

EL TRATADO HISPANO-PORTUGUÉS SOBRE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA TERRITORIAL

Marta Sobrido Prieto*

I. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA TERRITORIAL EN EUROPA. 1. El Consejo de Europa: reconocimiento y cobertura jurídica. 2. La actuación comunitaria: aliciente económico. 3. La cooperación transfronteriza como una modalidad de cooperación transeuropea. II. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA TERRITORIAL ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL. 1. La iniciativa comunitaria Interreg España-Portugal. 2. El tratado de Valencia. III. CONCLUSIONES.

En enero de 2004 entró en vigor el Tratado que en octubre de 2002 firmaron España y Portugal sobre la cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales (Tratado de Valencia)¹. De modo que desde principios de año las entidades e instancias territoriales españolas colindantes con Portugal cuentan, por lo que se refiere a la cooperación transfronteriza, con una cobertura parecida a la que desde febrero de 1997 disfrutaban las entidades territoriales españolas fronterizas con Francia (Tratado de Bayona)². Una conexión, la de los dos Tratados, que se explica por el hecho de que ambos vienen a completar, cada uno de ellos por lo que se refiere a una frontera distinta, un proceso iniciado en julio de 1990³; fecha en la que España se adhirió al Convenio marco del Consejo de Europa que sobre cooperación transfronteriza entre comunidades

* Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de A Coruña.

© Marta Sobrido Prieto. Todos los derechos reservados.

¹ El Tratado fue firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002 disponiéndose que entraría en vigor transcurridos seis meses desde la fecha de recepción de la última notificación por la que los Estados contratantes se comunicasen el cumplimiento de los trámites internos exigidos por el respectivo ordenamiento jurídico para la conclusión de Tratados internacionales. En cumplimiento de lo así dispuesto el Tratado entró en vigor el 30 de enero de 2004. Meses antes fue publicado oficialmente: *BOE* num. 219, de 12 de septiembre de 2003, p. 33937.

² Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales de 10 de marzo de 1995. *BOE* num. 59, de 10 de marzo de 1997, p. 7789.

³ España firmó el Convenio el 1 de octubre de 1986; lo ratificó el 24 de agosto de 1990 (instrumento de ratificación de 10 de julio de 1990. *BOE*, 16.10.90, p. 30270); y entró en vigor el 25 de noviembre de 1990.

o autoridades territoriales se había abierto a la firma diez años antes en Madrid (Convenio de Madrid)⁴.

Ciertamente, el Tratado de Valencia no va a suponer el punto de partida de la cooperación transfronteriza territorial hispano-portuguesa, pues ésta se viene desarrollando de manera intensa desde hace más de diez años, pero sí representa un paso importante. De modo que para valorar el alcance de este nuevo Tratado, parece conveniente conocer primero hasta donde se ha llegado sin él. Y sólo así entenderemos por qué y en qué medida el Tratado de Valencia supone un reconocimiento al papel desempeñado por la Comunidad Europea (CE) en el ámbito de la cooperación transfronteriza territorial en Europa.

I. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA TERRITORIAL EN EUROPA

La cooperación transfronteriza tiene por objeto reducir los inconvenientes que se derivan de la existencia de las fronteras⁵. Una tarea en la que las autoridades públicas deben asumir el papel que les corresponde adoptando medidas de muy diverso tipo⁶ y en las que, por tanto, pueden verse implicadas autoridades de distinto nivel; tanto más, como es lógico, cuanto más descentralizado sea el Estado al que pertenece el territorio. Algo que, en principio, no debería ocasionar problemas porque cada uno de estos niveles ostenta competencias diferentes. Pero lo que sí se ha presentado como una cuestión más delicada es la relación de las autoridades territoriales de un Estado, entendiendo como tales todas las subestatales⁷, con las de otro Estado. No sólo porque

⁴ El Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales se abrió a la firma el 21 de mayo de 1980, estableciéndose que entraría en vigor cuando hubiese sido ratificado al menos por cuatro estados; esto sucedió el 22 de diciembre de 1981.

⁵ Las fronteras nos llevan a diferenciar territorios que suelen presentar unas mismas o parecidas condiciones geográficas, climáticas y culturales. Afinidad que se explica por la proximidad física, acentuada a veces por la pertenencia -en el pasado- al mismo Estado, y que facilita el entendimiento entre poblaciones que, en mayor o menor medida, y salvo que existan impedimentos geográficos o políticos, tienden a mantener relaciones de todo tipo (comercio, prestación de servicios, enseñanza e investigación...) con sus consiguientes repercusiones sociales (trabajadores transfronterizos, estudiantes...) e incluso humanas (relaciones personales, familiares...). Sin embargo, estas relaciones se enfrentan a una serie de inconvenientes derivados de la existencia de la frontera; y precisamente la reducción de tales desventajas es lo que busca la cooperación transfronteriza. El adjetivo (transfronteriza) que sirve para calificar esta cooperación no hace referencia a las partes (territorios separados por una frontera) sino a su objetivo (reducir los efectos negativos que se derivan de la existencia de la frontera).

⁶ La existencia de buenas vías y medios de comunicación, la puesta en marcha de mecanismos que faciliten la situación (tránsito en frontera, cobertura social...) de la población transfronteriza o incluso la realización de estudios oficiales -y su adecuada publicidad- que proporcionen a los inversores privados datos fiables sobre la población, la producción y los operadores económicos, son, entre otras, medidas que permiten e impulsan las relaciones transfronterizas.

⁷ Terminología que BERNARD Y ALVAREZ DE EULATE toma a partir de la empleada en el convenio del Consejo de Europa: el Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades "territoriales". La denominación "territorial" se presenta no sólo como equivalente de "regional y local" sino incluso como más adecuada puesto que, como señala este autor, la distinción "regional y local" resulta, por lo que se refiere a la cooperación transfronteriza, muy discutible: no sólo porque con frecuencia se llevan a cabo actuaciones en las que ambos niveles se entremezclan; sino

con frecuencia no se van a corresponder las competencias de unos y otros (problema “funcional”) sino porque, ante todo, los ordenamientos nacionales suelen disponer que dichas relaciones son competencia exclusiva del Estado (problema “constitucional”). No por su contenido, pues se entiende que las autoridades territoriales solo cooperarán con otras autoridades haciendo uso de lo que son sus competencias, sino por la naturaleza del otro sujeto: perteneciente a otro Estado⁸.

Con todo, desde finales de los años cincuenta se han ido constituyendo estructuras más o menos permanentes de cooperación transfronteriza territorial. Una práctica que, con estrategias diferentes, se ha visto respaldada en Europa por el Consejo de Europa y la CE. El Consejo de Europa, mediante el reconocimiento de su existencia y la propuesta de fórmulas jurídicas adecuadas a estos fines; y la CE, incentivándolas económicamente. Un doble apoyo que, aunque con distinta intensidad, también han recibido las otras formas de cooperación transeuropea y que, sin embargo, ha terminado manifestándose de un modo diferente.

1. El Consejo de Europa: reconocimiento y cobertura jurídica

El Consejo de Europa, y muy especialmente el órgano que encarna el interés de los entes subestatales, esto es, la Conferencia de Poderes Locales desde 1955, y la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) a partir de 1975, mostraron desde un principio su preocupación por las “regiones naturales suprafronterizas”⁹. Esfuerzos que en 1980 se vieron recompensados con un Convenio marco sobre cooperación transfronteriza entre autoridades territoriales que, a lo largo de estos casi veinticinco años ha sido ratificado por la mayor parte de los Estados del Consejo de Europa (treinta y tres de cuarenta y cinco).

