

VEINTE AÑOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON PORTUGAL

Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valladolid*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I.–LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESDE EL CONSEJO DE EUROPA. II.–EL ÉXITO DE LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA. III.–LOS AVANCES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS.

INTRODUCCIÓN

Fue el 31 de octubre de 1991 –hace aproximadamente veinte años– cuando la Junta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal firmaron el Acuerdo constitutivo de la Comunidad de trabajo Galicia-Norte de Portugal. Se iniciaba así un proceso de cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en el nivel regional que en los años posteriores sería seguido por las restantes Comunidades Autónomas españolas fronterizas con aquel país. En 1992 Extremadura concluyó un Protocolo de cooperación con Alentejo y en 1994 con la Región Centro de Portugal. Castilla y León firmó sendos Protocolos en 1995 con las regiones Centro y Norte de Portugal y, finalmente, Andalucía firmaría en 1995 un Protocolo de cooperación con la Región de Algarve y en 2001 otro con la Región de Alentejo. No se trató precisamente de una acción pionera puesto que ya en 1983 las regiones pirenaicas españolas, junto con las francesas y Andorra, habían constituido la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y todavía antes, en 1977, el Consejo de Europa registraba la existencia de al menos 176 acuerdos celebrados a diferentes niveles en el campo de la cooperación transfronteriza europea¹.

I. LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESDE EL CONSEJO DE EUROPA

En efecto y como se recordará, el Consejo de Europa venía auspiciando este tipo de cooperación desde que en 1955 decidió convocar una Conferencia, en la que participaron asociaciones nacionales de los poderes locales de los Estados

¹ Vid. «*Les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière*», Doc.AS/LOC(29)4, de 20 de septiembre de 1977.

miembros, que en 1961 adquiriría carácter permanente y a la que en 1975 se incorporaron los poderes regionales convirtiéndose en Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales –en la actualidad Congreso de Poderes Locales y Regionales– organismo consultivo del mismo nivel que la Asamblea Parlamentaria². Se trataba de dar solución a los problemas particulares a los que se enfrentaban las regiones fronterizas y, sobre todo, sus habitantes como consecuencia de los bien conocidos factores negativos que en ellas confluyen: Diferente idioma, distinta organización administrativa a un lado y otro de la frontera y, en última instancia, la propia frontera que con mucha frecuencia significa un freno decisivo al pleno desarrollo de una unidad geográfico-económica con intereses comunes.

El notable retraso en el inicio de la cooperación entre entidades locales y regionales hispano-portuguesas tiene su explicación. En primer lugar, como se puso de relieve³, en el derecho español había un vacío jurídico en la materia que no se superaría hasta la firma de los acuerdos de Bayona, de 10 de marzo de 1995, con relación a la frontera pirenaica, y de Valencia, de 3 de octubre de 2002, con respecto a la frontera con Portugal. Eso significa que hasta 2002 no existió una normativa jurídica en la que anclar las relaciones hispano-portuguesas en los niveles regional y local. El famoso Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales abierto a la firma en Madrid en 1980 y ratificado por Portugal en 1989 y por España en 1990 no constituyó una base jurídica suficiente. Como ya pusimos de relieve en su momento⁴ –en contra de la opinión dominante en nuestro país– dicho Convenio, aunque pretendió abrir brecha en el tradicional monopolio estatal de las relaciones internacionales facilitando un cierto campo de acción a los entes territoriales en el ámbito de las relaciones fronterizas, sin embargo, fue tan prudente y rodeó sus previsiones aperturistas de tantas cautelas que, finalmente, su eficacia fue muy reducida. Por si esto no fuera suficiente, España acompañó su ratificación con una Declaración en la que se afirmaba que subordinaba su efectiva aplicación a la celebración de acuerdos interestatales con la otra Parte contratante afectada,

² Vid. BALOUP, G., «La représentation de l'Europe des régions et des Communes au Conseil de l'Europe », *Annuaire Européen*, vol. XXVI, 1980, pp. 73 y ss., CASTRO RUANO, J.L., « 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., y FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., «Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo», en P.A. Fernández Sánchez, *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve, Alentejo)*, Junta de Andalucía/Atelier, Barcelona 2008, pp. 61 y ss.

