



**Estudio sobre**  
**‘Marco institucional y de incidencia política en**  
**La Raya’**

**Realizado por**  
**Asociación de Centros y Entidades de Formación de**  
**Andalucía CEFO**  
**Para la Unión de Autónomos del Comercio CNAC**

**En el marco del proyecto**  
**‘Autónomos de Frontera: formación y**  
**profundización para la unión de los autónomos y**  
**pymes de La Raya’**

**Con la colaboración del Ministerio de Trabajo y**  
**Economía Social**

## MARCO INSTITUCIONAL Y DE INCIDENCIA POLÍTICA EN LA RAYA

En el ámbito del proyecto ‘Autónomos de frontera’, impulsado por la Unión de Autónomos del Comercio CNAC, la Asociación Centros y Entidades de Formación de Andalucía CEFO ha emprendido un trabajo de recopilación de hitos históricos y actos que marcan la relación institucional y la incidencia política y administrativa en La Raya.

Se trata de un documento que pretende informar sobre el marco institucional para el desarrollo de acciones en la frontera hispano-portuguesa, con el objetivo de guiar políticas y estrategias en materia de autoempleo y desenvolvimiento de actividades, así como de su posible incidencia política.

De esta forma, las y los comerciantes y emprendedores en general podrán conocer con mayor rigor y detenimiento los pasos a seguir para cualquier iniciativa económica o social que pretendan impulsar.

### **Marco General de cooperación transfronteriza.**

Coincidiendo con la incorporación de España al Consejo de Europa, se firma en 1977 el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, para fortalecer los vínculos de amistad y solidaridad entre los dos países, basados en intereses comunes.

Casi al mismo tiempo, comienza a gestarse el concepto de “cooperación transfronteriza”, haciendo referencia a una cooperación más próxima entre entidades territoriales de España y Portugal, localizadas en la zona de la frontera, y que no tienen competencias en relaciones exteriores.

Para articular las relaciones entre estas entidades, en el seno del Consejo de Europa se redacta en 1980 el Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, que es ratificado por España en 1990.

De acuerdo con las previsiones de este Convenio, que institucionaliza e impulsa la cooperación transfronteriza, en 2004 se firma el Tratado del Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, comúnmente conocido como Tratado de Valencia por la ciudad en la que tuvo lugar su firma.

El Tratado de Valencia establece el objeto y el ámbito territorial de la cooperación transfronteriza con Portugal, el régimen jurídico, el contenido y derecho aplicable a los convenios de cooperación transfronteriza, así como la regulación aplicable a los organismos de cooperación.

Por otro lado, desde la adhesión de España y Portugal a la Unión Europea en 1986, y la consiguiente desaparición de las fronteras interiores, las relaciones entre España y Portugal se van intensificando desde un punto de vista institucional y socioeconómico. A esto contribuye la cooperación transfronteriza como política de la Unión Europea, que se focaliza en el territorio rayano desde 1990, profundizando en las relaciones hispano-lusas a nivel autonómico, regional y local.

La entrada en vigor del Tratado de Valencia en 2004 exigió la adaptación de los instrumentos jurídicos que hasta la fecha sustentaban las relaciones entre las comunidades y territorios.

#### **Iniciativas transfronterizas apoyadas en el marco europeo.**

Los programas europeos de cooperación transfronteriza INTERREG y POCTEP, financiados por el FEDER, han sido importantes instrumentos con los que han contado ambas Comunidades de Trabajo para iniciar y potenciar las relaciones de cooperación mediante iniciativas conjuntas. El impulso de las Administraciones regionales a proyectos transfronterizos se ha visto favorecido por el creciente interés de los ciudadanos por lo que pasa al otro lado de la frontera, acogiendo muy favorablemente las iniciativas impulsadas.

#### **Principales acuerdos España – Portugal:**

Instrumento de ratificación de España del tratado de amistad y cooperación entre España y Portugal, hecho en Madrid el día 22 de noviembre de 1977 (Boe. núm. 128/1978 de 30 de mayo de 1978).

- Resumen:

o 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.

o 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.

o Para el desarrollo del acuerdo se creará un Consejo para la cooperación Hispano-Portuguesa, a través del cual serán examinadas las cuestiones de interés o de carácter internacional general y se estudiarán las medidas oportunas para promover una cooperación más eficaz entre los dos países, medidas que serán sometidas a la apreciación de los respectivos Gobiernos.

**Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Madrid. 21 de mayo de 1980).**

- Firmado: España-Portugal

- Objetivo: se traspasa parte de la cooperación del Estado a las comunidades autónomas.

- Resumen:

o Las partes se comprometen a facilitar y a promover la cooperación transfronteriza ente las comunidades o autoridades territoriales dependientes de la competencia de otras Partes Contratantes. Asimismo, se esforzará en promover la conclusión de los acuerdos y arreglos que resultan necesarios a tal fin, respetando las disposiciones constitucionales propias de cada Parte.

o Las Partes Contratantes favorecerán las iniciativas de las comunidades y autoridades territoriales que tomen en consideración los esquemas de arreglos entre las mismas elaborados dentro del Consejo de Europa.

**“Tratado de Valencia”. Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales. Valencia el día 3 de octubre de 2002.**

- Firmado: España - Portugal

o Ministra de Asuntos Exteriores por el Reino de España, Ana Palacio Vallelersundi.

o Ministro de Asuntos Exteriores y Comunidades Portuguesas, António Martins da Cruz.

-Objetivo:

o Promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas en el ámbito de sus competencias respectivas.

- Resumen:

o Ámbito de aplicación. El presente Tratado se aplicará:

- En España: A las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía; a las provincias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva; a los municipios pertenecientes a las provincias indicadas.

Asimismo, y siempre que incluyan municipios de los anteriores, se aplicará a las comarcas y otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a las Áreas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios.

- En 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 las mencionadas NUTS III.

o Se crea la 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.

- La Comisión ejercerá las siguientes funciones:

- Intercambiar información sobre las iniciativas desarrolladas en el ámbito de este Tratado

- Dar cuenta a los Gobiernos de las Partes de los aspectos relevantes de la ejecución y desarrollo de las actividades de cooperación transfronteriza y de su adecuación al presente Tratado, así como presentarles propuestas para adoptar las medidas que juzgue apropiadas

- Analizar los problemas de cooperación transfronteriza relativos a la aplicación del Tratado, en particular los que le sometan las instancias territoriales portuguesas y las entidades territoriales españolas y proponer, en cada caso, las soluciones que considere adecuadas

- Proponer medidas apropiadas para el desarrollo del presente Tratado
- Examinar cualquier otra cuestión relacionada con la cooperación transfronteriza de las respectivas instancias y entidades territoriales que las Partes le encomienden.
- La Comisión estará compuesta por un máximo de siete representantes gubernamentales designados por los Gobiernos de cada una.

**Analizamos, a modo de ejemplo, la colaboración entre Castilla y León y Portugal en los últimos años en el marco de la Cooperación Transfronteriza.**

Con motivo del Convenio Marco Europeo de Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales que es ratificado por España en 1990, la relación entre Castilla y León y las regiones portuguesas limítrofes del Norte y Centro de Portugal se inicia formalmente.

En 1995, se institucionalizan estas relaciones firmándose dos Protocolos de Colaboración con las regiones Norte y Centro de Portugal, respectivamente, y que darán lugar a la constitución de la Comunidad de Trabajo Castilla y León - Centro de Portugal, y a la Comunidad de Castilla y León - Norte de Portugal en el año 2000.

La entrada en vigor del Tratado de Valencia en 2004 va a exigir la adaptación de los instrumentos jurídicos que hasta la fecha sustentaban las relaciones de cooperación entre Castilla y León y las regiones portuguesas del Centro y Norte, firmándose los convenios de adaptación con ambas regiones en 2008 y 2009, respectivamente.

En 2009 se da un paso cualitativo en las relaciones entre Castilla y León y Portugal con la firma de Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Transfronteriza entre el Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional del Gobierno de Portugal y la Junta de Castilla y León. Es el primero de estas características que se firma entre el Gobierno de Portugal y una Comunidad Autónoma española. En 2017 se aprueba la II Agenda de Acción Exterior de Castilla y León 2017-2020, que constituye un marco estratégico para facilitar la planificación y coordinación.

**Principales acuerdos Castilla y León – Región del Centro de Portugal – Región del Norte de Portugal:**

**Protocolo de cooperación entre la comunidad autónoma de Castilla y León y la Comisión de coordinación de la Región Centro de Portugal. En Valladolid, a 3 de marzo de 1995**

- Firmado:

o Presidente de la Junta de Castilla y León, Alberto Alves Santos

o Presidente de la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal.

- Resumen:

o Se crea la Comunidad de Trabajo “Castilla y León – Región Centro de Portugal” con la finalidad de establecer una dinámica de cooperación y 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 de cooperación:

1. Transporte, comunicaciones y recursos hídricos
2. Desarrollo económico y social
3. Medio Ambiente y ordenación del Territorio
4. Recursos naturales, patrimonio cultural y turismo
5. Comercio, Industria y servicios de apoyo a la empresa
6. Agricultura y ganadería
7. Formación, educación, cultura e investigación

o Estas actividades se desarrollarán a través de los siguientes órganos:

- Presidencia. Será ejercida alternativamente de cada una de las partes o su representante por el período de 2 años.

- Vicepresidencia. Nombrado a propuesta de la parte que ejerce en este momento la Presidencia de la Comunidad.

- Consejo de la comunidad. Estará conformado por diez miembros, cinco nombrados por cada parte. Se reunirá dos veces al año y ejercerá las siguientes actividades:

o Adoptar acuerdos, recomendaciones y propuestas de la Comunidad

o Aprueba y valida los trabajos y propuestas de las Comisiones Sectoriales.

o Elaborar y aprueba el Plan Anual de Actividades de la Comunidad, donde se señalan las directrices y objetivos de la Comunidad durante el periodo de su vigencia

Además de sus miembros podrán asistir a las sesiones del Consejo, con voz pero sin voto, representantes de las Administraciones locales, los interlocutores sociales y económicos, universidades e instituciones públicas y privadas, que tengan responsabilidades en los asuntos del orden del día.

o La Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Comisión de Coordinación de la Región Centro de Portugal manifiestan su intención de procurar los fondos necesarios a fin de financiar los gastos que genere su participación en las actividades de la Comunidad. En la medida de lo posible se utilizarán los apoyos comunitarios a la cooperación transfronteriza, especialmente la iniciativa comunitaria INTERREG.

**Protocolo de cooperación entre la comunidad autónoma de Castilla y León y la Comisión de coordinación de la Región Centro de Portugal. En Valladolid, a 3 de Marzo de 1995**

- Firmado:

o Presidente de la Junta de Castilla y León Alberto Alves Santos

o Presidente de la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal, José Albino Silva Peneda

- Resumen:

a) Infraestructura: El establecimiento de intercambios de información con el fin de coordinar actuaciones y armonizar programas y proyectos de inversión, particularmente en lo que respecta a la “permeabilidad” de las fronteras priorizando las relaciones con la red transeuropea y la navegabilidad del Duero.

b) Medio Ambiente: El interés que ambas regiones viene demostrando en esta materia, en sus respectivas zonas geográficas, hacen necesario que se establezcan mecanismos que permitan una promoción, gestión y desarrollo de este campo en las dos Regiones. Procediéndose el estudio de la posible creación de un Parque Natural de carácter transfronterizo para la protección Ambiental del Valle del Duero.

c) Cooperación empresarial. La importante labor que las Administraciones vienen desarrollando en las diferentes ciudades que componen ambas zonas geográficas, supone un esfuerzo sumamente significativo como para contar con el apoyo de

ambos Gobiernos. Asimismo, se establecerán los instrumentos necesarios que canalicen las iniciativas dirigidas a la cooperación de las asociaciones empresariales de ambas regiones. Se establecerán los mecanismos que faciliten la instalación de Empresas portuguesas en General y de la Región Norte en especial, en Castilla y León y viceversa.

d) Cultura y Turismo: Se llevará a cabo el intercambio cultural conducente al mejor conocimiento de ambas regiones; así como al establecimiento y desarrollo del turismo interregional.

e) Universidades: Las Regiones favorecerán la cooperación entre Universidades, fomentando el establecimiento de convenios entre las diferentes Instituciones, con especial actuación de las medidas tendentes al Desarrollo Tecnológico.

**Memorándum de entendimiento sobre cooperación transfronteriza entre el Ministerio de Medio Ambiente, ordenación del territorio y desarrollo regional del Gobierno de Portugal y la Junta de Castilla y León. 2009.**

- Firmantes:

o Presidente de la Junta de Castilla y León: Juan Vicente Herrera

o Presidente de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte (Portugal): Carlos Cardoso Lage

o Presidente de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Centro (Portugal): Alfredo Rodrigues Marques

o Ministro de Medio Ambiente, ordenación del Territorio y Desarrollo Regional de Portugal: Francisco Nunes

- Resumen:

o Se reconocen las relaciones entre Castilla y León y el Norte de Portugal a articuladas principalmente en torno a un fenómeno integrador, el río Duero, que atraviesa ambos territorios a lo largo de 900 km., y recorre gran parte de la línea de frontera, y también a través del Corredor del Duero. Se pretende desarrollar una estrategia conjunta para todo el territorio, que persigue los siguientes objetivos básicos:

- Promover la competitividad y el desarrollo económico equilibrado y sostenible del territorio del Duero.

- Compatibilizar el desarrollo económico con la protección natural y cultural del territorio del Duero.
  - Estructurar una ruta del Patrimonio de la Humanidad a lo largo del Duero implicando a las dos regiones.
  - Promover la rehabilitación con fines turísticos de la línea férrea entre Pocinho y Salamanca.
  - Asegurar la cohesión económica del territorio Duero a través de la intervención en las siguientes áreas: aumento de los flujos comerciales y de inversión.
  - Asegurar la cohesión económica del territorio Duero a través de la intervención en las siguientes áreas:
    - . aumento de los flujos comerciales y de inversión directa transfronteriza; logística y transportes; intensificación de las actividades de cooperación universitaria y de investigación y desarrollo conjunto; turismo; desarrollo rural; aprovechamiento de las oportunidades que proporcionan los recursos del medio ambiente y de la energía;
  - Asegurar la cohesión territorial a través de la dinamización de los proyectos estructurantes, principalmente los relacionados con el Plan Regional de Ámbito Territorial Valle del Duero y la Estructura de Misión del Duero, y dentro de ambos a través de la infraestructura denominada "Cúpula del Duero" en la zona de los arribes del río como proyecto emblemático;
  - Facilitar la coordinación de todas las Administraciones Públicas para un tratamiento homogéneo del territorio del Duero;
  - Facilitar la coordinación de todas las Administraciones Públicas para un tratamiento homogéneo del territorio del Duero;
- o Convenir en que el Centro de Portugal y Castilla y León comparten una posición privilegiada en el contexto ibérico, uniendo Portugal y España con el resto de Europa, a través del corredor Irún-Oporto-Lisboa,
- o Eje Multimodal Portugal-España-Europa. Por ello los firmantes consideran fundamental impulsar el desarrollo del proyecto MIT (Movilidad, Innovación y Territorio), que se localiza directamente sobre el eje Aveiro, Viseu, Guarda, Salamanca, Valladolid y Burgos, con el objetivo básico de promover la valorización de este territorio convirtiéndolo en un eje de oportunidades y progreso a través del

desarrollo y puesta en valor de las infraestructuras y equipamientos de movilidad y transportes que están construidos o en vías de construcción con el fin de:

- Atraer nuevas actividades económicas;
- Potenciar nuevos asentamientos industriales;
- Reforzar el papel estructurador de las ciudades;
- Crear servicios con mayor valor añadido;
- Impulsar el turismo; Incentivar la innovación y el desarrollo tecnológico;

o Concretamente, se procurará impulsar los siguientes proyectos que han sido definidos a partir del trabajo desarrollado en las seis áreas prioritarias del proyecto MIT (Transportes; Medio ambiente y desarrollo sostenible; Turismo; Innovación y desarrollo tecnológico; industria, comercio y servicios; Ordenación del territorio):

- Convertir el Eje Transeuropeo en un eje intermodal, buscando sinergias entre plataformas logísticas de Castilla y León y puertos portugueses;
- Constituir una red de experiencias turísticas de calidad, con vistas a la dinamización específica del turismo activo y de naturaleza y del turismo gastronómico y ecoturismo;
- Poner en valor los Parques Naturales fronterizos mediante la creación de redes para su gestión medioambiental y la oferta turística conjunta;
- Promover la constitución de una "Red de ciudades sostenibles" a lo largo de este Eje;
- Conformar una Red de Redes ya constituidas en el ámbito de la Empresa y la Universidad, con vistas a la mejora de la innovación y la competitividad regionales;
- Focalizar el potencial de los sistemas regionales de innovación en las siguientes áreas de interés común: salud y energía.