Elaborado en un momento en que los Estados veían con recelo este tipo de actuaciones subestatales, el Convenio de Madrid constituyó un importante respaldo para la cooperación transfronteriza territorial, si bien no implicó ningún reconocimiento concreto para ellos¹⁰. Además, contemplaba la posibilidad de concluir Acuerdos

porque, además, algunos Estados cuentan con más de dos niveles territoriales. BERNARD Y ALVAREZ DE EULATE, M.: “La coopération transfrontalière régionale et locale”, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1993-VI, Tome 243, pp. 293-417 ; vid. pp. 305, 309 (nota 10), 363-365.

⁸ Entre otros, FAVOREU, L.: «Les juridictions constitutionnelles et l'action extérieure des collectivités territoriales», pp. 35-46 y MESTRE, C. : «La coopération décentralisée et le droit international », pp. 49-70 ; ambos en COMISIÓN y ARE (dir.): *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, Paris, 1995.

⁹ Vid., entre otros, CLOTET I MIRO, M.-A.: *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Madrid, 1992, pp. 257-266.

¹⁰ No solo era la primera vez que se reconocía en un texto internacional vinculante que este tipo de actuaciones eran desde hacía algún tiempo una realidad sino que, además, en la medida en que dicha experiencia se valoraba positivamente y constituía la razón de ser de todo el Convenio, suponía un respaldo a la competencia de las autoridades territoriales en este terreno. Pero lo cierto es que, de manera concreta, el Convenio de Madrid no ofrecía nada de lo que no dispusiesen ya las autoridades territoriales, puesto que el derecho de los poderes subestatales a la cooperación transfronteriza seguía supeditado a lo que dispusiesen sus respectivos ordenamientos internos, y a lo único a lo que se comprometían los

interestatales que concretasen el marco, formas y límites de la actuación de las autoridades territoriales¹¹; y aunque sólo una minoría de Estados –entre ellos España– formularon declaraciones en el sentido de acogerse a esta posibilidad, lo cierto es que el Convenio marco se remite a los respectivos ordenamientos internos por lo que se refiere a la capacidad de las autoridades territoriales para concluir acuerdos. Si además a ello añadimos que en el Convenio nada se establece en relación con la naturaleza de los organismos de cooperación que puedan establecerse en dichos acuerdos territoriales ni, mucho menos, respecto al valor jurídico de sus actos, entenderemos porqué también los Estados que no formularon dicha declaración han concluido Acuerdos interestatales¹². Años más tarde, el propio Consejo de Europa intentó paliar alguna de estas debilidades mediante la elaboración en 1995 de un Protocolo adicional, al que en 1998 se añadió un segundo Protocolo relativo a la cooperación interterritorial. Ninguno de ellos ha sido ratificado por España o Portugal.

2. La actuación comunitaria: aliciente económico

Tras unos primeros años muy importantes pero todavía carentes de una estrategia única en el ámbito de la política regional (1975-1986), la primera regulación conjunta que aprueban las instituciones comunitarias en relación con los instrumentos financieros destinados a luchar contra las disparidades regionales (1988) ya es sensible a la desventajas que sufren las regiones fronterizas; y así ha seguido sucediendo en las otras dos reformas que han tenido lugar desde entonces (1993, 1999). Nos referimos a las llamadas “iniciativas comunitarias” (IC)¹³, en las que siempre se ha contemplado la

Estados al ratificar este Convenio era a trabajar en esa dirección: obligación de comportamiento, no de resultado. De modo que los “Modelos y esquemas de Acuerdos, Estatutos y Contratos sobre cooperación transfronteriza entre autoridades o entidades territoriales” recogidos en el Anexo constituían una referencia sólo para las autoridades y entidades que, de acuerdo con sus respectivos ordenamientos, contaban con la competencia para ello.

¹¹ Se establecía así un doble control (Convenio marco; Acuerdo interestatal) que ha sido calificado de excesivo por quienes se esfuerzan en advertir que el Convenio marco no pretende conferir un carácter internacional a las relaciones transfronterizas, puesto que los acuerdos que puedan concluir las autoridades territoriales no se regirán por el Derecho internacional público sino por un uno o varios Derechos internos. Entre otros, PEREZ GONZÁLEZ, M.: «La coopération interrégionale et sa possible couverture conventionnelle», en COMISIÓN y ARE (dir.): *Le droit appliqué à...*, cit., vid p. 107.

¹² Otros Estados que, como España, también hicieron uso de esta “reserva” fueron Francia (la retiró en 1994), Italia (y así debemos de entender los dos Acuerdos –de Roma y de Viena– firmados en 1993 con Austria), Malta, Rumania, Eslovaquia y Azerbayán. Pero como acabamos de advertir, también los Estados que no supeditaron la aplicación del Convenio a la conclusión de un Acuerdo interestatal, han celebrado tales Acuerdos; y es que como ha destacado la ARFE (*Aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza*, 1999, p. 5) el Convenio marco sólo ha resultado útil cuando se le ha dado validez a través de Tratados interestatales específicos. En este sentido se han firmado los siguientes Acuerdos: Convención del Benelux de 1996; Tratado transfronterizo germano-holandés de 1991; Acuerdo de Karlsruhe entre Francia, Alemania, Luxemburgo y Suiza, de 1996; Acuerdo de Bruselas entre Francia y Bélgica de 2002. Sobre la utilización, en esta ámbito, de las técnicas de cooperación intergubernamental vid, entre otros, PEREZ GONZALEZ, M.: “Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales”, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo (Estudios en homenaje al Prof. D. Manuel Díez de Velasco)*, 1993, pp. 546 y ss.

¹³ La regulación de 1988 condicionó toda la intervención estructural comunitaria a la consecución de cinco objetivos (ampliados a seis en 1995 y reducidos a tres con ocasión de la reforma de 1993), de modo

cooperación transfronteriza a través de la IC Interreg¹⁴. Si bien la Comisión ya ha empezado a avanzar propuestas de reforma para el futuro, en el sentido de terminar con el tratamiento de la cooperación transeuropea como IC para incluirlo en el régimen general a través de la formulación de un nuevo objetivo¹⁵.

Pues bien, refiriéndose en realidad no sólo a la cooperación transfronteriza sino a la cooperación transeuropea en general, la propia IC Interreg reconoce la necesidad de contar con unas estructuras comunes para preparar los programas, hacer partícipes a las partes interesadas, seleccionar las operaciones, gestionarlo todo y coordinar y controlar la aplicación de los planes y, en su caso, los mecanismos conjuntos para la gestión de las medidas y operaciones. Pero aparte de reconocer la necesidad de su existencia y de exigir información acerca de las mismas¹⁶, por lo que se refiere a la concreción jurídica de tales estructuras, se limita a sugerir la posibilidad de establecer Agrupaciones europeas de interés económico (AEIE). De modo que con frecuencia, y veremos más adelante que así ha sido el caso en relación con Interreg España-Portugal, serán las propias Comunidades de Trabajo (CT), o estructuras parecidas, las que asuman la gestión de los subprogramas. Esto es, estructuras territoriales de cooperación transfronteriza que, con independencia de que se hayan constituido *antes* o *a raíz de* la ejecución de esta IC, tienen en principio unos objetivos más amplios que la ejecución de Interreg. Estructuras que, como sabemos, en muchos casos carecen de reconocimiento jurídico; y tal es el caso de las hispano-portuguesas. Así, aunque la CE no se ha marcado como objetivo el reconocimiento jurídico de los mecanismos de cooperación transfronteriza territorial, lo que sí es cierto es que a la hora de poner en marcha la IC de

que cada uno de estos objetivos llevaría asignados determinados Fondos Estructurales (FFEE). Pero después, por lo que se refiere a la manera de proceder, contempló dos posibilidades. Como norma general, la iniciativa debería corresponder a los Estados. Pero un pequeño porcentaje del presupuesto de los FFEE (5,35% en el período actual de programación) se reservaría para las llamadas iniciativas comunitarias: la Comisión podría proponer a los Estados que presentasen solicitudes de ayuda para acciones que, revistiendo un interés especial para la Comunidad, sin embargo no estuviesen cubiertas por los Planes presentados por los Estados la Comisión.

