

Universidades Lusíada

Arias Aparicio, Flor

**Las relaciones transfronterizas hispano-lusas :
veinte años de la firma del Tratado de Valencia
sobre cooperación entre entidades territoriales
coligadas**

<http://hdl.handle.net/11067/7127>
<https://doi.org/10.34628/c5ns-ks18>

Metadados

Data de Publicação

2023

Resumo

El pasado 3 de octubre de 2022 se cumplían veinte años de la firma en Valencia del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales. Este dato constituye una ocasión para hacer balance del estado de esta categoría particular de relaciones cooperativas. El propósito de este trabajo es doble: por una lado, recordar el contenido de este acuerdo internacional que representa el marco de actuación y da cobertura par...

No passado dia 3 de Outubro de 2022 completavam-se vinte anos da assinatura em Valência do Tratado entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa sobre cooperação transfronteiriça entre entidades e instâncias territoriais. Este dado constitui uma ocasião para fazer o balanço do estado desta categoria particular de relações cooperativas. O propósito deste trabalho é: de um lado, relembrar, o conteúdo deste acordo internacional que representa o marco de ação e dá cobertura para que os territóri...

October 3, 2022 marked the twentieth anniversary of the signing in Valencia of the Treaty between the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic on cross-border cooperation between territorial entities and bodies. This is an opportunity to take stock of the state of this particular category of cooperative relations. The purpose of this paper is twofold: on the one hand, to recall the content of this international agreement, which represents the framework for action and provides coverage so tha...

Palavras Chave

Fronteiras - Cooperação Internacional, Fronteiras - Direito e Legislação - Portugal, Fronteiras - Direito e Legislação - Espanha, Portugal - Fronteiras - Espanha, Espanha - Fronteiras - Portugal

Tipo

article

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ILID-CEJEA] Polis, s. 2, n. 07 (Janeiro-Junho 2023)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-30T02:33:57Z com
informação proveniente do Repositório

Las relaciones transfronterizas hispano-lusas: veinte años de la firma del Tratado de Valencia sobre cooperación entre entidades territoriales colindantes

Spanish-Portuguese cross-border relations: twenty years after the signing of the Treaty of Valencia on cooperation between neighbouring territorial entities

Flor Arias Aparicio

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Investigadora invitada del Centro de Estudios Jurídicos, Económicos y Ambientales (CEJEA) de la Universidade Lusíada de Lisboa

E-mail: florarias@unex.es

ORCID: 0000-0002-9822-8905

DOI: <https://doi.org/10.34628/c5ns-ks18>

Sumário

- I. Consideraciones generales.
- II. La construcción de un marco jurídico regulador de la cooperación transfronteriza hispano-lusa.
- III. La formalización de la cooperación transfronteriza subestatal: el Tratado de Valencia.
 1. Sobre los sujetos llamados a estrechar relaciones a través de la cooperación y el ámbito de aplicación del Tratado.
 2. Acerca del objeto y finalidad de la cooperación entre las instancias y entidades territoriales portuguesas y españolas.
 3. De las formas y modos de canalizar y hacer efectiva la cooperación a través de la frontera.
- IV. ¿Es necesario un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza entre España y Portugal?
 1. La adaptación de los ordenamientos internos para propiciar la cooperación transfronteriza.
 2. La política de cohesión territorial como contexto ineludible de la cooperación

transfronteriza.

3. El impulso a cooperar desde las relaciones institucionales formales e informales.
- V. Una consideración final.

Resumen: El pasado 3 de octubre de 2022 se cumplían veinte años de la firma en Valencia del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales. Este dato constituye una ocasión para hacer balance del estado de esta categoría particular de relaciones cooperativas. El propósito de este trabajo es doble: por una lado, recordar el contenido de este acuerdo internacional que representa el marco de actuación y da cobertura para que los territorios adyacentes a uno y otro lado de la frontera hispano-portuguesa puedan emprender actividades cooperativas; por otro lado, evidenciar el impacto que este texto convencional ha tenido en el estrechamiento de la cooperación transfronteriza.

Keywords: cooperación transfronteriza, entidades e instancias territoriales, convenios de cooperación, instrumentos de cooperación.