#### **Informe de actividades 2017/2018. Iniciativas de cooperación transfronteriza.**

- Firmado:

o Comunidad de trabajo Castilla y León- región Centro de Portugal

o Comunidad de trabajo Región del Norte de Portugal- Castilla y León

o Interreg España-Portugal. Fondo Europeo de Desarrollo Regional

- Actividades desarrolladas:

o Cursos de portugués. Modalidad: teleformación. 3 cursos de portugués, 4 niveles, 91 alumnos, 240 de formación

o Cultura tradicional. Indumentaria e instrumentos de música tradicional. 15 talleres en núcleos rurales de Zamora y Salamanca. 172 alumnos. 94 horas de formación.

o Portugal más cerca. Para niños y jóvenes. Intercambio para 98 escolares y 10 profesores. Sesiones y teatro en portugués para 378 niños.

o Patrimonio cultural. I Bienal Iberica do patromónio Cultural. Programa complementario para acercar el patrimonio a la sociedad en general.

o Encuentros sectoriales. La Formación Profesional, a examen. Intercambio para 45 alumnos. Encuentro de 60 expertos y docentes de Castilla y León y Portugal.

## **II Agenda de Acción Exterior de Castilla y León 2017 - 2020**

- Balance de la I Agenda de Acción Exterior (2012-2015). Cooperación con Portugal.

o Se han resaltado actividades y proyectos con el apoyo financiero del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP) e institucional de las Comunidades de Trabajo, como el proyecto Tierras de Frontera y Valle del Duero, para revalorizar el patrimonio cultural del Duero, o la estrategia MIT (Movilidad, Innovación y Territorio) conjunta con la Región Centro de Portugal, que dio lugar a proyectos relevantes como el “Logística CENCYL”, “Red de Ciudades CENCYL”, etc.

o Se han impulsado los trabajos sobre los costes públicos del Contexto Transfronterizo, habiéndose realizado un seminario de presentación del estudio sobre “Costes de contexto transfronterizo en el ámbito del transporte de mercancías y la logística” y una jornada de trabajo sobre “Costes de contexto transfronterizo en el ámbito de protección civil y emergencias”

o Proyectos de Innovación Educativa conjuntos con las Universidades de Aveiro, Tras os Montes e Alto Douro y Coimbra; la Red ESMARK, que ha unido la Feria de Teatro de Castilla y León con el Festival Quijote de Paris y el Festival FITEI de Oporto, para intercambio de experiencias y compañías, así como la coproducción de obras; el programa de movilidad juvenil en Portugal; los cursos de portugués en zonas próximas a la frontera, de los que se han beneficiado más de 300 alumnos (modalidades presencial y on-line); o, en el ámbito sanitario, el convenio específico

de cooperación educativa firmado entre la Gerencia Regional de Salud y el Instituto Politécnico de Braganza que ha permitido la realización de prácticas de los alumnos de la Escuela Superior de Salud de Braganza, pertenecientes a este instituto en centros de la Gerencia Regional de Salud.

- Las Prioridades Institucionales de la Comunidad 2017-2020.

o Cooperación Transfronteriza con Portugal. Objetivos y Medidas.

OBJETIVO 1.- Profundizar en los cauces de colaboración de Castilla y León con los gobiernos español y portugués en aquellos asuntos que le puedan afectar como territorio transfronterizo de la Península Ibérica, mediante:

Medida 1.1.- La promoción de la participación de la Junta de Castilla y León en la toma de decisiones del Gobierno de España en las cuestiones que puedan afectar a sus intereses como territorio transfronterizo:

Participando activamente en la Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza, contribuyendo por esta vía en la toma en consideración de los intereses sectoriales castellanos y leoneses en las Cumbres Hispano-Lusas.

Profundizando en las áreas de interés y colaboración comunes contempladas en el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Transfronteriza entre el Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional del Gobierno de Portugal y la Junta de Castilla y León: protección civil, educación, sanidad, empleo, servicios sociales y transportes, etc.

Medida 1.2.- El avance en la identificación y concreción de los Costes Públicos de Contexto (jurídicos, administrativos, políticos, etc.) derivados del “hecho fronterizo”, y colaboración en el planteamiento de fórmulas de solución con todas las administraciones competentes afectadas.

OBJETIVO 2.- Reforzar las relaciones institucionales de cooperación transfronteriza con las Regiones Centro y Norte de Portugal, mediante:

Medida 2.1.- La mejora de la gobernanza de las Comunidades de Trabajo de Castilla y León - Norte de Portugal y Castilla y León - Centro de Portugal, como instrumentos dinamizadores en estos territorios:

Consejos Plenarios, Comités Sectoriales, etc.

Medida 2.2.- El fomento de la participación conjunta de la Comunidad de Castilla y León y las Regiones Norte y Centro de Portugal:

- Ante las instituciones europeas y organismos internacionales, defendiendo intereses comunes, participando en eventos y presentando proyectos.
- En la aprobación de estrategias, iniciativas y actuaciones conjuntas que contribuyan a dar respuesta a necesidades comunes, estimulen el crecimiento socio-económico de los habitantes de los territorios, mejoren la integración de ambos territorios, lo pongan en valor e incrementen la permeabilidad de la frontera.
- En el impulso de los esfuerzos coordinados en el transporte multimodal y la logística, fundamentalmente en el marco del Corredor Atlántico a su paso por sus territorios.
- En la prestación de apoyo a la presentación de candidaturas a proyectos e europeos, con partenariados integrados por socios castellanos y leoneses y procedentes de las regiones Centro y/o Norte de Portugal, en especial de los programas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (Interreg V-A, Sudoe, Interreg Europe, Mecanismo Conectar Europa, etc.), que contribuyan a la mejora de la cohesión.

Medida 2.3.- El apoyo a los principales agentes de cooperación transfronteriza - entidades locales, entidades sin ánimo de lucro, empresas y agentes sociales, agentes generadores de conocimiento y de su transferencia en la realización de actividades:

- Que contribuyan a mejorar la integración de los territorios.
- En áreas de interés común identificadas en las respectivas Estrategias Regionales de Investigación e Innovación para una Especialización Inteligente - RIS3 - de Castilla y León, Región Centro de Portugal y Región Norte de Portugal: agroalimentación, tecnologías de la salud, atención social, patrimonio natural y cultural, etc.

OBJETIVO 3.- Fortalecer la cooperación de proximidad con las regiones Centro y Norte de Portugal, mediante:

Medida 3.1.- La puesta en marcha de iniciativas y acciones que contribuyan a la mejora socio-económica de los habitantes de los territorios, al incremento de la permeabilidad de la frontera, a la corrección de los desequilibrios territoriales, y a la solución de los desafíos demográficos:

- Con acciones de formación y cualificación de los recursos humanos, para una mejor promoción del empleo y el emprendimiento.

- Potenciando la movilidad entre Castilla y León y las regiones Centro y Norte de Portugal, en particular la de jóvenes; así como la cooperación juvenil entre entidades de ambos lados de la frontera.

- Apoyando todo tipo de iniciativas formativas que acerquen la lengua y la cultura portuguesas a los ciudadanos de Castilla y León, y viceversa.

Medida 3.2.- El desarrollo de acciones que pongan en valor los recursos propios del área de frontera, como los recursos naturales, patrimoniales y culturales, prestando especial atención a su singularidad, a las figuras que los protegen y clasifican, y al potencial económico asociado a estos recursos.

Medida 3.3.- El fomento de los intercambios de buenas prácticas, el trabajo en red, y otros mecanismos de información que favorezcan el impulso y mejora en cuestiones de interés común:

- Prevención y extinción de incendios;
- Resolución de emergencias ordinarias.
- Gestión y conservación de los valores de la Red Natura 2000 en el Parque Natural de “Arribes del Duero”.
- Formación e intercambio de profesores y alumnos.
- Prestación de servicios asistenciales conforme al Acuerdo Marco entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación sanitaria transfronteriza.
- Gestión de los bienes culturales.
- Servicios sociales.
- Transportes.
- Sanidad animal, etc.

Medida 3.4.- La realización de acciones de cooperación en política social que tengan como destinatarios a las personas mayores, las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes, etc.: seminarios, cursos, talleres, mesas redondas, entre otros.

Macrorregión de Regiones del Sudoeste Europeo. (RESOE)

La Macrorregión “Regiones del Sudoeste Europeo” (RESOE), integrada inicialmente por Castilla y León, Galicia y la Región Norte de Portugal, nació en 2010 como instrumento para contribuir al desarrollo de determinadas políticas de interés para

todos sus integrantes, especialmente en los campos del transporte y la logística, el conocimiento en sentido amplio, y la industria de la automoción, sin perjuicio de otras complementarias, como medio ambiente, cultura o turismo.

En 2014 se produjo su ampliación, incorporándose el Principado de Asturias y la Región Centro de Portugal.

Con la ampliación, RESOE aglutina a 12,3 millones de habitantes, repartidos entre los cinco territorios, en un espacio geográfico con una extensión superior a los 183.886 kilómetros cuadrados.

Más allá del tradicional marco de cooperación transfronteriza, representado por la figura de las Comunidades de Trabajo existentes, aunque sin sustituirlas ni anularlas, la Macrorregión RESOE se constituye con vocación de cooperación interregional. Y, pretende favorecer un impulso multisectorial ordenado y coherente de las regiones que forman parte de ella, uniendo esfuerzos en una misma dirección de manera integrada, potenciando actuaciones coordinadas para toda el área geográfica de los firmantes, con un claro enfoque hacia resultados eficientes y constatables.

En los últimos años se han impuesto el reto de aumentar el peso institucional de la Macrorregión RESOE y en especial ante las instituciones europeas; el aprovechamiento eficaz de los instrumentos financieros europeos, como el Mecanismo Conectar Europa, que dota el Corredor Atlántico, o los fondos destinados a financiar la política de cohesión, en particular el Programa SUDOE; así como la consolidación del camino ya iniciado por RESOE de constituirse como foro adecuado para el intercambio de buenas prácticas, conocimiento e innovación entre sus miembros, en el marco de la Conferencia de Rectores de las Universidades del Sudoeste Europeo y empresarial, aprovechando sinergias.

### **Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza.**

Macrorregión “Regiones del Sudoeste Europeo” (RESOE) a través de los grupos de trabajo adscritas a ésta o vía Comité de Seguimiento de la Macrorregión. “Conferencia de Rectores de las Universidades del Sudoeste Europeo” (CRUSOE). Así como las instituciones europeas y toda otra administración local, regional, autonómica o estatal española que participe de estos proyectos.

- Experiencias previas. Las zonas limítrofes tienen un potencial interesante a la hora de reunir sinergias de diversos territorios. Podemos fijarnos en iniciativas interprovinciales, entre varias CCAA o incluso transfronterizas; aprovechar

programas que ya existan; presentar iniciativas que beneficien a los autónomos de ambos lados de la frontera, etc.

- Compromiso con las reivindicaciones regionales y locales. Mostrar un fuerte compromiso y ofrecer nuestra colaboración con todas aquellas reivindicaciones específicas de los territorios en los que trabajamos.

### Cumbres hispano-lusas

Las Cumbres Hispano-Portuguesas o Cumbres Ibéricas (Cimeiras ibéricas) son reuniones anuales bilaterales entre el presidente del gobierno de España y el primer ministro de Portugal en las que se tratan asuntos de actualidad que interesan a ambos gobiernos, así como proyectos de cooperación entre los dos países. A las cumbres suelen acudir también los presidentes de las Comunidades Autónomas limítrofes y varios ministros de las dos naciones.

Las cumbres ibéricas suelen tener una duración de dos días, normalmente se celebran en el mes de noviembre de cada año y la sede de las mismas es variable, una ciudad de España un año y una de Portugal al año siguiente. Debido a los procesos electorales y cambios de gobierno que se produjeron en Portugal y en España durante 2011, la XXV (vigésimo-quinta) cumbre se fue posponiendo y, finalmente, se celebró el 9 de mayo de 2012 en la localidad portuguesa de Oporto (Portugal). Las siguientes reuniones tuvieron lugar en Madrid (2013), Vidago (2014), Baiona (2015) y Vila Real (2017).

En 2001, ambos gobiernos acordaron organizar reuniones adicionales entre sus respectivos ministros de Asuntos Exteriores. El objetivo de esta decisión es concretar los objetivos definidos en cada cumbre. En la Cumbre de 2021, celebrada en Trujillo, los gobiernos de Costa y Sánchez firmaron un nuevo Tratado de Amistad y Cooperación, sustituyendo al anterior de 1977.

Cumbre	Fecha	Ubicación	Jefes de Gobierno		Temas tratados en las cumbres
			 España	 Portugal	
I	11 y 12 de noviembre de 1983	Sintra, Portugal	Felipe González	Mário Soares	<b>Temas tratados</b> - Adhesión a la CEE. - Acuerdos en materia de pesca y agricultura

II	Mayo de 1985	Alcántara, España	Aníbal Cavaco Silva	<b>Temas tratados</b> - Definición de las relaciones bilaterales en el contexto de la CEE
III	24 y 25 de octubre de 1986	Guimarães , Portugal		<b>Temas tratados</b> - Análisis de la lucha conjunta contra el terrorismo - Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de 1977
IV	11 y 12 de noviembre de 1987	Madrid, España		<b>Temas tratados</b> - Sobre equilibrar la balanza comercial - Creación de nuevas comunicaciones terrestres entre ambos países - Simplificar las aduanas en La Raya - Respuesta conjunta al Acta Única Europea
V	2 y 3 de noviembre de 1988	Lisboa, Portugal		<b>Temas tratados</b> - Sobre el desarrollo económico
VI	2 y 3 de febrero de 1990	Carmona, España		<b>Temas tratados</b> - Defensa conjunta de los intereses ibéricos en la construcción de la Unión Europea - Impulso al contacto entre ambos países y extensión del mismo a seminarios interministeriales
VII	5 de diciembre de 1990	Quinta do Lago, Portugal		<b>Temas tratados</b> - Sobre los intereses de Portugal y España en la UE y en la OTAN
VIII	14 de diciembre de 1991	Trujillo, España		<b>Temas tratados</b> - Sobre el programa de la Presidencia Comunitaria de Portugal

IX	4 y 5 de diciembre de 1992	Funchal, Portugal			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impedir una posible ampliación de la UE, hasta la firma del Tratado de Maastricht y aprobación del presupuesto financiero</li> </ul>
X	17 y 18 de diciembre de 1993	Palma de Mallorca, España			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversos acuerdos en materia de nueva infraestructura que conectase la península</li> <li>- Coordinación contra el crimen organizado, el narcotráfico y la emigración ilegal</li> </ul>
XI	18 y 19 de noviembre de 1994	Oporto, Portugal			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre la situación de Portugal y España en la UE</li> <li>- Posición conjunta en el posterior Consejo Europeo de Hessen</li> </ul>
XII	18 de enero de 1996 <sup>5</sup>	Madrid, España			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre la colaboración bilateral por la seguridad y la gestión de cuencas hidrográficas comunes (Duero, Guadiana y Tajo)</li> </ul>
XIII	29 y 30 de octubre de 1996	Ponta Delgada, Portugal		António Guterres	<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre el acceso de Portugal y España a la Unión Económica y Monetaria (UEM)</li> </ul>
XIV	18 y 19 de noviembre de 1997	Madrid, España	José María Aznar		<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir una posición común de Portugal y España para la Cumbre del Empleo de la UE</li> </ul>
XV	29 y 30 de noviembre de 1998	Vilamoura, Portugal			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre las estrategias comunes dentro de la UE</li> <li>- Financiación futura</li> </ul>

					comunitaria y los fondos de cohesión
XVI	25 y 26 de enero de 2000	Salamanca, España			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre la cooperación transfronteriza</li> <li>- Creación de una comisión mixta para estudiar la conexión de alta velocidad Madrid-Lisboa</li> </ul>
XVII	29 y 30 de enero de 2001	Sintra, Portugal			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo para la creación de un Observatorio Fronterizo, que determina el flujo de personas y mercancías entre ambos países</li> </ul>
XVIII	2 y 3 de octubre de 2002	Valencia, España		José Manuel Durão Barroso	<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre la OTAN</li> <li>- Estudiar la viabilidad del trazado de alta velocidad Porto-Lisboa-Madrid</li> </ul>
XIX	7 y 8 de noviembre de 2003	Figueira da Foz, Portugal			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de cuatro nuevas conexiones de alta velocidad</li> <li>- Ratificación del Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL)</li> </ul>
XX	1 de octubre de 2004	Santiago de Compostela, España	José Luis Rodríguez Zapatero	Pedro Santana Lopes	<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ratificación de todos los proyectos comunes bilaterales e internacionales en marcha</li> </ul>
XXI	18 y 19 de noviembre de 2005	Évora, Portugal		José Sócrates	<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Firma de 18 acuerdos, en materia de alta velocidad, I+D y el mercado energético</li> </ul>