³ Vid. PUEYO LOSA, J., «El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal», en A.A. Herrero de la Fuente (Ed.), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid 2002, p. 30

⁴ «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa» en A.A.V.V., *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Cortes de Castilla y León, Valladolid 1991, pp. 61 y ss., especialmente pp. 71 y ss.

es decir, con Francia y Portugal. Y esos acuerdos fueron los de Bayona y Valencia a los que nos acabamos de referir. Todo ello en un marco en el que el Gobierno español no parecía muy proclive a la descentralización de la acción exterior, acción exterior que el artículo 149 de la Constitución dejaba en sus manos y que el Tribunal Constitucional se había encargado de interpretar de forma maximalista en el sentido de que todo lo que tuviera carácter internacional entraba dentro de esas relaciones sometidas a la competencia estatal⁵.

En segundo lugar, la cooperación transfronteriza con Portugal en el marco regional tropezó con otra gran dificultad: La falta de relaciones entre las regiones afectadas⁶. Con excepción, quizá, de Galicia, donde un idioma similar al portugués había facilitado algunos contactos, en el resto de la frontera la situación era bastante diferente si bien en determinadas épocas y en algunas zonas, especialmente del sur, un cierto comercio tradicional había florecido. Con todo, ha podido decirse que aunque en un tiempo la red fluvial del sudoeste peninsular constituyó más una línea de conexión que de demarcación, durante el siglo veinte pasó a convertirse más en línea de demarcación que de conexión⁷. En otras zonas fronterizas, en particular del centro, las relaciones entre las poblaciones rayanas casi podrían ser consideradas como inexistentes o limitadas a la pura complicidad local ante las adversidades. En el caso concreto de Castilla y León y la Región Centro de Portugal, la escasez de recursos, la reducida población de la zona y la dificultad de las comunicaciones, acompañadas de las políticas nacionalistas desarrolladas durante muchos años por ambos países⁸, llevaron a

⁵ No es cuestión de volver a tratar aquí esta materia. Remitimos a nuestro trabajo ya citado «La cooperación transfronteriza...», p. 65, y a «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, p. 23.

⁶ Recordemos que la frontera hispano-portuguesa tiene una longitud de algo más de 1.200 kilómetros. Se estableció definitivamente mediante una serie de tratados internacionales concluidos a finales del siglo XIX y principios del XX los cuales, en buena medida, se limitaban a plasmar una delimitación originaria del Tratado de Alcañices, celebrado en 1297, que se mantuvo como línea divisoria interna entre 1581 y 1640 y que recuperó su carácter internacional a partir de esa última fecha. La mera lectura de esos tratados permite constatar la exigua entidad de lo que hoy denominamos cooperación transfronteriza.

⁷ COVAS, A., «Relações económicas transfronteiriças no sudoeste da península ibérica», en P.A. Fernández Sánchez, *La asimetría institucional... (cit)*, p. 215.

⁸ Como ya señalamos en otro lugar («La evolución del marco jurídico de la cooperación...» *cit.*, pp. 9 y ss.), la segunda mitad del siglo XX se caracterizó por unas buenas relaciones hispano-portuguesas que, sin embargo, nunca 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 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 empieza a sufrir las consecuencias de su política poco favorable a la descolonización. Y 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. De forma que puede decirse que hasta la instalación de la democracia en España y la firma del Tratado de amistad con Portugal en 1977 —que sustituye al famo-

que las relaciones fueran insignificantes a lo largo de todo el siglo pasado. En estas condiciones, la cooperación transfronteriza que se inició en los años noventa no tuvo un comienzo fácil. Si existiera un «Manual de cooperación transfronteriza» es seguro que su primera enseñanza consistiría en afirmar que es inútil institucionalizar una cooperación que no existe, es decir, que 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. Y, sin embargo, fue por ahí por donde tuvieron que empezar nuestras Comunidades Autónomas, «forzadas» por el innegable atractivo de los fondos que la Comunidad Europea empezaba a asignar, primero en el marco de la Política regional y después en el de la Cohesión económica y social.

II. EL ÉXITO DE LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA

A pesar de que, como hemos señalado, la cooperación transfronteriza venía siendo auspiciada desde tiempo atrás por el Consejo de Europa, la realidad es que esta emblemática Organización europea se limitaba a dar buenos consejos y fue necesario que la Comunidad Europea ofreciera subvenciones para que el *animus cooperandi* apareciera por nuestros lares. La Política regional europea, iniciada en 1975 con la creación del Comité de Política Regional y con la entrada en funcionamiento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), constituyó el detonante para que nuestras Comunidades Autónomas –unas antes que otras– iniciaran una vacilante toma de posiciones. Más tarde, el Reglamento comunitario 2052/88 llevó a que tanto Castilla y León como las regiones limítrofes portuguesas se convirtieran en objetivo número uno de la Cohesión económica y social, al que correspondería el ochenta por ciento de los Fondos estructurales, y la Iniciativa Comunitaria INTERREG⁹ constituyó una aportación dirigida específicamente a las regiones fronterizas en las que el mero hecho fronterizo suponía un importante *handicap* para su desarrollo. Las ayudas se desti-