Resumo: No passado dia 3 de Outubro de 2022 completavam-se vinte anos da assinatura em Valência do Tratado entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa sobre cooperação transfronteiriça entre entidades e instâncias territoriais. Este dado constitui uma ocasião para fazer o balanço do estado desta categoria particular de relações cooperativas. O propósito deste trabalho é: de um lado, lembrar, o conteúdo deste acordo internacional que representa o marco de ação e dá cobertura para que os territórios de ambos os lados da fronteira possam desenvolver atividades cooperativas; do outro, pôr em evidência as realizações que este texto convencional apresenta para avançar no estreitamento da cooperação transfronteiriça. **Palavras-chave:** cooperação transfronteiriça, entidades e instâncias territoriais, protocolos de cooperação, organismos de cooperação.

Abstract: October 3, 2022 marked the twentieth anniversary of the signing in Valencia of the Treaty between the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic on cross-border cooperation between territorial entities and bodies. This is an opportunity to take stock of the state of this particular category of cooperative relations. The purpose of this paper is twofold: on the one hand, to recall the content of this international agreement, which represents the fra-

mework for action and provides coverage so that adjacent territories on either side of the Spanish-Portuguese border can undertake cooperative activities; on the other hand, to highlight the impact that this conventional text has had on the strengthening of cross-border cooperation.

Keywords: Cross-border cooperation; Territorial entities and bodies; Cooperation agreements; Cooperation instruments.

I. Consideraciones generales

El 3 de octubre de 2002 se firmaba en Valencia el Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales. Se cumplen ahora veinte años de la firma de este tratado internacional que nace con el propósito de facilitar, armonizar y desarrollar la cooperación entre las entidades territoriales de uno y otro lado de la frontera hispano-portuguesa. Desde el 30 de enero de 2004, el Tratado de Valencia, así comúnmente designado y conocido, da cobertura jurídica a las administraciones regionales y locales españolas y portuguesas que quieran cooperar entre ellas.

Hasta entonces, la colaboración transfronteriza hispano-lusa se venía realizando en el marco del derecho internacional clásico, en el plano de las relaciones bilaterales entre ambos Estados, a través de la adopción de instrumentos con una diferente designación (protocolos, declaraciones, convenios, acuerdos), con un contenido heterogéneo (fundamentado en el contexto de las relaciones de buena vecindad y la cooperación necesaria en frontera, relacionadas con cuestiones como la gestión y aprovechamiento de recursos y espacios naturales, las vías de comunicación o la cooperación aduanera), y con un diverso grado de intensidad en cuanto a la actividad cooperativa llevada a cabo¹.

Los cambios socio-políticos y económicos acaecidos en los dos países durante la década de los años ochenta del siglo pasado van a marcar un giro en el desarrollo de las relaciones de cooperación en general y, en particular, de una categoría específica como es la cooperación realizada en las zonas fronterizas. En un contexto internacional de intensificación de la cooperación universal y regional, las relaciones bilaterales entre España y Portugal van a reforzarse de forma notable con la celebración de tratados y acuerdos tanto a nivel interestatal como a un nivel subestatal, con una creciente implicación de las regiones, las comunidades autónomas y las entidades locales de ambas naciones. El despegue y expansión de la cooperación transfronteriza hispano-lusa se va a ver favorecida, por un lado, por el proceso de integración europea y de creación del mercado interior, así como por la puesta en marcha desde las entonces Comunidades Europeas (de las que empiezan a formar parte ambos Estados)² de determinadas iniciativas destinadas a hacer efectivos tales fines. La participación en la esfera internacional de los dos Estados en el marco del Consejo de Europa tiene también, por otro lado, una consecuencia directa en el desenvolvimiento de este tipo particular de cooperación en la medida en que desde esta organización internacional, especialmente interesada por la cooperación de las colectividades o autoridades territoriales locales, se va a proporcionar un marco estable y funcional para el fomento y progreso de estas rela-

ciones transfronterizas³.