XXII	24 y 25 de noviembre de 2006	Badajoz, España			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Colaboración en materias como investigación, educación, turismo y salud</li> <li>- Cooperación para el desarrollo peninsular</li> <li>- Creación de un Consejo de Seguridad y Defensa entre ambos países</li> </ul>
XXIII	18 y 19 de enero de 2008	Braga, Portugal			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación del Consejo Hispano-Luso de Seguridad y Defensa, la primera institución militar única entre Portugal y España</li> </ul>
XXIV	22 de enero de 2009	Zamora, España			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Líneas de alta velocidad Madrid-Lisboa y Porto-Vigo para 2013</li> <li>- Red transfronteriza de centros de investigación, como el centro tecnológico de nanotecnología de Braga, y un centro de energías renovables en Badajoz</li> </ul>
XXV	9 de mayo de 2012	Oporto, Portugal			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdos diversos, entre los cuales mejorar la interoperabilidad de los peajes y el tren del trayecto entre Porto y Vigo</li> </ul>
XXVI	13 de mayo de 2013	Madrid, España	Mariano Rajoy	Pedro Passos Coelho	<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>
XXVII	4 de junio de 2014	Vidago, Portugal			<p><b>Temas tratados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación del Mercado Ibérico del Gas (MIBGAS)</li> </ul>

XXVIII	22 de junio de 2015	Baiona, España			<b>Temas tratados</b> -
XXIX	29 y 30 de mayo de 2017	Vila Real, Portugal			<b>Temas tratados</b> -
XXX	21 de noviembre de 2018	Valladolid, España			<b>Temas tratados</b> - Varios acuerdos; entre ellos un memorándum de entendimiento la cuestión de la despoblación en el interior peninsular - Protocolo común para combatir incendios forestales y otros desastres naturales; otro contra especies invasoras, en concreto el jacinto en el Guadiana - Apoyo conjunto al Pacto Mundial sobre Migración <sup>6</sup> - Candidatura conjunta para albergar el Mundial 2030 <sup>7</sup>
XXXI	2 de octubre de 2020	Guarda, Portugal	Pedro Sánchez	António Costa	<b>Temas tratados</b> -Mejora de las infraestructuras para favorecer la movilidad en La Raya - Proyección internacional del español y el portugués - Carnet de salud transfronterizo para trabajadores que cruzan la frontera <sup>8</sup>
XXXII	28 de octubre de 2021	Trujillo, España			<b>Temas tratados</b> - Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de 2021
XXXIII	10 de octubre de 2022	Viana do Castelo, Portugal			<b>Temas tratados</b> La línea de alta velocidad en la fachada atlántica, que Portugal presentó en septiembre de 2022,

					Lisboa-Porto-Frontera gallega
XXXIV	14 y 15 de marzo de 2023	Lanzarote, España			<b>Temas tratados</b> La energía, la cooperación transfronteriza, los transportes y el pacto de asilo y migración

### XXXIV CUMBRE HISPANO-PORTUGUESA

La última cumbre hispano-lusa que se ha celebrado tuvo lugar en Lanzarote (España), los días 14 y 15 de marzo de 2023. Su Declaración conjunta final dice lo siguiente:

#### ESPAÑA Y PORTUGAL: EUROPA EN EL ATLÁNTICO

1. Los días 14 y 15 de marzo de 2023, se ha celebrado en Lanzarote la XXXIV Cumbre Hispano-portuguesa, presidida por el Presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, y el Primer Ministro de la República Portuguesa, António Costa. Una vez más, la Cumbre ha servido para demostrar el excelente momento de las relaciones entre España y Portugal, en un complejo contexto internacional, marcado por la agresión de Rusia a Ucrania, que continúa desafiando a todo el continente europeo.
2. A tan sólo unos meses de que España asuma la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, España y Portugal han explicitado la sintonía de sus posiciones en el seno de la UE, en pro de una Europa más unida, cohesionada y solidaria, más autónoma y competitiva y más capaz de enfrentar los desafíos climáticos, energéticos, de seguridad, digitales, sanitarios y sociales de nuestros días.
3. Ambos Gobiernos reafirman su compromiso con la defensa de un multilateralismo eficaz, basado en el respeto al derecho Internacional, en particular a la Carta de las Naciones Unidas, reiterando su pleno apoyo a la ONU en el logro de sus propósitos de preservar la paz y la seguridad internacionales, promover y defender los derechos humanos, prevenir el cambio climático y mitigar sus consecuencias, garantizar la protección de los océanos y contribuir al desarrollo sostenible, especialmente con vistas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 2023 y en el marco de Nuestra Agenda Común.
4. Los dos gobiernos se felicitan por la concesión del Premio Europeo Carlos V al actual Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres. Como la

Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, reconocen la importancia de una carrera dedicada al compromiso social, al proceso de construcción europea y a la promoción del multilateralismo y de la dignidad humana.

5. Ambos se felicitan de las excelentes relaciones entre España y Portugal en el ámbito de la seguridad y la defensa como socios en la UE y en la OTAN y ponen de manifiesto su compromiso en la defensa de la paz y estabilidad euro-atlántica, en particular en estos difíciles momentos. Se comprometen con la continuidad de los encuentros entre Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, así como con el desarrollo de una cooperación más intensa en materia de Industrias de Defensa.

6. Como miembros de la OTAN, España y Portugal continúan comprometidos en trabajar activamente en la profundización de la cohesión y de la solidaridad transatlánticas, con base en las decisiones adoptadas en la Cumbre de Madrid de 2022 y en el contexto de la preparación de la Cumbre de Vilna (11 y 12 de julio de 2023), contribuyendo al fortalecimiento de la postura de Disuasión y Defensa de la Alianza y a la promoción de una visión estratégica de la seguridad euro-atlántica 360°.

7. En la UE, ambos países están decididos a contribuir a la profundización de la cooperación europea en materia de seguridad y defensa, reforzando la afirmación del papel de la Unión en el mundo, contribuyendo a la promoción de la paz y la seguridad internacionales, en estrecha cooperación con sus socios internacionales. Reafirman su firme compromiso de fortalecer en vínculo transatlántico, a través de una cooperación más estrecha entre la UE y la OTAN.

8. Con motivo de la celebración este año del 75º aniversario de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reconoció igual dignidad y derechos a todos los individuos, España y Portugal reiteran su firme compromiso con el respeto y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales. Este aniversario debe servir para reafirmar la universalidad e interdependencia de todos los derechos humanos y hacer balance de los logros alcanzados y los desafíos que todavía hay que afrontar para preservar los valores y principios que originaron la Declaración.

9. La Cumbre ha permitido reiterar la condena más enérgica a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, que supone una violación flagrante de las normas y principios más básicos del Derecho Internacional, incluida la Carta de Naciones Unidas, y representa una amenaza a la seguridad y estabilidad globales y al orden

internacional basado en reglas. España y Portugal reafirman su compromiso con los principios de soberanía e integridad territorial de Ucrania y exigen la retirada completa, inmediata e incondicional de todas las fuerzas militares rusas del territorio de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente. Expresan su voluntad de seguir apoyando a Ucrania, prestándole asistencia, entre otros, en los ámbitos humanitario, económico-financiero y militar, en coordinación con sus socios y aliados. Y saludan los esfuerzos de las Naciones Unidas, incluido de su Secretario General, para contribuir a la resolución del conflicto en Ucrania, alcanzar una paz completa, justa y duradera y mitigar los efectos globales de la guerra, especialmente en los ámbitos de energía, seguridad nuclear, medio ambiente y en el ámbito de la seguridad alimentaria, a través de la Iniciativa de Granos del Mar Negro.

10. La vocación atlántica de España y Portugal deriva de una posición geográfica privilegiada y una historia común orientada allende los mares. En 2022, se cumplieron cinco siglos de la primera circunnavegación al mundo de Fernando de Magallanes y Juan Sebastián Elcano, gesta histórica cuyo reconocimiento se tradujo en la celebración de numerosas actividades en ambos países. Muestra del compromiso con dicha efeméride, ambos Gobiernos continúan comprometidos con la candidatura para la inscripción de esta hazaña en el registro de la Memoria del Mundo de la UNESCO, actualmente en trámite. Y ambos países se congratulan de que en la Cumbre se hayan concretado las bases del Premio Magallanes-Elcano, cuyo fin es galardonar con especial consideración las candidaturas vinculadas a la protección y promoción de los océanos y del ecosistema marino.

11. La vocación atlántica ha llevado la Cumbre a Lanzarote, coincidiendo con la presidencia canaria de la Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas (RUP), y con la presidencia portuguesa del Comité de la Estrategia Atlántica de la UE manifestando así la importancia que ambos atribuyen al Océano Atlántico, a sus respectivas regiones insulares y su determinación por apoyar sus comunes objetivos. Archipiélagos que cuentan también con un reflejo literario común, al haber sido Lanzarote la morada elegida por el primer Premio Nobel de Literatura portuguesa, José Saramago, para pasar gran parte de su vida y cuyo legado in memoriam, depositado en la Caja de las Letras del Instituto Cervantes de Madrid el 25 de abril de 2022, representa bien el afecto y la fraternidad entre españoles y portugueses.

12. Ese mar común lleva a España y Portugal a coincidir plenamente en su voluntad de impulsar de forma armoniosa y constructiva el uso sostenible de los océanos y

el desarrollo del derecho del mar y sus instituciones, como lo demuestra la colaboración que se viene manteniendo desde hace años en los respectivos procesos de ampliación de nuestra plataforma continental en el Atlántico norte peninsular, donde compartimos un área de interés común sostenida sobre datos e investigaciones conjuntas.

13. Y se materializa en el compromiso de ambos países con la Estrategia Marítima Atlántica de la UE, cuyo comité está presidido este año por Portugal, en particular con las actividades relacionadas con la seguridad y lucha contra la contaminación marina y la economía azul para un desarrollo social y sostenible de nuestros países y de la comunidad internacional.

14. Los dos países se felicitan por la reciente aprobación del texto del Tratado sobre la biodiversidad más allá de las jurisdicciones nacionales en el marco de la Convención de NNUU sobre Derecho del Mar.

15. España y Portugal, plenamente comprometidos con la Comunidad Iberoamericana de Naciones, siguen trabajando para que la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Santo Domingo, sea un éxito, destacando la propuesta compartida de Comunicado Especial sobre el impulso del bilingüismo español – portugués en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la innovación y la digitalización, el comercio, la cultura, la educación y las relaciones internacionales.

16. Ambos Gobiernos reafirman su compromiso de profundizar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, regiones que comparten los mismos valores e intereses, y trabajan para que la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-CELAC, que se celebrará bajo Presidencia española los próximos 17 y 18 de julio, permita desarrollar una relación más estructurada. Asimismo, reafirman su voluntad de seguir promoviendo la modernización del Acuerdo Global UE-México y del Acuerdo de Asociación UE-Chile, así como avanzar decididamente hacia una pronta firma y ratificación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur.

17. España y Portugal comparten también una decidida vocación mediterránea y se sienten parte fundamental del proceso de construcción euromediterránea. Reiteran su apoyo a la importante labor de la Unión por el Mediterráneo y su compromiso para seguir desarrollando la relación de la UE con sus socios mediterráneos del sur. En este sentido, apoyan la celebración de una Cumbre con la Vecindad Sur durante la Presidencia Española del Consejo de la UE.

También abogan por dar consistencia a los mecanismos de diálogo y concertación como la Iniciativa WestMED, a Unión por el Mediterráneo y el Diálogo 5+5. En este ámbito, destaca la Presidencia portuguesa de la “Iniciativa 5+5 Defensa” en 2023.

En un contexto de tensiones en el Magreb, agravadas por las consecuencias de la guerra en Ucrania, se hace especialmente importante contribuir a que Europa no pierda de vista la situación en la orilla sur del Mediterráneo y en el noroeste de África. España y Portugal consideran que una interlocución regular y fluida con los socios mediterráneos del sur es fundamental para el desarrollo de la asociación euromediterránea. En este sentido, acuerdan trabajar conjuntamente para la aplicación de las Conclusiones de Lisboa, adoptadas en la Conferencia Ministerial UE-MENA de 13 y 14 de febrero de 2023, de consolidación de un diálogo político regional en materia de seguridad y asociación policial estratégica, lo más inclusivo y representativo posible, entre ambas riberas del Mediterráneo.

18. España y Portugal reiteran su voluntad de seguir trabajando por la estabilidad, el desarrollo y la prosperidad sostenible de África, en estrecha cooperación y diálogo con la Unión Africana y con las naciones del continente. Ambos Gobiernos están convencidos de que los desafíos comunes deben ser afrontados en el marco de las relaciones euro-africanas y con el impulso de la UA y de las organizaciones y foros de concertación regionales, particularmente la CEDEAO y SADC; tanto en el ámbito del desarrollo, donde el Área Continental Africana de Libre Cambio ofrece nuevas oportunidades de prosperidad compartida, como en el de la seguridad y de la paz.

Ambos Gobiernos se comprometen a coordinar esfuerzos para promover las inversiones y la creación de empleo en el continente africano, en línea con los objetivos de la Presidencia española del Consejo de la UE. Ambos gobiernos se comprometen a coordinar esfuerzos para la aplicación efectiva de los compromisos adoptados en el ámbito de las Cumbres entre la Unión Europea y la Unión Africana. En el ámbito de la paz y la seguridad, España y Portugal reiteran su compromiso de seguir invirtiendo esfuerzos en el continente; especialmente en el Sahel, en la República Centroafricana, en Mozambique, en el Golfo de Guinea y en el Cuerno de África.

Ambos gobiernos consideran esencial el refuerzo del apoyo de la comunidad internacional a esos estados y regiones, contribuyendo así a erradicar el terrorismo, combatir el crimen organizado y eliminar la influencia perniciosa de entidades paramilitares extranjeras, que aprovechan en beneficio propio la fragilidad de las instituciones políticas y la retirada de la comunidad internacional.

19. España y Portugal continúan profundizando sus relaciones bilaterales sociolaborales, compartiendo una agenda marcada por la conquista de derechos; y ambos países han llevado a cabo recientemente ambiciosas reformas laborales con el claro objetivo de mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras.

20. Con la firma de la Declaración de Intenciones en materia de formación en economía social, España y Portugal siguen afianzando la cooperación en este campo, tanto a nivel general como en el seno del Centro para la Economía y la Innovación Social de Guarda (Portugal), que será un marco idóneo para seguir compartiendo buenas prácticas, formación y experiencia, en un sector prioritario para ambos países, que contribuye al trabajo digno e inclusivo en todas sus dimensiones.

21. Ambos Gobiernos defienden, con redoblado convencimiento, el refuerzo de la Europa Social y la profundización en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que ocupará un lugar destacado en la Presidencia española del Consejo de la UE. En este contexto, trabajarán este año en estrecha coordinación en el avance de las negociaciones europeas sobre trabajo en plataformas digitales, teletrabajo y derecho a la desconexión, convergencia social, diálogo social, democracia en el trabajo o seguridad y salud en el trabajo.

22. En el ámbito del pilar social europeo, la Cumbre ha vuelto a destacar el punto de inflexión que supuso la Cumbre Social de Oporto, destacando el valor y la oportunidad de celebrar un Foro Social, también en Oporto, que permita dar continuidad y seguimiento a un ámbito de gran relevancia.

23. España y Portugal seguirán trabajando por la defensa de la igualdad de género y para combatir la discriminación basada en la orientación sexual, identidad o expresión de género o características sexuales, de conformidad con la Estrategia de Igualdad LGTBIQ 2020-2025 de la Comisión Europea.