so Pacto Ibérico– no se inicia una colaboración real que, en el marco transfronterizo, todavía tendrá que esperar diez años hasta el ingreso de ambos países en la Comunidad Europea. Sobre las relaciones de Castilla y León con las regiones Norte y Centro de Portugal *vid.* CORRAL SUAREZ, M., «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...* (cit.), pp. 67 y ss.

⁹ Comunicación C(90)1562/3 dirigida a los Estados miembros, DOCE n.º C215 de 30.8.1990. La iniciativa INTERREG se creó con la finalidad de promover 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 diferentes regímenes administrativos, económicos y financieros que no facilitaban la cooperación. Otras iniciativas, como PHARE, TACIS y, en buena medida, MEDA y CARDS también se han involucrado en el desarrollo de la cooperación transfronteriza. *Vid.* ARENAS HIDALGO, N., «La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea. Sus instrumentos jurídicos», en P.A. Fernández Sánchez (Dir.), *La asimetría institucional...* (cit.), pp. 86 y ss.

naban 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. El primer Programa operativo INTERREG destinó unos cuatrocientos millones de ECUs a las regiones fronterizas de España y Portugal, dirigidos a siete Subprogramas: Carreteras; agricultura y desarrollo rural; apoyo a la industria, los servicios y la artesanía; recuperación del patrimonio y turismo; conservación de recursos hidráulicos y saneamiento; acciones de cooperación transfronteriza y, finalmente, gestión y acompañamiento. A este respecto, resulta francamente esclarecedor del bajísimo nivel de cooperación existente en aquél momento entre regiones fronterizas de España y Portugal el hecho de que el grado de ejecución de los Subprogramas citados fue muy alto en todos menos, precisamente, en el relativo a las acciones de cooperación transfronteriza, donde no se presentó ningún proyecto conjunto de cooperación. Esta situación ya se tuvo en cuenta en la preparación del segundo Programa INTERREG –1994-1999– que adoptó medidas al objeto de forzar acciones tendentes a lograr la permeabilidad de la frontera.

Lo cierto es que ante la atractiva oportunidad de captar fondos de la Comunidad Europea a través de la cooperación transfronteriza en el nivel local y regional, el Gobierno español tuvo que cambiar su actitud centralista y, en un primer momento, improvisar un mínimo cauce jurídico a esas acciones de cooperación que podían obtener financiación comunitaria. Para ello era preciso que los acuerdos de colaboración que fueran concluidos estuvieran redactados de forma que pudieran saltar el obstáculo que suponía la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la que ya nos hemos referido. Así es como 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: Procurar que fueran simples declaraciones de intenciones no vinculantes jurídicamente, que se concluyeran con entidades del mismo rango, que fueran compatibles con los acuerdos concluidos con el otro país en el nivel interestatal y, para total seguridad, presentarlos ante la Secretaría general técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores. Esa es la razón de que los acuerdos de cooperación contuvieran una cláusula en virtud de la cual se dejaba constancia de que su contenido constituía un compromiso mutuo de carácter no normativo que no modificaba el reparto de competencias establecido en cada territorio por parte de los derechos internos portugués y español.

A partir de ahí, los protocolos de cooperación sirvieron para que las entidades regionales empezaran a imaginar ámbitos de cooperación transfronteriza susceptibles de recibir los fondos que la Comunidad ofrecía en sus diferentes programas y subprogramas. La situación se mantuvo así en la frontera con Francia hasta 1995, en que se concluyó el Tratado de Bayona, pero hubo que esperar hasta 2002 para que se firmara el de Valencia que, como sabemos, es el que afecta a la frontera hispano-portuguesa. No parece, como ya hemos apunta-

