

# LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE REGIONES EUROPEAS. EN BUSCA DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO EFICAZ

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE

*Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Valladolid.*

SUMARIO: I. Introducción. II. La labor realizada por el Consejo de Europa. III. La acción llevada a cabo por la Comunidad Europea: 1. *La política regional comunitaria. 2. La iniciativa comunitaria Interreg.* IV. Las relaciones fronterizas españolas: 1. *La frontera de los Pirineos. 2. La frontera hispano-portuguesa.* V. Los nuevos instrumentos para la cooperación: 1. *Los obstáculos con los que sigue tropezando la cooperación transfronteriza. 2. El Reglamento comunitario n° 1082/2006 que crea la agrupación europea de cooperación territorial. 3. Los proyectos del Consejo de Europa.* VI. Bibliografía consultada.

## I. INTRODUCCIÓN

La adopción el 5 de julio de 2006, por parte del Consejo y del Parlamento Europeo, del Reglamento comunitario n° 1082/2006 que crea una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), constituye el último paso, por el momento, de un proceso iniciado en Europa en los años cincuenta del pasado siglo tendente a buscar solución a las dificultades que la existencia de una frontera creaba a quienes habitaban cerca de ella. Por aquél entonces, se trataba, en buena medida, de obviar el cauce lejano, lento y complicado de las relaciones internacionales gestionadas por los Ministerios de asuntos exteriores y de poder resolver en el nivel local, de forma rápida y eficaz, los problemas planteados. En los años posteriores, la generalización del fenómeno de la cooperación internacional, que sin duda constituye una de las consecuencias del progreso científico y tecnológico que el mundo entero ha experimentado a partir de la segunda guerra mundial, ha llevado, entre otras muchas cosas, a que las clásicas relaciones de vecindad entre territorios limítrofes de las fronteras hayan

cambiado de forma radical, especialmente en Europa. A ello han contribuido de manera decisiva otros dos factores que, a primera vista, parecían incompatibles<sup>1</sup>: el movimiento unificador europeo y la descentralización regional. El primero de ellos, en su afán de crear una Europa unida, trata por diferentes medios de hacer desaparecer las fronteras que hasta ahora han separado a los distintos países que la componen. En este ámbito, la labor del Consejo de Europa, llevada a cabo con el objetivo de favorecer los intercambios de todo tipo y a todos los niveles que puedan conducir a una más íntima relación entre sus Miembros, ha desarrollado una labor decisiva. Aunque iniciada con posterioridad, no le ha ido a la zaga, sino todo lo contrario, la realizada por las Comunidades europeas con el fin de hacer desaparecer las desigualdades entre regiones europeas, entre las que las fronteras se encuentran en el grupo de las más desfavorecidas. La descentralización regional, por su parte, ha permitido un desarrollo de la cooperación transfronteriza que no fue posible mientras la autoridad estatal acaparaba todas las competencias. Como consecuencia de todo lo dicho, las relaciones fronterizas entre regiones europeas han progresado enormemente pero siguen adoleciendo de un instrumento jurídico sólido y eficaz para su regulación.

La cooperación transfronteriza regulada en el nivel internacional mediante la conclusión de tratados internacionales fue capaz de resolver grandes problemas o de abordar grandes realizaciones pero se mostró insuficiente para dar solución a los problemas menores pero importantes que día a día se plantean a las personas que viven en el lugar. Esos tuvo que solucionarlos la cooperación local, muchas veces por una pura vía *de facto*<sup>2</sup>. Entre ambos niveles, la cooperación regional —en el caso español, la llevada a cabo por las comunidades autónomas— constituye casi una novedad puesto que las regiones son un fenómeno relativamente reciente en gran parte del mapa administrativo europeo. Sin embargo, hoy las regiones ostentan en esta materia competencias que antes únicamente poseían los Estados. Además, por estar más cerca de las fronteras que las autoridades centrales, pueden realizar una mejor gestión de las mismas. Por si esto no fuera suficiente, las regiones disponen de medios de los que, por lo general, carecen las entidades locales. La conclusión es que la cooperación regional se ha convertido sin duda alguna en el nivel óptimo de la cooperación transfronteriza<sup>3</sup>.

Todo lo dicho ha dado lugar a la aparición de un nuevo concepto de frontera<sup>4</sup>. Esta va a dejar de ser considerada como una línea de separación de soberanías para

---

<sup>1</sup> Vid. A. TRUYOL Y SERRA, *La integración europea. Idea y realidad*, Tecnos, Madrid 1972, p. 69.

<sup>2</sup> No hay que olvidar, sin embargo, que los Tratados de límites suscritos con Francia en el siglo XIX reconocían los derechos adquiridos desde tiempo inmemorial por los municipios situados a ambos lados de la frontera a concluir los «convenios de pastos u otros que pudieran ser provechosos para sus intereses y buenas relaciones de vecindad» (Art. 14 del Tratado de límites de 2 de diciembre de 1856). Vid. C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Ed. Dilex, S.L., pp. 82 y ss.

<sup>3</sup> M. BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», *Revista Española de Derecho Internacional* 1984, p. 474.

<sup>4</sup> Vid. A. Ch. KISS, «La frontière-coopération», en *La frontière. Colloque de Poitiers de la Société française pour le droit international*, Pedone, Paris 1980, pp. 183 y ss.

convertirse en una zona formada por territorios que se encuentran a ambos lados de esa línea pero que, aunque sometidos a distintos regímenes de todo tipo, sin embargo constituyen en muchos aspectos una unidad. Eso significa que necesitan resolver conjuntamente problemas que les son comunes y que son conscientes de que la cooperación va a mejorar de forma sustantiva sus condiciones de vida y, en general, su desarrollo.

El protagonismo que las entidades regionales han cobrado en materia de cooperación transfronteriza plantea, no obstante, dificultades políticas y también de orden jurídico. Los Estados han considerado durante largo tiempo que todo lo que tuviera que ver con el Estado vecino entraba dentro del ámbito de las relaciones internacionales y, por consiguiente, era monopolio del poder central y quedaba sometido al Derecho internacional. Por consiguiente, la actividad de una autoridad regional o local en este terreno suponía una violación del orden jurídico interno y, en la práctica, la pérdida de control de la autoridad nacional que, además, podía resultar internacionalmente responsable como consecuencia de la acción de aquella. Pero es que, una vez establecida de una forma u otra la relación entre entidades regionales o locales de un lado y otro de la frontera, los problemas jurídicos subsisten, como, por ejemplo, el de determinar a cual de los dos ordenamientos jurídicos en presencia quedan sometidos los diferentes actos que se llevan a cabo en el marco de la cooperación.

El trabajo realizado por el Consejo de Europa facilitó las primeras manifestaciones importantes de cooperación transfronteriza. Sin embargo, en los últimos quince años, es la Unión Europea la que ha logrado que en fronteras que parecían impermeables –como la hispano-portuguesa– se hayan iniciado procesos de institucionalización de contactos, que ya han conducido a algunas actividades conjuntas, de los que es posible esperar en el futuro más amplios desarrollos. La más reciente manifestación de la Unión Europea ha sido la adopción del Reglamento nº 1082/2006, al que nos referíamos al comienzo de esta introducción, en el que nos detendremos más adelante. En nuestra exposición vamos a ocuparnos en primer lugar de la labor realizada por el Consejo de Europa y la Unión Europea (I y II) para, a continuación, examinar los resultados obtenidos en la frontera pirenaica y en la «raya» hispano-portuguesa (III), haciendo especial referencia a las relaciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León con las regiones Norte y Centro de Portugal y dedicando la última parte (IV) a los nuevos instrumentos jurídicos de la Unión Europea y del Consejo de Europa –este último todavía en proyecto– de los que se espera que puedan servir para superar definitivamente las dificultades que la cooperación transfronteriza, a pesar de sus avances, tiene pendientes desde siempre.

## II. LA LABOR REALIZADA POR EL CONSEJO DE EUROPA

Tanto el BENELUX como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) han desempeñado un papel relevante en el campo de la cooperación transfronteriza. Sin embargo, como ya hemos puesto de relieve repetidamente, son el

Consejo de Europa y la Unión Europea las instituciones internacionales que han desarrollado un mayor esfuerzo en favor de dicha cooperación en el marco europeo.

Tanto la cooperación regional como la de carácter local han sido ampliamente auspiciadas por el Consejo de Europa desde que en 1955 decidiera, mediante la adopción de la Resolución nº 76, la participación oficial de los poderes locales en sus trabajos. La fórmula consistió en la convocatoria de una Conferencia a la que acudieron asociaciones nacionales de los poderes locales de los Estados miembros. En 1961 la Conferencia de Poderes Locales adquiere carácter permanente y en 1975 se incluyen las regiones, convirtiéndose en Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales<sup>5</sup>. Esta Conferencia se transformaría en 1994 en Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa, es decir, en un organismo consultivo del mismo nivel que la Asamblea Parlamentaria<sup>6</sup>.

La «filosofía» del Consejo de Europa parte de la idea de que la cooperación transfronteriza, tanto local como regional, constituye un hecho natural que no puede ser obstaculizado por las fronteras estatales. Si bien sus resoluciones carecen de fuerza vinculante, en ellas se ha recomendado repetidamente la más amplia descentralización de competencias a favor de municipios y regiones y la creación de comisiones mixtas que, como mínimo, faciliten el intercambio de información y la realización de consultas entre autoridades de una lado y otro de la frontera. Muchas de estas resoluciones se han ocupado de promover la cooperación transfronteriza en diferentes sectores y no debe sorprender que, cuando en 1980 fue abierto a la firma en Madrid el Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza –sin duda la labor más emblemática llevada a cabo por el Consejo de Europa en esta materia– la cooperación transfronteriza ya había alcanzado un nivel considerable en algunas regiones europeas. Recordemos que a lo largo de los años setenta se crearon las comunidades de trabajo alpinas –ARGE ALP, ARGE ADRIA, etc.– así como un buen número de euro-regiones en la frontera entre Holanda y Alemania o Alemania y Francia –Euregio, Euregio Rin-Waal, Euregio Rin-Mosa, Región Ems-Dollart, Sarre-Mosela, etc.– o entre los países escandinavos, como, entre otros, el Consejo de Oresund, el de Nordkalotten o el de Kvarken.

Como acabamos de señalar, la elaboración del Convenio-marco europeo para la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales constituyó en su día la culminación de una labor que el Consejo de Europa había venido desarrollando durante años<sup>7</sup>. Después vinieron dos Protocolos adicionales, respectiva-

---

<sup>5</sup> Vid. G. BALOUP, «La représentation de l'Europe des Régions et des Communes au Conseil de l'Europe», *Annuaire Européen*, vol. XXVI, 1980, pp. 73 y ss.

<sup>6</sup> Uno de los más recientes trabajos publicados sobre el Congreso de Poderes Locales y Regionales es el de J.L. DE CASTRO RUANO, «La otra dimensión de la política del tercer nivel en Europa: El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa», en F. ALDECOA y M. KEATING (Eds.) *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, M. Pons, Madrid 2000, pp. 95 y ss.

<sup>7</sup> Sobre el Convenio-marco europeo, vid. G. ALBIOL BIOSCA, «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *Revista de Instituciones Europeas* 1983, pp. 448 y ss.; A. BLANC ALTEMIR, «La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico», *Afers Internacionals* nº 17, 1989, pp. 37 y ss.; E. DECAUX, «La Convention-cadre

mente de 1998 y 1998, y en 2004 se preparaba el tercer Protocolo al Convenio-marco, para la creación de Agrupaciones Euro-regionales de Cooperación (AEC)<sup>8</sup>. Sin embargo, a partir de 2005 este proyecto de Protocolo evolucionó, como más adelante veremos, hasta convertirse en un proyecto de Convenio europeo nuevo dirigido a establecer una ley uniforme relativa a las Agrupaciones transfronterizas de cooperación territorial (ATCT). Las cosas, sin embargo, no acaban ahí. En 2006 se ha abandonado la idea de establecer una ley uniforme y se ha vuelto al proyecto anterior tendente a la adopción de un tercer Protocolo al Convenio-marco de Madrid.

Como ya tuvimos ocasión de manifestar en otro lugar<sup>9</sup>, el Convenio-marco europeo –ratificado por España el 10 de julio de 1990– tuvo una mayor eficacia virtual que real, a pesar de que algunos –que no vamos a citar– lo saludaron como la vía más adecuada para la solución de los problemas que planteaba la cooperación transfronteriza. La realidad es que si bien sirvió para abrir brecha en la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales, entre las que se encontraban las de carácter transfronterizo, dicha apertura fue casi exclusivamente teórica ya que la falta de precisión y lo poco compulsivo de sus disposiciones no forzaba el paso, ni mínimamente, a las realizaciones concretas. Como auguró con acierto A. Decaux, sirvió sólo para «desbloquear mentalmente» la materia<sup>10</sup>. De forma que lo que, a primera vista, pudo parecer un artefacto dirigido a hacer saltar por los aires el monopolio estatal sobre las relaciones internacionales no fue tal. El compromiso fundamental que asumen los Estados que lo ratifican consiste en facilitar la cooperación transfronteriza, esforzándose en promover la conclusión de aquellos acuerdos y arreglos que al objeto resulten necesarios. Por si no fuera suficiente la imprecisión de los términos «facilitar» y «promover», la fuerza de obligar de las disposiciones del Convenio queda muy mermada si se observa la frecuencia con que expresiones como «se esforzarán», «considerarán la conveniencia» o «en la medida de lo posible» convierten en discrecional lo que de otra forma hubiera sido vinculante para los Estados.