24. La vocación atlántica nos ha permitido colaborar intensamente también en materia sociolaboral en el ámbito iberoamericano, con la creación de la Red Iberoamericana de Inspecciones de Trabajo dentro de la OIT y la futura Red Iberoamericana de Servicios Públicos de Empleo en el marco de la Conferencia Iberoamericana.

25. En los próximos meses, España y Portugal trabajarán estrechamente para la adopción, antes del final de la presente legislatura europea, de la reforma del

mercado europeo de la electricidad para acelerar la descarbonización, reforzar su resiliencia, contener la volatilidad del mercado y reducir los precios de la electricidad.

26. España y Portugal seguirán trabajando para concretar el proyecto H2MED de hidrógeno renovable a prueba de futuro y, específicamente, la infraestructura CelZa (Celourico da Beira y Zamora) entre ambos países, con el objetivo de convertir a la Península Ibérica en un exportador neto de hidrógeno renovable.

España y Portugal se comprometen a dar continuidad al refuerzo de sus interconexiones eléctricas. Ambos países saludan el acuerdo recientemente alcanzado entre los reguladores de España y Francia sobre la financiación de la nueva interconexión eléctrica por el Golfo de Bizkaia.

27. España y Portugal subrayan su preocupación por el impacto creciente del cambio climático. Con el objetivo de mantener la seguridad climática y no superar el objetivo de limitar el calentamiento global a 1.5°C, ambos países trabajarán conjuntamente antes y durante la próxima Cumbre del Clima de Dubái (COP28), en pro de una transición global desde un sistema basado en los combustibles fósiles hacia uno en las energías renovables, en el que se afirme la importancia de las soluciones basadas en el Océano para una acción climática más eficaz. Se comprometen a coordinar esfuerzos para promover el intercambio de información sobre esta transición con las organizaciones y los ciudadanos.

28. España y Portugal reiteran su compromiso con la lucha contra el cambio climático y la degradación medioambiental, fenómenos que son una amenaza para la estabilidad y la seguridad internacionales, particularmente en los estados frágiles y vulnerables. Sus acciones en este ámbito estarán en el centro de sus relaciones con terceros países, con vistas al cumplimiento del Acuerdo de París y a la transición hacia la neutralidad climática.

29. España y Portugal reconocen la importancia de la relación bilateral en materia de protección, conservación y recuperación de la biodiversidad terrestre y marina, y de cooperación en materia de espacios protegidos transfronterizos, habida cuenta de la unidad que conforma el patrimonio natural en la Península Ibérica. Ambos Estados se reafirman en su compromiso de continuar cooperando en estas materias en firme aplicación de la Agenda 2030, la Estrategia Europea sobre Biodiversidad, el Marco Global de Biodiversidad y la línea trazada por la Declaración de Lisboa, adoptada en la 2ª Conferencia de Océanos de NNUU que tuvo lugar en 2022 en Lisboa.

Reiteran asimismo la importancia del segundo Foro sobre Economía Azul Sostenible e Inversión, que tendrá lugar este año en Portugal.

30. España y Portugal continuarán reforzando los mecanismos de diálogo para dinamizar estrategias concertadas de lucha contra la desertificación para hacer frente a situaciones de sequía y armonizar los sistemas e indicadores de sequía y escasez de ambos estados. Los dos países realizarán un seguimiento específico del régimen de caudales establecido en el Convenio de Albufeira y de las condiciones estructurales que condicionan su cumplimiento.

31. Dando seguimiento al mandato de la Cumbre de Viana do Castelo, las Partes acuerdan configurar definitivamente la Secretaría Técnica Permanente de la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (CADC) con base en los términos acordados en la XXIV CADC, refrendados en una próxima sesión extraordinaria, y en el respeto al ordenamiento jurídico interno de cada Parte.

32. España y Portugal celebran también la adopción, el 15 de febrero de 2023, del mandato del Grupo de Trabajo sobre el agua y la energía acordado en la XXXIII Cumbre.

33. Ambos países expresan su compromiso en continuar desplegando la Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo, aprobada en la Cumbre de Guarda de 2020, y subrayan su incidencia en la mejora de la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos de las zonas de frontera, generando nuevas oportunidades en La Raya.

34. España y Portugal refuerzan su compromiso por el desarrollo transfronterizo, a través de la promoción de la innovación territorial, aprovechando el potencial endógeno y promoviendo la diversificación de la actividad económica, la creación de empleo y la retención y captación del talento. Acuerdan reforzar la importancia de la formación y del capital humano para contribuir al reequilibrio territorial, dinamizando el tejido productivo, social e institucional de la zona fronteriza de La Raya, a través de un programa estable de realización de prácticas universitarias en zonas transfronterizas con problemas de despoblación.

35. Con el fin de dinamizar los territorios fronterizos de Portugal y España de manera sostenible e integradora, los dos países asumen el compromiso conjunto de promover e implementar medidas en el ámbito de la revitalización e innovación territorial de pequeños municipios y aldeas transfronterizas.

36. Ambos países manifiestan su compromiso de seguir impulsando acciones en el marco del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal

(POCTEP) 2021-2027, especialmente en los proyectos encaminados a la consolidación del ecosistema de innovación, científico y tecnológico, promoviendo la creación de redes de conocimiento y la mejora de la competitividad empresarial, fomentando la economía azul y la protección y conservación de los recursos naturales y de la biodiversidad de espacios naturales y rurales, además de impulsar la transición climática y energética, y de mejorar la asistencia médica a las personas que viven en estas regiones.

37. Los dos países seguirán promoviendo los territorios transfronterizos, impulsando el establecimiento de población y la atracción de nuevos perfiles demográficos, también a través de la mejora de la accesibilidad viaria transfronteriza prevista en la ECDT, incluidas las conexiones entre Bragança y Puebla de Sanabria, Zamora-Quintanilha, Miranda do Douro-Zamora, por Sagayo, y Castelo Branco-Monfortinho-Moraleja y los puentes internacionales Nisa-Cedillo y Alcoutim- Sanlúcar de Gadiana.

38. Los dos Gobiernos se felicitan por la creación de la Red España-Portugal de Cooperación Transfronteriza el pasado 1 de febrero, con un total de 30 entidades.

39. En el ámbito de la Justicia, España y Portugal comparten el firme objetivo de avanzar conjuntamente hacia una transformación digital de sus administraciones, de forma plenamente coordinada con los trabajos que se desarrollan en el marco de la Unión Europea y prestando especial atención a la intensa relación jurídica existente en las zonas fronterizas de ambos países. De la misma forma, España y Portugal trabajan en el fortalecimiento de la cooperación jurídica internacional con el espacio jurídico iberoamericano, incluyendo su progresiva digitalización, con el fin de mejorar su eficacia y de avanzar en la lucha contra el crimen organizado transnacional y la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía a ambos lados del Atlántico.

40. España y Portugal desean continuar reforzando su compromiso de cooperación en asuntos de Justicia e Interior en la prevención y lucha contra la delincuencia organizada, ciberdelincuencia, delitos graves y terrorismo, ámbitos de actuación en los que se siguen registrando resultados notables. Prosiguen a buen ritmo los trabajos en el ámbito de las emergencias y la protección civil, en especial en materia de extinción de incendios, a través de los cuales los dos países continuarán con sus esfuerzos en materia de promoción y refuerzo de acciones conjuntas encaminadas a una mayor sensibilización de la población en materia de autoprotección.

41. Transcendiendo a esta cooperación, ambos países desean aunar esfuerzos, bajo el paraguas de iniciativas como el Proyecto PAcCTO 2.0, que permitan impulsar el diálogo birregional con Latinoamérica en materia de Seguridad y Justicia, y acciones conjuntas de impacto, como el European Operational Team Costa del Sol, financiado por la Comisión Europea, que persigan la identificación de objetivos europeos prioritarios implicados en el crimen organizado y tráfico de drogas en la Península Ibérica y el resto de Europa.

42. España y Portugal consideran que la Unión Europea debe avanzar en prioridades compartidas en materia de Justicia y Asuntos de Interior durante la Presidencia española del Consejo de la UE. En especial, los dos países se comprometen a impulsar los elementos del Pacto europeo de Migración y Asilo, a fin de disponer de una política común europea basada en el principio de reparto equitativo de la responsabilidad y solidaridad. En cuanto a los desafíos demográficos a los que se enfrenta Europa, ambos países consideran que una política migratoria europea debe pasar también por la creación y articulación con los países de origen de vías legales de migración.

Asimismo, ambos países consideran necesario proteger y reforzar el espacio Schengen de libre circulación y seguir impulsando la lucha contra el terrorismo y crimen organizado, los instrumentos de cooperación judicial y policial y el refuerzo de las capacidades europeas de Protección Civil.

43. En el ámbito de la migración, España y Portugal reconocen el importante trabajo realizado por António Vitorino al frente de la Organización Internacional para las Migraciones y reiteran su apoyo a su candidatura en la elección que tendrá lugar en mayo de 2023.

44. Ambos países estiman que la Unión Europea debe reforzar sus lazos con América Latina y el Caribe, razón por la que estiman oportuna la celebración en septiembre de 2023 de un Consejo de ministros de economía y finanzas y de un Consejo de Asuntos de Interior que contará con la participación de Ministros latinoamericanos y caribeños.

45. Ambos países acogen con satisfacción las conclusiones del Consejo de 14 de marzo con las orientaciones para la reforma de la gobernanza económica de la UE, que servirán de punto de referencia a la Comisión para sus propuestas legislativas. El consenso sobre gran parte de los elementos principales supone un gran paso hacia una reforma que es urgente y necesaria, y que debe basarse en los principios

de apropiación y diferenciación nacional, así como un enfoque de medio plazo, para alcanzar una reducción de la deuda pública sostenida, sostenible y compatible con las inversiones necesarias para acometer las transformaciones verde y digital e asegurar la competitividad de las economías europeas.

46. Consideramos que la Unión Europea se beneficiaría de establecer un instrumento permanente de estabilización macroeconómica para responder adecuadamente a las crisis, inspirándose en la positiva experiencia de SURE, que tuvo mucho éxito ayudando a los Estados miembros a absorber el shock económico causado por la pandemia del COVID.

47. España y Portugal fomentarán la cooperación industrial entre los dos países, especialmente en proyectos en dominios estratégicos e iniciativas trasfronterizas, promoviendo la participación en las cadenas de valor y sacando partido a las iniciativas políticas europeas en estos ámbitos (IPCEI, Alianzas, nuevos proyectos del Net Zero Industry Act, Chips Act y Critical Raw Materials Act). Esta cooperación industrial puede aprovechar el nuevo marco de ayudas de estado para contribuir a la reindustrialización de Europa, canalizándose a través de los planes de recuperación y sus adendas, para lo cual será necesario trabajar en la ampliación de los plazos de ejecución que permitan compatibilizarlos con la ambición de los proyectos a desarrollar.

48. España y Portugal comparten la necesidad de una respuesta consensuada en Europa para mantener su rol como motor tecnológico y comercial global. Ambos países están determinados a contribuir a reforzar la autonomía estratégica de la UE y a asegurar que la industria europea siga siendo competitiva en el contexto internacional, al mismo tiempo que se refuerza la convergencia económica entre los Estados miembros.

49. Esta respuesta debe partir de las ventajas competitivas de nuestra unión, y centrarse en garantizar energía limpia, segura y asequible, fortalecer el mercado interior, mejorar el marco regulatorio para captar inversión, especialmente en innovación, fomentar las finanzas verdes y sostenibles en mercados públicos y privados e impulsar el comercio internacional justo, previsible y basado en reglas.

Ambos países creen en una Europa que construye su resiliencia económica en el marco de una economía abierta, sin cerrarse al mundo. En este contexto, se felicitan por la celebración de los 30 años del Mercado Único, uno de los principales pilares de la construcción europea, y reiteran su voluntad de trabajar para su

profundización, a través de la plena concretización de la Unión Económica y Monetaria.

España y Portugal, con la estrecha relación y la visión global que les caracteriza, son capaces de aportar valor en estos ámbitos en el periodo de transición que atravesamos.

50. Ambos Gobiernos reafirman su compromiso con un sistema comercial multilateral abierto, libre, inclusivo, no discriminatorio, transparente y basado en normas, que tiene como centro la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este sentido, los dos países renuevan su apoyo a la participación de la Unión Europea en el proceso de modernización de la Organización y en la preparación de la Conferencia Ministerial de la OMC de 2024, con miras a asegurar que ésta tenga un resultado positivo.

51. Los Gobiernos de España y Portugal renuevan su compromiso de seguir colaborando, tanto a nivel bilateral como en el ámbito de las instituciones europeas e internacionales, en la defensa y ejecución de soluciones sostenibles e inteligentes que den respuesta a las demandas de movilidad y accesibilidad de las personas y de las mercancías entre ambos países, así como con países terceros. En esta colaboración, prestarán especial atención a las necesidades específicas de las Regiones Ultraperiféricas, teniendo en cuenta su mayor vulnerabilidad frente a las catástrofes naturales, al cambio climático, pandemias y otras crisis severas, en conformidad con el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

52. En el ámbito de la movilidad sostenible, los dos países han acordado realizar en España la 2ª reunión del Grupo de Trabajo sobre el Vehículo Eléctrico y Conectado durante la primavera de 2023, lo que permitirá avanzar en la identificación de sinergias en el marco de los proyectos industriales de la cadena de valor del vehículo eléctrico y conectado, el despliegue de las infraestructuras de recarga interoperables, la metrología de los puntos de recarga y la cooperación para el desarrollo de la cadena de valor del litio y en materia de semiconductores.

53. Los dos países cooperarán para impulsar la reforma del Cielo Único Europeo, que permitirá una importante reducción de las emisiones contaminantes de la aviación, a través de una mayor eficiencia operativa del sistema de navegación aérea europeo.

Asimismo, seguirán impulsando que se extienda al Océano Atlántico Noreste la designación de zona de control de las emisiones de óxidos de azufre y materia particulada, como ya se ha conseguido para el Mar Mediterráneo.

54. España y Portugal continuarán desarrollando un transporte sostenible, seguro, interoperable y multimodal, mediante el establecimiento de ventanillas únicas, plataformas logísticas e intercambiadores. En este sentido, ambos países se congratulan por la reciente puesta en servicio de la conexión de la plataforma Logística del Sudoeste de Europa con la red de ADIF entre Badajoz y la frontera, que permitirá una mayor integración del sistema logístico de ambos países.

55. Destacan los avances que se han producido en las conexiones transfronterizas viarias y ferroviarias, y se comprometen a impulsar las actuaciones de nueva infraestructura contempladas en la Red Transeuropea de Transportes, en especial el Corredor Atlántico, así como a seguir trabajando de manera coordinada durante la negociación del nuevo Reglamento de la Red Transeuropea de Transportes.

56. España y Portugal siguen trabajando conjuntamente en la construcción de una Unión Europea de la Salud, que fomente la asistencia sanitaria transfronteriza, el desarrollo de mecanismos de preparación y respuesta ante alertas y emergencias sanitarias y el refuerzo de las estrategias en la vigilancia epidemiológica, a través del fomento de acuerdos bilaterales y el intercambio de buenas prácticas.

57. España y Portugal reafirman su compromiso con la educación y la enseñanza de las lenguas, como instrumentos para la consolidación cada vez mayor de la relación bilateral entre ambos países y sobre todo entre sus ciudadanos, en especial en las zonas transfronterizas.

58. Ambos países reconocen el valor y el buen funcionamiento del Programa de Educación Bilingüe e Intercultural “Escuelas de Frontera”, que está sirviendo como palanca para el crecimiento económico, la protección contra la despoblación y el reconocimiento cultural y lingüístico mutuo.

59. España y Portugal se comprometen a seguir estrechando los lazos de cooperación educativa entre ambos países, atendiendo en especial a las necesidades de las regiones transfronterizas, reforzando los programas ya existentes e impulsando nuevos. En especial, se comprometen a reforzar la cooperación en materia de formación profesional, con el objetivo de mejorar la movilidad, los reconocimientos y la internacionalización de estos estudios.

60. En el ámbito cultural, España y Portugal constatan la intensidad de las relaciones bilaterales y reiteran su apuesta por la cooperación e intercambio en materia de cultura en el ámbito transfronterizo, mediante la presentación en esta Cumbre de la Agenda Cultural Común 2023, dando seguimiento a lo acordado en la XXXIII Cumbre.