do en otro lugar¹⁰, que en el tiempo transcurrido entre los años 1990 y 2000 los logros alcanzados hayan sido demasiado relevantes, salvo en lo relativo al establecimiento de contactos a través de los cuales, más adelante, ir acordando estrategias que, ulteriormente, puedan redundar en beneficio de las poblaciones asentadas en las zonas fronterizas que es el objetivo de este tipo de cooperación. Prueba de ello es que, por ejemplo, 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 conjunta» para el espacio geográfico afectado, fijando estrategias, objetivos y líneas prioritarias. Algo parecido sucedía con el Programa de acción conjunta correspondiente a las relaciones de Castilla y León con la Región Norte de Portugal cuyos objetivos evidenciaban que las cosas se encontraban todavía en un momento de preparación con el fin de, más adelante, ir desarrollando acciones concretas: Permeabilización de la frontera, valorización externa, integración socio-cultural, dinamización de la economía, etc. Todavía en 2009, un Memorandum de entendimiento entre la Junta de Castilla y León y el Ministerio portugués de Medio ambiente, ordenación del territorio y desarrollo regional establecía como finalidad la de «promover las acciones necesarias para el establecimiento y consecución de una estrategia conjunta de cooperación transfronteriza Castilla y León-Norte de Portugal y Castilla y León-Centro de Portugal...».

El Programa operativo de cooperación transfronteriza España-Portugal 2007-2013 hace un balance de los resultados alcanzados por la iniciativa comunitaria INTERREG entre 1990 y 2006 con relación al conjunto de la frontera hispano-portuguesa poniendo de relieve que, terminado el Programa INTERREG III (2000-2006) la situación inicial había cambiado como consecuencia de la actividad de un conjunto de instituciones que, como las comunidades de trabajo o los gabinetes de iniciativas transfronterizas, han llevado a cabo una importante labor, si bien en algunos casos la cooperación ha cubierto un número limitado de áreas y ha sido formal e instrumental sin interacción continuada. De manera que en 2006 todavía se detectaba en la frontera, entre otras cosas, un éxodo rural hacia los grandes núcleos de población, un déficit importante en el consumo de energía eléctrica por habitante –muy inferior a la media peninsular– un retraso considerable en el uso de las nuevas tecnologías, dificultades de accesibilidad a pesar de que la situación había mejorado ostensiblemente en los extremos de la frontera, una deficiente red de transporte público y relevantes carencias a nivel de infraestructuras de gestión de residuos. Todo ello es significativo pero no hay que perder de vista la extrema precariedad de la situación de partida.

¹⁰ «La cooperación transfronteriza entre regiones europeas: En busca de un instrumento jurídico eficaz», *Revista de Derecho de la Unión Europea* n.º 13, 2007, pp. 140 y ss.

III. LOS AVANCES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

El Tratado de Valencia¹¹ inició un nuevo periodo en la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa a la que ofreció una base jurídica sólida a la que se han acogido todas las regiones fronterizas adaptando al efecto sus protocolos de cooperación¹². En cuanto al procedimiento, es aplicable el Real Decreto 1317/1997 adoptado con motivo de la conclusión del Tratado de Bayona de 1995. Parece, sin embargo, que van a ser los Reglamentos adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo en julio de 2006¹³ en el marco de la Política de cohesión –para el período 2007-2013– y el Tratado de Lisboa de 2007, que establece como objetivo de la Unión no solo la Cohesión económica y social sino también la territorial los que, aparentemente, van a marcar un antes y un después en el ámbito de cooperación que aquí nos ocupa.

En efecto, el Reglamento 1083/2006 rompe con el sistema anterior estableciendo tres nuevos grandes objetivos a cuya consecución van a contribuir los Fondos Estructurales: El objetivo de convergencia, el de competitividad regional y empleo y el de cooperación territorial europea. Este último, según el art. 1 del

¹¹ Sobre el Tratado de Valencia, *vid.* MERCHÁN PUENTES, M.J., «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2003, pp. 717 y ss. y SOBRIDO PRIETO, M., «El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n.º 8, 2004, www.reei.org.

¹² *Vid.* la ya citada obra, coordinada por E. J. Martínez Pérez, *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, así como la última actualización (noviembre 2010) de *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas* publicada por la Dirección General de Cooperación Autonómica dependiente de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Recordemos en todo caso que, de acuerdo con el Tratado de Valencia, quienes 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). 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 han dispuesto un plazo de cinco años para adaptarse a las exigencias del Tratado (art.13).

¹³ Se trata del Reglamento 1083(2006) que establece las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, de los Reglamentos 1080(2006), 1081(2006) y 1084(2006) relativos, respectivamente, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y del Reglamento 1082(2006) que crea la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Todos ellos publicados en el DOUE L210 de 31.7.2006.