El Convenio-marco, por otra parte, deja muy claro que todo lo que se acuerda queda sometido al orden interno de cada Estado que lo ratifique. En definitiva, el Convenio podía ratificarse sin ningún riesgo por parte de un Estado que no tuviera demasiada voluntad de cooperar o de descentralizar la cooperación. El Gobierno es-

---

européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», *Revue Générale de Droit International Public* 1984, pp. 582 y ss.; A.A. HERRERO DE LA FUENTE, «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pp. 61 y ss.

<sup>8</sup> Vid. *Proposition de projet de protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à l'institution des groupements eurorégionaux de coopération (GEC)*, Doc. LR-CT(2004)15

<sup>9</sup> Pueden consultarse nuestros trabajos «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa», en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, (loc.cit) y «La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Nuevos instrumentos internacionales», en *Relações Portugal-Espanha: Cooperação e Identidade*, Fundação Rei Afonso Henriques, Porto 2000, pp. 263 y ss.

<sup>10</sup> E. DECAUX, loc. cit., p. 614.

pañol, además, puso el broche final acompañando la ratificación de dos declaraciones. En la primera se indicaba que subordinaba su efectiva aplicación a la celebración de acuerdos internacionales con las otras Partes contratantes afectadas. En la segunda se puntualizaba que, en defecto de estos últimos, la eficacia de los convenios de colaboración que pudieran suscribir las entidades territoriales fronterizas necesitarían la conformidad expresa de los gobiernos de las Partes implicadas. De forma que hasta que no se celebraron los convenios de Bayona –de 10 de marzo de 1995– con Francia y de Valencia –de 3 de octubre de 2002– con Portugal, el Convenio de Madrid de 1980 careció de aplicación efectiva y los acuerdos de cooperación que se concluyeron necesitaron la autorización expresa del Gobierno. La firma del Tratado de Bayona trajo como resultado la publicación del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración general y publicación oficial de las convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades autónomas y entes locales con entidades territoriales extranjeras. Exigía la comunicación previa a la Administración general el Estado y la publicación en el Boletín Oficial del Estado. La esperanza de que este régimen fuera aplicable a todas las Comunidades autónomas fronterizas españolas quedó enseguida truncada. El Dictamen 3.602/97/461/97RG del Consejo de Estado dejó claro que el citado Real Decreto solamente tenía aplicación con relación a la frontera con Francia<sup>11</sup>.

El propio Consejo de Europa no tardó en asumir que el carácter genérico de los compromisos que incorporaba el Convenio-marco y la falta de precisiones sobre determinadas cuestiones constituían un obstáculo para el logro de los objetivos perseguidos<sup>12</sup>. Por ese motivo preparó y abrió a la firma el 9 de noviembre de 1995 un Protocolo adicional cuyas disposiciones tienden a recoger de forma concluyente el derecho de las entidades territoriales a concluir acuerdos de cooperación transfronteriza, a precisar el valor jurídico de dichos acuerdos y a admitir la posibilidad de que se creen organismos de carácter inter-regional –con personalidad jurídica o sin ella y tanto de carácter público como privado– así como a especificar su régimen jurídico. Los Estados que realmente quisieran promover la cooperación transfronteriza debe-

---

<sup>11</sup> La entrada en vigor del Tratado de Valencia ha significado que el Real Decreto 1317/1997 se aplicara también a las regiones fronterizas hispano-portuguesas. Sobre el citado Real Decreto, *vid.* J.D. JANER TORRENS, «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 CC.AA. y entidades locales con entidades territoriales extranjeras», *Revista Española de Derecho Internacional* 1998, pp. 360 y ss.

<sup>12</sup> Hay que reseñar, no obstante, que sobre la base del Convenio-marco se han concluido varios acuerdos internacionales. Es el caso del Convenio BENELUX sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales firmado en Bruselas en 1986, del Tratado germano-holandés sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales, firmado en Isselbourg-Anholt en 1991, del Convenio de Roma concluido entre Francia e Italia en 1993, del Tratado franco-español de Bayona de 1995, del Convenio de Karlsruhe de 1996, entre Alemania, Francia, Luxemburgo y Suiza para la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales y organismos públicos locales, del Acuerdo de Maguncia, también de 1996, entre Alemania y Bélgica, del Acuerdo de Bruselas de 2002 entre Francia y Bélgica y del acuerdo franco español concluido en Valencia, igualmente en 2002 sobre cooperación territorial en la frontera hispano-portuguesa.

rían firmar el Protocolo<sup>13</sup>; el Convenio-marco quedaría casi como una declaración de buenas intenciones.

El 5 de mayo de 1998 se abrió a la firma el Protocolo nº 2 al Convenio-marco europeo por el que se extiende la aplicación de éste a la cooperación interterritorial<sup>14</sup>, entendiéndose por ésta la que se desarrolla entre entidades territoriales de diferentes Partes contratantes que no sean geográficamente contiguas. En el momento actual, como ya hemos señalado, se trabaja sobre un nuevo proyecto de convenio europeo sobre cooperación territorial al que nos referiremos más adelante.

### III. LA ACCIÓN LLEVADA A CABO POR LA COMUNIDAD EUROPEA

#### 1. *La política regional comunitaria*

La política regional desarrollada desde comienzos de los años setenta es el marco en el que la Comunidad Europea ha mostrado su interés por el desarrollo de las regiones fronterizas. La Comunidad venía señalando ya desde 1965 –Primera comunicación de la Comisión sobre política regional– la existencia de regiones desfavorecidas, a las que denominaba «regiones-problema», y en 1977 incluyó entre ellas ciertas zonas fronterizas en las que la existencia de una frontera entre dos o más Estados suponía una barrera artificial que imposibilitaba el desarrollo de una unidad geográfica que se extendía a ambos lados de la misma<sup>15</sup>. Por ello, la cooperación transfronteriza se auspicia en una recomendación de la Comisión de 9 de octubre de 1981 y el carácter fronterizo, insular o periférico de las regiones se tendrá en cuenta de forma positiva en el momento de fijar las contribuciones del FEDER, de acuerdo con su Reglamento de 1984. A la adopción de esta actitud no fue ajeno el Parlamento Europeo que, en resolución adoptada el 13 de abril de 1984, tras constatar el escaso desarrollo económico de algunas regiones fronterizas como consecuencia precisa-

<sup>13</sup> El Protocolo de 1995 presenta, no obstante, algunas insuficiencias ya que, si bien permite la creación de organismos de cooperación con personalidad jurídica, ésta última siempre se encuentra conectada con una o varias leyes nacionales y el sistema de funcionamiento previsto carece, finalmente, de reglas propias. Entrado en vigor el 1 de diciembre de 1998, en junio de 2007 cuenta con diecisiete ratificaciones. España no lo ha firmado, Portugal lo ha firmado pero no lo ha ratificado y Francia lo ratificó en 1999.

<sup>14</sup> Entró en vigor el 1 de febrero de 2001. En junio de 2007 contaba con dieciseis ratificaciones. España no lo ha firmado, Portugal lo ha firmado pero no lo ha ratificado y Francia lo ha ratificado en 2007. Conviene poner aquí de relieve que las distintas denominaciones que, en el contexto que nos ocupa, reciben las diferentes fórmulas de cooperación no tienen un contenido demasiado preciso: Cooperación transeuropea, interterritorial, inter-regional, transfronteriza, transnacional, etc. Cada una de ellas puede, además, ser de carácter estratégico o estar basada en proyectos. El propio Comité de las Regiones de la Unión Europea reconoce expresamente lo impreciso de esta terminología aunque intenta dar definiciones. *Vid.* Comité de las Regiones, *La Cooperación transeuropea entre los entes territoriales*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, Bruselas 2002.

<sup>15</sup> «La Communauté européenne et ses régions», *Documentation Européenne*, 1977/4, p. 13.

mente de su carácter fronterizo y de la disparidad de las disposiciones administrativas, económicas y fiscales vigentes a un lado y otro de la frontera, invitó a la Comisión a elaborar directivas que obligaran a los Estados a tomar las disposiciones necesarias para el intercambio de informaciones y la organización de consultas recíprocas que favorecieran la cooperación en sectores tales como la planificación regional, la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente, la asistencia en caso de calamidades, el aprovisionamiento de agua y de energía, la eliminación de residuos o el turismo, entre otros.

Resulta interesante poner de relieve al respecto que los tratados constitutivos de las Comunidades europeas no contenían ninguna disposición que pudiera servir de base a la acción comunitaria en materia de cooperación transfronteriza. Es en el Tratado de Amsterdam (art. 265) cuando por primera vez aparece la cooperación transfronteriza: «El Comité de las regiones será consultado por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en el presente Tratado y en cualesquiera otros, en particular aquellos que afecten a la cooperación transfronteriza...». No obstante, con la creación del FEDER en 1975 y, sobre todo, con la introducción de la Cohesión económica y social en el Acta Única Europea, la cooperación transfronteriza ya había tomado carta de naturaleza dentro de la Comunidad. El artículo 5 del primer Reglamento del FEDER señalaba que la Comisión, para otorgar financiación con el citado fondo, debería tener particularmente en cuenta el carácter fronterizo de la inversión, es decir, cuando la inversión se localiza en una región de un Estado contigua a otro u otros Estados miembros.

## **2. La iniciativa comunitaria Interreg**

La Cohesión económica y social introducida en el Acta Única Europea y la subsiguiente reforma de los fondos estructurales llevada a cabo por el Reglamento 2052/88 no hicieron sino potenciar el apoyo comunitario a las regiones fronterizas, lo mismo que los posteriores reglamentos que cada seis años ha aportado sucesivas revisiones al de 1988. En este contexto, la Comisión adoptó el 25 de julio de 1990 la Iniciativa comunitaria Interreg<sup>16</sup>, vigente tras varias revisiones hasta 2007, que ha constituido una pieza clave para el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre muchas regiones europeas.

La Iniciativa comunitaria (IC) Interreg se creó con la finalidad de promover específicamente el desarrollo de las zonas fronterizas mal dotadas de infraestructuras, con pocos recursos y con dificultades para conectar entre sí como consecuencia de las diferencias de carácter cultural y de la existencia de distintos regímenes administrativos, económicos y financieros que no facilitaban la cooperación. Se trataba de preparar a dichas regiones para la entrada en el mercado único. Con esa finalidad la Comisión de-

---

<sup>16</sup> Comunicación C(90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros, DOCE nº C 215 de 30-VIII-1990. Otras iniciativas como PHARE, TACIS y, en buena medida, MEDA y CARDS también se han involucrado en el desarrollo de la cooperación transfronteriza.

terminó tres tipos de acciones prioritarias: la programación y puesta en práctica conjunta de programas transfronterizos, la introducción de medidas destinadas a mejorar el flujo de informaciones de un lado a otro de la frontera y el establecimiento de estructuras institucionales y administrativas encargadas de propiciar y sostener la cooperación. La Comisión, a falta de capacidad material, se conforma con desempeñar un papel de promoción animando a los Estados a tomar las medidas pertinentes.

La IC Interreg ofreció apoyo financiero en el nivel NUTS 3<sup>17</sup> dentro de las zonas incluidas en los objetivos 1, 2 y 5b de la reforma de los fondos estructurales, es decir, por lo que se refiere a España, a las siguientes provincias fronterizas con Francia y con Portugal: Badajoz, Cáceres, Huelva, Huesca, Gerona, Guipúzcoa, Lérida, Navarra, Orense, Pontevedra, Salamanca y Zamora. Las ayudas irían destinadas a la promoción de pequeñas y medianas empresas, desarrollo del turismo, abastecimiento de agua, gas y electricidad, desarrollo rural, enseñanza universitaria, protección del medio ambiente, creación de puestos de trabajo en general y mejora de los transportes. La «Cumbre» hispano-portuguesa celebrada en Lisboa en 1989 preparó un proyecto que constituiría la base para el Programa operativo Interreg España-Portugal 1990-1993 que sirvió casi exclusivamente para la creación y mejora de infraestructuras. En esos años la Comunidad destinó alrededor de 400 millones de ECUs a siete sub-programas: Carreteras, agricultura, desarrollo rural, apoyo a la industria, turismo y recuperación del patrimonio, acciones de cooperación transfronteriza propiamente dicha y acciones de acompañamiento. De este periodo se ha puesto de relieve un detalle paradójico que resulta francamente expresivo de la deplorable situación de la cooperación hispano-portuguesa a comienzos de los años noventa. A pesar de que la Comisión había anunciado que concedería prioridad a las solicitudes presentadas conjuntamente por las autoridades de ambos lados de la frontera, se cubrieron todos los subprogramas menos uno: el relativo a acciones conjuntas de cooperación transfronteriza. Eso significó que la ayuda comunitaria cofinanció acciones de desarrollo en las zonas fronterizas pero se trató de acciones propuestas y llevadas a cabo por separado a ambos lados de la frontera<sup>18</sup>. No fue, sin embargo, en la frontera hispano-portuguesa en la única que sucedió esto.