¹⁴ En el período 1989-1993 se aprobaron un total de 16 IC, una de las cuales (Interreg I, 1990-1993) se presentaba para ayudar a las regiones transfronterizas a prepararse para el mercado único. En el período 1994-1999 se redujeron a 13 IC de modo que Interreg II aunó lo que en el período anterior eran Interreg y otra IC relacionada con la realización de redes de gas natural y de electricidad (Regen); y se estructuró en dos capítulos dedicados a la cooperación transfronteriza (A) y a las redes de energía (B). En mayo de 1996 la Comisión decidió añadir un tercer capítulo (C) relativo a la cooperación transnacional; no se incluyó, en cambio, la cooperación interregional a escala comunitaria, que fue financiada a través de las medidas innovadoras del FEDER. En el período actual 2000-2006, se han aprobado cuatro IC; una de ellas (Interreg) dirigida a la cooperación transeuropea y estructurada en tres capítulos: cooperación transfronteriza (A), transnacional (B) e interregional (C).

¹⁵ Un nuevo objetivo dedicado a promover la integración armoniosa y equilibrada del territorio de la Unión apoyando la cooperación entre sus diferentes componentes en cuestiones de importancia comunitaria a escala transfronteriza, transnacional e interregional. COMISION EUROPEA: *Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, 2004; *vid.* Conclusiones p. XXX.

¹⁶ “Los participantes deben relacionar con detalle las condiciones exactas, las modalidades y los recursos previstos para la creación y el funcionamiento de las estructuras cuyos gastos operativos se pretenden financiar con cargo a los programas”. Comunicación de la Comisión de 28.4.2000 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo: Interreg III; DOCE C 143, 23.5.2000, p. 6; punto 8.

cooperación transeuropea ha padecido esta deficiencia¹⁷. Una situación contra la que, por lo que se refiere a la cooperación transfronteriza, ya empieza a reaccionar; nos referimos al anuncio por parte de la Comisión europea de la posible creación de una *Autoridad regional transfronteriza* para que los Estados miembros (EEMM), las regiones y las autoridades locales puedan resolver –tanto en el marco de los programas comunitarios como fuera de ellos– los problemas jurídicos y administrativos tradicionales que plantea la gestión de los programas y de los proyectos transfronterizos¹⁸.

3. La cooperación transfronteriza como una modalidad de cooperación transeuropea

La acción exterior de los entes subestatales ha planteado, desde un principio, dos cuestiones. En primer lugar, la capacidad de las autoridades territoriales para relacionarse con autoridades de otros Estados; y en segundo lugar, el contenido de esas relaciones. De modo que si se acepta que la acción exterior subestatal no implica, en sí misma, ninguna violación de las competencias estatales, habrá que seguir analizando el tipo de relación que se establece para poder determinar, finalmente, si se incurre en violación del respectivo ordenamiento nacional o no¹⁹. Y un elemento a tener en cuenta a estos efectos será el papel que juegue la proximidad geográfica; de modo que habrá que diferenciar entre los entes subestatales ubicados a un lado y otro de una frontera que trabajan conjuntamente para reducir los inconvenientes que se derivan de la existencia de esa frontera (cooperación transfronteriza), los entes subestatales que se esfuerzan por constituir y mantener un espacio transnacional con identidad propia (cooperación transnacional) y, por último, aquéllos que, contrariamente a los dos tipos anteriores, establecen entre sí relaciones en las que la vecindad o proximidad geográfica es irrelevante, aun cuando con frecuencia alguno de los factores de identificación que

¹⁷ “El problema fundamental de la gestión de los programas transfronterizos y transnacionales son las normas legales y administrativas y las tradiciones, a menudo muy distintas, de los diferentes países involucrados, por no hablar de las diferencias lingüísticas. El objetivo de Interreg es en parte superar esas diferencias (por ejemplo, creando estructuras comunes de gestión y secretarías técnicas conjuntas). Las dificultades planteadas requieren mecanismos legales ad hoc por parte de los Estados miembros involucrados. Algunos de estos mecanismos han implicado a varios Estados miembros, otros han consistido en acuerdos bilaterales, algunos multilaterales y unos cuantos han utilizado el enfoque de las Asociaciones Europeas de Interés Económico. Sin embargo, ninguno de esos mecanismos resuelve a escala europea el problema de la puesta en marcha de la cooperación transfronteriza”; COMISION EUROPEA: *Tercer informe...*, cit., p. 158.

¹⁸ Para ello, se propone dotar a esta nueva estructura jurídica de la capacidad necesaria para llevar a cabo actividades de cooperación en representación de las autoridades públicas COMISION EUROPEA: *Tercer informe...*, cit., Conclusiones, p. XXX.

¹⁹ Por lo que se refiere a España vid., entre otros, CASANOVAS Y LA ROSA, O.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de Tratados internacionales”, en PEREZ GONZALEZ, M. (dir.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, Bilbao, 1994, pp. 43-64. PEREZ TREMP, P.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas”, en PEREZ TREMP, P. (coord.): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1998, pp. 179-257. SOBRINO HEREDIA, J.M.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Santiago de Compostela, 2001.

puedan exigirse sí tenga relación con su situación geográfica²⁰ o, incluso, a la hora de organizarse lo haga en comisiones territoriales²¹ (cooperación interregional). Así, aun cuando varias autoridades territoriales que no pertenecen a un mismo Estado pueden participar conjuntamente en estos tres tipos de relaciones, el contenido de tales relaciones va a ser distinto²².

Pues bien, aunque fue la cooperación transfronteriza la que primero llamó la atención del Consejo de Europa (Convenio marco y Protocolo primero) y de la CE (Interreg I), lo cierto es que desde hace años la cooperación transnacional e interregional constituyen también una preocupación para estas dos OOII (Protocolo segundo; Interreg II-C e Interreg III B y C). Reproduciéndose, además, un esquema parecido al que constatamos en relación con la cooperación transfronteriza: escasa repercusión, a la hora de la verdad, de la labor del Consejo de Europa; importante impulso gracias a la actuación de la CE. Esto es, deficiente cobertura jurídica y bastante apoyo económico. Una deficiencia jurídica que, como hemos advertido, incluso para la CE se presenta como insatisfactoria. Pero aunque este doble marco (jurídico, económico) haya conducido en los tres casos a dos tipos de manifestaciones (en el marco comunitario y fuera de él), la relación entre ambas manifestaciones difiere según sea el tipo de cooperación transeuropea. Mientras en la cooperación transfronteriza se ha producido cierta identificación²³, las otras relaciones de cooperación transeuropea establecidas dentro y fuera del marco comunitario se mantienen no comunicadas pero sí diferenciadas²⁴.