Reglamento perseguirá «intensificar la cooperación transfronteriza... fortaleciendo la cooperación transnacional... y fortaleciendo la cooperación interregional...», es decir, que bajo el término de cooperación territorial se inscriben los tres tipos de cooperación hasta ese momento conocidos: Transfronteriza, interregional y transnacional¹⁴. Por su parte, el Reglamento 1082(2006) crea la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) destinada, de acuerdo con su preámbulo, a superar las importantes dificultades que los Estados miembros y, en concreto, sus autoridades regionales y locales encuentran a la hora de llevar a cabo y gestionar las actividades de cooperación territorial. Se trata, como se indica ya en el artículo primero de la parte dispositiva del Reglamento, de un instrumento que tiene como objetivo facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional –denominada en lo sucesivo cooperación territorial– con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social.

No vamos a ocuparnos aquí de la naturaleza de la nueva cooperación territorial ni tampoco vamos a analizar el Reglamento de creación de las AECTs¹⁵. Digamos no obstante que, aunque hay quienes consideran que la aparición de la cooperación territorial y de las AECTs supone el fin de la cooperación transfronteriza¹⁶ y es cierto que en los cerca de cinco años que lleva en vigor el Reglamento que crea estas últimas sólo se han constituido dieciseis AECTs, no es menos cierto que su éxito ha sido notable en la Península Ibérica. De esas dieciseis que se han creado en toda Europa, seis tienen participación española, tres de las cuales también afectan a Portugal: La AECT Galicia-Norte de Portugal¹⁷, la Duero-Douro y la denominada ZASNET.

La AECT Duero-Douro, sometida a la legislación española, fue creada el 14 de marzo de 2009 y aglutina cerca de un centenar de municipios españoles de la provincias de Salamanca y Zamora y más de sesenta municipios y *freguesías* portugueses de Beira, Douro y Tras-os-Montes. También participa la Universidad de Salamanca. Su sede social se encuentra en Trabanca (Salamanca) y su objetivo fundamental es la cooperación territorial¹⁸ y la elaboración de proyectos europeos

¹⁴ Es conveniente poner de relieve que aunque en este momento la Unión Europea parece distinguir claramente los conceptos de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, no siempre ha sido así, hasta el punto de que el Comité de las Regiones, reconociendo lo impreciso de la terminología utilizada, intentó aclarar su contenido, añadiendo un nuevo término: Transeuropeo. *Vid.* Comité de las Regiones, *La cooperación transeuropea entre los entes territoriales*, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas 2002.

¹⁵ Un buen estudio de las AECTs en MARTINEZ PÉREZ, E.J., «La futura Agrupación Europea de Cooperación transfronteriza», en E.J. Martínez Pérez, *La adaptación de los Organismos... (cit.)*, pp. 199 y ss. y «El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza», *Anuario Aragonés del Gobierno Local* 2009, pp. 233 y ss.

¹⁶ *Vid.* BRITO, W., «A cooperação entre a Região Norte de Portugal e a Comunidade Autónoma da Galiza» en este mismo volumen de la *Revista de Estudios Europeos*.

¹⁷ *Vid.* PUEYO LOSA, J., «La cooperación transfronteriza desde la práctica de la Eurorregion Galicia-Norte de Portugal» en este mismo volumen de la *Revista de Estudios Europeos*.

¹⁸ De acuerdo con el Memorandum, la actividad de la AECT se «centrará» en los siguientes ámbitos principales: Igualdad de oportunidades; desarrollo económico; desarrollo local; transporte público accesible a todos los ciudadanos; nuevas tecnologías, especialmente las de la información y comunicación; medio

en el marco de los programas operativos de cooperación transfronteriza, sin perjuicio de que también se ocupe de la consabida promoción económica, social, turística, cultural, etc.¹⁹. La AECT ZASNET²⁰ reúne a las entidades integradas en la Comunidad de Trabajo Braganza-Zamora y en la Comunidad territorial de cooperación Duero superior-Salamanca. Tiene la sede en Braganza y, por consiguiente, se encuentra sujeta al derecho portugués. Sus objetivos principales coinciden en buena medida con los de la AECT Duero-Douro.