La experiencia fue tenida en cuenta en el Programa correspondiente a Interreg 2<sup>19</sup> para el periodo 1994-1999, en el que se fijaron cuatro objetivos específicos –desarrollo económico-social equilibrado de la zona, fijación de las poblaciones, ordenación del territorio y promoción de los mecanismos de cooperación transfronteriza– y se incluyó un sub-programa destinado a la mejora de la permeabilidad de la frontera. La Comisión concedería prioridad a las propuestas hechas conjuntamente

---

<sup>17</sup> El nivel NUTS 2 corresponde a nuestras comunidades autónomas y el NUTS 1 a regiones más amplias como Noroeste, Noreste, Centro, Este, Sur, etc.

<sup>18</sup> M. CORRAL SUÁREZ, «El estado actual de la cooperación entre Castilla y León y las regiones Norte y Centro de Portugal», en A.A. HERRERO DE LA FUENTE (Ed.) *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid 2002, p. 72.

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión a los estados miembros C(94) 180/13, DOCE n° C 180, de 1-VII-1994.

por las autoridades regionales y locales de ambos lados de las fronteras. A partir de Interreg II la cooperación transfronteriza –entre regiones vecinas de un lado y otro de la frontera– dejó de ser la única beneficiaria de la Iniciativa. Vendría la cooperación transnacional –que abarca grandes conjuntos de carácter geográfico como la fachada atlántica o el macizo alpino– y más tarde la cooperación interregional, entre diferentes regiones sin contacto geográfico alguno. La IC Interreg III<sup>20</sup>, en vigor hasta 2006, incorporó un nuevo enfoque abarcando los tres tipos de cooperación que acabamos de indicar y potenciando de forma notable la acción de los distintos actores que intervienen en la cooperación transfronteriza<sup>21</sup>. Los millones de euros dispuestos para ser invertidos en este espacio de tiempo debían ir entre un 50% y un 80% a la cooperación transfronteriza, entre un 14% y un 44% a la cooperación transnacional y un 6% a la cooperación inter-regional.

Los Reglamentos comunitarios adoptados en julio de 2006<sup>22</sup> con relación a los Fondos estructurales para el periodo 2007-2013 han introducido nuevos criterios para el reparto de los mismos. El ingreso en la Comunidad de los últimos doce Miembros hubiera significado que, con los criterios anteriores, el noventa por ciento de los recursos disponibles hubiera ido a ellos. Era necesario establecer nuevos criterios para un reparto más equilibrado y el resultado, entre otras cosas, ha sido que la cooperación transfronteriza ha «ascendido» a objetivo prioritario nº 3. En realidad dicho objetivo se refiere a la cooperación territorial europea, es decir, va dirigido a reforzar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas conjuntas locales y regionales, la cooperación transnacional mediante acciones destinadas a favorecer el desarrollo territorial integrado en conexión con las prioridades de la Comunidad y la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado. El significado material del cambio es reducido puesto que mientras al objetivo nº 1 le corresponderá el 78.5% de los fondos estructurales y al nº 2 el 17.2% de los mismos, al nº 3 solamente irá el 4%, es decir, más o menos lo que suponía la IC Interreg.

---

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 2000/C 143/08, *DOCE* nº C 143, de 23-V-2000.

<sup>21</sup> Sobre el Programa operativo de desarrollo de las regiones fronterizas de España y Portugal 1989-1993 (Interreg I) y el Programa operativo de desarrollo transfronterizo y cooperación transfronteriza de las regiones fronterizas de España y Portugal (Interreg II), *vid.* P.T. NEVADO MORENO, «La iniciativa comunitaria INTERREG: Su aplicación en la raya fronteriza hispano-portuguesa. Análisis general e incidencia en la Comunidad autónoma de Castilla y León», *Revista de Estudios Europeos* nº 13, 1996, pp. 23 y ss.

<sup>22</sup> Reglamento (CE) nº 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) 1260/1999; Reglamento (CE) nº 1080/2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1783/1999; Reglamento (CE) nº 1081/2006 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1784/1999 ; Reglamento (CE) nº 1081/2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) y Reglamento (CE) nº 1084/2006 por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1164/94.

Junto con los Reglamentos relativos a los fondos estructurales para el periodo 2007-2013 la Comunidad ha puesto en vigor el Reglamento nº 1082/2006 para la creación de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), al que ya nos hemos referido, de las que se espera que ayuden a superar los problemas con los que tropieza la financiación comunitaria a causa de la falta de entidad jurídica de las instituciones encargadas de la cooperación transfronteriza en el nivel regional y local. De él nos ocuparemos más adelante.

#### IV. LAS RELACIONES FRONTERIZAS ESPAÑOLAS

Las antiguas relaciones de vecindad, tanto con Francia como con Portugal, se han venido desarrollando durante muchos años a los dos niveles tradicionales a los que nos hemos referido: El internacional y el puramente local. El primero venía regulado por los Acuerdos de límites concluidos con ambos países mientras que el segundo encontraba su base jurídica en alguna disposición de dichos acuerdos o simplemente carecía de ella. Tradicionalmente, la cooperación en la frontera con Francia, a pesar de que la presencia de los Pirineos constituía una importante barrera natural, ha sido algo más amplia –especialmente en ambos extremos de la misma– que la desarrollada a lo largo de la frontera con Portugal, pobre y poco poblada por ambos lados. El incremento sustantivo de la cooperación en ambas zonas se corresponde con el desarrollo del tercer nivel –el regional– y, especialmente en la frontera portuguesa, con la aportación de financiación por parte de la Comunidad Europea.

##### 1. La frontera de los Pirineos

La frontera de los Pirineos alcanza una longitud de 435 kilómetros desde el Atlántico hasta el Mediterráneo. Del lado español son cuatro las regiones pirenaicas –Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco– y del lado francés son solamente tres: Aquitania, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées. La población que se asienta en las regiones de ambos lados es de unos dieciocho millones de habitantes bastante desigualmente repartidos en cuanto a densidad. En los extremos de la frontera se alcanzan los niveles más altos –300 habitantes por kilómetro cuadrado en Cataluña y 200 en el País Vasco– mientras que los más bajos se registran en las regiones del centro: Aragón, Midi-Pyrénées y Navarra oscilan entre los 25 y los 50 habitantes por kilómetro cuadrado. Como consecuencia de ello, los mayores flujos de cooperación se han producido tradicionalmente en los extremos de la frontera pero hay que señalar que, a pesar de que los Pirineos constituyen una impresionante barrera natural, la solidaridad entre los habitantes de la zona en toda su extensión ha sido muy fuerte a lo largo de los tiempos<sup>23</sup>. Desde el punto de vista económico, el producto interior bruto

<sup>23</sup> Vid. Ch. FOESSER, M. BERNAD y J. ROBERT, *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen*, Communauté de Travail des Pyrénées, Zaragoza 1992, p. 9.

de las regiones españolas se encuentra por encima de la media nacional, aunque por debajo de la media comunitaria, mientras que el de las regiones francesas, aun siendo superior que el de las españolas, está algo por debajo de la media nacional francesa, pero, en todo caso, por encima de la media comunitaria. La industria es importante del lado español, aunque se encuentra en declive, mientras que el sector servicios es el que predomina en la parte francesa, siendo el agua el recurso más importante de la zona, tanto para el riego como para el aprovechamiento hidroeléctrico. Desde hace ya unos cuantos años los recursos naturales han servido para desarrollar fuertemente el sector turístico –balnearios, estaciones de esquí y deporte de alta montaña– habiendo dado lugar a un rápido e importante crecimiento económico. Puede servir para completar esta somera exposición de las circunstancias de la zona a los efectos que aquí nos interesan el hecho de que no demasiado lejos de la línea fronteriza se encuentran importantes núcleos de población con fuerte actividad económica como pueden ser Barcelona, Bilbao, Burdeos, Montpellier, Toulouse o Zaragoza.

### 1.1. La Comunidad de Trabajo de los Pirineos

Si hay algo que de forma especial sirve para caracterizar la cooperación llevada a cabo en la frontera de los Pirineos es el hecho de que muy pronto, en 1983, todas las regiones pirenaicas, incluida Andorra, acordaron en una reunión celebrada en Burdeos –y firmaron en otra posterior que tuvo lugar en Pau– el documento por el que se creaba la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. El origen de esta decisión se encuentra en la Conferencia de las Regiones Pirenaicas, celebrada en Jaca y Olorón en 1982 bajo los auspicios del Consejo de Europa, en la que quedó patente el resultado positivo de la experiencia que ya habían iniciado tanto la Conferencia de las Regiones del Arco Alpino como la Comunidad de Trabajo de los Alpes Orientales. En la Declaración final de la Conferencia, los representantes de las regiones fronterizas francesas y españolas más Andorra ponen de relieve la necesidad de proteger el patrimonio natural y cultural de los pueblos pirenaicos, de adoptar medidas para fomentar la cooperación con vistas a promover el desarrollo de la región y el contacto entre sus habitantes, todo ello con el valor añadido que supone profundizar en el proceso de construcción europea. Con esa finalidad se declaran dispuestos a la creación de una Comunidad de Trabajo.

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos, a la que solo dedicaremos unas líneas<sup>24</sup>, quedó establecida en 1983 como un órgano de promoción de la cooperación transfronteriza con la misión de «intercambiar informaciones y discutir cuestiones

---

<sup>24</sup> Sobre la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, *vid.*, entre otros, M. BERNAD y ÁLVAREZ DE EULATE, Ch. FOESER y J. ROBERT, *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen (op.cit.)*; A. BLANC ALTEMIR, «La cooperación transfronteriza en Europa: Especial atención al marco pirenaico», *Afers Internacionals* n° 17, 1989, pp. 37 y ss; N. FERNÁNDEZ SOLA y E. PERALTA LOSILLA, «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial», *Revista de Instituciones Europeas* 1994, pp. 499 y ss.

técnicas con el fin de desembocar en soluciones coordinadas en el interés de sus miembros» (art. 2), dirigiendo su atención prioritaria a las siguientes materias: Transportes y vías de comunicación, problemas energéticos, agricultura, economía forestal y montaña, economía hidráulica, promoción del turismo y del termalismo, protección de los recursos y medios naturales, protección de parajes, del mar, de los lagos y de los cursos de agua, ordenación del territorio y urbanismo, desarrollo regional y rural, problemas de formación para el desarrollo, protección del entorno social y patrimonio cultural. La estructura orgánica estaría compuesta por el Consejo de la Comunidad, la Presidencia y el Secretariado. Además, podrían crearse organismos técnicos y comisiones permanentes consultivas.

La labor que ha venido desarrollando la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) ha arrojado luces y sombras<sup>25</sup>. Por un lado, su funcionamiento no ha planteado demasiadas dificultades dada su sencillez institucional; pero, por otro, la falta de personalidad jurídica ha supuesto un importante *handicap*. El recelo por parte de los Estados implicados ante la asunción de «competencias exteriores» por parte de las regiones tampoco ha facilitado las cosas. En cualquier caso, aunque la colaboración por parte francesa ha dejado algo que desear en algún momento, la realidad es que la CTP ha llevado a cabo una labor importante de establecimiento de contactos, de análisis de iniciativas o de realización de estudios en común que se ha ido canalizando hacia recomendaciones dirigidas a las autoridades de las regiones participantes que, llevadas por éstas a la práctica, han servido para solucionar muchos problemas. Si en un primer momento la acción de la CTP se dirigió al establecimiento de las redes de contacto necesarias para su funcionamiento, inmediatamente después su actividad se centró, fundamentalmente, en el desarrollo de las comunicaciones. La entrada de España en la Comunidad Europea y la consiguiente transformación de la frontera pirenaica en frontera interior comunitaria supuso un cambio importante puesto que, a partir de ahí, el aprovechamiento de los Fondos estructurales y de la IC Interreg pasó a convertirse en tema prioritario.

En el XI Consejo plenario celebrado en 1993 se pretendió –sin mucho éxito– resolver el problema de la falta de personalidad jurídica de la CTP mediante la creación de la Asociación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos –asociación prevista en el derecho privado francés– a la espera de que se concluyera el acuerdo hispano-francés que diera vida al Convenio-marco europeo y éste aportara una mejor solución. Tras la entrada en vigor del Tratado de Bayona, al que a continuación nos referiremos, ha sido creado, de acuerdo con las disposiciones del mismo, el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, entidad con personalidad jurídica de carácter público, con sede en Jaca, siendo aplicable el derecho español a las obligaciones de las partes que suscriben el Convenio, así como a las controversias que en su aplicación puedan producirse, las cuales serán resueltas ante la jurisdicción contencioso-administrativa española<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Vid. N. FERNÁNDEZ SOLA y E. PERALTA LOSILLA, *loc. cit.*, pp. 509 y ss.