²⁰ Las relaciones subestatales interregionales se dan entre autoridades subestatales que tienen algo en común, ya sea el hecho de constituir una gran ciudad (Asociación Mundial de Grandes Metrópolis, también conocida como Metrópolis) o ser una región vitivinícola (Asamblea de Regiones Europeas Vitícolas, AREV), resultando que el ámbito geográfico puede ser limitado (AREV) o no (Metrópolis). Pero, incluso, lo que pueden tener en común es el hecho de estar ubicadas en un territorio que, por su amplitud, no puede ser calificado de espacio transnacional; así la Asociación de Regiones de Europa (ARE).

²¹ Así, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) se organiza en siete comisiones geográficas: Arco Atlántico, Balcanes, Islas, Mediterráneo, Mar Báltico, Mar del Norte, Mar Negro.

²² Así por ejemplo, la CA de Galicia y la CCDR Norte trabajan conjuntamente en la CT de cooperación transfronteriza Galicia-Norte de Portugal, en el Espacio Transnacional Atlántico (Interreg II C; Interreg III B) y, entre otras, en la Asociación interregional ARE.

²³ Es frecuente encontrar estructuras de cooperación que, a falta de un acuerdo interestatal que lo subsane, son jurídicamente inexistentes pero, sin embargo, han terminado asumiendo un importante papel gracias a Interreg. De modo que aunque la IC no les ofrece un reconocimiento jurídico sí justifica y dinamiza su existencia; y ello hasta el punto de que algunos autores han llegado a advertir del peligro que corren de ser “absorbidas” por esta iniciativa. En este sentido, y a propósito de la CT Galicia-Norte de Portugal, PONTE IGLESIAS, T.: “La cooperación transfronteriza entre Galicia-Región Norte de Portugal: una pieza clave de la proyección exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia”, en PUEYO LOSA, J. y PONTE IGLESIAS, T.: *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Santiago de Compostela, 1997, pp. 261-291; *vid.* p. 283.

²⁴ La concertación subestatal necesaria para la puesta en práctica de los otros dos capítulos de Interreg (B y C) se articula a través de los mecanismos establecidos específicamente para ello. De modo que en estos ámbitos nos vamos a encontrar con dos tipos de estructuras: por un lado, aquéllas que desde hace años han ido apareciendo y que conforman actualmente un nutrido y variado grupo de asociaciones regionales y/o locales; y por otro lado, las estructuras que se han articulado a efectos de la gestión de la propia IC. Y aunque ambas sufren las tan comentadas deficiencias jurídicas, la naturaleza de sus funciones hace que lo sientan con una intensidad diferente. Así, frente a las funciones administrativas que asumen las estructuras transnacionales relacionadas con Interreg, las asociaciones transeuropeas e interregionales que

II. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA TERRITORIAL ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL

Hemos visto cómo tanto desde el Consejo de Europa como desde la CE se ha apoyado, con estrategias diferentes, la cooperación transfronteriza entre autoridades territoriales. Dos líneas de actuación que en distinta medida han contado, por lo que se refiere a la cooperación territorial hispano-portuguesa, con el apoyo de los Estados español y portugués. En el primer caso, mediante la ratificación en 1990 del Convenio de Madrid, aun con todas las limitaciones que ya conocemos y que, precisamente, ha venido a paliar el Tratado de Valencia de 2002. Y en el segundo caso, mediante la respuesta de España y Portugal a la IC Interreg, no sólo mediante la formulación conjunta del correspondiente Documento Único de Programación (DOCUP) en cada período de programación sino, además, por el reconocimiento y apoyo que, sobre todo en el último período, se ha ofrecido a las estructuras constituidas entre las autoridades regionales de ambos Estados por lo que se refiere a la articulación (concepción y gestión) de esta IC en sus respectivos territorios.

1. La iniciativa comunitaria INTERREG España-Portugal

Respecto a la cooperación transfronteriza, la IC Interreg ha considerado en principio como zonas subvencionables las NUTS III²⁵ fronterizas, tanto interiores como exteriores. Pero las regiones suelen ser –y así sucede en el caso de España y Portugal²⁶–

se encuentran al margen de la gestión de esta IC persiguen objetivos de presión, de estudio, de concienciación, de coordinación... Son asociaciones que se preocupan por Interreg a nivel general (diálogo con la Comisión) o concreto (asesoramiento y apoyo a las autoridades territoriales), pero que ni agotan su razón de ser con esta IC ni se ven tan condicionadas por las deficiencias jurídicas, puesto que para el ejercicio de sus funciones no resulta esencial gozar de reconocimiento jurídico en todos los Estados en los que tienen miembros sino que, por el momento, les basta con tener detrás una sociedad nacional.

²⁵ NUTS (nomenclatura de unidades territoriales estadísticas) es el sistema creado para distinguir las diferentes unidades territoriales de los EEMM. Hasta julio de 2003 esta clasificación corría a cargo de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas en cooperación con los Institutos nacionales de Estadística, pero desde entonces la referencia la constituye el Reglamento adoptado en mayo de 2003 por el PE y el Consejo (DOCE L 154 de 21 de junio de 2003, p. 1). Por lo que respecta a esta clasificación, tanto antes como ahora se subdivide cada EM en tres niveles; y aunque para ello se toman como referencia las unidades administrativas existentes en los EEMM, para cada uno de los tres niveles NUTS existen unos umbrales demográficos máximos y mínimos, de modo que finalmente no todos los EEMM cuentan con unidades diferentes en las tres categorías.

²⁶ En España, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las provincias, auténticas unidades administrativas según el ordenamiento español, son incluidas en los niveles NUTS 2 y 3, respectivamente, mientras que en el nivel NUTS 1 se procede a una división geográfica (Noroeste, Noreste, Comunidad de Madrid, Centro, Este, Sur, Canarias) que en parte (Madrid y Canarias) coincide con la del nivel 2. En Portugal, se sigue un modelo parecido. En el nivel 1 se distinguen tres territorios: el continente y las dos islas (Azores y Madeira). En el nivel 2, siguiendo lo que es la propia organización administrativa portuguesa, se diferencian 7 zonas: las cinco regiones continentales y las dos regiones autónomas. Y en el nivel 3, se incluyen 30 zonas que –salvo Azores, Madeira y Algarve– se corresponden con unidades subregionales.

NUTS II, de modo que no todo el territorio de una región fronteriza tiene que ser necesariamente subvencionable; sólo lo será en la medida en que, como sucede con Extremadura y el Algarve, todas su zonas NUTS III sean fronterizas²⁷. Aunque también es cierto que a estas zonas (ámbito básico) se les pueden añadir otras contiguas en casos especiales (zonas adyacentes); y, concretamente, España y Portugal²⁸ reclaman esta flexibilidad en el territorio en atención a tres argumentos que giran en torno a la misma idea: la dependencia, ya sea operativa, administrativa o geográfica. Una dependencia que, a excepción de la geográfica²⁹, nos remite en mayor o menor medida al nivel regional. Así la dependencia operativa³⁰ nos conduce a las NUTS III de los centros urbano-regionales de mayor escala y la administrativa, que es la que ahora más nos interesa destacar, a las NUTS III donde se localizan las estructuras regionales que pilotan las iniciativas de cooperación transfronteriza; que no son otras que las CT.

