ser del personal sanitario, según los casos y los costos que ello originen y que se puedan asimilar.

A ello se podría prestar también cualquiera de los programas de INTERREG o de Desarrollo Regional (u otros) con el objeto de establecer infraestructuras sanitarias comunes o diversificar las especialidades situadas en lugares próximos para optimizar recursos.

14. En cuanto a la política medioambiental hay que señalar que la adopción del Convenio de Valencia ha supuesto el establecimiento de un marco jurídico de referencia para el desarrollo de convenios de cooperación. Estos deben tomar como referencia el marco comunitario e internacional de forma que se integren en el desarrollo de la Política Europea del Medio Ambiente. En este sentido, el nuevo objetivo de Cooperación Territorial Europea puede servir de instrumento de financiación adicional de estos acuerdos.

La disfunción principal surge de la previsión de dos tipos de institucionalización de la cooperación transfronteriza en función de si se acude al Conve-

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)*

nio de Valencia o al sistema de las Agrupaciones Territoriales Europeas. La preeminencia debería estar en el sistema de institucionalización del Convenio de Valencia por resultar el más completo y concreto respecto a las relaciones hispano-portuguesas. De esta forma el protagonismo quedaría radicado en el sistema bilateral, lo que no es obstáculo para que pueda acudir al sistema de financiación comunitario como el mismo Convenio de Valencia reconoce expresamente.

En materia medioambiental esta opción supone una ventaja clara en relación a una cooperación ambiental bilateral que no necesariamente tiene que estar vinculada a los vaivenes jurídicos y financieros de los instrumentos de cooperación territorial. No debe olvidarse que, en cualquier caso, las entidades creadas conforme al Convenio de Valencia se sitúan en el marco de la Política Comunitaria de Medio Ambiente y son acordes con el objetivo comunitario de promoción del desarrollo sostenible. De esta forma podrán acudir a unas bases jurídicas comunes, procedentes de los estándares medioambientales fijados por el sistema comunitario, así como financieras, procedentes de todos aquellos instrumentos que sean de aplicación conforme al objetivo ambiental perseguido.

Las propuestas en este marco, serían las siguientes:

- A: El primer paso a desarrollar en el marco de la cooperación territorial regional es el de la homologación de los actuales Protocolos de Cooperación entre Andalucía y Algarve y entre Andalucía y Alentejo al sistema jurídico establecido en el Convenio de Valencia.
- B: Resulta de interés el desarrollo de un Comité Sectorial dedicado a Medio Ambiente en el seno de la Comisión Hispano-Portuguesa del Convenio de Valencia.
- C: Resulta necesario el establecimiento de instituciones dedicadas a la cooperación ambiental conforme a las competencias otorgadas en el Convenio de Valencia. En estos casos será preferible optar por aquellas con personalidad jurídica.
- D: En materia ambiental se preferirá el desarrollo institucional con base en el Convenio de Valencia frente a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, como forma de promocionar la cooperación bilateral estable en materia ambiental. Estas instituciones podrán concurrir al sistema de financiación comunitario, en primer lugar en aquellos fondos destinados a la cooperación territorial, pero a esto hay que añadir aquellos otros destinados a la consecución de objetivos ambientales concretos.
- E: Se debe prestar atención a los nuevos desarrollos normativos generados en el Consejo de Europa, pese a que en la actualidad no hayan sido firmados ni ratificados por España ni Portugal. En los nuevos protocolos al Convenio Marco se establecen los nuevos conceptos que inspirarán la regulación de la cooperación territorial en los próximos años y, entre estos, aparece con especial interés el desarrollo del concepto de eurobioregión.

Roma, 18 de mayo de 2007



## RELACIÓN DE AUTORES

ARENAS HIDALGO, Nuria. Profesora ayudante doctora de Derecho internacional público y relaciones internacionales. Universidad de Huelva.

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier. Catedrático de Derecho administrativo. Universidad de Huelva.

BRITO, Wladimir. Professor associado da Escola de Direito. Universidade do Minho.

COVAS, António. Professor da Escola de Economia. Universidade do Algarve.

DOMÍNGUEZ MATÉS, Rosario. Profesora ayudante doctora de Derecho internacional público y relaciones internacionales. Universidad de Huelva.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio. Catedrático de Derecho internacional público y relaciones internacionales. Universidad de Huelva.

GILES CARNERO, Rosa. Profesora titular de Derecho internacional público y relaciones internacionales. Universidad de Huelva.

MONNET, Jean. Profesor de la Unión Europea.

MONTERO ELENA, Concepción Mónica. Magistrada de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

MORALES ARROYO, José María. Profesor titular de Derecho constitucional. Universidad de Sevilla.

ODA ÁNGEL, Francisco. Profesor titular E.U. de Sociología. Universidad Rey Juan Carlos.

*Pablo Antonio Fernández Sánchez / Jean Monnet (dirs.)*

**RÍOS CALVO, Pedro.** Jefe de la Brigada central de armas nucleares, radiológicas, biológicas y químicas. Cuerpo Nacional de Policía.

**SALADO OSUNA, Ana.** Profesora titular de Derecho internacional público y relaciones internacionales. Universidad de Sevilla.