<sup>26</sup> El acuerdo de las regiones implicadas –por parte española las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco y, por parte francesa, las regiones de Aquitania, Midi-Pyrénées y

Los objetivos que persigue el Consorcio aparecen especificados en el artículo 2 del Convenio suscrito, según el cual podrá realizar acciones comunes en los siguientes ámbitos: Transportes y vías de comunicación, problemas energéticos, agricultura, economía forestal y de montaña, promoción del turismo y del termalismo, protección de los recursos y el medio naturales, ordenación del territorio y urbanismo, desarrollo regional y rural, patrimonio cultural y formación e innovación. De todas formas, de acuerdo con el citado precepto, el ámbito de actuación del Consorcio podrá ser ampliado por decisión unánime de sus miembros. Dentro del marco competencial señalado podrá realizar actos de administración y de disposición de bienes, contraer obligaciones, obtener subvenciones y ayudas de personas públicas y privadas, reglamentar su propio funcionamiento, contratar personal, obras, servicios y suministros y realizar, en general, todos los actos necesarios para alcanzar sus objetivos (art. 3). Como órganos de dirección del Consorcio se establece un Comité ejecutivo, que es el órgano de gobierno y de gestión, un Presidente y un Director. La presidencia será ocupada de forma rotatoria por quien sea presidente de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y cuando este sea el representante de una entidad que no sea miembro del Consorcio –Andorra– quedará prorrogado en el cargo quien haya sido residente hasta ese momento.

### *1.2. El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995*

Como hemos indicado, la ratificación por parte de Francia del Convenio-marco europeo de 1980 fue acompañada de una declaración en la que se hacía depender su aplicación efectiva de la firma de acuerdos internacionales con los Estados con los que se compartían fronteras. Sin embargo, aunque en ese sentido tanto Francia como España actuaron de manera similar, la realidad es que Francia pretendía concluir tratados internacionales separados para dar cobertura jurídica a cada uno de los convenios de cooperación que pudieran suscribir las autoridades regionales mientras que España, por el contrario, prefería un único tratado internacional que estableciera un marco jurídico de carácter general para cualquier cooperación transfronteriza. Esas y otras razones<sup>27</sup> hicieron que las negociaciones no comenzaran hasta 1989 y que solo a partir de 1994 se encauzaran realmente hacia la obtención del acuerdo. El Tratado de Bayona de 1995 –entrado en vigor el 27 de febrero de 1997– afecta, por parte española, a las cuatro Comunidades autónomas fronterizas con Francia (Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco), a las provincias y municipios pertenecientes a las mismas, así como las áreas metropolitanas, mancomunidades, comarcas u otras entida-

---

Languedoc-Roussillon– para la creación del consorcio se adoptó en Jaca el 17 de marzo de 2005. Cumplido el trámite previsto por el artículo 2 del Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, el 10 de noviembre de 2005 la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas ordenó su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE 279 de 22 de noviembre de 2005).

<sup>27</sup> Vid. Ministerio de Administraciones Públicas, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Colección Informes y Documentos, Madrid 2003, pp. 29 y ss.

des que incluyan los citados municipios<sup>28</sup>. Por parte francesa se aplica a las Regiones de Aquitania, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées, así como a los departamentos, municipios y agrupaciones de éstos comprendidos en aquellas regiones. Andorra queda fuera del ámbito del Tratado. Es de señalar al respecto que la cooperación puede establecerse conjuntamente –mediante la conclusión de un Convenio– entre entidades del mismo nivel y de nivel diferente siempre que se respeten las competencias reconocidas a las entidades participantes por su derecho interno, que la materia objeto de cooperación sea de las competencias de dichas entidades y que exista un interés común en la cooperación. (art. 3).

El Convenio en el que se concrete el ámbito de la cooperación tendrá que contener al menos una serie de precisiones señaladas en el Tratado, entre las que se encuentran las relativas a la denominación, la sede, la duración del mismo y el derecho aplicable, su ámbito territorial, las materias que van a ser objeto de cooperación, la composición de los órganos de decisión y dirección, el régimen de relaciones del organismo con las entidades territoriales que participan en él, las modalidades de funcionamiento, las reglas presupuestarias y contables aplicables, la forma de financiación de las actividades y los requisitos para la modificación de las condiciones iniciales de funcionamiento, para la adhesión o retirada de miembros, así como para su disolución (art. 6). No podrán ser objeto de Convenio en ningún caso las potestades normativas y de control de las entidades territoriales ni las atribuciones que estas ejerzan en virtud de una competencia delegada por el Estado. Se podrán crear organismos dotados de personalidad jurídica y sin ella. Los primeros podrán adoptar la forma de los *Groupements d'intérêt public* o de las *Sociétés d'économie mixte locales* reconocidos por el Derecho francés o el de los Consorcios previstos por el Derecho español (art. 5). Con relación a la creación de organismos sin personalidad jurídica, el Tratado de Bayona no aporta nada nuevo, puesto que esta posibilidad ya existía antes.

La conclusión del Tratado de Bayona hizo necesario crear un procedimiento nuevo distinto del que se había utilizado hasta entonces que exigía la conformidad expresa del Gobierno. Con esa finalidad se adoptó el Real Decreto 1317/1997 junto con los dos acuerdos complementarios de aplicación concluidos por la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y por la Comisión Nacional de Administración Local. El Real Decreto estableció la comunicación previa y la publicación en el Boletín Oficial del Estado como únicos requisitos para la adopción de los convenios de cooperación. La comunicación previa a la Administración del Estado de los convenios que las Comunidades autónomas y las Entidades locales proyecten suscribir en el marco del Tratado de Bayona trata de evitar eventuales

---

<sup>28</sup> Sobre el Tratado de Bayona, *vid.* C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo», en *Revista Española de Derecho Internacional* 1997, pp. 9 y ss. Un análisis más crítico es el llevado a cabo por O. TAMBOU, «Le Traité de Bayonne: Un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole», *Revue Belge de Droit International* 1998, pp. 538 y ss.

conflictos jurídicos. La Secretaría de Estados para las Administraciones territoriales comunica si existen objeciones al proyecto y en el caso de que no se haga tal comunicación en el plazo de un mes contado a partir de la recepción del proyecto, se entenderá que la Administración no hace objeción alguna al mismo. La exigencia de la publicación en el BOE responde a los imperativos de la seguridad jurídica<sup>29</sup>.

El Tratado de Bayona creó una Comisión hispano-francesa –que empezó a funcionar mediante canje de notas de 21 de octubre de 1994, antes de la entrada en vigor del mismo– compuesta por un máximo de seis representantes nombrados por cada uno de los dos Gobiernos. En ella pueden participar expertos y representantes de las entidades territoriales cuando los asuntos fijados en el orden del día lo requieran<sup>30</sup>. Hasta el momento, el Tratado de Bayona ha dado lugar a la creación del Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, al que ya nos hemos referido y también al Consorcio Bidasoa-Txingudy entre los municipios españoles de Fuenterrabía e Irún y el Consorcio transfronterizo Puigcerdá-Bourg-Madame, con personalidad jurídica de carácter público. Con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Bayona se han aprobado también otros convenios como el adoptado en 2001 por la Comunidad Foral de Navarra y el Departamento francés de los Pirineos Atlánticos estableciendo un marco general de cooperación o el suscrito también en 2001 por el municipio español de Sort y el francés de Saint Giron para la constitución del Grupo de trabajo transfronterizo Sort-Saint Giron o el intervenido en 2005 entre el municipio español de Benasque y el municipio francés de Bagnères de Luchon relativo al conocimiento y la divulgación de la historia de sus respectivos hospitales a pie de puerto.

## 2. La frontera hispano-portuguesa

La frontera que en la actualidad separa a España de Portugal es una de las más antiguas de las más de quinientas fronteras de la Unión Europea, tanto exteriores como interiores. Tiene una longitud de algo más de 1.200 kilómetros y lo que se puede considerar como zona fronteriza de un lado y otro tiene una superficie de unos 150.000 kilómetros cuadrados, si bien este dato no es demasiado fiable ya que no hay acuerdo sobre hasta qué distancia de la raya llega lo que se considera como «zona fronteriza». Se estableció definitivamente mediante una serie de tratados internacionales concluidos a finales del siglo pasado y principios de éste, los cuales, en buena medida, se limitan a plasmar una delimitación que tiene su origen en el Tratado de Alcañices, celebrado en 1297, que se mantuvo como línea divisoria inter-

---

<sup>29</sup> Una exposición detallada del contenido de ambos requisitos en «El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997)», *Documentos INAP*, nº 14, Diciembre 1997, Ministerio de Administraciones Públicas.

<sup>30</sup> La falta de representación sistemática por parte de las Comunidades autónomas ha dado lugar a las reivindicaciones de éstas y a los consiguientes problemas que han afectado al buen funcionamiento de la Comisión hispano-francesa.

na entre 1581 y 1640 y que recuperó su carácter internacional a partir de esa fecha<sup>31</sup>. La lectura de los tratados citados permite constatar la exigua entidad de lo que hoy denominamos cooperación transfronteriza. No podía ser de otro modo puesto que la zona afectada siempre se caracterizó por la escasez de sus recursos y por el reducido número y consiguiente aislamiento de sus pobladores. La reducida cooperación existente discurrió a lo largo del siglo XX a través del nivel estatal y del estrictamente local. Al primero correspondieron las «grandes realizaciones» que, en el contexto que nos ocupa, tuvieron que ver casi exclusivamente con el elemento fluvial de la frontera: La construcción de puentes y el aprovechamiento hidroeléctrico. El nivel local entre vecinos de la raya afectaba fundamentalmente a la compascuidad y al uso tradicional de las aguas comunes, tanto para el consumo humano, como para el riego, la alimentación del ganado o la pesca. Esta cooperación se ha mantenido de forma continuada a lo largo del tiempo mientras que la que se realizaba en el nivel interestatal fue tributaria del estado de las relaciones políticas que en cada momento mantuvieron España y Portugal. A ello hay que añadir que incluso cuando estas relaciones fueron formalmente buenas, con frecuencia fueron acompañadas de una casi completa ausencia de relaciones reales, de modo que el monto de la cooperación nunca fue espectacular. Así es como la segunda mitad del siglo pasado se caracterizó por esas buenas relaciones que, sin embargo, no llegaron a encontrar el momento en el que la situación política y económica de ambos países fuera realmente convergente. Cuando, tras la segunda guerra mundial, España se encontraba en cierta manera entre los vencidos y, por consiguiente, era objeto de marginación, Portugal por el contrario participaba por completo en la vida internacional e ingresaba en organizaciones –como la ONU o la OTAN– de las que España quedaba excluida. Unos años después sucedería lo contrario: España ingresa en las Naciones Unidas, donde a finales de los sesenta llega a ocupar un puesto en el Consejo de Seguridad, mientras que Portugal empezará a sufrir las consecuencias de su política poco favorable a la descolonización. Cuando en los años setenta se inicia un proceso paralelo de crecimiento económico, la revolución portuguesa de abril de 1974 trunca toda esperanza de cooperación y puede decirse que hasta que la democracia no se instaló en ambos países y se firmó el Tratado de amistad de 1977 que sustituyó al famoso Pacto Ibérico no se inició el despegue de la cooperación transfronteriza. En realidad, el momento clave va a ser el ingreso en la Comunidad Europea de ambos países en 1986 y, unos años después, la posibilidad de alcanzar la co-financiación privilegiada de los Fondos estructurales en el marco de iniciativas comunitarias como Interreg.

---

<sup>31</sup> Se trata, concretamente, del Tratado de Lisboa de 29 de septiembre de 1864, del Convenio de Madrid de 27 de marzo de 1893, del Acuerdo de Lisboa de 27 de septiembre de 1893, el Acta general de Lisboa de 1 de diciembre de 1906 y el Convenio de Lisboa de 29 de junio de 1926. El Tratado de Lisboa de 29 de septiembre de 1864 va acompañado de dos anejos firmados en Lisboa el 4 de noviembre de 1866. Los textos de los acuerdos citados se encuentran publicados en *Acuerdos fronterizos con Francia y Portugal*, Colección recopilación nº 2, Ministerio de Hacienda, Servicio de Publicaciones, Madrid 1969.

### 2.1. *Los Protocolos de cooperación*

A lo largo de los años noventa se ha ido concluyendo el grueso de los acuerdos de cooperación entre las regiones de España y Portugal. El primero en el tiempo fue el Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal, concluido el 31 de octubre de 1991. Le siguieron los Protocolos concertados por Extremadura con las regiones de Alentejo y Centro de Portugal, el primero de 17 de enero de 1992 y el segundo de 27 de mayo de 1994. A continuación vinieron los celebrados por Castilla y León con la Región Norte de Portugal, de 21 de febrero de 1995, y con la Región Centro, de 3 de marzo del mismo año. Los últimos son los Protocolos concluidos por Andalucía con las regiones portuguesas de Algarve, de 27 de julio de 1995 y de Alentejo, de 25 de enero de 2001. Se trata de acuerdos que, aunque desprovistos de fuerza normativa alguna, han servido de base para la creación de comunidades de trabajo y otras estructuras semejantes jurídicamente inexistentes que, sin embargo y a falta de algo mejor, han sido «reconocidas» por la Unión Europea, en cuyo ámbito están desempeñando un importante papel en la gestión de la IC Interreg<sup>32</sup>.