En efecto, puesto que el territorio hispano-portugués sobre el que se proyecta la iniciativa Interreg es muy amplio y variado, se requieren diferentes estrategias y, por ello, el Programa operativo se organiza actualmente en seis Subprogramas, uno de carácter nacional y cinco de carácter territorial. El nacional recoge los objetivos y estrategias vinculados a la actuación de la Administración Central. Mientras que los subprogramas territoriales han sido definidos según lo dispuesto por las propias CT³¹,

²⁷ Sólo son zonas NUTS III fronterizas las marcadas en cursiva. GALICIA (dos de cuatro): A Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra. CASTILLA Y LEÓN (dos de nueve): Avila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid, Zamora. EXTREMADURA (las dos): Cáceres, Badajoz. ANDALUCIA (una de ocho): Jaén, Córdoba, Sevilla, Huelva, Cádiz, Málaga, Granada, Almería. NORTE DE PORTUGAL (cuatro de ocho): *Minho-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Douro, Alto Tras-os Montes*. CENTRO (dos de doce): Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral, Pinhal Interior Norte, Dão-Lafões, Pinhal Interior Sul, Serra da Estrela, *Beira Interior Norte, Beira Interior Sul*, Cova da Beira, Oeste, Médio Tejo. LISBOA (ninguna): Grande Lisboa, Península de Setúbal. ALENTEJO (dos de cinco): Alentejo Litoral, *Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo*, Lezíria do Tejo. ALGARVE (todo): *Algarve*.

²⁸ DOCUP Interreg III-A, España Portugal, pp. 11-12. Puede consultarse en la página del Ministerio de Hacienda (<http://www.igae.minhac.es/Fondos/Interreg3/Menu.htm>)

²⁹ Hay ciertos territorios que, a pesar de pertenecer a unidades administrativas diferentes, tienen una entidad propia sobre la base de unas características físicas y funcionales homogéneas. Por ello, España y Portugal reclaman la aplicación del criterio de flexibilidad en relación con las iniciativas de cooperación que tomen como ámbito territorial el trazado de un nexo geográfico común (cuencas hidrográficas, espacios naturales, sistemas montañosos).

³⁰ España y Portugal advierten que en la mayoría de los casos el ámbito básico presenta una importante debilidad estructural, especialmente por lo que se refiere al tejido económico, empresarial, tecnológico y de investigación; condiciones, todas ellas, necesarias para la generación de iniciativas de cooperación que busquen la valorización de los recursos endógenos y la promoción de iniciativas locales. De modo que su dependencia a tales efectos de los centros urbano-regionales de mayor escala aconseja incluir a estos centros (y las zonas NUTS III en los que se integran), en tales iniciativas. Concretamente, estas relaciones se dan en: A Coruña, con Pontevedra y Ourense; el triángulo urbano Porto-Braga-Guimarães (NUTS III de Grande Porto, Ave y Tâmega) con Minho-Lima, Cávado, Alto-Tras-os Montes y Douro; Valladolid con Salamanca y Zamora; Cova da Beira con Beira Interior y Beira Interior Sul; Sevilla con Huelva.

³¹ “En un ejercicio de planificación de abajo hacia arriba, las estructuras de cooperación interregional que operan en la frontera - Comunidades de Trabajo -, han decidido una organización espacial de sus intervenciones en base a cinco Subprogramas territoriales que recogen las relaciones bilaterales y trilaterales que, en cada caso, han considerado mas operativas para enfrentar la tercera generación de Interreg”. DOCUP Interreg III-A, España Portugal, cit, p. 154.

de modo que cada área espacial fronteriza (también denominada “subregión fronteriza”) se identifica con una o dos CT, aun cuando no todo el territorio de estas CT, que son estructuras constituidas a nivel regional³², se encuentre incluido en la correspondiente subregión³³. Y por lo que se refiere a la gestión de estos subprogramas territoriales, se dispone de manera genérica que será a través de un “*partenariado interregional de autoridades territoriales y organismos descentralizados*”. Si bien se deja constancia de que hasta el momento han sido las CT –cuando existen- las que lo han asumido³⁴; y así continua sucediendo en el actual período de programación³⁵.

En definitiva, hoy en día nos encontramos con unas subregiones fronterizas cuya gestión administrativa es asumida en su mayor parte por determinadas CT. Pero la dotación económica de estos programas es muy importante³⁶, de modo que aunque las subregiones son espacios definidos únicamente a efectos de la aplicación de Interreg, y las CT, en cambio, son instrumentos de concertación entre regiones españolas y portuguesas que, en principio, tienen más objetivos que la gestión de los subprogramas territoriales de Interreg, lo cierto es que esta IC ha sido y continua siendo algo más que la principal ocupación de las CT³⁷.

³² Esto supone referirse a las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas y a las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR) portuguesas, servicios descentralizados que han venido a sustituir a las Comisiones de Coordinación Regionales (CCR) fusionándolas con las Direcciones Regionales de Ambiente y Ordenación del Territorio (DRAOT). Las CCDR fueron creadas mediante el Decreto Ley 104/2003, de 23 de mayo (*Diario da República* de 23 de mayo de 2003, nº119, p. 3223), dando así cumplimiento a lo dispuesto en la Ley nº16-A/2002, de 31 de mayo. En todo caso, hasta la aprobación de la Ley Orgánica de institucionalización, la estructura institucional de las CCR y de las DRAOT se sigue manteniendo, con excepción de la Presidencia que es común y que ejerce sus funciones del 1 de octubre de 2003. Las nuevas CCDR, al aunar lo que antes eran las antiguas CCR y DROT, se presentan como servicios descentralizados del Ministerio de Ciudades, Ordenación del Territorio y Ambiente (MCOTA) dotados de autonomía administrativa y financiera, y con competencia para ejecutar a nivel sus respectivas áreas geográficas de actuación las políticas de medio ambiente, ordenación del territorio, conservación de la naturaleza y biodiversidad, utilización sostenible de los recursos naturales, recalificación urbana, planteamiento estratégico regional y de apoyo a los gobiernos locales y a sus asociaciones, con vistas a un desarrollo regional integrado.

³³ Está así, por lo que se refiere al ámbito básico, la Subregión Galicia/Norte con las NUTS III fronterizas de la CA gallega y de la CCDR Norte; la Subregión Castilla y León/Norte, con las NUTS III fronterizas de la CA de Castilla y León y de la CCDR Norte; la Subregión Castilla y León/Centro, con las NUTS III fronterizas de la CA de Castilla y León y de la CCDR Centro; la Subregión Extremadura/Centro/Alentejo, con las NUTS III fronterizas de la CA de Extremadura, de la CCDR Centro y de la CCDR Alentejo; y la Subregión Andalucía/Alentejo/Algarve, con las NUTS III fronterizas de la CA de Andalucía, de la CCDR Alentejo y de la CCDR Algarve.

³⁴ DOCUP Interreg III-A, España Portugal, *cit*, pp. 154 y 13.

³⁵ La cooperación de la Subregión Galicia-Norte se ha articulado a través de la CT Galicia-Norte de Portugal; la de la Subregión Castilla y León/Norte, a través de la CT Norte-Castilla y León; la Subregión Castilla y León/Centro, a través de la CT Castilla y León-Centro; la Subregión Extremadura/Centro/Alentejo, a través de dos CT, la CT Centro-Extremadura y la CT Extremadura-Alentejo, aunque numerosos proyectos han sido abordados de forma trilateral; y la Subregión Andalucía/Alentejo/Algarve también por dos CT, la CT Algarve-Andalucía y la CT Andalucía y Alentejo.