61. Ambos Gobiernos renuevan su compromiso de colaboración sobre el conocimiento mutuo de la historia y la cultura de los dos países y su voluntad de seguir trabajando en el campo de la cultura para la democracia. Con este objetivo, se ha firmado un protocolo de intenciones sobre la ejecución del proyecto “Programación Cultural Cruzada España-Portugal – 50 años de democracia”, que otorgará una especial atención a las transiciones democráticas en cada uno de los dos Estados.

62. España y Portugal reafirman, además, la importancia de potenciar las relaciones multilaterales transatlánticas, sobre todo a través de su participación en los programas y proyectos de cooperación iberoamericana de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), así como en colaboración con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). En este contexto, ambos países consideran de gran importancia la realización del VIII Congreso Iberoamericano de Cultura en Portugal, en noviembre, en torno al tema “Cultura, Ciudadanía y Cooperación”, que permitirá profundizar, entre otras áreas, la reflexión sobre el concepto de Cultura como un bien público global, defendido en la Conferencia de MONDIALCULT.

63. España y Portugal reafirman su compromiso de cooperar en el acompañamiento y ejecución del Memorando de Entendimiento sobre la Estrategia de Sostenibilidad del Turismo Transfronterizo 2022-2024, que formalizó en Viana do Castelo el compromiso de las partes de reforzar el empeño conjunto en la cohesión territorial a través de un turismo innovador como motor para el desarrollo y revitalización de las localidades transfronterizas, posicionando así a la Península Ibérica como uno de los destinos turísticos más competitivos y sostenibles del mundo.

64. En el ámbito deportivo, se comprometen a seguir trabajando en la preparación de la candidatura conjunta de España y Portugal para la organización de la Copa del Mundo de Fútbol de 2030.

65. España y Portugal reafirman su compromiso de cooperación en materia de educación universitaria, especialmente en materia de reconocimiento de títulos,

como instrumento para consolidar una mayor relación bilateral entre ambos países. En la búsqueda de nuevos ámbitos de colaboración, seguirán prestando una especial atención a las necesidades de las regiones transfronterizas.

66. Ambos países se felicitan por el buen funcionamiento del Programa Campus Rural, que establece lazos profundos entre los jóvenes y el territorio, a nivel cultural, emocional y laboral, además de situar a los pueblos como espacios de emprendimiento, empleo y oportunidad.

#### Nuevos instrumentos de cooperación bilateral

Con el objetivo de profundizar continuamente sus relaciones bilaterales, en esta XXXIV Cumbre Hispano-portuguesa, han firmado los siguientes instrumentos de cooperación:

- Declaración de Intenciones por la que se establecen las bases del Premio Magallanes-Elcano;
- Convenio para la rehabilitación de los pilares y traviesas del puente internacional sobre el río Miño entre Monção (Portugal) y Salvaterra do Miño (España) y estudio de la instalación de un carril bici y paseo de dicho puente;
- MoU sobre la revitalización e innovación territorial de aldeas transfronterizas;
- MoU sobre Prácticas Universitarias en el medio rural (campus rural) a ambos lados de la frontera;
- MoU sobre cooperación en materia de educación superior;
- MoU sobre el Proyecto de Escuelas Bilingües Interculturales de Frontera;
- Declaración de Intenciones relativa a la cooperación hispanoportuguesa en lo concerniente a las actividades relacionadas con la lucha frente a las resistencias a los antimicrobianos;
- Declaración de Intenciones sobre la cooperación en materia de formación sobre la Economía Social.
- Agenda Cultural Común España-Portugal 2023.
- MoU sobre la utilización de las tecnologías en la Administración de Justicia.
- Protocolo de Intenciones relativo al proyecto “Programación Cultural Cruzada España-Portugal – 50 años de democracia”.

## La cooperación transfronteriza hispano-lusa

La cooperación transfronteriza entre España y Portugal es un fenómeno denso cuya complejidad deriva de su diversidad y de la pluralidad de agentes a los que envuelve. Se refiere al conjunto de las acciones e interacciones formales — institucionales— e informales —no institucionales— que se producen entre dos espacios de fronteras internacionales a diversos niveles, así como a sus efectos y consecuencias. A grandes rasgos, podemos diferenciar dos tipos básicos de cooperación transfronteriza: la cooperación tradicional y la cooperación institucional o institucionalizada.

La cooperación tradicional es aquella que se produce de manera espontánea, fruto de las interacciones de mayor o menor intensidad entre las poblaciones ubicadas a uno y otro lado de una frontera histórica, la cual ha sido una constante a lo largo del tiempo, aunque no todos están de acuerdo en esto. La cooperación institucional es la que se realiza con el respaldo explícito y la implicación de diversos agentes e instituciones públicos. Dicha cooperación se considera como una manifestación específica de la cooperación internacional y como tal se ha venido desarrollando, tímidamente, vinculada a los conceptos de relaciones internacionales y de buena vecindad. La cooperación transfronteriza institucional se refiere, pues, a las acciones de cooperación que implican la participación directa y/o indirecta de las instituciones públicas ubicadas a distintos niveles: local, comarcal, provincial, regional, nacional y europeo, bien a título individual o de manera concertada. En dicha cooperación concurren agentes públicos y privados: políticos, técnicos, asociativos, económicos, etc.

La cooperación institucional está legitimada por normas escritas y sujeta a procedimientos de carácter burocrático. Su regulación normativa presenta numerosos problemas jurídicos derivados de la pluralidad de entidades y normativas involucradas. No obstante, dada su importancia, la cooperación transfronteriza está siendo objeto de una creciente atención y reglamentación legal en Europa, donde el Derecho nacional está cediendo terreno en favor del Derecho comunitario, dando pie a una estatalidad abierta que favorece la colaboración entre diversas administraciones, especialmente al nivel de gestión, gracias a la dotación específica de fondos financieros para la cooperación transfronteriza y a la implementación de diversos programas e instrumentos de cooperación. En este nuevo contexto, algunos autores abogan por la necesidad de dotar de un mayor protagonismo a la sociedad civil para lograr una integración transfronteriza más robusta y con rostro humano.

La sociedad civil y especialmente las poblaciones aledañas a la frontera juegan un papel cada vez más relevante en esta cooperación o al menos eso pretenden quienes la animan; aunque en realidad son dos tipos de cooperación que discurren en paralelo, sin apenas rozarse. Las relaciones transfronterizas en la frontera han estado marcadas desde sus inicios por esta dualidad fundamental; sin embargo, a partir de determinado momento histórico que coincide con el fin de las dictaduras ibéricas, la cooperación institucional entre ambos países cambió de orientación y se transformó, paulatinamente, en una cooperación estrechamente vinculada con el proceso de integración de España y Portugal en la Unión Europea.

#### Los fondos europeos

La principal hipótesis de este estudio presupone la decisiva influencia de los fondos europeos, especialmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y de la iniciativa comunitaria INTERREG, en la intensificación de la cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal; como hipótesis secundarias reseñamos la posibilidad de distinguir varias fases dentro de la cooperación institucionalizada y la proliferación de estructuras e instrumentos de cooperación descentralizada en dicha frontera como consecuencia de la integración de España y Portugal en la Unión Europea.

El análisis de nuestro estudio se centra en la descripción del contexto histórico de referencia, en el establecimiento del marco legal de la cooperación transfronteriza entre ambos Estados y en el análisis del contenido de las Agendas de trabajo de las sucesivas Cumbres Ibéricas; incluye además un ejercicio comparativo de las diversas fases de ejecución de INTERREG y su reflejo sobre la cooperación transfronteriza en esta frontera.

#### Orígenes y antecedentes de la cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal

Los orígenes de la cooperación institucional entre España y Portugal se remontan al Tratado de Amistad y no Agresión de 1939 y su Protocolo Adicional de 1940, conocido posteriormente como el Pacto Ibérico, ratificado en 1942 por los respectivos dictadores (Salazar y Franco); no obstante, dichos acuerdos no eran de cooperación transfronteriza ni implicaban un acercamiento real entre ambos países, sino que se enmarcaban en el ámbito de las relaciones políticas bilaterales y sirvieron, principalmente, para mitigar la desconfianza mutua de los respectivos gobernantes en un contexto político de gran incertidumbre y tensiones internacionales. Esta situación de colaboración distante se sostuvo hasta

mediados de los años setenta del siglo XX mediante la celebración de encuentros periódicos entre los mandatarios de ambos países; encuentros que se interrumpieron bruscamente en 1963, hasta 1969, por discrepancias en cuestiones de política exterior.

A principios de los años sesenta España inició una tímida aproximación a la Comunidad Económica Europea, alcanzando un primer acuerdo comercial a finales de dicha década; mientras que Portugal, obcecada con la preservación de sus colonias ultramarinas, se distanciaba provisionalmente del proyecto europeo. En la década de los años setenta, las relaciones bilaterales entre España y Portugal se intensificaron notablemente mediante la firma de un protocolo adicional al Tratado de Amistad de 1939, en el que se mencionó, por primera vez, la necesidad de una cooperación económica y política entre España y Portugal y se acordó la celebración de reuniones anuales que fueron el germen de las actuales Cumbres Ibéricas.

En febrero de 1976, se reunieron en la ciudad portuguesa de Guarda los ministros de asuntos exteriores de España (José María de Areilza) y de Portugal (Ernesto Melo Antunes), iniciando un proceso de colaboración más estrecha y real entre ambos Estados, asentado sobre nuevas expectativas e intereses compartidos. Este primer encuentro, conocido históricamente como el Espíritu de Guarda, se afianzó con la reunión de Adolfo Suárez (a la sazón presidente del gobierno de España) y Mario Suárez (entonces Primer Ministro de Portugal), en noviembre de 1976, dando continuidad a los encuentros entre mandatarios iniciados durante las dictaduras ibéricas, pero ya en un contexto muy diferente.

La perspectiva de una integración inminente de ambos países en la Comunidad Europea propició la necesidad de establecer una agenda común, favoreciendo el advenimiento de una nueva era en las relaciones entre los dos Estados, plasmada en la firma de un nuevo Tratado de Amistad, en noviembre de 1977. La emergencia de este nuevo marco político relacional coincidió con el fin de las dictaduras ibéricas y la instauración de regímenes democráticos en los respectivos países.

A finales de los años setenta y principios de los ochenta del pasado siglo XX España y Portugal iniciaron las negociaciones para su integración en la Unión Europea; mientras que en el interior peninsular se ponían en marcha reformas estructurales y procesos de descentralización político administrativos que desembocaron en la consolidación del Estado de las Autonomías, en España, y en el proyecto de regionalización de Portugal que se quedó en solo un proyecto.

## Modelos y fases de la cooperación transfronteriza institucional

Podemos diferenciar, de mayor a menor intensidad, hasta cuatro modelos de cooperación transfronteriza institucional; a saber:

1. Cooperación Transfronteriza Genuina, caracterizado por un efecto barrera muy reducido en todas sus dimensiones, por la existencia de una clara estrategia de desarrollo territorial transfronteriza, gestionada de manera conjunta por estructuras jurídico administrativas creadas exprefeso y por el uso compartido de equipamientos.
2. Cooperación Transfronteriza Estructural, en el que persisten las diferencias jurídico administrativas y no existe una estrategia de desarrollo territorial común — transfronteriza— aunque se aprecie una elevada permeabilidad fronteriza en casi todas las dimensiones.
3. Cooperación Transfronteriza Emergente, caracterizado por la existencia de muchos obstáculos a la cooperación, por la ausencia de una cultura de cooperación transfronteriza, una débil articulación territorial y una cooperación altamente dependiente de recursos financieros externos.
4. Pseudo Cooperación Transfronteriza, con un efecto barrera muy fuerte en todas sus dimensiones y donde la cooperación transfronteriza es de carácter residual, incipiente y poco solidaria.

### Cooperación transfronteriza de primera generación

A grandes rasgos, la cooperación transfronteriza de primera generación presenta un marcado carácter centralista y se enmarca en la Política de Relaciones Internacionales y de buena vecindad entre ambos países. Dicha cooperación se inició a finales de los años setenta del pasado siglo, con el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, firmado en Madrid el 22 de noviembre de 1977 y ratificado el 17 abril de 1978 y se prolongó, tras la integración de España y Portugal en la Unión Europea, hasta el inicio del Primer Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal, coincidiendo con la aprobación y puesta en marcha de INTERREG (1990). Esta primera fase de la cooperación transfronteriza institucional se caracterizó por un marcado carácter formal y legalista, donde el protagonismo lo asumieron los respectivos gobiernos nacionales, relegando la participación de los entes subnacionales —regionales y locales— a un segundo plano.

Desde el punto de vista jurídico, la cooperación se desarrolló en el marco de dos grandes acuerdos, uno de carácter bilateral (el citado Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de 1977) y otro de carácter multilateral (el Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Comunidades o Autoridades Territoriales, firmado en Madrid el 1 de mayo de 1980 y ratificado en 1990). El Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de 1977 sentó las bases de la cooperación bilateral entre ambos países, sustituyendo al Pacto Ibérico y posibilitando un cambio transcendental en las relaciones hispano-lusas que se han ido afianzando y profundizando mediante las sucesivas Cumbres Ibéricas.

El Tratado de 1977 favoreció la colaboración para el desarrollo de las regiones transfronterizas<sup>4</sup> y reflejó claramente la voluntad de aunar esfuerzos vinculando dicha colaboración, de manera creciente, con las propuestas derivadas del trabajo de las Comisiones Mixtas previstas en el Tratado, las cuales eran supervisadas por el Consejo de Cooperación Hispano Portuguesa y debatidas en las citadas Cumbres Ibéricas; aunque todo ello no implicó el desarrollo de una cobertura jurídica específica para reglamentar la cooperación transfronteriza. De facto, las relaciones transfronterizas en la frontera hispanolusa, a nivel subestatal, fueron ignoradas por el ordenamiento jurídico internacional hasta fechas muy recientes.

El Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Comunidades o Autoridades Territoriales, también conocido como el Tratado de Madrid, estableció por primera vez un marco jurídico a nivel europeo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre estados y entidades subnacionales, promoviendo el desarrollo de tales relaciones con el fin de integrar y desarrollar las fronteras interiores de Europa. En este sentido, la política de cooperación transfronteriza se alinea con las políticas de cohesión y desarrollo territorial de la Unión Europea. No obstante, la primera disposición europea sobre cooperación transfronteriza indica que dicha cooperación tiene que enmarcarse entre las relaciones bilaterales entre los respectivos Estados, los cuales deberían jugar el papel de animadores de dicha cooperación transfronteriza entre los órganos locales y regionales.

El Tratado de Madrid, a pesar de ser novedoso y de colmar una laguna jurídica existente no deja de ser genérico, una declaración de intenciones, ya que no es vinculante para los estados y supedita el ordenamiento jurídico de la cooperación y su realización efectiva al arbitrio y a la voluntad de los estados nacionales, los cuales continúan ejerciendo la potestad regulatoria —legislativa— y las

competencias en materia de Relaciones Internacionales, entre las que se incluye a la cooperación transfronteriza. Por otra parte, dicho Tratado y sus respectivos protocolos aún no ha sido ratificado por todos los estados firmantes. Por todo ello, muchos legisladores consideran insuficiente este marco jurídico para el desarrollo de las relaciones transfronterizas en el contexto de la Unión Europea.

La cooperación transfronteriza institucional entre entidades territoriales (locales y regionales) de España y de Portugal quedó supeditada, pues, al Derecho interno y sometida al control competencial de los respectivos Estados nacionales, limitando la cooperación transfronteriza al ámbito de lo público y dejando apenas sin regulación jurídica la cooperación entre empresas y la que provenía de la sociedad civil, una cooperación transfronteriza no institucionalizada y minusvalorada por el ordenamiento jurídico institucional, definida como:

“aquella cooperación que, por referirse a actividades efímeras y sin trascendencia jurídica, no precisa ser formalizada mediante la suscripción de un convenio de cooperación”.

Desde noviembre de 1983 se vienen celebrando regularmente reuniones de alto nivel entre España y Portugal, conocidas como Cumbres Ibéricas. A dichas Cumbres suelen asistir los respectivos jefes de gobierno de ambos países, acompañados por una amplia delegación de representantes ministeriales y habitualmente, desde 2004, por los presidentes de las regiones españolas fronterizas con Portugal.