La base legal de los acuerdos de cooperación entre regiones españolas y portuguesas dista de estar clara puesto que, como sabemos, el Convenio-marco europeo no tuvo aplicación efectiva completa hasta la entrada en vigor del Acuerdo de Valencia de 3 de octubre de 2002, si bien, como hemos señalado, la conformidad expresa del Gobierno daba eficacia a los convenios de cooperación que pudieran concluirse. No hay que olvidar, además, que durante algún tiempo el Tribunal Constitucional vino interpretando la expresión «relaciones internacionales» del artículo 149, apartado 1, de nuestra Constitución, de forma maximalista: Todo lo que tuviera carácter internacional entraba en el concepto y, por consiguiente, caía dentro de la competencia estatal. Como es bien sabido, la situación no empezó a cambiar hasta que varios magistrados introdujeron un voto particular en la sentencia nº 137/1989, de 20 de julio, relativa al «Comunicado de Colaboración» suscrito por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General de Medio Ambiente del Reino de Dinamarca, en el que se decía que la interpretación mayoritaria del Tribunal conducía a negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de realizar cualquier tipo de actividades y contactos que aun teniendo dimensión internacional, ni suponían ejercicio de soberanía ni incidían en la política exterior del Estado. La sentencia nº 165/1994, de 26 de mayo, sobre un conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la nación frente al Gobierno del País Vasco consagra ya la nueva orientación jurisprudencial y en ella puede leerse que las Comunidades Autónomas

---

<sup>32</sup> Sobre el estado de la cooperación a lo largo de toda la frontera hispano-portuguesa pueden consultarse las contribuciones de M.A. CAO FERNÁNDEZ, J. PUEYO LOSA, M.D. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, L. LÓPEZ TRIGAL, M. CORRAL SUÁREZ, I. CORRALES ROMERO, J.A. MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J.M. PELAEZ MARÓN, J.M. JURADO ALMONTE, J. FELICIDADES GARCÍA, F.J. GARCÍA DELGADO, J. BORES LAZO, M. ARENAS MEZA, F. MARTÍN DIZ y F. BASABE LLORENS a la obra colectiva *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, A.A. HERRERO DE LA FUENTE, (Ed.), Tecnos, Madrid 2002.

pueden, en el desarrollo de sus competencias, llevar a cabo lícitamente actividades de proyección exterior siempre que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes políticos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales.

La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se produjo al tiempo que el Gobierno español comenzaba a buscar fórmulas que facilitasen lícitamente las conexiones internacionales de carácter interregional puesto que la Comunidad Europea promovía estas relaciones y, además, las apoyaba económicamente. Por ese motivo, ya en febrero de 1989 el Ministerio para las administraciones públicas se dirigió a las Comunidades Autónomas recomendando la adopción de ciertas pautas en la conclusión de «acuerdos» transfronterizos de manera a evitar su inconstitucionalidad: Procurar que fueran únicamente declaraciones de intenciones no vinculantes jurídicamente, que los concluyeran con entidades del mismo rango, que procuraran que fueran compatibles con los acuerdos concluidos con el otro país en el nivel interestatal y que, sobre todo y para mayor seguridad, presentaran el texto negociado ante la Secretaría general técnica del Ministerio de asuntos exteriores. Esto es lo que se ha venido haciendo desde entonces.

## 2.2. *El Tratado de Valencia de 3 de octubre de 2002*

La situación puede cambiar como consecuencia de la firma del Tratado de Valencia de 3 de octubre de 2002, en vigor desde el 30 de enero de 2004, que pretende ser la herramienta jurídica que desde hace tiempo venían reclamando algunas instituciones interesadas en la cooperación hispano-portuguesa. No es este el lugar para hacer una examen a fondo del mismo, de modo que únicamente vamos a señalar alguna de sus características<sup>33</sup>. Así, puede decirse que, en general, sigue, como era de esperar, las líneas del Tratado de Bayona, aunque con alguna pequeña diferencia. Establece cuáles son las entidades que pueden cooperar sobre su base, excluyendo expresamente a las que no pueden hacerlo, y delimita un mapa que se corresponde con el de la Iniciativa comunitaria Interreg III, lo cual parece razonable y, por si hubiera dudas, deja patente qué es lo que estimula el *animus cooperandi*. Es interesante poner de relieve también que la cobertura jurídica que aporta el Tratado no es obligatoria más que si las entidades que cooperan desean hacerlo en el marco del derecho público. Nada impide, por consiguiente, la continuidad de la cooperación de hecho, no institucionalizada, desarrollada por una vía diferente. Esto es algo que ha sido valorado muy positivamente por las autoridades regionales encargadas de la cooperación tranfronteriza que, si bien deseaban contar con un marco jurídico, no que-

---

<sup>33</sup> Sobre el Tratado de Valencia, *vid.* M.J. MERCHÁN PUENTES, «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2003, pp. 717 y ss. y M. SOBRIDO PRIETO, «El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n° 8, 2004, [www.reei.org](http://www.reei.org).

rían que éste impidiera la cooperación por otros cauces, en determinados casos más eficaces<sup>34</sup>.

Las autoridades territoriales concernidas que deseen crear un marco de cooperación de derecho público deberán concluir un convenio de cooperación en el que se podrán establecer obligaciones jurídicas, no pudiendo sin embargo ser objeto de convenio determinadas competencias de las entidades territoriales que explicita el Tratado, ni la modificación del estatuto jurídico de dichas entidades, ni la facultad de hacer extensivas las disposiciones del convenio a entidades territoriales que no lo hayan firmado (art. 5). Estos convenios permitirán también crear organismos de cooperación transfronteriza, dotados (art. 11) o no (art. 10) de personalidad jurídica. Estos últimos podrán adoptar la forma de *las Associações de Direito Público* o de las *Empresas intermunicipais* previstos en el derecho portugués o de los Consorcios previstos en el ordenamiento jurídico español (art. 9). Los estatutos de los organismos con personalidad jurídica deberán contener una serie de especificaciones fijadas en el Tratado (art. 11). Hay que señalar, además, con respecto a ellos que, a diferencia del Tratado de Bayona, en el de Valencia se establece como únicos objetivos de estos organismos la realización de obras públicas, la gestión común de equipamientos o servicios públicos y el desarrollo de acciones que les permitan beneficiarse del Programa España-Portugal de la iniciativa comunitaria Interreg III A o de los instrumentos, aceptados por las Partes, que lo sustituyan. Los organismos sin personalidad jurídica – Grupos de trabajo entre municipios o Comunidades de trabajo entre regiones – se corresponden con los que hasta ahora han venido funcionando, los cuales tienen un plazo de cinco años para adaptarse a las exigencias del Tratado (art. 13)<sup>35</sup>.

El Tratado de Valencia crea una Comisión hispano-portuguesa para la cooperación transfronteriza (art. 8) a la que se encarga de supervisar y evaluar la aplicación del Tratado y de impulsar su desarrollo. Estará compuesta por un máximo de siete representantes gubernamentales designados por los Gobiernos. Se prevé además la posibilidad de que, cuando la Comisión trate asuntos de aplicación del Tratado sometidos a las instancias territoriales españolas y portuguesas, participen en las reuniones como miembros de las respectivas delegaciones representantes de dichas instancias y entidades territoriales y de los organismos concernidos por la cooperación transfronteriza de que se trate. Estos mismo representantes podrán también participar en las reuniones de los comités sectoriales de composición paritaria que pueda crear la Comisión al objeto de tratar aspectos específicos de las iniciativas de cooperación.

---

<sup>34</sup> La doctrina científica también había señalado la importancia que reviste la flexibilidad y la falta de exigencias de tipo formal en el desarrollo de la cooperación transfronteriza. Vid. M. BERNAD y ÁLVAREZ DE EULATE, «La coopération transfrontalière régionale et locale», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 243, 1993-IV, pp. 380 y ss.

<sup>35</sup> A diferencia de lo previsto en el Tratado de Bayona, en las Comunidades de trabajo hispano-portuguesas en las que participe una Comunidad autónoma española solo podrá participar una Comisión de coordinación portuguesa y viceversa (art. 10).

En cuanto al procedimiento es aplicable el Real Decreto 1317/1997 al que ya nos hemos referido con relación al Tratado de Bayona de 1995.

La firma del Tratado de Valencia, al dar plena eficacia al Convenio-marco europeo y establecer cauces jurídicos para la cooperación, es posible que signifique un hito importante en la materia que nos ocupa. La Comunidad Autónoma de Galicia y la Comisión de coordinación de la Región Norte de Portugal han adaptado en 2006 a las previsiones del Tratado de Valencia la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal. También en 2006, la Diputación provincial de Pontevedra y la Comunidad intermunicipal del Valle del Miño (Portugal) han suscrito un convenio para la creación de la Asociación del Valle del Miño transfronterizo-Unimiño, organismo de cooperación con personalidad jurídica bajo la forma de una *Associação de Direito Público* sometida al derecho portugués. Ese mismo año, las nueve cámaras municipales de la Beira Interior Norte (Portugal) y la Diputación provincial de Salamanca han constituido la Comunidad de Trabajo Beira Interior Norte-Provincia de Salamanca, sin personalidad jurídica.

Aunque no se encuentran entre las regiones a las que les es aplicable el Tratado de Valencia (art. 3), no podemos cerrar este punto relativo a la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa sin hacer una referencia, aunque sea mínima, a las relaciones entre una región española, Canarias, y una región portuguesa, Madeira, que, a diferencia de las restantes regiones portuguesas –salvo Azores– goza realmente de autonomía regional. Se trata, como se sabe, de dos archipiélagos situados en el Atlántico Norte, a no demasiada distancia, que no comparten una frontera semejante a la que hasta ahora nos ha ocupado, pero sí una frontera marítima tanto entre sus plataformas continentales como entre sus zonas económicas exclusivas<sup>36</sup>. El hecho de que España y Portugal no hayan llevado a cabo las necesarias delimitaciones no quita que la confluencia exista y que, por lo tanto, exista también un espacio fronterizo y unas relaciones en las que los intereses de ambos archipiélagos confluyen, principalmente en lo que se refiere a la pesca, a la salvaguarda de los recursos naturales y, de forma especial, al turismo y a la protección del mar y de las costas frente a la contaminación, en una zona en la que el paso de grandes petroleros constituye una amenaza continua. No existe aún un convenio suscrito por ambas regiones porque sus intereses fundamentales en las materias señaladas no quedan inscritos en el ámbito de sus competencias autonómicas sino que pertenecen más bien al ámbito competencial del Estado. Sin embargo, desde hace tiempo, sus autoridades mantienen contactos más o menos periódicos y asumen compromisos de cooperación que, a buen seguro, no han de tardar mucho en plasmarse por escrito en un protocolo de cooperación<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Vid. V.L. GUTIERREZ CASTILLO, *España y sus fronteras en el mar*, Dykinson, Madrid 2004 y E. Orihuela Calatayud, *España y la delimitación de sus espacios marítimos*, Universidad de Murcia, Murcia 1989.

<sup>37</sup> Sobre los contactos entre Canarias y Madeira y los problemas que plantea el hecho de que la autoridad sobre las zonas marítimas objeto de interés recíproco quede mayoritariamente dentro del ámbito competencial estatal puede consultarse nuestros trabajos «Un nuevo ámbito de cooperación transfronteriza hispano-portuguesa: La Macaronesia», en *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*,

### 2.3. *Las relaciones de Castilla y León con las regiones Norte y Centro de Portugal*

Si troceamos la frontera hispano-portuguesa en tramos regionales podemos distinguir, desde el punto de vista español, la raya gallega, la raya castellano-leonesa, la raya extremeña y la raya andaluza. Estos tramos de frontera solo encajan a medias desde el punto de vista geográfico con las divisiones administrativas portuguesas al frente de las cuales hay una Comisión de coordinación<sup>38</sup>, especie de delegación del Gobierno central: Portugal Norte, Portugal Centro, Alentejo y Algarve. La primera de ellas hace frontera con Galicia y Castilla y León, la segunda, con Castilla y León y Extremadura, la tercera con Extremadura y Andalucía y la cuarta con Andalucía únicamente. A esta falta de coincidencia en lo que se refiere al ámbito geográfico de competencia territorial de las autoridades respectivas es preciso añadir algo que dificulta notablemente las relaciones: Mientras en España es la autoridad autonómica la que ejerce las competencias en su ámbito territorial, en Portugal –salvo en Azores y Madeira– no existe una regionalización semejante a la española, siendo las Comisiones de coordinación meros representantes del Gobierno central.

Castilla y León hace frontera con Portugal a través de Salamanca y Zamora en una longitud de 350 kilómetros. De ellos, 180 corresponde a la provincia de Salamanca y 170 a la de Zamora. La frontera va desde los montes de León – Parque natural de Montecinho – hasta la Sierra de Gata. En esa zona la densidad de población a un lado y otro de la frontera es de unos 28 habitantes por kilómetro cuadrado<sup>39</sup>. En estas condiciones y dada la pobreza de la zona la cooperación transfronteriza nunca tuvo la menor relevancia. Hubo algunas relaciones económicas, a pesar de las dificultades de las comunicaciones, que tuvieron que ver con los cereales, los vinos y el ganado. Y junto con el comercio existió en algunas épocas un pequeño tráfico de contrabando de ganado, café, bacalao, calzado, etc. Las migraciones más frecuentes han sido de portugueses hacia España para trabajar como jornaleros en Castilla y León y en Extremadura, pero también en la minería leonesa, en la construcción y en el servicio doméstico.