³⁶ Por lo que se refiere al período 2000-2006, la contribución de la UE para Interreg III A España-Portugal es de 807 millones de euros, a los que se añadirá la contribución pública nacional (269 millones) y la privada (56 millones de euros).

³⁷ Es verdad que en todas las subregiones, a excepción de Andalucía/Algarve/Alentejo, se habían iniciado contactos entre las instituciones de las regiones transfronterizas con anterioridad a la existencia del primer

2. EL Tratado de Valencia

Más allá del recurso a la figura de la AEIE³⁸, las posibilidades de cooperación territorial institucionalizada hispano-portuguesa que existían hasta ahora se reducían a la celebración de Acuerdos no normativos. Y ello porque España, al ratificar este Convenio, había supeditado su aplicación a la celebración del correspondiente Tratado interestatal. De modo que la referencia que en tales Acuerdos se ha venido haciendo al Convenio marco de Madrid, tiene más bien el sentido de recordar el reconocimiento mostrado en este instrumento a la cooperación transfronteriza territorial: si la conveniencia de la cooperación transfronteriza ya se admitía en el Tratado de amistad de 1977³⁹; la idoneidad de su desarrollo a nivel subestatal, por lo que se refiere a determinadas materias, había sido claramente afirmada en el Convenio de Madrid⁴⁰. Pero también es cierto que España declaró entonces que, en defecto de tales Acuerdos interestatales, la eficacia de los convenios de colaboración que suscribiesen las autoridades territoriales fronterizas requeriría la conformidad expresa de los gobiernos de las partes implicadas. De modo que las posibilidades de las autoridades territoriales no sólo se reducían a la celebración de acuerdos no normativos sino que, además, éstos requerían la conformidad expresa.

Esta situación cambió, por lo que se refiere a la cooperación territorial hispano-francesa, con la celebración en 1995 y posterior entrada en vigor en 1997 del correspondiente Tratado interestatal hispano-francés, conocido como Tratado de Bayona. Desde ese

Interreg: relaciones de carácter informal en el caso de Alentejo/Centro/Extremadura, la firma de declaraciones en el caso de Castilla y León-Norte (O Porto, 1990) y de Centro-Castilla y León (Coimbra, 1990) e, incluso, la constitución de una CT en el caso de Galicia-Norte (1991). Pero, sin duda, ha sido la dinámica transfronteriza que ha generado esta IC la que ha dado mayor contenido a estos contactos y los ha empujado hacia una progresiva institucionalización. 1992, constitución del GIT Alentejo-Extremadura; 1994, constitución de la CT Centro-Extremadura; 1995, grupos de trabajo sectoriales Castilla y León-Norte; 1995 CT Centro-Castilla y León; 1998, GIT Castilla y León-Norte; CT Algarve-Andalucía; 2000, CT Castilla y León-Norte; 2001, CT Alentejo-Andalucía. Una experiencia que desde 1991 hasta la actualidad ha funcionado de manera diferente en cada subregión pero que, de modo general, ha padecido la dificultad que se deriva de las diferencias entre los marcos político-administrativos de ambos Estados, esto es, del hecho de que los gobiernos regionales y locales de España y Portugal no tengan competencias equivalentes. DOCUP Interreg III-A, España Portugal, *cit*, pp. 91, 95, 101, 106.

³⁸ En este sentido, *vid*, entre otros, FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: un marco jurídico completo, *REDI*, 1997-2, pp. 9-28. El autor se refiere a una AEIE hispano-francesa, el denominado “Observatorio transfronterizo de la eurociudad Bayona-San Sebastián, AEIE” entre la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Distrito Biarritz-Anglet-Bayona.

³⁹ Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de 22 de noviembre de 1977. Art. 7.1: “1. Las Partes Contratantes impulsarán la labor de la Comisión Internacional de Límites entre España y Portugal comprometiéndose, dentro del espíritu de buena vecindad, a promover la protección y aprovechamiento racional de los recursos naturales de uso común y a coordinar sus esfuerzos para conseguir un mayor y más armónico desarrollo económico-social de las zonas fronterizas”. BOE num. 128, de 30 mayo 1978, p. 12443.

⁴⁰ Preámbulo Convenio Marco: “...Considerando la importancia que, para la consecución de tal objetivo, puede revestir la cooperación de las comunidades o autoridades territoriales fronterizas en materias tales como el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de las infraestructuras y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y la ayuda mutua en caso de siniestro(...)”.

momento, la cooperación transfronteriza entre autoridades territoriales hispano-francesas debería sujetarse a lo establecido en el Tratado de Bayona y, por tanto, ya no le sería de aplicación la condición de la conformidad expresa, prevista solo para los supuestos en que –como seguía sucediendo respecto a la frontera portuguesa– no hubiese un Tratado interestatal. Y como esta nueva situación requería un nuevo procedimiento, éste fue efectivamente establecido mediante un Real Decreto en el que se exigía la comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación territorial transfronteriza⁴¹.

Pues bien, siete años después la situación también ha cambiado para las autoridades territoriales hispano-portuguesas. En el 2002 se firmó el correspondiente Tratado interestatal que ha entrado en vigor en enero de 2004 y que se conoce, curiosamente, como Tratado de Valencia por haber sido ésta la ciudad en la que se firmó. El régimen de la cooperación transfronteriza territorial hispano-portuguesa será el Tratado de Valencia y también, ahora sí, el Real Decreto de 1997.

Por lo que se refiere al Tratado de Valencia, y a pesar de constituir el fleco pendiente del Convenio marco de Madrid, y así lo reconoce en el propio Preámbulo⁴², lo cierto es que la situación vivida durante todos estos años en los que, como hemos visto, ha sido la IC Interreg la que en mayor medida ha llenado de contenido los mecanismos hispano-portugueses de cooperación territorial transfronteriza, explican la justificación que de sí mismo hace el propio Tratado de Valencia. Y es que se presenta como la respuesta (régimen jurídico adecuado) a una situación (cooperación transfronteriza territorial) que de manera creciente se ha venido desarrollando como consecuencia de una serie de factores entre los que destacan, y los cita por este orden, “*el proceso de construcción europea, la iniciativa comunitaria Interreg y los Convenios del Consejo de Europa*”⁴³. Una referencia a Interreg a la que en esta ocasión (preámbulo) le damos el sentido de *reconocimiento* y que más adelante (competencias de los organismos de cooperación; ámbito de aplicación de las disposiciones transitorias) denotan, más bien, una cierta *dependencia*. Nos referimos a la manera en que, como comentaremos a continuación, se refiere expresamente a Interreg ante el temor y la certeza de no poder abarcarlo con disposiciones generales.

⁴¹ Real decreto 1317/1997, de 1 de agosto sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras. *BOE* num. 207, de 29 de agosto de 1997, p. 25908. *Vid.*, entre otros, GONZÁLEZ VEGA, J.A.: “El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza ¿vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?”, *REDI*, 1997-2, pp. 349-355; JANER TORRENS, J.D.: “Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de CCAA y entidades locales con entidades territoriales extranjeras” *REDI*, 1998-1, pp. 360-363.

⁴² Párrafo sexto del Preámbulo.