La firma del Tratado hispano-luso sobre cooperación transfronteriza se encuadra, efectivamente, en el Convenio Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, adoptado en Madrid, de 21 de mayo de 1980. Este tratado internacional, elaborado en el ámbito de las actividades propias del Consejo de Europa, ofrece la base legal para que España y Portugal adopten un régimen jurídico apropiado que regule y promueva la cooperación a través de las fronteras entre “colectividades” territoriales portuguesas y españolas, afianzando de esta forma los compromisos asumidos entre ambos países para promover el desarrollo de las zonas limítrofes con la frontera⁴. Y en esta línea, el Tratado de Valencia viene a determinar el régimen jurídico en el que se va a desenvolver la cooperación transfronteriza hispano-lusa en régimen de Derecho público, así como los mecanismos para hacerla efectiva.

El impacto positivo del Tratado de Valencia en estos casi veinte años de vigencia (recordemos que pese a ser firmado el 2 de octubre de 2002 el Tratado no entró en vigor hasta el 30 de enero de 2004) ha sido notorio a la vista de las dinámicas y organizaciones creadas bajo su amparo. A lo largo de estos años, la cooperación transfronteriza entre España y Portugal registra iniciativas colaborativas destacables que, superando el efecto barrera de la frontera, permiten el acercamiento de las poblaciones de uno y otro lado de esta línea de demarcación territorial a través de la prestación y gestión compartida de servicios y recursos: desde la construcción de puentes internacionales⁵ hasta la creación

cas: amistad, cooperación aduanera, uso y aprovechamiento común de espacios fronterizos, vías de comunicación, cooperación policial y judicial, cooperación en cultura, educación e investigación, asistencia mutua y gestión de servicios públicos.

- 2 Tratado (firmado el día 12 de junio de 1985) entre el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Estados miembros de las Comunidades europeas) y el Reino de España y la República Portuguesa, relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad europea de la Energía Atómica; Adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas, Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas, de 11 de junio de 1985, relativa a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

- 3 España y Portugal ingresaron en el Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977 y el 22 de septiembre de 1976, respectivamente. Sobre la labor del Consejo de Europa en el desarrollo y promoción de la cooperación regional puede verse A. Remiro Brotons, “El territorio, la frontera y las comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza”, en *I Seminario de Cuestiones Internacionales*, Zaragoza, 1983, pp.103-171;

- 4 En este sentido, el *Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España*, firmado en Madrid el 22 de noviembre de 1977, recoge el compromiso de las Partes de coordinar sus esfuerzos para conseguir un mayor y más armónico desarrollo económico-social de las zonas fronterizas (art. 7).

- 5 A los convenios firmados entre los Gobiernos de España y Portugal para la construcción de puentes

1 Vid. M. Salema d'Oliveira Martins y A. I. Soares-Cruz Pinto, “As relações bilaterais luso-espanholas: recentes acordos de cooperação e tratados de limites de fronteiras”, *Estado&Direito*, n.º 27-44, 2001-2009, pp. 155-372. En este cuidado trabajo, las autoras recogen el conjunto de acuerdos celebrados entre ambos Estados en los últimos años, a partir de la institucionalización en ambos países de regímenes democráticos, ordenados por sus principales temáti-

de parques naturales transfronterizos⁶ o el establecimiento de infraestructuras para hacer frente a catástrofes que traspasan los límites fronterizos como los incendios⁷. Junto a esta cooperación transfronteriza en términos amplios, la actividad cooperativa transfronteriza en sentido estricto, esto es, la que realizan las entidades territoriales limítrofes a una frontera común, ha sido también propicia desde una perspectiva institucional, como avala la constitución a lo largo de toda la raya de eurorregiones y eurociudades, estructuras organizativas en las que se agrupan las poblaciones vecinas hispano-lusas para la promoción de intereses compartidos. Veinte años después de la firma del Tratado de Valencia, y tras dieciocho años de aplicación, la cooperación entre las entida-