En la Primera Cumbre, celebrada en Sintra (Portugal) los días 11 y 12 de noviembre de 1983, los entonces mandatarios de España (Felipe González) y de Portugal (Mario Soares) debatieron sobre la necesidad de elaborar una estrategia conjunta con la expectativa de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea; sentando, al mismo tiempo, las bases para una colaboración bilateral a medio y largo plazo que se afianzó durante la Segunda Cumbre Ibérica, celebrada en la localidad fronteriza de Alcántara (Cáceres) en mayo de 1985. Las siguientes Cumbres y Encuentros bilaterales (Güimarães, 1986; Madrid, 1987 y Doñana, 1988) se enfocaron, principalmente, a examinar el desarrollo de las relaciones bilaterales en el marco del Tratado de Amistad y Cooperación de 1977, junto con otras cuestiones relacionadas con las políticas de seguridad y defensa, el equilibrio en la balanza comercial, la situación del sistema de comunicaciones terrestres entre ambos países, el fomento de los intercambios mediante la simplificación de los trámites fronterizos y otros asuntos comunes. Durante la sexta Cumbre Ibérica, celebrada en Lisboa (1988), la situación de las zonas fronterizas fue objeto de un

acuerdo específico para tratar de solucionar los problemas singulares de estas regiones. El desarrollo de las infraestructuras y una mayor colaboración en temas medioambientales también fueron puntos importantes de la Agenda.

A partir de febrero de 1990, los contactos bilaterales de alto nivel se ampliaron mediante la celebración de seminarios interministeriales, siguiendo la fórmula previamente empleada en la frontera francoespañola, y se firmó, ese mismo año (en diciembre de 1990), un protocolo de cooperación financiera y otro para el desarrollo de las zonas fronterizas. La cuestión fronteriza adquirió especial relevancia en las agendas de trabajo de las Cumbres Ibéricas a partir de esta fecha, coincidiendo con la puesta en marcha de INTERREG. En la Cumbre de Salamanca (enero de 2000) la agenda de la cooperación transfronteriza se amplió y diversificó aún más, abarcando temas de seguridad y grandes infraestructuras y dotándose de un Observatorio Fronterizo sobre los flujos de personas y mercancías entre ambos países. Culminando este proceso, durante la XVIII Cumbre Ibérica (celebrada en la ciudad de Valencia, en octubre de 2002) se firmó del Tratado de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal.

Como podemos apreciar, existe un paralelismo evidente entre la acción coordinada de los Estados español y portugués y el proceso de integración en la Comunidad Europea, aún antes de llevarse a cabo dicha integración, así como entre los contenidos de las respectivas agendas de trabajo binacionales y las directrices marcadas por Europa para poder acceder a los Programas y los Fondos Europeos, determinantes en el desarrollo de la cooperación transfronteriza institucional, especialmente durante su Primera y Segunda Generación.

Fue la atractiva oportunidad de captar fondos de la Comunidad Europea a través de la cooperación transfronteriza en el nivel local y regional lo que motivó a los respectivos gobiernos centrales a cambiar su actitud centralista e improvisar un mínimo cauce jurídico a esas acciones de cooperación que podían obtener financiación comunitaria, permitiendo la celebración de acuerdos de cooperación no normativos ni vinculantes que respetaban, eso sí, escrupulosamente, el reparto de competencias establecido en cada territorio por parte de los derechos internos portugués y español.

#### Cooperación transfronteriza de segunda Generación

La cooperación transfronteriza de segunda generación se inició a principios de los años noventa del siglo XX, prolongándose hasta el final del tercer periodo de aplicación de INTERREG (2000-2006). Dicha cooperación puede considerarse, en

gran medida, como un producto derivado de la implementación de las políticas de desarrollo regional y de cohesión social europeas, ya que es a partir de la afluencia de estos importantes recursos financieros externos cuando vemos surgir por doquier nuevas entidades, formas e iniciativas de cooperación transfronteriza: comisiones y comunidades de trabajo, comunidades territoriales de cooperación, gabinetes de iniciativas transfronterizas, foros, fundaciones, centros de estudios, observatorios, proyectos conjuntos, intercambios, etc.

En España, esta cooperación transfronteriza de segunda generación se insertó progresivamente en una nueva estructura de gestión política y administrativa de carácter descentralizado que desembocó, a mediados de los años ochenta, en el Estado de las Autonomías, asumiendo los Gobiernos Autónomos un papel protagonista en dicho proceso; mientras que en Portugal fue la propia Administración General del Estado junto con las Comisiones de Coordinación Regionales (CCR) y las Cámaras Municipales portuguesas los principales actores de la cooperación, a la que se fueron incorporando progresivamente otros agentes: asociaciones de desarrollo y empresariales, fundaciones, centros tecnológicos y culturales, universidades, etc. La diferente estructura de organización y de gestión política administrativa entre España y Portugal trabó y continúa dificultando las relaciones de cooperación transfronteriza a pesar de los convenios y tratados establecidos para tratar de solventar dichas dificultades.

La Reforma de los Fondos Estructurales a finales de los años ochenta (1988) posibilitó la creación y la posterior puesta en marcha de INTERREG (1990), dirigida específicamente a mejorar la situación y fomentar la cooperación en las regiones fronterizas del interior de Europa, propiciando la emergencia de un nuevo marco europeo de la cooperación transfronteriza, así como la afluencia de cuantiosos recursos financieros hacia la frontera hispanolusa.

La Iniciativa Comunitaria INTERREG, por su propia naturaleza, favoreció que los diversos agentes —institucionales y no institucionales— de una y otra parte de la frontera se encontraran más a menudo y se pusieran de acuerdo sobre lo que era factible presentar a las convocatorias de financiación de proyectos de cooperación, originando lo que algunos estudiosos denominan una “cooperación a dos niveles”: uno vertical, el cual implica una cooperación entre las diferentes escalas de gobierno (europea, estatal, regional, local) y otro horizontal entre diversos actores de ambos lados de la frontera, para tratar de solventar los problemas comunes, estableciendo, en algunos casos, estructuras de cooperación conjuntas.

La cooperación de segunda generación se centró, esencialmente, en desarrollar acciones de cooperación transfronteriza que implicaban la participación directa y/o indirecta de las instituciones públicas y de diversos agentes (públicos y/o privados) de una y otra parte de una frontera política a diferentes niveles: local, comarcal, provincial, regional, nacional y/o europeo, bien a título individual o de manera concertada; propiciando el desarrollo de una «sympoliteia informal» en la que las entidades locales y regionales desempeñaron, por primera vez, un papel que nunca antes habían tenido, dando pie a una «estatalidad abierta» que favoreció la colaboración entre distintas administraciones, al menos al nivel de gestión.

Según algunos autores nos encontramos en los albores de la “gobernanza multinivel de las fronteras”, promovida y auspiciada especialmente por el Consejo Europeo y por la Comisión Europea; aunque en realidad sigue siendo una cooperación de arriba abajo en la que la participación efectiva de las poblaciones locales y regionales es relativa y no está exenta de conflictos, especialmente jurídicos y administrativos, relacionados con la distribución de competencias y la gestión transfronteriza de los recursos.

La puesta en marcha de esta cooperación transfronteriza de segunda generación se topó con cierto rechazo por parte de las autoridades de los respectivos gobiernos centrales, quienes no estaban habituadas a este tipo de planteamientos, al considerar la cooperación transfronteriza dentro del ámbito reservado de las Relaciones Internacionales y, por tanto, como competencia exclusiva de los gobiernos nacionales.

Los representantes locales hablaban un lenguaje diferente y defendían intereses distintos a los de los políticos de la administración central de los respectivos Estados, lo cual dificultaba considerablemente el entendimiento entre todos ellos, generando un conflicto de atribuciones competenciales y otro adicional de legitimación. Las raíces de dicho conflicto no estaban vinculadas tanto con la cuestión del reparto de competencias entre autoridades de un mismo estado como con las dificultades de relación e interacción entre entidades jurídicas de Estados diferentes en varios niveles, generando una disfuncionalidad estructural, de naturaleza político administrativa que entorpecía constantemente las acciones de diseño y la gestión de los programas de cooperación transfronteriza de segunda generación.

Con el fin de resolver o de paliar al menos estas dificultades, aprovechando la abundante disponibilidad de fondos y de voluntades políticas favorables, se elaboró un Tratado bilateral para reglamentar la cooperación transfronteriza entre

España y Portugal, ajustado al Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Comunidades o Autoridades Territoriales (Tratado de Madrid). Dicho Tratado se inspiró en el Tratado hispanofrancés de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, también conocido como el Tratado de Bayona.

El Tratado Bilateral entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, también conocido como el Tratado de Valencia se firmó el día 3 de octubre de 2002 y entró en vigor el 30 de enero de 2004. Dicho Tratado configuró un nuevo marco legal para el desarrollo de la cooperación transfronteriza hispanoportuguesa, estableciendo una base jurídica sólida a la que se han acogido todas las regiones fronterizas adaptando al efecto sus protocolos de cooperación.

Este Tratado reguló el objeto y el ámbito territorial de aplicación de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal, el régimen jurídico, los contenidos y el Derecho aplicable a los convenios de cooperación transfronteriza y la composición de la Comisión Hispano Portuguesa de seguimiento del Tratado, diferenciando los organismos de cooperación sin personalidad jurídica: Comunidades de Trabajo y Grupos de Trabajo (España), Asociaciones de Derecho Público y Empresas Intermunicipales (Portugal) de los organismos de cooperación con personalidad jurídica: Consorcios (España); además de delimitar el ámbito funcional de todos ellos.

Al amparo del Tratado de Valencia se crearon una multitud de acuerdos y de asociaciones transfronterizas entre agentes públicos de uno y otro lado de La Raya. Hasta octubre de 2016 se habían acogido al Tratado un total de treinta Convenios: quince firmados entre administraciones locales; catorce entre administraciones regionales y solo uno de carácter mixto; siendo en su inmensa mayoría convenios para el establecimiento de un marco general de colaboración (27 de 30) mediante la creación de organismos de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica (21 de 30).

Entre esta asombrosa proliferación de nuevas entidades de cooperación transfronteriza de segunda generación destaca la figura de las Comunidades de Trabajo, cuyo ejemplo más elaborado y estudiado es la Comunidad de Trabajo de Galicia Norte de Portugal. A esta primera Comunidad de Trabajo le siguieron otras en los años siguientes hasta completar todo el mosaico pluriregional de la frontera. Generalmente, fue en el seno de estas Comunidades de Trabajo donde se diseñaron los primeros programas conjuntos de intervención por las comisiones

mixtas de cooperación, conformando nuevos espacios de encuentro e interacción entre agentes subestatales de ambas partes de la frontera; fue ahí, en la interacción que generaron estas Comisiones donde se fraguó una incipiente gobernanza transfronteriza de carácter interinstitucional que conforma, a nuestro parecer, buena parte de la esencia y la singularidad de la cooperación transfronteriza de segunda generación.

El Tratado de Valencia propició además el surgimiento de numerosas Asociaciones Transfronterizas de Municipios que trabajaban bien en paralelo bien en conjunción con las Comunidades de Trabajo. En el contexto de la frontera luso española, el ejemplo más conocido y consolidado de estas nuevas Asociaciones Transfronterizas surgidas al amparo de los Tratados y los Fondos de la Cooperación fue una Asociación intermunicipal asentada entre Galicia y el Norte de Portugal: o Eixo Atlántico. Dicha entidad confiere a la cooperación una dimensión que desborda lo transfronterizo en favor de lo interregional, constituyendo un prematuro y singular ejemplo de cooperación transfronteriza de tercera generación.

Aparte de las entidades mencionadas, durante la cooperación de segunda generación, en el contexto de las regiones del interior de la frontera luso española se desarrolló otra importante figura e instrumento de cooperación transfronteriza, nos referimos en particular a los Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas. En el ámbito de las relaciones institucionales, el objetivo primordial de los Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas es favorecer la interacción entre las administraciones locales y regionales de ambos lados de la frontera, con el fin de facilitar la cooperación transfronteriza a nivel subestatal, tratando de amortiguar las dificultades derivadas de la diferente distribución de competencias a nivel local, regional y nacional. Una labor de embrague y de gobernanza multinivel difícil e imprescindible para desarrollar una cooperación transfronteriza de tercera generación.

#### Cooperación transfronteriza de tercera generación

La nueva programación de los Fondos Estructurales para el periodo 2007-2013 otorgó a la cooperación entre estados miembros una mayor entidad e importancia, al integrarla dentro de un nuevo Objetivo Comunitario: la Cooperación Territorial Europea; diferenciando la cooperación transfronteriza entre regiones adyacentes a las fronteras terrestres y marítimas de dos o más estados miembros o al menos de un estado miembro y de un país tercero, de la cooperación transnacional, en la que colaboran socios nacionales, regionales y locales de dos o más países y de la cooperación interregional, centrada en el intercambio de experiencias, la

identificación de buenas prácticas de cooperación y el análisis de tendencias sobre la cohesión territorial en Europa. La política europea de desarrollo regional ha pasado, al mismo tiempo, de estar centrada en la creación de infraestructuras físicas a ser una política orientada a la inversión que promueve la creación de empleo y el crecimiento a largo plazo, en consonancia con los objetivos de la Agenda para el Crecimiento de Europa 2020. La Reforma de los Fondos Estructurales de 2013 amplió la financiación del FEDER a las actuaciones desarrolladas en las regiones fronterizas de Europa, con el fin de atender las dificultades especiales que experimentan dichas regiones y de apoyar su desarrollo sostenible. Adicionalmente se crearon nuevos e importantes instrumentos de gestión descentralizada. Sobre estas bases se desplegó la cooperación transfronteriza de tercera generación.

El inicio de la cooperación transfronteriza de tercera generación en la frontera luso española coincide con la puesta en marcha del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (POCTEP) y con la creación de un singular instrumento de cooperación transfronteriza: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

El Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (2007-2013) representó un salto cualitativo, tanto respecto a la estrategia como a las formas de la cooperación. La Iniciativa Comunitaria INTERREG se transformó en un Programa específico para el Desarrollo de la Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal, asentado en una estructura organizacional compleja de representación y gestión compartida, en la que se trató de involucrar, de una manera más efectiva, a los agentes públicos y privados en la cooperación para el desarrollo sostenible de la Frontera.

El impacto y los resultados de INTERREG en la frontera hispanolusa han sido en general positivos, aunque disímiles y en algunos casos contraproducentes. Durante sus tres primeras fases de implementación (1990-2006), INTERREG fomentó el conocimiento sobre la frontera y la creación de múltiples infraestructuras, propiciando la descentralización y la colaboración interinstitucional, sobre todo a nivel regional y local, así como una mayor integración social y territorial de las regiones fronterizas, poniendo de manifiesto, al mismo tiempo, las dificultades de dicha cooperación, así como la falta de instrumentos adecuados para llevarla a cabo. Para tratar de paliar esta situación y corregir, al menos parcialmente, los efectos no deseados de la cooperación transfronteriza, la Comisión Europea y el Consejo Europeo incentivaron una cooperación territorial diversificada y ampliada,

recurriendo a figuras emblemáticas de la cooperación en Europa como son las Eurorregiones y a la implementación de nuevas estructuras e instrumentos de cooperación, tales como las Agrupaciones Europeas de Interés Económico o las más recientes AECT.

Las AECT se gestaron en los debates que siguieron a la aprobación del Convenio Marco de Madrid por el Consejo de Europa, animados por la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) y otras instituciones europeas (Comisión Europea, Parlamento Europeo y Comité de las Regiones) con el fin de disponer de un instrumento jurídico de Derecho Público “que permitiera una cierta profundidad política, administrativa e institucional de los procesos de cooperación transfronteriza descentralizada”. Durante este proceso, en el que participaron activamente las regiones fronterizas y transfronterizas europeas se generaron importantes fricciones en torno a las competencias, constituyéndose como un espacio singular de lucha simbólica en el actual proceso de construcción de Europa que se decantó a favor de los intereses de las regiones fronterizas y transfronterizas y condujo a la aprobación del Reglamento de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT).