La cooperación iniciada por Castilla y León en época reciente ha encontrado su base en la conclusión, en 1995, de los Protocolos de cooperación con las regiones Norte y Centro de Portugal. Unos años antes, en 1990, Castilla y León había iniciado contactos con las regiones Norte y Centro de Portugal que quedaron plasmadas en sendas declaraciones –de contenido casi idéntico– en las que se recoge la voluntad de cooperación de las regiones implicadas, señalándose los ámbitos materiales de la misma. El 21 de febrero de 1995, se firmó en Oporto el primero de los Proto-

---

*cit.* pp. 199 y ss. y «El proyecto de cooperación transfronteriza luso-española en Macaronesia», *Relações Portugal-Espanha. Uma história paralela, um destino comum*, Centro de Estudos da População Económica e Sociedade, Porto 2002, pp. 35 y ss.

<sup>38</sup> Desde el año 2003 se denominan Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR).

<sup>39</sup> La densidad española es de 77 habitantes por km. cuadrado, la de Portugal de 111 y la media de la Comunidad europea era de 145 mientras tuvo quince Estados miembros, siendo la más alta la de Holanda con 443 habitantes y la más baja la de Finlandia con 17 habitantes por km. cuadrado.

colos. El segundo, en Valladolid, el 3 de marzo del mismo año. Los Protocolos son bastante diferentes siendo mucho más modesto en sus pretensiones el primero de ellos<sup>40</sup>. Puede decirse con carácter general que se limita a prever de forma bastante vaga cauces más concretos de cooperación para el futuro. Por el contrario, el Protocolo acordado con la Región Centro llega algo más lejos puesto que crea organismos de cooperación –entre ellos una Comunidad de Trabajo– y los asigna competencias concretas. En ambos Protocolos se introduce la cláusula en virtud de la cual se deja claro que lo acordado constituye un compromiso mutuo de carácter no normativo que no modifica el reparto de competencias establecido en cada territorio respectivamente por los derechos internos español y portugués. El 19 de enero de 2000 se firmó en Bragança un segundo Protocolo con la Región Norte de Portugal en por el que se crea la Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal al objeto explícito de «aprovechar con éxito las oportunidades que se abren en el seno de la Unión Europea».

La cooperación establecida en los últimos años entre Castilla y León y las regiones portuguesas fronterizas no es, seguramente, demasiado significativa, pero para ser justos es preciso poner de relieve que no podía partir de una base menos propicia. Cualquier «manual» de cooperación transfronteriza señala que ésta no se puede forzar. La creación de estructuras comunes no debe en ningún caso constituir el primer paso de la cooperación sino que debe responder únicamente a la necesidad de ampliar, profundizar o canalizar una cooperación ya existente. Es decir, justo lo contrario de lo que ha habido que hacer, puesto que en el ámbito geográfico que nos ocupa la cooperación prácticamente no existía. Las principales acciones llevadas a cabo en estos años han sido reseñadas en el trabajo ya citado de M. Corral Suarez<sup>41</sup>, para quien la labor fundamental realizada hasta ahora ha sido el establecimiento de una red de contactos transfronterizos cuya efectividad está todavía por demostrar. Se ha creado la Asociación Pueblos Vivos entre Zamora y Tras-os-Montes, la Asociación Ibérica de Municipios ribereños del Duero, la Asociación de Empresarios de la región de Braganza y la Cámara de comercio e Industria de Zamora. La Diputación Provincial de Zamora y las Cámaras municipales de Bragança, Miranda do Douro, Mogadouro, Vimiosa y Vinhais constituyeron en 1995 un Grupo de Trabajo Hispano-portugués Zamora-Tras-os-Montes con el fin de alcanzar «un nivel óptimo de comunicación y colaboración en la ejecución de acciones que, incluidas en sus respectivos ámbitos competenciales, sean de interés transfronterizo». También se ha creado

---

<sup>40</sup> No vamos a realizar aquí un análisis de los mismos que ya hemos llevado a cabo en otros lugares. Pueden verse para ello nuestros trabajos titulados «La cooperación exterior de las Comunidades Autónomas: La cooperación transfronteriza», en J. GARCÍA ROCA (Coord.), *Derecho Público de Castilla y León*, Secretariado de publicaciones e intercambio científico de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1999, pp. 383 y ss. y «La actividad exterior de Castilla y León» en J. PUEYO LOSA y M<sup>a</sup>. T. PONTE IGLESIAS (Eds.), *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras comunidades autónomas*, Colección Derecho, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1997, pp. 107 y ss. También el trabajo de M. CORRAL SUÁREZ, *loc. cit.*, p. 73 y ss.

<sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 79 y ss.

un Polo universitario transfronterizo de la Comunidad de Castilla y León y la Región Centro de Portugal en el que participan ocho Universidades, tres de ellas portuguesas –Aveiro, Beira interior y Coimbra– y cuatro españolas: Burgos, León, la Pública y la Pontificia de Salamanca y Valladolid.

Se han concluido igualmente protocolos de cooperación en materia de cultura (entre la Comunidad de Castilla y León y las Cámaras municipales de Mirandela, Maia, Macedo dos Cavaleiros y Braganza y entre la Cámara municipal de Bragança y el Ayuntamiento de Zamora) y en materia de turismo con el fin de propiciar la realización de proyectos conjuntos y, en general, de intensificar los intercambios de información, las reuniones de coordinación, etc. En este contexto hay que destacar que desde hace unos años se explota con fines turísticos la navegación por el río Duero y que el flujo veraniego de castellano-leoneses hacia las playas portuguesas es cada vez más intenso. Dentro del área empresarial se puede citar el Acuerdo firmado en 1998 por el Consejo Empresarial de la Región Centro de Portugal y la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (CECALE) o el Protocolo suscrito el mismo año por la Confederación de Empresarios Salmantinos (CONFAES) y el Núcleo Empresarial de la Región Centro de Portugal. También es preciso citar el proyecto «Duero Región Fluvial» que, dentro del Programa comunitario Terra, pretende desarrollar un importante proceso institucional y técnico de ordenación territorial transnacional.

El Programa de acción conjunta entre Castilla y León y la Región Centro de Portugal para los primeros años del presente siglo señalaba todavía como objetivo de la Comunidad de Trabajo la construcción de «una visión común» para el espacio geográfico afectado, fijando una estrategia fundamental, varios objetivos generales y unas líneas prioritarias. La estrategia fundamental perseguía la consolidación de esa visión común a la que acabamos de referirnos. Los objetivos generales tenían como objetivo estructurar el territorio, dinamizar la economía, promover la innovación, valorizar los recursos e intensificar la cooperación. Las líneas y medidas prioritarias preveían el refuerzo de la permeabilidad de la frontera, la cooperación económica, tecnológica y científica, la dinamización socio-económica local, el desarrollo agrario y rural sostenible, la recuperación del patrimonio natural y cultural, la integración socio-cultural de las poblaciones rayanas y la consolidación de las estructuras institucionales para la cooperación.

El Programa de acción conjunta correspondiente a las relaciones entre Castilla y León y la Región Norte de Portugal planteaba cuatro objetivos: Articulación del espacio conjunto de ambas regiones, vertebración del espacio transfronterizo, valorización externa del espacio conjunto en dominios de excelencia y difusión del proceso de cooperación, organización y asistencia técnica. Al primero de ellos correspondían una serie de medidas relativas a la articulación de las redes de transporte, el desarrollo de la sociedad de la información, la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo. Para la consecución del segundo objetivo las medidas buscaban la permeabilización de la frontera, la ordenación urbana y territorial, el desarrollo rural, la valorización y la recuperación del patrimonio natural, el desarrollo del turismo y la dinamización socio-económica local. Para alcanzar el tercer objetivo se pre-

veían medidas tendentes a la promoción de productos turísticos de excelencia y del patrimonio cultural. Finalmente, para el cuarto objetivo, las medidas iban dirigidas a la organización, asistencia técnica, acompañamiento y gestión.

De lo expuesto se desprende que los Programas de acción con la Región Norte y con la Región Centro, cuyas líneas maestras hemos transcrito, eran fácilmente intercambiables y, por tratarse de objetivos cuya consecución sería deseable, valían para cualquier tipo de cooperación transfronteriza en cualquier lugar. Lo que se precisa es comprobar qué es lo que realmente se ha llevado a cabo dentro de los mismos, con cuánta financiación se ha contado y cuáles son los resultados tangibles. Un simple vistazo al Boletín Oficial de Castilla y León pone de manifiesto la considerable cantidad de ayudas, premios, subvenciones, estudios, reuniones, etc. que la autoridad regional convoca, concede o promueve con el fin de alcanzar los objetivos recogidos en los programas de acción. No obstante, la financiación no es mucha y su eficacia real es aún pronto para poder precisarla.

## V. LOS NUEVOS INSTRUMENTOS PARA LA COOPERACIÓN

La rivalidad que algunos han creído detectar entre la Unión Europea y el Consejo de Europa en el ámbito de la cooperación transfronteriza puede estar a punto de desaparecer si tenemos en cuenta que en este momento la Unión Europea ha adoptado un Reglamento que crea la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) y el Consejo de Europa lleva entre manos desde hace años –y alguna vez se acabará convirtiendo en un texto definitivo que entre en vigor– un proyecto que parece ir al encuentro de aquél y a dar solución, en todo caso, a los problemas jurídicos que desde siempre han dificultado la cooperación transfronteriza de las entidades regionales y locales. El primero de ellos es el Reglamento (CE) nº 1028/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). El otro es un proyecto del Consejo de Europa que fue primero un «Proyecto de Protocolo nº 3 al Convenio-marco europeo de 1980 para la creación de Agrupaciones euro-regionales de cooperación (AEC)», luego pasó a ser un «Proyecto de Convenio Europeo estableciendo una Ley uniforme relativa a las Agrupaciones de Cooperación Territorial (ACT)» y recientemente se ha convertido de nuevo en un «Proyecto de Protocolo nº 3 al Convenio-marco relativo a las Agrupaciones Euro-regionales de Cooperación»<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Doc. COM(2004) 496 final, 2004/0168(COD) de 14.7.2004, *Proposition de Règlement du Parlement Européen et du Conseil relatif à l'institution d'un Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)*. El tercer informe de la Comisión sobre la Cohesión económica y social –de 18 febrero de 2004– titulado «Un nuevo partenariado para la cohesión: convergencia-competitividad-cooperación», ya preveía la intención de la Comisión de proponer un nuevo instrumento jurídico que facilitara a las autoridades locales y regionales llevar a cabo actividades de cooperación transfronteriza. Sobre los proyectos del Consejo de Europa, *vid. Proposition de projet de Protocole n°3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à l'institution des groupements eurorégionaux de coopération (GEC)* (doc. LR-CT (2004) 15),

## ***1. Los obstáculos con los que sigue tropezando la cooperación transfronteriza***

La doctrina ha venido señalando los obstáculos y ofreciendo soluciones a los problemas que dificultan la cooperación transfronteriza<sup>43</sup>. La práctica demuestra, sin embargo, que algunos de estos últimos tienen difícil arreglo con los medios con los que hasta ahora se ha contado. Las soluciones ofrecidas por el derecho comunitario, como la Sociedad cooperativa europea o la Agrupación europea de interés económico, no han dado el resultado esperado. Es así como un informe elaborado en 2001 por la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE)<sup>44</sup> pone de relieve palmariamente cuáles siguen siendo esos obstáculos y cuáles serían las ventajas que podría aportar la adopción de un instrumento jurídico de derecho público semejante al que en aquél momento acababa de proponer la Comisión Europea. Entre los primeros, sigue siendo un escollo difícil de superar el de las diversas estructuras administrativas, los distintos sistemas legales y los diferentes niveles de competencias asumidas por las regiones de un lado y otro de cada frontera. Como consecuencia de ello, una parte muy importante de las estructuras de cooperación que se han ido creando al paso de las iniciativas Interreg carecen de fuerza jurídica aunque estén sirviendo, mejor o peor, al objetivo propuesto. Por lo que se refiere a las ventajas, el informe señala, entre otras, la persistencia de la cooperación por encima de los cambios de mayorías o de opinión en los diferentes niveles de la administración, el control democrático, la adopción de medidas conjuntas de carácter vinculante, la posibilidad de delegar competencias y responsabilidades, una cooperación que no necesitaría limitarse al mínimo denominador común de competencias, una estructura sometida a la supervisión del derecho público, etc.

## ***2. El Reglamento comunitario nº 1082/2006 que crea la agrupación europea de cooperación territorial***

El Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), al que tantas veces hemos hecho ya alusión, se basa en el artículo 159 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, cuyo párrafo tercero prevé

---

*Avant-projet révisé de Convention européenne portant loi uniforme relative aux groupements de coopération territoriale (GCT), Conseil de l'Europe, Comité Directeur de la Démocratie locale et régionale (doc. CDLR (2006) 17) y Comité d'experts sur la coopération transfrontalière, Projet de troisième protocole à la Convention-cadre de Madrid relatif aux groupements régionaux de coopération (doc. LR-CT(2007) 3).*

<sup>43</sup> Vid. M. BERNAD ÁLVAREZ DE EULATE, «La coopération transfrontalière...», *loc. cit.*, pp. 293 y ss.