“Veinte años después de la firma del Tratado de Valencia, y tras dieciocho años de aplicación, la cooperación entre las entidades adyacentes a la frontera común es un hecho consolidado que se ha desarrollado de forma heterogénea, no sin dificultades, pero con beneficios relevantes”

internacional sobre el río Miño entre localidades españolas y portuguesas en la última década del siglo veinte, se suma, en este siglo, los convenios firmados para su rehabilitación. Valgan como ejemplo, el Convenio entre el Gobierno del Reino de España y la República Portuguesa para la rehabilitación del puente internacional sobre el río Miño, entre Tui y Valença do Minho, hecho en Vila Real de Santo Antonio e 5 de junio de 2017; o el Convenio entre el Gobierno del Reino de España y la República Portuguesa para la rehabilitación del puente internacional sobre el río Guadiana entre Vila Real de San Antonio (Portugal) y Ayamonte (España), hecho en Baiona el 22 de junio de 2015.

6 Mediante el *Acuerdo de cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la constitución del Parque Internacional Tajo - Tejo, hecho en Oporto el 9 de mayo de 2012* (que entró en vigor el 31 de mayo de 2013, tras la ratificación del mismo), ambos países asumen el compromiso de adoptar medidas de cooperación y coordinación que tengan como finalidad la conservación del patrimonio natural, el uso sostenible de los recursos biológicos y la promoción del desarrollo socioeconómico de los municipios que quedan comprendidos en esta figura de protección ambiental transfronteriza

7 *Protocolo adicional entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre ayuda mutua en zonas fronterizas, hecho en Valladolid el 21 de noviembre de 2018, adoptado en los términos del artículo 8 del Protocolo sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992*. Este Protocolo establece, en el ámbito de las emergencias provocadas por incendios forestales, las condiciones y procedimiento para la prestación de asistencia o socorro y los requisitos para la aportación de medios. El Protocolo prevé la elaboración de un Plan de Ayuda Mutua en Emergencias por Incendios Forestales en Zonas Fronterizas en el que queden definidos el procedimiento de coordinación entre los responsables para la dirección de la lucha contra los incendios transfronterizos a ambos lados de la frontera.

des adyacentes a la frontera común es un hecho consolidado que se ha desarrollado de forma heterogénea, no sin dificultades, pero con beneficios relevantes, puestos de manifiesto unos y otros tanto por las experiencias cooperativas como por la abundante doctrina vertida sobre el análisis del fenómeno transfronterizo, estudios que han destacado los éxitos y también los fracasos de esta categoría particular de cooperación. En efecto, son cientos los estudios y trabajos que desde los años ochenta del siglo pasado vienen analizando, de manera general o atendiendo a aspectos específicos, las virtudes y los problemas de la cooperación entre entidades territoriales fronterizas desde múltiples ópticas y perspectivas (histórica, económica, jurídica, política, sociológica...). El modesto propósito de este trabajo es rendir un pequeño homenaje, en su aniversario, al Tratado de Valencia mediante el examen,

sin ánimo de exhaustividad, de su contenido con el simple fin de recordar los objetivos y los instrumentos dispuestos en el mismo para hacer efectiva la cooperación transfronteriza hispano-lusa. A partir de este examen, se presentará de manera sucinta la correspondiente aplicación y ejecución de las previsiones convencionales y con ello, en último término, se mostrará la virtualidad del Tratado, en estos casi veinte años de vigencia, en relación con el desarrollo efectivo de la actividad cooperativa, realizada a su amparo, entre las entidades territoriales hispano-lusas que comparten una frontera común.

II. La construcción de un marco jurídico de cooperación transfronteriza hispano-lusa

Las relaciones de cooperación hispano-lusas, a lo largo de los mil doscientos kilómetros de frontera que separan a España y Portugal desde la desembocadura del río Miño hasta la desembocadura del río Guadiana⁸, se han venido desarrollando desde la vertiente clásica de las relaciones de vecindad, a un nivel interestatal, incidiendo, particularmente, sobre el aprovechamiento industrial de las aguas, el uso de los ríos fronterizos para fines hidroeléctricos, la pesca o su navegación, o, más recientemente, sobre utilización y se-