Fue en torno a estas figuras relevantes, especialmente a las AECT donde se desarrolló y se sigue desarrollando una cooperación más estructurada, aunque con las limitaciones derivadas de la interpretación que hagan de ella los respectivos Derechos nacionales. Con la reforma del marco legal de las AECT, en 2013, se simplificó su proceso de constitución y se ampliaron sus funciones, dotándola de una mayor seguridad jurídica y abriendo la posibilidad de participación en la misma de empresas privadas y de entidades externas ubicadas en países no miembros de la UE o en territorios ultramarinos. A día de hoy, el éxito de esta nueva figura de la cooperación transfronteriza es más que evidente

Las tradicionales funciones mejoradas en base a la experiencia acumulada, junto con las nuevas oportunidades que confiere el Reglamento General y de la Cooperación Territorial Europea para las AECT, referidas a la ejecución de actividades de Política Regional: nos permiten vislumbrar una nueva generación de AECT tanto desde el punto de vista legal como desde el operativo; las cuales parecen estar llamadas a jugar un papel muy relevante dentro de las Políticas de Cohesión y Desarrollo Territorial junto con los Nuevos Espacios e Instrumentos de Cooperación, las Estrategias Macrorregionales y las Agencias Especializadas.

La proliferación de este original instrumento de cooperación y gestión descentralizada (AECT) ha conformado un complejo entramado de redes y

experiencias transfronterizas, localizadas principalmente en Europa Central y Suroccidental. Dicha red se superpone a otras ya existentes o en proceso de constitución, lo que enmaraña, aún más, el entramado de la cooperación. Este impresionante desarrollo institucional de la cooperación territorial en Europa se ha visto acompañado además por nuevas formas de gobernanza multinivel en las fronteras.

En el contexto de la frontera hispanolusa, los ejemplos más sobresalientes de estas nuevas formas de hacer cooperación se localizan, una vez más, en la zona norte, en el área de Galicia Norte de Portugal; aunque estas figuras se van expandiendo progresivamente a otras áreas de dicha frontera. Para algunos, esta cooperación transfronteriza descentralizada representa una nueva institucionalidad de cooperación informal e inmaterial, caracterizada por la proximidad, la diversidad y la flexibilidad que permite crear identidad y pertenencia común a una estructura de cooperación transfronteriza formal-informal y que puede hacer evolucionar la cooperación hacia otro modelo, sin llegar a suplantar a las respectivas identidades locales y nacionales. Sin embargo, a pesar de los innumerables proyectos realizados, de las complejas estructuras de cooperación creadas, de las múltiples inversiones realizadas, generalmente persiste, en casi todas partes, una distancia considerable entre la cooperación transfronteriza institucional y la sociedad civil residente en las inmediaciones de La Raya.

Este singular fenómeno de distanciamiento entre las políticas implementadas por la Unión Europea y los problemas e intereses de su ciudadanía no parece ser exclusivo de esta frontera, sino que es, por el contrario, un fenómeno generalizado y preocupante para el futuro de Europa. Dicho fenómeno estriba en la disyuntiva entre trabajar para tratar de unir a los estados y trabajar para unir a los ciudadanos; dilema que nos remite, en última instancia, a la sustancial y quizá inconmensurable diferencia entre la cooperación institucional y la cooperación tradicional. La conjunción sinérgica entre ambas constituye la asignatura pendiente de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal; un gran reto o desafío que tenemos que enfrentar reflexivamente, de cara al futuro.

Para finalizar, hacemos un resumen de los instrumentos creados en cada fase de cooperación transfronteriza luso-española, así como una definición de algunas de sus características principales.

Primera generación 1977-1990:

Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de (1977)



Tratado de Madrid (1980)

Cumbres Ibéricas: Sintra, 1983; Alcántara, 1985; Guimarães, 1986; Madrid, 1987; Doñana, 1988 y Lisboa (1988)

Primer Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (1986-1990) Mercado carácter centralista: estatalidad cerrada

Integrada en las políticas de Relaciones Internacionales

Mercado carácter formal y legalista

Protagonismo de los estados

Baja participación de los entes subnacionales

Segunda generación 1991-2006:

Primera Reforma de los Fondos Estructurales (1988)

Iniciativa Comunitaria INTERREG (1990-2006)

Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de Extremadura, Región Centro, Alentejo

Cumbre Ibérica (Salamanca, 2000)

Tratado de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (Valencia, 2002)  
Cooperación transfronteriza subsidiada

Estatalidad abierta: proliferación de acuerdos, comisiones, convenios, entidades, instrumentos, formas e iniciativas de cooperación transfronteriza

Predominio de la cooperación institucional entre entidades públicas a diferentes niveles: nacional, regional, local

Dificultades de relación entre entidades jurídicas y administrativas diferentes de diferentes estados

Disfuncionalidad estructural de la cooperación

Tercera generación:

2007- Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (POCTEP) (2007-2013)

Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) (2006):

Segunda Reforma de los Fondos Estructurales (2013) Integración de la cooperación transfronteriza en los Programas de Cooperación Territorial europea

Ampliación y diversificación de la cooperación

Puesta en marcha de las Estrategias Macrorregionales

Estructura organizacional compleja de representación y gestión compartidas

Surgimiento de nuevas y viejas formas de cooperación y de gobernanza multinivel en la frontera:

Eurorregiones (Galicia, Norte de Portugal, 2008; Zas Net, 2009; EUROACE, 2009)

Eurociudades (Chaves, Verín, 2008; Elvas, Badajoz, Campomaior, 2018; Guadiana, Ayamonte, Castro Marín, 2018; Vilar Formoso, Fuentes de Oñoro, 2019)

Conclusiones

Quizá, la primera y más relevante conclusión que se deriva de este trabajo sea la constatación de la diferencia y el distanciamiento entre dos formas de cooperación transfronteriza en la frontera luso española; nos referimos evidentemente a la cooperación tradicional y a la cooperación institucional. La persistencia de esta diferencia distante nos lleva a suponer la existencia de una cierta inconmensurabilidad entre ambas, a pesar de algunos ejemplos elocuentes de confluencia sinérgica y enriquecedora entre ellas, presentes en esta frontera; los cuales constituyen lamentablemente una excepción, al menos hasta el momento presente.

La cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal, tal como la entendemos aquí, cuenta ya con más de cuarenta años de historia. Dicha cooperación se inició a mediados de los años setenta del siglo XX como parte de las políticas de apertura y acercamiento entre ambos países ibéricos, durante la etapa final de sus respectivas dictaduras. Esta cooperación, en sus comienzos, estuvo impulsada directamente por los gobiernos centrales sin la participación de otros entes subnacionales ni la sociedad civil, quienes se fueron incorporando paulatinamente a dicho proceso en la década de los años ochenta.

La integración de España y Portugal en la Comunidad Económica Europea (1986), coincidiendo con la adopción del Acta Única Europea (1987), la Reforma de los Fondos Estructurales (1988) y la puesta en marcha de INTERREG (1990) produjo un impacto decisivo en las relaciones transfronterizas, auspiciadas y financiadas por Europa en el marco de sus políticas de desarrollo regional e integración territorial.

La afluencia de cuantiosos recursos financieros para el desarrollo y la integración de las regiones problema, muchas de ellas transfronterizas, canalizados especialmente a través del FEDER y de la Iniciativa Comunitaria INTERREG, posibilitó el nacimiento de una cooperación transfronteriza de segunda generación. Esta clara dependencia de los fondos europeos nos permite entender la singular naturaleza de la cooperación transfronteriza institucional en la frontera hispanolusa y definirla, en buena medida, como un desarrollo transfronterizo subsidiado, cuyo futuro se presenta sumamente incierto.

En el contexto de la frontera luso española dicha cooperación ha evolucionado desde la planificación desde arriba hacia una intervención desde abajo mediante una cesión progresiva de competencias y de protagonismo de los estados a los entes subnacionales, al tiempo que se han diversificado los agentes (actores) de la cooperación, las actuaciones, las estructuras de gestión y los instrumentos de intervención. En consonancia con una tendencia general, a nivel europeo, dicho proceso parece encaminarse hacia una cooperación de tercera generación basada en la puesta en valor de los recursos endógenos de manera sostenible, el trabajo en red, la apertura al exterior, la gestión compartida y la participación social, en la que la sociedad civil parece estar llamada a desempeñar un papel más relevante, incluso de liderazgo, con el respaldo institucional.

El análisis del marco legal normativo de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal denota un claro avance de la legislación europea en base a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en espacios de poder —como las fronteras o las Relaciones Internacionales— reservados tradicionalmente como competencia exclusiva de los Estados. Actualmente, la disputa simbólica y real subyacente, entre entidades supranacionales y nacionales, sobre la fuente de legitimación para reglamentar las relaciones territoriales dentro de la Unión Europea parece decantarse a favor de ésta última, con la aquiescencia, más o menos explícita, de los respectivos Estados; aunque este proceso de transferencia de legitimidad no es determinista y puede ser reversible.

Para construir una cooperación sólida y proyectada al futuro, una cooperación transfronteriza de cuarta generación será preciso aunar voluntades, crear verdaderas estructuras de gestión compartida, no simulacros, desbrozar amplios espacios de encuentro entre las autoridades, los técnicos y la gente corriente, trabajar con una perspectiva a medio y largo plazo sobre los aspectos intangibles de la cooperación, implicar a la población en general, especialmente a los más jóvenes y desarrollar, en definitiva, su dimensión lúdica y humana mediante una

cooperación con rostro humano. Esta cooperación transfronteriza debería ser capaz de lograr que todos nos sintamos involucrados y participemos en ella; en este sentido, no estaría de más recordar lo que ya nos sugería Manuel Bento Rosado en 1996 acerca de la importancia de la implicación directa y la participación efectiva de la ciudadanía en la cooperación transfronteriza.

Tampoco estaría de más recordar aquí lo que tenía en mente uno de los principales artífices del proyecto original para la construcción de Europa (Jean Monnet), el cual pretendía “no tanto coaligar estados sino unir a los hombres”; para ello nos harán falta, junto con los recursos materiales, grandes dosis de entendimiento, de curiosidad, de convicción y de buena voluntad para superar con éxito esta apuesta trascendental para el futuro, no solo de Europa. En este sentido, la cooperación tradicional que se viene haciendo de manera natural desde tiempos inmemoriales, por los habitantes de La Raya y de otras muchas fronteras, debería servirnos de inspiración para encontrar e imitar maneras singulares de hacer una cooperación más cercana, actualiza constantemente, construida sobre las diferencias las y complementariedades que nos caracterizan.

### **Eurorregiones y cooperación transfronteriza.-**

El artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) Unión Europea, 2007 sitúa a las áreas transfronterizas dentro del objetivo de la cohesión económica, social y territorial, prestándoles especial atención junto con las zonas rurales, las de montaña o las de baja densidad. En ocasiones, el territorio transfronterizo incluye esas otras regiones con “desventajas naturales o demográficas graves y permanentes”, configurando una periferia interna de la Unión Europea y una importante área desfavorecida en el seno del Estado miembro correspondiente.

El incremento de los fondos europeos con importantes partidas para la cohesión regional, especialmente en su aspecto territorial, así como los dos grandes objetivos de la digitalización y de la transición ecológica constituyen oportunidades de mejora en los servicios públicos, las comunicaciones o en el empleo, y de desarrollo de sectores económicos basados en la innovación.

Una de las primeras cuestiones de interés es la delimitación del concepto de eurorregión en relación con otras figuras como, por ejemplo, las comunidades de trabajo en el ámbito de la cooperación transfronteriza; Y para ello conviene recordar cuál es el origen y la motivación de su existencia.

Aun cuando aparece claramente vinculada a la política regional de la Unión Europea, sus bases las establece el Consejo de Europa a través del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza de las entidades o autoridades territoriales Madrid, 1980, así como de sus protocolos adicionales<sup>1</sup> y de la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 1985). Constituyen estructuras complementarias, que se han ido diseñando a partir, también, de las limitaciones de una y otra. Al no ser excluyentes, amplían el abanico de posibilidades de cooperación Martínez Pérez, 2010.

La institucionalización de esta cooperación la realiza la Unión Europea a través de la financiación, primero con la iniciativa Interreg y después con el programa. Aunque ya existían eurorregiones y comunidades de trabajo que se apoyaban en el convenio-marco del Consejo de Europa, la creación en 2006 de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) supone un importante salto cualitativo, pasando de una cooperación de concertación y voluntarista a una cooperación sometida al derecho y, por tanto, con compromisos jurídicos. El Comité Europeo de las Regiones registra, en enero de 2022, setenta y nueve AECT activas, recogándose las correspondientes a las fronteras españolas con Francia y Portugal:

<b>Denominación</b>	<b>Miembros</b>	<b>Fecha de registro</b>
Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia – Norte de Portugal (GNP AECT)	ES/PT	23/10/2008
Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro (Duero-Douro)	ES/PT	21/03/2009
GECT Pyrénées-Méditerranée/AECT Pirineos Mediterráneo/AECT Pirineus Mediterrània	FR/ES	25/08/2009
Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial ZASNET, AECT (ZASNET)	PT/ES	19/03/2010
Agrupació Europea de Cooperació Territorial Hospital de la Cerdanya (AECT HC)	ES/FR	26/04/2010

Denominación	Miembros	Fecha de registro
GECT Pirineus – Cerdanya/AECT Pirineus – Cerdanya	FR/ES	22/09/2011
GECT Eurorégion Nouvelle Aquitaine -Euskadi – Navarre	FR/ES	12/12/2011
<p>Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurocidade Chaves-Verín (Eurocidade Chaves-Verín, AECT)</p> <p>Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Eurocidade Chaves-Verín (Eurocidade Chaves-Verín, AECT)</p> <p>European Grouping of Territorial Cooperation Eurocity of Chaves-Verín (Eurocity of Chaves-Verín, EGTC)</p>	ES/PT	17/07/2013
Agrupación Europea de Cooperación Territorial Faja Pirítica Ibérica (AECT Faja Pirítica Ibérica)	ES/PT	14/10/2014
<p>GECT Pays d'Art et d'Histoire Transfrontalier Les Vallées Catalanes du Tech et du Ter/AECT País d'Art i d'Història Transfronterer Les Valls Catalanes del Tec i del Ter/AECT País de Arte e Historia Transfronterizo Los Valles Catalanes del Tec y del Ter (GECT PAHT)</p>	FR/ES	28/01/2015
<p>Agrupación Europea de Cooperación Territorial León-Bragança/Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial León-Bragança (AECT León-Bragança)</p>	ES/PT	29/12/2015
EGTC EUROCIUDAD DEL GUADIANA	ES/PT	07/02/2018

Denominación	Miembros	Fecha de registro
EGTC RIO MINHO	PT/ES	20/02/2018
EGTC Pirineos Pyrénées	ES/FR	19/10/2020

La cooperación transfronteriza, y como parte de ella las eurorregiones, constituye un ámbito en el que conviven tanto dificultades –vinculadas al propio hecho fronterizo– para su propio desarrollo, como grandes posibilidades para la resiliencia. La gestión de ambas marcará la trayectoria de las regiones fronterizas en los próximos años.

Los principales problemas –y no son nuevos– se refieren tanto a cuestiones jurídicas relacionadas con la gobernanza a ambos lados de la frontera, como a diferencias históricas y socioeconómicas que determinan las características de los territorios fronterizos. Diferentes legislaciones o aplicaciones de la norma comunitaria, procesos administrativos y grados de digitalización de la administración pública distintos, aproximaciones diversas al mismo hecho laboral, económico o educativo dificultan unas relaciones que deberían ser fluidas cuando ya existe un marco de cooperación transfronterizo. A todo ello se ha unido la pandemia de la covid-19, con formas distintas de abordarla y recuperando unas fronteras ya “desaparecidas” con Schengen.

Primero, el cierre estricto de las fronteras tras la declaración de la pandemia y, posteriormente, las restricciones de acceso vinculadas a la expansión de las sucesivas olas han tenido importantes impactos en las regiones fronterizas que, en diferente grado, han afectado fundamentalmente a las comunidades transfronterizas y a las economías locales. Entre los problemas que se originaron podemos destacar los siguientes: a) la movilidad en general, puesto que aumentaron los controles y se redujo el número de puntos de cruce. A ello hay que añadirle descoordinación en la fase posterior al cierre; b) los trabajadores transfronterizos se vieron afectados tanto por la falta de turistas como por la pérdida de sus empleos. El recurso al teletrabajo conllevó problemas con la seguridad y la regulación fiscal, hasta que se consiguieron regular exenciones mediante acuerdos de teletrabajo entre los países afectados; c) los usuarios de servicios públicos transfronterizos no pudieron utilizar el transporte público ni

acceder a los hospitales o a los centros educativos, por la distinta política llevada a cabo a ambos lados de las fronteras. La excepción fueron los pacientes covid acogidos en hospitales del país vecino y, en algunos casos, el buen funcionamiento de los centros de información transfronteriza; d) el comercio minorista y las actividades turísticas fueron los sectores económicos más afectados; e) las actividades socioculturales, la vida familiar e incluso los lazos de confianza y de solidaridad, reforzados durante años, se vieron afectados.