⁴³ Párrafo cuarto del Preámbulo.

Empezando por el ámbito de aplicación del Tratado⁴⁴ nos encontramos con que, en efecto, se corresponde en esencia con el de Interreg España-Portugal, pero esto es lógico porque los dos se proyectan sobre el “territorio transfronterizo”; sin embargo entre ambos hay dos diferencias. La primera es consecuencia directa del objetivo que persiguen: mientras el Tratado de Valencia está pensando en las autoridades territoriales, Interreg está pensando en el territorio. Y por ello el Tratado de Valencia, además de referirse a las autoridades y entidades subregionales de las zonas NUTS III fronterizas, lo hace también a las autoridades regionales (CCAA españolas y CCR⁴⁵ portuguesas) de las que dependen esas NUTS III⁴⁶. Y la segunda diferencia se refiere a lo que, utilizando la terminología de Interreg, conocemos como zonas adyacentes y que, a tenor de lo previsto en las disposiciones transitorias del Tratado, se adivina que son más amplias en el caso de la IC⁴⁷.

Por lo que se refiere al tipo de actuaciones a las que se aplica lo dispuesto en el Tratado, el criterio será el de la existencia de un convenio de cooperación; dejando fuera, por tanto, la cooperación transfronteriza no institucionalizada. Convenios en los que, en el ejercicio de sus competencias, pero sin que ello suponga una cesión de competencias y potestades que o bien se entienden como fundamentales (competencias normativas y de seguridad pública; potestades de control y de sanción) o bien le han sido delegadas⁴⁸, las instancias y entidades territoriales pueden establecer obligaciones jurídicas⁴⁹ o, incluso, crear organismos de cooperación transfronteriza, con o sin personalidad jurídica.

⁴⁴ Sobre esta cuestión, VENADE, N.: “Onde pára a fronteira? Nota sobre a influencia do direito comunitário na determinação do âmbito de aplicação da convenção de Valência”, en CÂNDIDO DE OLIVEIRA, A. (coord.): *Estudos em Comemoração do 10º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, ed. Universidades do Minho, Almedina, 2004, pp. 765-782.

⁴⁵ El Tratado es de 2002 y por eso se habla de CCR, referencia que en este momento deberíamos sustituir por la de CCDR.

⁴⁶ Recordemos que Interreg España-Portugal se refería en cierto modo al nivel regional pero desde un punto de vista “territorial”; concretamente para determinar las posibles zonas adyacentes. Así, dada la dependencia operativa y administrativa que las zonas NUTS III fronterizas tienen de los centros urbanos regionales de mayor escala y de las NUTS III donde se localizan las estructuras regionales que pilotan las iniciativas de cooperación transfronteriza, respectivamente, se abría la posibilidad de ampliar su aplicación a tales zonas.

⁴⁷ El Tratado de Valencia tiene un *ámbito básico* que, salvo la ya comentada diferencia de las autoridades regionales, coincide con el de Interreg España-Portugal. Por el contrario, el criterio de flexibilidad que permite ampliar su aplicación a *zonas adyacentes*, es más amplio en el caso de la IC. Mientras el Tratado de Valencia (art. 3) se refiere a las agrupaciones de municipios que integren alguna de las zonas NUTS III fronterizas que integran el ámbito básico, Interreg acude al criterio de dependencia geográfica, operativa y administrativa. Y precisamente para no dejar fuera ninguno de los instrumentos de cooperación constituidos antes de la entrada en vigor del Tratado, éste se refiere en sus disposiciones transitorias (art. 13) a los instrumentos concluidos tanto por las instancias y entidades mencionadas en el artículo 3 (ámbito básico y zonas adyacentes del Tratado) como por aquéllas que sin estar incluidas en el ámbito determinado por el artículo 3, sin embargo están incluidas en el área de intervención del Programa Interreg España-Portugal (zonas adyacentes de la IC no incluidas entre las zonas adyacentes del Tratado).

⁴⁸ Asimismo, se dispone que los convenios no podrán tener por objeto la modificación del estatuto jurídico de las entidades firmantes ni, tampoco, hacer extensiva su eficacia a instancias y entidades territoriales que no hayan firmado el convenio.

⁴⁹ Si para ello no es necesario establecer contratos con terceros, resultará de aplicación el Derecho del Estado (España o Portugal) en el que deba cumplirse la obligación; éste será el caso de convenios relativos a actividades de interés público común como la prestación de servicios, la realización de obras

La idea de los organismos sin personalidad jurídica, ya sean Grupos de Trabajo (entre municipios⁵⁰) o Comunidades de Trabajo (entre regiones⁵¹ o entre entidades/instancias locales no incluidas en la definición de Grupos de Trabajo⁵²), está pensada para cumplir funciones de estudio, planificación y animación⁵³. Es decir, funciones que no exigen dotarlo de más competencias que las relativas a la propia organización y a la animación de los demás agentes⁵⁴ y que, por esto mismo, son funciones que sí han podido asumir los organismos de cooperación existentes hasta el momento; organismos que necesariamente carecían de personalidad jurídica y que, por lo que se refiere a los de nivel regional, se encargaban de la gestión de los subprogramas de Interreg España-Portugal. Por ello, y quizá ante el temor de que la formulación genérica de las funciones pudiese dejar fuera la labor que hasta ahora venían desempeñando estas estructuras, se contiene una referencia expresa a las mismas⁵⁵.

públicas o suministros. Por el contrario, cuando se trate de una obligación cuyo cumplimiento sí precise la celebración de uno o varios contratos con terceros, habrá que fijar qué entidad/instancia de las firmantes, es responsable de la contratación. De modo que al existir dos referencias (responsable, contratista), puede ser que entren en juego dos ordenamientos ya que: para la celebración del contrato, será de aplicación la legislación de contratos públicos del Estado al que pertenece la entidad/instancia contratante; mientras que para la ejecución del contrato por el contratista, será de aplicación el Derecho del Estado donde deban cumplirse las obligaciones dimanantes del contrato.

⁵⁰ Un municipio portugués con uno o varios municipios españoles; un municipio español con uno o varios municipios portugueses; varios municipios portugueses con varios municipios españoles.

⁵¹ Una CCDD portuguesa y una CA española. No parece contemplar, por tanto, la posibilidad de que concurren más de una CCDD y/o más de una CA en la misma CT.

⁵² De la parte portuguesa: varios municipios portugueses; tanto si llegan a conformar entre si una o varias Asociaciones/Estructuras, como si no (pudiendo suceder que confluyan ambos: una o varias Asociaciones/Estructuras de municipios junto a uno o varios municipios). Y de la parte española, o una o varias provincias, comarcas, mancomunidades municipales o áreas metropolitanas españolas (a los que se añade varios municipios españoles cuando la parte portuguesa la constituyan varios municipios portugueses); o varios municipios españoles; o una o varias provincias, comarcas, mancomunidades municipales o áreas metropolitanas españolas y uno varios municipios españoles.