Llegados a este punto, es preciso hacer al menos una referencia al Protocolo n.º 3 al Convenio-Marco europeo de cooperación transfronteriza, abierto a la firma el 16 de noviembre de 2009, que crea las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (AEC)²¹. Culminan así los trabajos iniciados por el Consejo de Europa a comienzos de esta década con vistas a la creación de un mecanismo de cooperación basado en un derecho uniforme aplicable a todas las relaciones transfronterizas²². Este propósito se vió truncado en 2005 cuando se pensó en

ambiente; desarrollo sostenible; educación, formación y empleo; sanidad, servicios sociales y acción social; turismo, cultura y patrimonio; deporte, ocio y tiempo libre; agricultura y ganadería; administración local; investigación, innovación y desarrollo; transportes y comunicaciones. Por si fuera poco, también se podrán desarrollar acciones en otros ámbitos que se consideren necesarios para conseguir el fortalecimiento de la cohesión económica y social.

¹⁹ A pesar de lo reciente de su constitución, en su página web –<http://www.duero-douro.com>– aparecen sus proyectos, entre los que se destaca el denominado *Self Prevention* dirigido a la introducción de cabras en la zona fronteriza para la prevención de incendios forestales.

²⁰ Creada en septiembre de 2009, su nombre completo es Agrupación Europea de Cooperación Territorial de las Asociaciones de Municipios de la Tierra Fría del Nordeste Transmontano, de la Terra Quente Transmontana, Douro Superior y las Diputaciones de Zamora y Salamanca y el Ayuntamiento de Zamora. El diario «El Norte de Castilla» de 13 de mayo de 2010 daba la noticia de que ZASNET disponía de 268.000 Euros que iba a dedicar a la realización de estudios previos que permitieran preparar proyectos a presentar al objeto de obtener financiación europea. Se trataba de tres proyectos: El primero de ellos tenía por finalidad lograr que la UNESCO declarara la zona fronteriza de Salamanca y Zamora con Tras-os-Montes Patrimonio común de la biosfera. El segundo era un proyecto turístico alrededor del Duero y el tercero tenía por finalidad conseguir fondos para el funcionamiento de la propia Agrupación ZASNET. Otros proyectos de interés son los relativos a la creación de un Centro de interpretación de la miel y de un Centro de interpretación del barro, así como a la realización de un Festival de la Máscara Ibérica cuya primera edición tendría lugar en Zamora («El Norte de Castilla», 28 de enero de 2010).

²¹ *Vid.* MARTINEZ PÉREZ, E.J., «Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (U.E.) frente a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (C.de E.): ¿Competencia o complementariedad?» en este mismo volumen de la *Revista de Estudios Europeos*.

²² Como ya pusimos de relieve en otro lugar («La cooperación transfronteriza entre regiones europeas...» (*cit.*), pp. 153 y ss.), el Convenio-Marco europeo de 1980 supuso la toma de conciencia acerca de la necesidad de crear cauces jurídicos mediante los cuales desarrollar la cooperación transfronteriza, mientras que 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. El primero de ambos instrumentos propició la adopción de algunos otros, entre los cuales se pueden citar el Convenio Benelux de 1986, el Acuerdo Isdselburg-Anholt de 1991 y el Acuerdo de Maguncia de 1996. Las soluciones adoptadas por esos convenios y por otros posteriores como los de Bayona y Valencia, a los que ya no hemos referido, o los de Karlsruhe de 1996 y Bruselas de 2002, no han sido capaces de superar todas las dificultades surgidas de la diversidad de los sistemas jurídicos en presencia. Por lo general se han limitado a establecer normas de conflicto que en cada uno de los supuestos planteados reenvían a uno de los ordenamientos jurídicos en presencia. De forma que podía suceder algo tan poco deseable como que un mismo organismo de cooperación transfronteriza pudiera ser considerado de derecho público a un lado de la frontera y de derecho privado en el otro. De ahí que se iniciara la preparación de un tercer Protocolo al Convenio-Marco que solucionara los problemas pendientes.

preparar un nuevo Convenio-Marco Europeo²³. Sin embargo las aguas han vuelto a su cauce y finalmente, se ha aprobado un nuevo Protocolo que, sin embargo, por el momento no ha entrado en vigor y se le puede augurar un futuro parecido al de los anteriores Protocolos²⁴.

Las últimas novedades que se han producido en el marco de la cooperación entre Comunidades Autónomas españolas y Regiones colindantes de Portugal han venido dadas a raíz de la creación en septiembre de 2009 de la «Eurorregion EUROACE», en la que participan la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas de Centro y Alentejo, y de la firma en Valladolid el 17 de septiembre de 2010, por parte de la Junta de Castilla y León, la Junta de Galicia y la Presidencia de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región Norte de Portugal de un Memorandum de Entendimiento para la creación de una «Macrorregión de Regiones del Sudoeste Europeo, RESOE» dirigida a fomentar la cooperación territorial y abierta a otras regiones, especialmente de España, Francia y Portugal²⁵.