La Comisión Europea reconoce en un informe sobre las regiones transfronterizas que “la crisis ha demostrado que el grado de resiliencia de las zonas fronterizas depende en gran medida de la estructura institucional y del nivel de preparación, que, a menudo, se diseña y decide a escala nacional”. Estas conclusiones se unen a las ya realizadas por la Comisión tres años antes en las que, además de recordar los principales méritos del programa Interreg aumentando la confianza, incrementando la conectividad y mejorando el medio ambiente, la salud y el crecimiento económico, examina las dificultades persistentes en el ámbito transfronterizo, para las que plantea una especie de hoja de ruta. Los hitos principales marcados son –junto con el análisis y recogida tanto de dichas dificultades como de buenas prácticas en todas las fronteras– la intensificación de la cooperación y de los intercambios, la mejora del proceso legislativo, el desarrollo de una administración pública transfronteriza, la disponibilidad de información y asistencia, el apoyo al empleo transfronterizo, la promoción del multilingüismo, la accesibilidad, el fomento de centros de asistencia sanitaria comunes, y la consideración del marco jurídico y financiero de cooperación transfronteriza.

Por lo que respecta a las fronteras españolas con Francia y Portugal, se han detectado varios problemas, que están relacionados con cuestiones de medio ambiente, transporte, mercado laboral y educación, seguridad social, y políticas de planificación y de servicios públicos. Sobre esto último se publicó un dictamen del Comité Europeo de las Regiones en el que, entre varias cuestiones, se hacía hincapié en la necesidad de asignar más recursos a las regiones fronterizas, involucrando a los gobiernos nacionales y a las autoridades regionales y locales, tanto en términos de financiación como de gestión. También se plantea la necesidad de establecer “un nivel mínimo básico de cooperación transfronteriza que se mantenga incluso en tiempos de crisis para asegurar la prestación de servicios públicos transfronterizos, especialmente los relacionados con la gestión de crisis”, y puntos de contacto transfronterizo permanentes que “coordinen la aplicación de la legislación de la Unión Europea y trabajen en favor de la eliminación sistemática de los obstáculos en las fronteras”. En el caso de la frontera con

Portugal, los problemas afectan más a su totalidad, por la mayor diferencia entre las administraciones de ambos países, aunque fallan especialmente la coordinación de servicios de emergencia, en el caso de Castilla y León, y de transporte, en el caso de Galicia.

Junto a estos problemas de divergencia en la legislación y en el modelo administrativo, encontramos trayectorias socioeconómicas distintas, que también dificultan la cooperación y el aprovechamiento pleno de las inversiones realizadas.

Siguiendo a varios autores, se pueden considerar una serie de amenazas y debilidades que, aunque referidas a la raya luso-andaluza, podría extenderse a su totalidad: 1) la dispar gobernanza y marco institucional a un lado y a otro de la frontera, que no termina de converger; 2) la exigua demografía, para colmo envejecida, y su débil sistema urbano, donde ejercen mayor poder las capitales regionales, como Sevilla, y las estatales, como Lisboa; 3) las políticas de desarrollo que, extendidas sobre un espacio demasiado amplio, diluyen su efecto sobre la verdadera frontera; 4) la dependencia de los fondos comunitarios para que puedan activarse proyectos y para que se mantengan las propias estructuras públicas nacidas al amparo de estas políticas de cooperación; 5) la debilidad de la cooperación privada, que no debe confundirse con la libre circulación de personas y actividades económicas a un lado y a otro de la frontera; y 6) los diferentes marcos territoriales, institucionales e históricos.

Frente a las dificultades anteriores, la idea de resiliencia parece perfilar una vía de crecimiento y de recuperación. El concepto aplicado a la economía regional procede de otros campos, como la psicología, la ingeniería o la ecología, cuyas definiciones vinculan la resiliencia a tres conceptos: recuperación, absorción y adaptación, y recuerdan que es un proceso complejo que admite varias combinaciones de cambios y continuidades, tal y como se muestra en la figura siguiente.

La resiliencia que hemos definido podría apoyarse en las oportunidades para el desarrollo y la cohesión, que vienen de la mano tanto de la Agenda Territorial Europea 2030 –uno de los documentos clave para la cohesión territorial a escala subestatal–, como de la financiación nacional y, sobre todo, europea. El VIII Informe sobre la cohesión subraya que, a finales de 2020, ya se habían alcanzado muchos de los objetivos que Interreg planteaba para 2023, pero que, sin embargo, es preciso reforzarlos y continuar trabajando fundamentalmente en innovación, formación y movilidad.

Las nuevas formas de gobernanza son fundamentales para integrar a las autoridades locales y regionales, favoreciendo sinergias y el desarrollo de la competitividad. Es la idea que subyace en la Agenda Territorial Europea 2030 (ATE2030), que, aprobada el 1 de diciembre de 2020, enlaza con el objetivo de la cohesión territorial y se apoya tanto en los documentos previos de ordenación territorial como en la Nueva Carta de Leipzig (2020) y en el Pacto Verde Europeo (2019). Con el objetivo de hacer frente a los grandes retos actuales, el documento incide en dos cuestiones básicas: el reconocimiento de las diferencias territoriales, y la necesidad de cooperación y coordinación. Plantea, para ello, dos ejes principales: una Europa justa –vinculada a la política de cohesión–, basada en un desarrollo equilibrado mediante el desarrollo funcional y en la integración a través de las fronteras; y una Europa verde, como respuesta a la necesidad de un desarrollo sostenible y frente al cambio climático.

Los Fondos europeos constituyen el principal instrumento de financiación para la puesta en marcha de proyectos que articulen tanto el desarrollo económico como la cohesión social y territorial de estas regiones. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional financia los programas de cooperación en las tres ramas en que se divide Interreg: A) Cooperación transfronteriza, cuyo fin, según el art. 3 del Reglamento 2021/1059, es “promover el desarrollo regional integrado y armonioso entre regiones fronterizas terrestres y marítimas vecinas”; B) Cooperación transnacional, C) Cooperación interregional. Para el periodo 2021-2027, se ha añadido una cuarta rama dedicada a las regiones ultraperiféricas y que, en cuanto a España se refiere, incluye un programa transfronterizo Azores-Madeira-Islands Canarias. Aunque el ámbito de las eurorregiones se corresponde con Interreg A, es decir, con la cooperación transfronteriza, resulta evidente que la financiación de las secciones transnacional e interregional repercutirá indirectamente, también, en las regiones transfronterizas y en las estructuras establecidas para gestionar los proyectos.

Para el caso concreto de las fronteras españolas, POCTEP cuenta con partidas importantes en protección del medio ambiente y eficiencia de recursos, investigación e innovación, competitividad de las PYMES, y adaptación al cambio climático y prevención de riesgos. El programa con Portugal incluye, también, una partida elevada para la Administración pública eficiente.

El programa de la Comisión Europea INTERREG VI aprobado para el periodo de programación 2021-2027, en aplicación del Reglamento (UE) 2021/1060 Europa, Parlamento y Europa, Consejo, 2021b, incorpora los cinco objetivos políticos del nuevo marco financiero recogidos en el artículo 5.1:

- a) una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones;
- b) una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible;
- c) una Europa más conectada, mejorando la movilidad;
- d) una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales;
- e) una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales [...].

A ello suma dos nuevos objetivos específicos:

- 1) Objetivo específico Interreg 1: una mejor gobernanza de cooperación. Incluye la mejora de la capacidad institucional de las administraciones públicas, la resolución de los obstáculos legales y administrativos de las regiones fronterizas, la promoción de la democracia sostenible y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los ciudadanos
- 2) Objetivo específico Interreg 2: una Europa más segura. Hace referencia a las actuaciones en los ámbitos de la gestión del cruce de fronteras, de la movilidad y de la gestión de la migración, incluida la protección y la integración económica y social de los nacionales de terceros países. Así mismo, aborda el apoyo al empleo y las medidas del mercado laboral, como mejorar el acceso al empleo, fomentar el aprendizaje permanente, promover el equilibrio de género y fomentar la igualdad de oportunidades.

Según la Decisión de Ejecución (UE) 2022/74 Europa, Comisión, 2022a, la cuantía que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) destina al programa Interreg VI-A asciende a 6.115.505.509 euros, de los que el POCTEP tiene asignados 320.622.726 euros y el POCTEFA, 243.079.964 euros. Se puede observar la inclusión de territorios que no están directamente vinculados al hecho fronterizo y que, en ocasiones –especialmente en el caso español–, cuentan con ciudades grandes o núcleos económicos importantes que distorsionan, en alguna medida, la percepción de los problemas fronterizos.

A la financiación específica destinada a la cooperación transfronteriza, y en el contexto del objetivo de resiliencia tanto a nivel europeo como nacional, habría que mencionar los fondos procedentes del Next Generation EU, que pueden contribuir, precisamente, a crear sinergias en las regiones más próximas a la frontera. Aunque las regiones implicadas puedan aportar proyectos, se precisa una intervención de los gobiernos estatales con vocación real de favorecer el desarrollo transfronterizo. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021) incluye un apartado dedicado a los proyectos transfronterizos, en el que se hace referencia a los acuerdos y compromisos con Portugal y Francia para establecer iniciativas transnacionales con efectos externos positivos. La Cumbre de Guarda, celebrada en octubre de 2020 entre España y Portugal, además de establecer planes comunes sobre digitalización, energía y transición ecológica, como prolongación de los proyectos incluidos en el Convenio de Albufeira (1998), aprobó la Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo España-Portugal. El documento recoge una serie de proyectos con el objetivo común de luchar contra la despoblación y de reforzar la cohesión territorial: el Estatuto del Trabajador Transfronterizo, la movilidad para menores en eurociudades y eurorregiones, la mejora de la coordinación de los servicios 112 en la frontera, la conectividad en la zona transfronteriza, el turismo sostenible con la iniciativa Fortalezas de Frontera, los proyectos culturales transfronterizos, la educación y la formación en la frontera, o la recuperación sostenible e inclusiva de aldeas en despoblación. Algunos de estos proyectos parecen responder a los problemas ya mencionados y que se habían identificado en esta frontera. A todo esto hay que añadirle la posibilidad de articular mecanismos en los planes de recuperación para garantizar el impacto transformador a largo plazo de las inversiones.

#### Reflexiones sobre el futuro de las Eurorregiones

El análisis realizado nos lleva a recordar que las eurorregiones y la cooperación transfronteriza en general, con su proyecto de “disolver” las fronteras –físicas o culturales–, encajan perfectamente con los principios que rigen el proceso de construcción europea. Así, lo manifestó el Parlamento Europeo en una resolución de 2004, al considerar que “las eurorregiones han contribuido decisivamente a eliminar fronteras en Europa, a formar relaciones de buena vecindad, a aproximar a las personas de ambos lados de las fronteras y a destruir prejuicios, en particular a través de la cooperación transfronteriza de carácter local y regional”, y desempeñan importantes funciones como “punto de información y servicio a los ciudadanos, a las instituciones, a las instancias económicas y, a las entidades regionales y locales; centro de convergencia de estrategias, objetivos y valores comunes;

generatriz de soluciones a los problemas transfronterizos; y portavoz en todas las cuestiones transfronterizas”. Por tanto, como elemento fundamental de esa construcción europea, deberían desempeñar un papel más decisivo en el desarrollo de las regiones transfronterizas, para lo que indicamos a continuación algunas reflexiones:

- - La pandemia ha recuperado las fronteras, mostrando, aún más si cabe, las diferencias y trabas que todavía persisten para que sean un espacio no solo permeable, sino fundamentalmente «inexistente». A pesar de que han primado las decisiones nacionales en el cierre de las fronteras, también se han tomado medidas de urgencia relacionadas con la salud y con los trabajadores, que han demostrado la capacidad de las estructuras transfronterizas para gestionar la crisis. Los ciudadanos, que en un principio no fueron tenidos en cuenta en los cierres fronterizos, apoyan mayoritariamente la gestión local y regional. En este sentido, el modelo de las eurorregiones favorece una gobernanza territorial más cercana al ciudadano, haciendo efectivo el principio de subsidiariedad. A ello se refiere la Comisión Europea cuando afirma que “se les debe dar más libertad y flexibilidad para probar las ideas y las soluciones, y que sean capaces de desempeñar un papel más activo en su desarrollo, especialmente en la gestión, en el intercambio y en el diseño conjuntos de proyectos y servicios que beneficien a todas las personas que viven en territorios fronterizos”.
- - Las lecciones aprendidas de la crisis de la covid-19 deberían servir para establecer un nuevo marco en el que las eurorregiones tengan firmes posibilidades de consolidarse como nueva forma de gobernanza. Habría que establecer un marco en tres niveles. El primero de ellos se situaría en las propias regiones fronterizas (entendiendo autoridades locales y regionales), y consistiría en partir de las comunidades locales de cooperación transfronteriza y de sus necesidades, considerar áreas transfronterizas en lugar de fronteras, construir una realidad común y una confianza mutua, y seguir el camino marcado por las AECT. El siguiente nivel corresponde a una gobernanza multinivel en la que se reforzaría la cooperación de abajo-arriba, bilateral o multilateral, sin olvidar que hay cuestiones que deben resolverse desde el nivel nacional y sin perder de vista que las fronteras son diversas y complejas. Por último, el tercer nivel corresponde a la Unión Europea, en cuyas manos está la armonización de la gestión de crisis fronterizas, así como facilitar la profundización de la asociación en los tres niveles planteados.

- - Las eurorregiones constituyen una buena oportunidad de aunar sinergias, favoreciendo el crecimiento económico en áreas tradicionalmente periféricas y con dificultades geográficas y demográficas, tal como recuerda el TFUE (2007).
- - Son pieza clave de la cohesión y, por tanto, de la ordenación territorial, para la que la gestión eficiente de servicios y bienes públicos y privados es fundamental. No obstante, la extensión de las eurorregiones, en ocasiones vinculada al diseño de las áreas receptoras de fondos europeos, así como la existencia de grandes ciudades alejadas de la frontera, pueden crear nuevas periferias dentro del territorio transfronterizo.
- - La ausencia de definición oficial facilita que la eurorregión constituya un concepto flexible, adaptable a las circunstancias concretas de cada frontera y de su área limítrofe. Permite, sobre la base de la cooperación transfronteriza, atender a distintos intereses políticos, económicos y culturales. En este sentido, habría que considerar a las regiones no como territorios –políticos, económicos o de innovación– completamente cerrados, sino como aquéllos capaces de superponer espacios que respondan a la complejidad de los mismos.
- - La gran diversidad de los hechos fronterizos dificulta el diseño de una única línea de actuación, pero sí se pueden marcar algunos hitos imprescindibles:
  - o El diseño de las políticas debe realizarse a nivel regional y local, aunque con un fuerte respaldo del gobierno central. En este sentido, un modelo de gobierno descentralizado (o en todo caso de federalismo fiscal, donde los distintos niveles subcentrales tuvieran capacidad de gestionar parte de sus ingresos y gastos) sería lo más adecuado para responder a las necesidades concretas de territorios y ciudadanos.
  - o El objetivo de la resiliencia debería abordarse en un proceso de adaptación a las nuevas realidades derivadas de la pandemia, del Brexit o, en el contexto actual, de la guerra en Ucrania. Conservar lo que funciona e incorporar, con la ayuda de los fondos europeos, políticas que impliquen innovación y mayor competitividad.
  - o Es precisa una coordinación entre administraciones a ambos lados de la frontera, para lo que sería deseable la existencia de estructuras similares de gobernanza con capacidad de gestión. Sobre esa base institucional se pueden construir vínculos públicos y privados.

o Se trata no solo de fomentar las sinergias económicas –algo que, por supuesto, es muy importante–, sino también de reforzar los sentimientos de pertenencia. En muchos casos los ciudadanos fronterizos desconocen la existencia de las eurorregiones, o al menos no aprecian influencia alguna en su vida cotidiana. Es clave, por tanto, crear una comunidad fronteriza con conciencia de sus posibilidades para consolidar un espacio económico, cultural y social.

En última instancia, el futuro de las eurorregiones depende del apoyo de los Estados y de la Unión Europea.