⁵³ Art. 4. *“Los organismos sin personalidad jurídica tendrán como finalidades: a) estudiar cuestiones de interés mutuo; b) formular propuestas de cooperación entre las instancias y entidades territoriales que los integren, impulsar su puesta en práctica y efectuar su seguimiento; c) preparar estudios, planes, programas y proyectos en los que se concierten actividades conjuntas en el ámbito de la cooperación transfronteriza; d) promover formas de relación entre agentes, estructuras y entidades públicas y privadas que puedan contribuir al desarrollo de los respectivos territorios fronterizos (...)”.*

⁵⁴ Estas estructuras de cooperación, que necesariamente deben responder a un modelo de organización y funcionamiento que se detalla en el Tratado y que básicamente coincide con el seguido por los organismos existentes hasta el momento, sólo podrán adoptar decisiones relativas a la organización y funcionamiento del organismo, así como a las funciones de concertación sobre las materias objeto de la actividad del organismo, siendo responsabilidad de cada instancia/entidad su respectiva ejecución de acuerdo con su propio Derecho interno. Esto es también lo que venía sucediendo hasta ahora.

⁵⁵ Art. 4: *“Los organismos sin personalidad jurídica tendrán como finalidad:(...) e) ejecutar las tareas previstas para este tipo de estructuras constituidas entre las Comisiones de Coordinación Regional portuguesas y las Comunidades Autónomas españolas, en el programa España-Portugal de la iniciativa comunitaria Interreg III A o en los instrumentos, aceptados por las Partes, que lo sustituyan”.*

Por su parte, los organismos con personalidad jurídica están pensados para asumir la realización de obras públicas, la gestión común de equipamientos o servicios públicos⁵⁶ o, incluso, el desarrollo de las acciones necesarias para poder beneficiarse del Programa Interreg III A España-Portugal o de los instrumentos que –aceptados por los gobiernos español y portugués– los sustituyan. Y para ello se podrá acudir al Derecho portugués (Associações de Direito Público; Empresas Intermunicipais) o al Derecho español (Consortios); si bien cada entidad/instancia territorial seguirá su propio ordenamiento (español o portugués) por lo que se refiere a las decisiones relativas a su participación en estos organismos.

Como vemos, de todo lo previsto en el Tratado, sólo una modalidad (convenios por los que se crean organismos sin personalidad jurídica) se corresponde con las experiencias existentes con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado. Y, por tanto, sólo a ellas le serán aplicables las disposiciones transitorias; unas disposiciones que prevén un plazo de cinco años para que dichos instrumentos se adapten a lo dispuesto por el Tratado. De modo que de ahora en adelante asistiremos tanto a la celebración de nuevos convenios como a la adaptación de los existentes. En relación con los primeros, podemos tomar como referencia la experiencia hispano-francesa que cuenta con un régimen parecido⁵⁷; así meses después de entrar en vigor el Tratado de Bayona se constituyó un organismo de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica acudiendo al derecho español: el consorcio Bidassoa-Txingudi creado en virtud del convenio de cooperación celebrado ente los municipios españoles de Irún y Fuenterrabía y el francés de Hendaya⁵⁸. Y por lo que se refiere a la segunda, sabemos que al menos la CT Galicia-Norte ya está trabajando en ello⁵⁹.

Por último, destacar el hecho de que en virtud del Tratado de Valencia se crea una comisión hispano-portuguesa que será la encargada de controlar su aplicación e impulsar, en su caso, su desarrollo; ya que se prevé la posibilidad de celebrar, si así se considerase necesario, un nuevo Tratado interestatal que lo complete. Esta Comisión será intergubernamental y sólo acogerá representación de las instancias/entidades u organismos en dos supuestos. En primer lugar, en la propia Comisión, cuando se traten problemas de cooperación transfronteriza relativos a la aplicación del Tratado que les afecten, especialmente si han sido ellos (las instancias/entidades u organismos) los que han sometido tales problemas a la Comisión. Y en segundo lugar en los comités sectoriales creados bajo dependencia de la Comisión, pero sólo si han sido invitados por el Presidente y la respectiva Delegación, especialmente en su condición de expertos en

⁵⁶ En este caso el organismo sí podrá asumir las potestades de reglamentación y sancionadoras inherentes a la prestación del servicio.

⁵⁷ Entre otros, FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: “El Tratado de Bayona...”, *cit.* TAMBOU, O.: “El Tratado de Bayona: un éxito relativo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la frontera franco-española”, *Autonomies*, nº26, 2000, pp. 43-100.

⁵⁸ *Vid.* TAMBOU, O.: *Le Consorcio Bidassoa-Txingudi: premier organisme public franco-espagnol de coopération transfrontalière entre entités locales*, Barcelona, 1999.

⁵⁹ Según nos ha informado Dña. Margarida Couto, desde el Gabinete de cooperación de la CCDDR Norte, en estos momentos la CT Galicia-Norte de Portugal está trabajando en la elaboración de un convenio de cooperación que se ajuste a lo dispuesto en el Tratado de Valencia para las CT (organismos sin personalidad jurídica).

la cuestión o cuestiones a tratar. Una representación que, dado el contenido del propio Tratado, referido a la cooperación *territorial*, nos parece insuficiente⁶⁰.

III. CONCLUSIONES

Tras lo visto, parece claro que la cooperación territorial transfronteriza hispano-portuguesa ha superado ya la etapa de la mera concertación, de los compromisos sin valor jurídico. Desde enero de 2004, tanto las instancias/entidades territoriales hispano-portuguesas como los organismos de cooperación transfronteriza territorial que, en su caso, puedan constituirse a tal fin, cuentan ya con un marco jurídico claro. Las instancias/entidades territoriales pueden establecer auténticas obligaciones jurídicas, celebrando incluso, si así es necesario, contratos con terceros; de modo que no necesitan acudir a un órgano que, como podría ser en su momento la Autoridad regional transfronteriza propuesta por la Comisión, los represente. Y la posibilidad de crear organismos de cooperación no sólo responde al deseo de regular las experiencias existentes hasta el momento (estructuras con funciones de estudio, planificación y animación) sino, también, de poner en marcha organismos que al dotarlos de personalidad jurídica puedan asumir la realización de obras públicas o la gestión común de equipamientos o servicios públicos.

Si durante todos estos años la IC Interreg (1990) ha contribuido a delimitar el territorio transfronterizo y ha impulsado a las autoridades a cooperar a pesar de las deficiencias jurídicas, el Tratado de Valencia (2004) viene a colmar, con más retraso de lo que hubiese sido deseable, tales deficiencias. Una mejoría de la que se beneficiará Interreg, aun cuando esto pueda suponer también cierta pérdida de protagonismo⁶¹.

⁶⁰ En este mismo sentido, MERCHAN, M.J.: “El tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza”, *RDCE*, n°15, 2003, pp. 717-740; *vid.* pp. 736-737.

⁶¹ La situación que se presenta a partir de ahora quizá afecte a Interreg de dos maneras distintas. Por un lado, puede darse un mejor aprovechamiento de las posibilidades que brinda esta IC, puesto que será posible no sólo la administración de los subprogramas (organismos sin personalidad jurídica) sino, también, el desarrollo a modo de beneficiarias (organismos con personalidad jurídica). Pero, por otro lado, es posible que pierda cierto protagonismo en la medida en que ya se puede cooperar de manera concreta, esto es, ir más allá de la mera concertación, sin tener porqué contar con el respaldo de Interreg. Y es que Interreg permitió que las autoridades territoriales, y muy especialmente las CT, consiguiesen más de lo que posiblemente les hubiese aguantado, incluso en términos de reconocimiento, si no hubiese existido esta IC. La oportunidad que brindó la CE en términos económicos no sólo empujó a las autoridades territoriales a cooperar y a organizarse entre ellas sino que, además, terminó traducéndose también en un reconocimiento por parte de las autoridades centrales española y portuguesas.