La «Eurorregión EUROACE» es en realidad una Comunidad de Trabajo, desprovista de personalidad jurídica y sujeta a las disposiciones del Tratado de Valencia, que funciona «a tres bandas»²⁶, tal como hace años se había propuesto entre Castilla y León, Galicia y la Región Norte de Portugal²⁷. Cosa diferente parece ser la «Macrorregion RESOE». El término Macrorregión carece de significado preciso y, desde luego, no se trata de una categoría jurídica definida. Significa simplemente, como su nombre indica, una región grande. Aparece en una Comunicación de la Comisión Europea que lo atribuye al conjunto de varias regiones administrativas con suficientes asuntos en común que justifican una formula-

²³ Sobre las razones del cambio de planteamiento *vid.* LEJEUNE, Y., «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, Bruxelles 2006, pp. 133 y ss.

²⁴ El primer Protocolo, de 1995, entró en vigor en 1998 y ha sido ratificado por 23 Estados entre los que no se encuentran ni España ni Portugal. El Protocolo n.º 2, de 1998, entró en vigor en 2001 y ha sido ratificado por 22 Estados entre los que tampoco se encuentran España y Portugal. Finalmente, el Protocolo n.º 3, de 2009, no ha recibido de momento ninguna ratificación y se necesitan al menos cuatro para que pueda entrar en vigor.

²⁵ Así denominada en el Comunicado conjunto de la Junta de Castilla y León, la Junta de Galicia y la Región Norte de Portugal dado a conocer en Santiago de Compostela con fecha de 17 de septiembre de 2010. Por parte de la Junta de Castilla y León y por parte de la Junta de Galicia firman el Memorando sus respectivos Presidentes mientras que por parte de la Región Norte de Portugal lo hace el Presidente de la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región Norte de Portugal.

²⁶ *Vid.* CORRALES ROMERO, I., «EUROACE. Un espacio de cooperación en la frontera hispano-portuguesa» en este mismo volumen de la *Revista de Estudios Europeos*.

²⁷ *Vid.* HERRERO DE LA FUENTE, A.A., «La actividad exterior de Castilla y León» en J.Pueyo Losa y M.ª Teresa Ponte Iglesias (Eds.), *La actividad exterior y comunitaria de Galicia. La experiencia de otras Comunidades Autónomas*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela 1997, p. 139. Sobre el concepto de «Eurorregión», *vid.* HUESA VINAIXA, R., «La Eurorregión: Marco jurídico y proyección de futuro. Especial referencia a los trabajos en curso en el Consejo de Europa», en E.J. Martínez Pérez (Coord.), *La adaptación de los Organismos...* (cit.), pp.131 y ss.

ción estratégica única²⁸. De ese documento parece desprenderse que esa agrupación de regiones tiene carácter territorial –no específicamente transfronterizo– y debe fijar un número limitado de áreas de cooperación. Su constitución no debe implicar la creación de estructuras administrativas nuevas que pudieran imponer gastos administrativos añadidos sin contribuir a una acción efectiva; tampoco se precisa la elaboración de ningún tipo de legislación especial y, al menos de momento, tampoco parece que vaya a contar con financiación adicional alguna. Un documento europeo posterior que utiliza el término macrorregión es el Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial, publicado en noviembre de 2010²⁹, en el que se establece, al objeto de que Europa salga de la crisis en la que se encuentra, la necesidad de concentrar los recursos en los objetivos de la Estrategia Europa 2020³⁰. Y de manera específica, con relación a la cohesión territorial, se señala, entre otras cosas, que habrá que poner el acento en las estrategias macro-regionales. Estas estrategias deberían ser –se dice– «instrumentos integrados de amplio alcance, centrados en retos clave y respaldados por una corriente transnacional reforzada, si bien la mayor parte de los fondos debería proceder de programas nacionales y regionales cofinanciados por la política de cohesión y de otros recursos nacionales».