<sup>44</sup> Informe titulado «Towards a new community legal instrument facilitating public law based trans-European co-operation among territorial authorities in the European Union», aportado al estudio realizado en octubre de 2001 por el Comité de las Regiones de la Unión Europea sobre «La cooperación transeuropea entre los entes territoriales. Nuevos desafíos y pasos futuros necesarios para mejorar la cooperación».

que «si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones». Se trata de un texto relativamente corto –dieciocho artículos– que recoge la experiencia adquirida tras muchos años de cooperación transfronteriza en Europa y cuya finalidad, tal como se indica en el preámbulo y en el artículo primero, es crear un mecanismo de cooperación para reforzar la cohesión económica y social que permita superar las dificultades con que tropieza la cooperación transfronteriza, transnacional e inter-regional como consecuencia de la existencia de diferentes regímenes jurídicos. Para ello se crea un instrumento de derecho público, dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar, que sirva tanto para llevar a cabo programas de cooperación cofinanciados por la Comunidad Europea como para realizar acciones de cooperación transfronteriza por la sola iniciativa de los Estados o de sus regiones y colectividades locales, sin intervención financiera de la Comunidad. Ese instrumento es la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT). Pueden ser parte en una AECT una o varias de las categorías siguientes: Estados miembros de la Unión Europea, colectividades regionales, colectividades locales y otros organismos públicos diferentes de las colectividades regionales y locales. También podrán ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de las categorías anteriores (art. 3). Las competencias de la AECT deben quedar establecidas en un «convenio» que tiene que contener una serie de precisiones establecidas en el artículo 8: a) nombre de la AECT y domicilio social; b) la parte del territorio en el que la AECT puede ejecutar sus cometidos; c) el objetivo específico y las funciones de la AECT, su duración y las condiciones de su disolución; d) la lista de los miembros de la AECT; e) la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio, que deberá ser la del Estado donde esté ubicado el domicilio social de la AECT; f) los acuerdos pertinentes de reconocimiento mutuo, incluidos los relativos al control financiero y g) los procedimientos de modificación del convenio. La AECT deberá adoptar su propio estatuto que, igualmente, habrá de contener determinados datos y regular las modalidades de su funcionamiento de acuerdo con el artículo 9 del proyecto. Otras disposiciones se refieren a los órganos de la AECT (art. 10), al presupuesto de la misma (art. 11), o a la necesidad de que se anuncie en el Diario Oficial de la Unión Europea la creación de la AECT detallando su nombre, objetivos, miembros y domicilio social (art. 5).

Se trata de un Reglamento curioso –tiene una serie de características más propias de una Directiva– que ofrece, en principio, aspectos muy positivos, como así lo expresaron tanto el Comité de las Regiones como el Comité Económico y Social en sendos informes al proyecto en los que –en especial el primero– prácticamente se limitaron a proponer que cada vez que en el texto se hiciera referencia a la cooperación transfronteriza se añadiera la cooperación transnacional e inter-regional. Entre esos aspectos positivos se encuentra sin duda el hecho de que la creación de una AECT es facultativa y no excluye otras fórmulas de cooperación. El Reglamento presenta, no obstante, algún punto concreto de difícil comprensión a primera vista

como es la posible presencia de los Estados como parte en las AEET. Efectivamente, como ya hemos señalado, en su artículo tercero se establece la posibilidad de que en una AEET pueden participar Estados miembros, colectividades locales y regionales y otros organismos públicos de carácter local. Da la impresión de que no existe razón alguna para que los Estados participen en las AEET puesto que los Estados ya disponen de los instrumentos clásicos de cooperación, siendo las entidades territoriales las que los necesitan. Sin embargo esa presencia estatal puede deberse a dos razones diferentes: o bien porque se tiene en cuenta que hay Estados miembros de la Unión Europea que no tienen regiones sino que región y Estado coinciden<sup>45</sup>, o bien porque se pretende crear un instrumento de cooperación al que, al estar presentes Estados y entidades territoriales, se puedan delegar competencias no sólo territoriales sino también nacionales. Este podría ser el concepto de cooperación transnacional a que hace referencia el texto que nos ocupa. No parece fácil, sin embargo, que esta última sea la razón de la presencia de la Estados en la AEET –aunque el hecho de que la base del proyecto de Reglamento sea el artículo 159 TCE parece indicar que se busca algo más que un mero instrumento para el reparto de los fondos comunitarios– pero constituiría una fórmula que, seguramente, supondría un importante paso adelante en la evolución de la cooperación transfronteriza. Y es que, en efecto, la cooperación entre entidades territoriales se resiente, con frecuencia, de la falta de competencias de estas últimas en materias que, sin embargo, son de excepcional importancia para ellas. Este es el caso, entre otras, de las regiones marítimas, y en especial de las ultraperiféricas, que si bien poseen competencias en materia de turismo, protección del medio ambiente, costas, etc. dentro de su territorio, el efectivo desarrollo de las mismas exigiría que también pudieran ejercer estas competencias sobre las zonas de mar adyacentes a sus costas –pesca, protección de especies, lucha contra la contaminación, salvamento marítimo, etc.– que, sin embargo, se encuentran sometidas al poder del Estado. El caso de Canarias y Madeira, al que nos hemos referido más arriba, constituye un claro ejemplo de ello. La creación de una AEET en la que intervienen los Estados y la transferencia a ésta del ejercicio de competencias tanto territoriales como estatales no constituiría desde luego una medida basada en un reparto claro de competencias sino más bien, por el contrario, en un ejercicio conjunto de competencias que encajaría perfectamente en el principio de partenariat, tan auspiciado por la Unión Europea.

No vamos a hacer aquí un estudio del Reglamento que examinamos. Nos vamos a limitar a exponer de forma sucinta el resumen del detallado y profundo análisis llevado a cabo bajo la dirección de N. Levrat bajo los auspicios del Comité de las Regiones<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Hasta ahora, éste había sido el caso de Luxemburgo, pero a partir de la ampliación también lo es el de Estonia, Letonia, Lituania y, posiblemente, Chipre y Malta.

<sup>46</sup> «Le Groupement européen de coopération territoriales (GECT)», Union Européenne, Comité des Régions, (CDR 117-2007, ETU), <http://www.cor.europa.eu/egtc.htm>. Sobre la génesis y el contenido del Reglamento hay varias contribuciones en la obra colectiva dirigida por H. Labayle *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière. Actes de la Journée d'étude du 16 septembre 2005*, Bruylant, Bruselas 2006.

Se trata de un trabajo especialmente crítico en el que se abordan muchas cuestiones, entre las cuales vamos a recoger las relativas a los elementos constitutivos de una AECT, a sus funciones y al derecho aplicable a la misma y a sus actos.

Con relación a los elementos constitutivos. Son siete los más importantes: En primer lugar el hecho de que una AECT debe estar formada por miembros situados al menos en el territorio de dos Estados miembros de la Unión Europea. En segundo lugar, la AECT posee personalidad jurídica de derecho comunitario y se le atribuirá, según los casos, personalidad de derecho público o de derecho privado en el derecho interno. Tercero, la AECT tendrá la más amplia capacidad que a las personas jurídicas se reconozca en la legislación nacional. Cuarto, la AECT tiene su base en un Convenio y en sus estatutos. Quinto, debe tener una sede cuya localización es importante puesto que determina ciertos supuestos la legislación aplicable. Sexto, tiene que disponer de órganos, como mínimo de una asamblea y de un director y, finalmente, en séptimo lugar, tiene que adoptar un presupuesto anual.

Por lo que se refiere a sus funciones, son tres las más importantes: Gestionar los Fondos estructurales, realizar una cooperación estrategia y ser, en su caso, el instrumento para el desarrollo de un proyecto de cooperación. Y en cuanto al derecho aplicable, es de señalar que los distintos actos de una AECT quedan sometidos a reglas diferentes, siendo aplicable por lo general el derecho nacional de los miembros al que el Reglamento hace numerosos reenvíos. La conclusión a la que se llega es que las AECT van a constituir un mecanismo más de gestión de la cooperación transfronteriza y que va a haber diferentes tipos de AECT, lo cual, a corto plazo al menos, no va a producir un efecto uniforme sobre el territorio de la Unión Europea si bien, a largo plazo, es posible que haga evolucionar a los derechos nacionales y pueda generar ese efecto unificador. En todo caso, se espera de momento que facilite a la Unión Europea el reparto de sus Fondos. Para el periodo 2007-2013 tiene previsto dedicar muchos millones de Euros al objetivo nº 3, de los cuales el 73.86% irán a la cooperación transfronteriza, el 20.95% a la cooperación transnacional y el 5.19% a la inter-regional.

### ***3. Los proyectos del Consejo de Europa***

Como ya pusimos de relieve, el Convenio-marco europeo de 1980 supuso la toma de conciencia de los Estados acerca de la necesidad de crear cauces jurídicos mediante los cuales se desarrollara la cooperación transfronteriza y el Protocolo de 1995 sirvió para que se reconociera el derecho de las autoridades regionales y locales a concluir acuerdos de cooperación dotados de valor jurídico. Dichas autoridades podrían, además, crear organismos dotados de personalidad jurídica. El primero de ambos instrumentos propició la adopción de algunos otros, entre los que destacan el Convenio Benelux de 1986, el Acuerdo Isselburg-Anholt de 1991<sup>47</sup> y el Acuerdo de

---

<sup>47</sup> Entre Alemania, Baja Sajonia, Holanda y Renania del Norte-Westfalia

Maguncia de 1996<sup>48</sup>. Las soluciones adoptadas por estos convenios y la práctica llevada a cabo a partir de ellos se encuentra en la base de otros convenios posteriores, que podemos denominar como de última generación, entre los que se encuentran los Tratados de Bayona y de Valencia de los que ya nos hemos ocupado y también los de Karlsruhe de 1996<sup>49</sup> y de Bruselas de 2002<sup>50</sup>. Sin embargo, todos estos acuerdos destinados a facilitar la cooperación transfronteriza no han sido capaces de evitar completamente las dificultades surgidas de la diversidad existente entre los sistemas jurídicos de los distintos países. Puede decirse que, por lo general, se han limitado a establecer unas normas de conflicto que en cada uno de los diferentes supuestos planteados reenvían a uno de los ordenamientos en presencia, de tal manera que, finalmente, el Consejo de Europa comprendió que la variedad de regímenes jurídicos a que daban lugar no era el medio más adecuado para hacer progresar el objetivo unificador que persigue. Por eso se pensó en adoptar un nuevo Protocolo al Convenio-marco mediante el cual se pudiera establecer un derecho uniforme aplicable a todas las relaciones transfronterizas que se establecieran en Europa. De esta forma se pretendía evitar situaciones indeseables, como el que un mismo organismo de cooperación transfronteriza pueda ser considerado de derecho público en un lado de la frontera y de derecho privado en el otro; o que los actos del mismo organismo puedan tener un valor jurídico diferente en cada uno de los países que participan en la cooperación. Así es como se empezó a trabajar en un proyecto de Protocolo nº 3 al Convenio-marco de Madrid cuyo objetivo era «la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales relativa a la institución de Agrupaciones Euro-regionales de Cooperación (AEC)». Pretendía ofrecer una vía que permitiera salvar los obstáculos jurídicos que dificultan la cooperación transfronteriza. Este proyecto de Protocolo, manteniendo su objetivo, se transformó, sin embargo, a partir del año 2005 en un nuevo proyecto, esta vez de Convenio europeo estableciendo una ley uniforme relativa a las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Entre la Comunidad germanófona de Bélgica, la Región Valona, Renania-Palatinado y Renania del Norte-Westfalia,

<sup>49</sup> Concluido entre Alemania, Francia, Luxemburgo y los cantones suizos de Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Jura y Solerure; más tarde se han adherido los cantones de Berna, Ginebra, Neuchâtel, Schaffhouse, Valais y Vaud.

<sup>50</sup> Entre Francia, Bélgica, La Comunidad y la Región flamencas, la Comunidad francesa y la Región Valona.

<sup>51</sup> Las razones de este cambio de planteamiento – que no afecta en los sustantivo el contenido – las expone Y. LEJEUNE, «L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière», en H. LABAYLE (Dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? Actes de la Journée d'étude du 16 septembre 2005*, Bruylant. Bruselas 2006, pp. 133 y ss. La versión oficial del ante-proyecto en lengua francesa lleva por título *Avant-Projet révisé de Convention européenne portant loi uniforme relative aux groupements de coopération territoriales (GCT)*, (Doc. CDLR (2006) 17, Note du Secrétariat établie par la Direction Générale I, Affaires Juridiques, Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale).

El proyecto de Convenio europeo trataba de establecer un organismo –la Agrupación de Cooperación Territorial– que abarcara tanto la cooperación transfronteriza propiamente dicha como la inter-regional y la transnacional. Se trataba de un instrumento internacional compuesto por sólo catorce artículos cuyo objetivo fundamental era obtener de los Estados que lo ratificaran el compromiso de introducir en sus respectivas legislaciones una ley uniforme que habría de regir las ACT. El contenido de dicha ley uniforme –de sesenta y ocho artículos– aparecía como Anexo I al Convenio. No vale la pena hacer aquí, en este contexto tan general sobre la cooperación transfronteriza, un análisis detallado de dicha ley uniforme, máxime cuando, como es el caso, el proyecto ha sido abandonado. Baste decir que el derecho material regulador de la creación, el funcionamiento y el control de las AECT era muy parecido al previsto para las AEC, organismos que, prácticamente, sólo cambiaban de nombre para abarcar las tres fórmulas de cooperación inter-regional que ya conocemos<sup>52</sup>.

La cuestión es que el Consejo de Europa ha vuelto a la idea inicial de adoptar un tercer Protocolo al Convenio de Madrid. Como se explica en los antecedentes del nuevo proyecto<sup>53</sup>, a pesar de que en marzo de 2006 estaba prácticamente terminado el proyecto de Convenio europeo estableciendo una ley uniforme, debido, entre otras razones, a que varias delegaciones estatales expusieron sus reservas acerca de la utilidad de dicho instrumento jurídico, se ha decidido volver al proyecto original, tratando, eso sí, de hacer compatibles las Agrupaciones Euro-regionales de Cooperación (AEC) con las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) que crea el Reglamento europeo 1082/2006. Se abandona, por consiguiente, la idea de una ley uniforme como método casi exclusivo de solución y parece que se retoma el proyecto inicial. En ese caso hay que señalar que, tal como estaba el citado proyecto en 2005, existen varias diferencias entre el Reglamento comunitario y el proyecto europeo. Una de ellas es que no coinciden en cuanto al ámbito geográfico, puesto que el trabajo del Consejo de Europa va dirigido a todos sus miembros y no solo a los que son parte en la Unión Europea. Eso significa que su objetivo es también más amplio puesto que, sin excluir que el mecanismo previsto pueda ser útil a los Miembros de la Unión Europea para resolver problemas más o menos unidos con la IC Interreg o con los Fondos estructurales y su reciente objetivo n° 3, esa no es, lógicamente, su finalidad fundamental, sino la de servir a otros propósitos relacionados con la cooperación transfronteriza en general. Por otra parte, la fórmula utilizada por el proyecto del Consejo de Europa consistía, en parte, en la elaboración de un estatuto jurídico uniforme que pudiera ser aplicable en cualquier país Miembro para el funcionamiento de todas las AEC que pudieran crearse y, en parte, en el establecimiento de fórmulas de armonización de las legislaciones estatales. La consecuencia es que –otra diferencia– al contrario que el Reglamento de la Comunidad Europea, el proyecto del Consejo de Europa era un documento extenso, complejo, muy deta-

---

<sup>52</sup> Sobre las características e las AEC, *vid. ibid.*, pp. 134 y ss.

<sup>53</sup> *Projet de Troisième Protocole à la Convention-cadre de Madrid relatif aux Groupements euro-régionaux de coopération* (doc. LR-CT (2007) 3, de 19 de enero de 2007).

llado e incluso, probablemente, difícil de valorar en su conjunto, puesto que en él se encontraban mezclados el derecho público y derecho privado. No podía ser de otra manera puesto que las agrupaciones que proponía el Proyecto de protocolo eran tanto de derecho público como de derecho privado, con personalidad jurídica y sin ella, y los mecanismos jurídicos previstos participaban del derecho administrativo, pero también del derecho mercantil –en el texto había varias referencias al derecho aplicable a las sociedades anónimas– o, incluso, del derecho internacional privado, en lo relativo a la armonización de legislaciones nacionales. Es de suponer que ese proyecto de 2005 sea retocado ahora para simplificarlo y para hacerlo perfectamente compatible con el Reglamento 1082/2006.

## VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AA.VV., *Constitución, Comunidades autónomas y Derecho internacional*, VI Jornadas de la Asociación española de profesores de D. Internacional, Santiago de Compostela 1982.
- AA.VV., *Actas del 1er Congreso de Economía regional de Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, Servicio de Estudios, Valladolid 1990.
- AA.VV., *Relaciones internacionales y Comunidades autónomas*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona 1990.
- AA.VV., *Comunidades autónomas y Comunidad europea. Relaciones jurídico-institucionales*, A.A. Herrero de la Fuente (Coord.), Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991.
- AA.VV., *La cooperación de Castilla y León con Portugal. Relaciones transfronterizas*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1995.
- AA.VV., *Derecho Público de Castilla y León*, J. García Roca (Coord), Secretariado de publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1999.
- G. ALBIOL BIOSCA, «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 1980», *Revista de Instituciones Europeas* 1983, pp. 448 y ss.
- G. BALOUP, «La représentation de l'Europe des Régions et des communes au Conseil de l'Europe», *Annuaire Européen*, vol. XXVI, 1980, pp. 73 y ss.
- M. BERNAD ALVAREZ DE EULATE, «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», *Revista Española de Derecho Internacional* 1984, pp. 474 y ss.
- «La coopération transfrontalière régionale et locale», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 243, 1993-IV, pp. 293 y ss.
- A. BLANC ALTEMIR, «La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico», *Afers Internacionals* n° 17, 1989, pp. 37 y ss.
- W. BRITO, «Portugal y la cooperación transfronteriza: Algunos problemas jurídicos», en E.J. Martínez Pérez, *La adaptación de los organismos de cooperación trans-*

- fronteriza por las Comunidades Autónomas*, Jabinete de iniciativas transfronterizas, Junta de Castilla y León, Valladolid 2006, pp. 87 y ss.
- M. CASTEIGTS, «Cadre juridique et enjeux politiques du financement de la coopération transfrontalière en Europe», en Y. Lejeune (Dir), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats distincts. Les expériences Franco-belge et Franco-espagnole*, Bryulant, Bruselas 2005, pp. 165 y ss.
- J.L. DE CASTRO RUANO, «La otra dimensión de la política del tercer nivel en Europa: El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa», en *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, M.Pons, Madrid 2000, pp. 95 y ss.
- C. CONDE MARTÍNEZ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Tecnos, Madrid 2000.
- M. CORRAL SUÁREZ, «El estado actual de la cooperación transfronteriza entre Castilla y León y las Regiones Norte y Centro de Portugal», en *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos Madrid 2002, pp. 67 y ss.
- E. DECAUX, «La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», *Revue Générale de Droit International Public* 1984, pp. 582 y ss.
- A. FERNÁNDEZ TOMÁS, «El ámbito internacional de actuación de las Comunidades Autónomas», *Huarte de San Juan*, nº 2, 1995, pp. 71 y ss.
- C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE Y ROMANÍ, *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Dilex, Madrid 2001.
- N. FERNÁNDEZ SOLA y E. PERALTA LOSILLA, «El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos», *Revista Española de Derecho Internacional* 1994, pp. 498 y ss.
- Ch. FOESSER, M. BERNAD y J. ROBERT, *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen*, Communauté de Travail des Pyrénées, Zaragoza 1992.
- E. GÓMEZ CAMPOS, El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, *Documentos INAP*, nº 14, Diciembre 1997.
- P. GORDO GÓMEZ, *La industria agroalimentaria en Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, Servicio de Estudios, Valladolid 1988.
- A.A. HERRERO DE LA FUENTE (Ed.), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid 2002.
- «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa», en *Comunidades autónomas y Comunidad europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pp. 61 y ss.
  - «La actividad exterior de la Comunidad autónoma de Castilla y León», en *La actividad exterior y comunitaria de Galicia y la experiencia de otras Comunidades autónomas*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1997, pp. 107 y ss.

- «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas: La cooperación transfronteriza», en J. García Roca (Coord), *Derecho Público de Castilla y León*, Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid 1999, pp. 383 y ss.
  - «Cohesión Económica y Social», en *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 50 y ss.
  - «Los Fondos Estructurales y sus reformas», *Cuadernos de estudios empresariales* nº 9, 1999, pp. 333 y ss.
  - «La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Nuevos instrumentos internacionales», en *Relações Portugal-Espanha: Cooperação e Identidade*, Fundação Rei Afonso Henriques, Porto 2000, pp. 263 y ss.
  - «Un nuevo ámbito de cooperación transfronteriza hispano-portuguesa: La Macaronesia», en *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, pp. 199 y ss.
  - «El proyecto de cooperación transfronteriza luso-española en Macaronesia», en *Relações Portugal-Espanha: Uma história paralela, um destino comum*, Fundação Rei Afonso Henriques, Porto 2002, pp. 35 y ss.
  - «La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en E.J. Martínez Pérez (Coord.), *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Junta de Castilla y León, Gabinete de iniciativas transfronterizas, Valladolid 2006, pp. 9 y ss.
- F. IBÁÑEZ APARICIO, Castilla y León: PYME y Unión Europea, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza 1996.
- J.D. JANER TORRENS, «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 CC.AA. y entidades locales con entidades territoriales extranjeras», *Revista Española de Derecho Internacional* 1998, pp. 360 y ss.
- A.Ch. KISS, «La frontière-coopération», en *La Frontière, Colloque de Poitiers de la Société Française pour le Droit International*, Pedone, Paris 1980, pp. 183 y ss.
- Y. LEJEUNE, «Vers un droit européen de la coopération transfrontalière», en Y. Lejeune (Dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts. Les expériences Franco-belge et Franco-espagnole*, Bruylant, Bruselas 2005, pp. 3 y ss.
- «L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière» en H. Labayle (Dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? Actes de la journée d'étude du 16 septembre 2005*, Bruylant, Bruselas 2006, pp. 119 y ss.
- N. LEVRAT, «L'émergence des instruments juridiques de la coopération transfrontière au sein du Conseil de l'Europe», en Y. Lejeune (Dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales relevant d'États distincts. Les expériences Franco-belge et Franco-espagnole*. Bruylant, Bruselas 2005, pp. 17 y ss.

- N. LEVRAT, «Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l'émergence d'un droit commun», en H. Labayle (Dir.). *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière? Actes de la journée d'étude du 16 septembre 2005*, Bruylant, Bruselas 2006, pp. 147 y ss.
- E.J. MARTÍNEZ PÉREZ, «La futura agrupación europea de cooperación transfronteriza», en *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades autónomas*, Gabinete de iniciativas transfronterizas, Junta de Castilla y León, Valladolid 2006, pp. 199 y ss.
- M<sup>a</sup>.J. MERCHÁN PUENTES, «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2003, pp. 717 y ss.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del Convenio-marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1317/1997)*, Documentos INAP n<sup>o</sup> 14, diciembre 1997, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1997.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales*, Colección: Informes y documentos, Serie Administraciones territoriales, Madrid 2003.
- P.T. NEVADO MORENO, «La iniciativa comunitaria INTERREG: Su aplicación en la raya fronteriza hispano-portuguesa. Análisis general e incidencia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León», *Revista de Estudios Europeos* n<sup>o</sup> 13, 1996, pp. 23 y ss.
- M.I. NIETO FERNÁNDEZ, *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Mérida 2003.
- M. PÉREZ GONZÁLEZ, «La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* 1986, Universidad del País Vasco, pp. 257 y ss.
- M.T. PONTE IGLESIAS, «Galicia y Región Norte de Portugal: Un ejemplo de cooperación regional transfronteriza», *Dereito, Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 2, n<sup>o</sup> 1, 1993, pp. 161 y ss.
- X. PONS RAFOLS y E. SAGARRA TRIAS, *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña*, Tribuna Internacional n<sup>o</sup> 8, Centre Estudis Internacionals, Publicaciones de la Universidad de Barcelona, Barcelona 2006.
- J. PUEYO LOSA y M<sup>a</sup> T. PONTE IGLESIAS, *La actividades exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras comunidades autónomas*, Colección Derecho, n<sup>o</sup> 9 1997, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1997.
- «La aplicación del Tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. La práctica de la Comunidad autónoma de Galicia», en E.J. Martínez

Pérez, *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza de las Comunidades autónomas*, Gabinete de iniciativas transfronterizas, Junta de Castilla y León, Valladolid 2006, pp. 99 y ss.

- A. REMIRO BROTONS, «El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza», *I Semana de Cuestiones Internacionales*, Cátedra Alfonso V de Aragón e Institución Fernando el Católico (CSIC), Zaragoza 1983.
- *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid 1984.
- M. SOBRIDO PRIETO, «El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista electrónica de estudios internacionales* n° 8, 2004, [www.reei.org](http://www.reei.org).
- J.A. SOTILLO LORENZO, «La Comunidad Europea como factor de integración: Las relaciones bilaterales hispano-portuguesas desde su adhesión a la Europa comunitaria», *Noticias CEE*, n°52, mayo 1989, pp. 2 y ss.
- O. TAMBOU, «Le Traité de Bayonne: Un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole», *Revue Belge de Droit International* 1998, pp. 538 y ss.
- A. TRUYOL SERRA, *La intergación europea. Idea y realidad*, Tecnos, Madrid 1972.
- B. URUEÑA GUTIERREZ, «El papel de las Agencias de desarrollo regional en el ámbito de la Unión europea y España. Propuestas para Castilla y León», *Revista de Estudios Europeos* n° 13, 1996, pp. 101 y ss.