Según el citado Memorandum de entendimiento, la Macrorregión RESOE carecerá de personalidad jurídica y la estrategia que pretende preparar afectará a las siguientes áreas: Economía e industria, Educación universitaria e investigación, Ámbito laboral, Medio ambiente, Cultura y turismo, Transporte y logística y, finalmente, Otras áreas de interés. La presidencia de la Macrorregión la ejercerán conjuntamente los Presidentes de las regiones que la componen y se crea un Comité de Seguimiento compuesto por los Consejeros o cargos políticos responsables de la acción exterior en cada una de dichas regiones. Este Comité estará presidido cada año de forma rotatoria por uno de sus miembros y, cuando lo considere necesario, creará Grupos de trabajo para cada una de las áreas de actuación.

²⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones acerca de la Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico COM (2009) 248/4, de 10 de octubre de 2009. Se trata de un proyecto compartido por los ocho países miembros de la Unión Europea que son ribereños del Mar Báltico al objeto de presentar una estrategia común para el conjunto de la región a la que la Comisión califica como una macrorregion con intereses comunes relacionados con el citado Mar. La integración de estos intereses comunes puede constituir, de acuerdo con las propuestas de cohesión territorial anunciadas por la Comisión en el Libro Verde de octubre de 2008, una experiencia innovadora que suponga un buen punto de partida ante el futuro reparto de fondos comunitarios. La falta de precisión del término macrorregion parece quedar corroborado en el «Plano de trabajo da Dirección Xeral de Relaciones Exteriores e coa Unión Europea en relación co ano de coordinación da Macrorrexión de Rexións do Sudoeste Europeo RESOE», de 11 de octubre de 2010, en el que se dice que aunque la reacción de otras regiones ante la presentación de la Macrorregión ha sido positiva, sin embargo, como es necesario evitar confusiones con las Eurorregiones, se va a hacer una presentación en exclusiva ante la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea.

²⁹ Comisión Europea, «*Invirtiendo en el futuro de Europa*», *Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, COM(2010)624 final, de 9.11.2010

³⁰ «*Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, duradero e inclusivo*», COM(2010) 2020 de 3.3.2010

Del contenido del Memorandum y de las declaraciones de las autoridades implicadas aparecidas en la prensa se puede deducir que la Macrorregión pretende ser más que nada un nuevo enfoque estratégico de carácter transnacional con vistas a un mejor posicionamiento ante la próxima «tarta comunitaria» 2014-2020 que, con mucha probabilidad, será más reducida que la actual. En la parte dispositiva del propio Memorandum de creación puede leerse que las regiones implicadas deciden realizar una estrategia conjunta que pueda llevar a la realización de proyectos comunes con vistas al escenario que dibuja la «Estrategia 2020 de la Unión Europea» y, al mismo tiempo, pedir un incremento de los fondos comunitarios destinados a la cooperación territorial, al menos hasta el nivel de los años noventa³¹. No parece pues que la Macrorregion RESOE vaya a marcar un hito en la materia que nos ocupa sino que se trata más bien de establecer una nueva estructura que se añade a las ya existentes en las mismas áreas objeto de cooperación, aunque con un posible ámbito de acción territorial más amplio. No cabe duda, no obstante, que puede constituir, si la Unión Europea mantiene sus previsiones, una buena base de captación de fondos comunitarios que es lo que, a fin de cuentas, ha movido la cooperación con Portugal, sea ésta de naturaleza transfronteriza, transnacional, interregional o territorial.

* * *

Hace diez años tuvimos la oportunidad de dirigir la publicación de una obra colectiva que recogía el estado de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001³². Pasados esos años, parecía interesante echar un nuevo vistazo a esta materia para constatar la evolución que había experimentado desde entonces y poner de relieve tanto los logros alcanzados como las dificultades con las que había tropezado. A ello dedicamos las *II Jornadas sobre acción exterior de la Comunidades Autónomas* celebradas en el Instituto de Estudios Europeos/Centro de Excelencia Jean Monnet de la Universidad de Valladolid en noviembre de 2010. Las ponencias que allí se presentaron son las que aparecen en este volumen monográfico de la *Revista de Estudios Europeos* que se publica gracias a la subvención concedida por la Comisión Europea.

Como director de las citadas *II Jornadas* y de la *Revista de Estudios Europeos* deseo expresar mi agradecimiento a los ponentes que, todos, han tenido la amabilidad de proporcionar los textos que aquí se publican y, en general, a quienes cooperaron en la organización y en la celebración de las mismas, tanto en el marco de la Cátedra de Derecho Internacional Público como en el del Instituto de Estudios Europeos de nuestra Universidad.

³¹ El texto no es literal ya que está traducido del *Memorandum de entendimiento para a creación da Macrorrexión «RESOE»* redactado en lengua gallega.

³² *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid 2002, 251 pp.