8 La actual delimitación del territorio entre España y Portugal se contiene en el *Tratado de límites desde la desembocadura del Miño hasta la unión del río Caya con el Guadiana entre España y Portugal*, de 29 de septiembre de 1864 (Gaceta de Madrid, núm. 159, de 8 junio de 1866) y en el *Convenio con Portugal, firmado en Lisboa el 29 de Junio de 1926, para la delimitación de la frontera hispano-portuguesa desde la confluencia del río Cuncos con el Guadiana hasta la desembocadura de éste en el mar* (Gazeta de Madrid, núm. 180, de 29 de junio de 1927). Más recientemente se ha producido un acuerdo de delimitación de espacios entre España y Portugal, que proyecta sus efectos sobre los espacios marítimos y la concreción de los mismos. Se trata del *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa por el que se establece la línea de cierre de las desembocaduras de los ríos Miño y Guadiana y se delimitan los tramos internacionales de ambos ríos*, hecho en Vila Real el 30 de mayo de 2017 (B.O.E. núm. 189, de 6 de agosto de 2018). Un elenco de los tratados celebrados entre los dos países sobre la delimitación de las fronteras terrestres puede verse en M. Salema d'Oliveira Martins y A. I. Soares-Cruz Pinto, “As relações bilaterais luso-espanholas: recentes accordos de cooperação e tratados de limites de fronteiras”, op. cit.

guridad en materia de energía nuclear⁹. La extensión, la antigüedad y la estabilidad de esta frontera son rasgos que la doctrina enfatiza en comparación con otras fronteras del continente europeo, rasgos que han contribuido a hacer inevitables, si no necesarias, las relaciones de cooperación, al menos en la última centuria, entre ambos países¹⁰.

Las bases del estrechamiento de las relaciones hispano-portuguesas en el ámbito de la cooperación transfronteriza, como categoría específica de cooperación referida a la que entablan las entidades territoriales próximas a una misma frontera, se asientan con la firma del Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España, hecho en Madrid el día 22 de noviembre de 1977¹¹. En este Tratado, ambos Estados proclaman en su preámbulo la voluntad de mantener relaciones de buena vecindad y de múltiple cooperación convencidos de que “esa cooperación puede contribuir también al desarrollo armónico de las relaciones que derivan de un patrimonio histórico y cultural compartido”. En relación con las zonas fronterizas, en particular, el Tratado propone promover la protección y aprovechamiento racional de los recursos naturales de uso común y coordinar los esfuerzos para conseguir un mayor desarrollo económico-social de estas zonas, así como adoptar medidas que faciliten el tránsito

fronterizo, mejorar las vías de comunicación entre ambos países y establecer un auxilio mutuo en casos de siniestros en las regiones fronterizas¹². Con este proclamado propósito de reafirmar las buenas relaciones, las Partes deciden crear un Consejo para la Cooperación Hispano-Portuguesa, a través del cual serán examinadas las cuestiones de interés o de carácter internacional general y se estudiarán las medidas oportunas para promover una cooperación más eficaz entre los dos países¹³. Los cauces institucionales de cooperación de naturaleza política han servido, precisamente, para fraguar, desde la década de los años ochenta del siglo pasado, los asuntos de interés común y los proyectos de participación y colaboración conjunta en beneficio y desarrollo de ambos países. La celebración de las cumbres-hispano-lusas (Cumbres Ibéricas- Cimeiras ibéricas), que desde 1983 anualmente reúnen a los jefes de Gobierno de ambos Estados, alternativamente en una ciudad a uno y otro lado de la frontera, han servido para afianzar las relaciones bilaterales mediante el tratamiento de cuestiones que han comprendido desde la concertación de una estrategia común ante el ingreso de ambos países en las Comunidades Europeas, objeto primordial de las primeras cumbres, hasta las más recientes focalizadas en la construcción de infraestructuras terrestres y portuarias, la elaboración de estrategias en relación con las energías eléctrica o gasística, la promoción de la ciencia y de la tecnología o las estrategias en seguridad y defensa. En el marco de estas cumbres, la cooperación transfronteriza ha ocupado un lugar importante, tal y como demuestra el hecho de que el tratado sobre esta materia se firmara en una de estos encuentros (en la cumbre celebrada en Valencia, en 2002), o el hecho de que desde 2004 puedan asistir a estas reuniones los presidentes autonómicos de las comunidades fronterizas.

Un impulso decisivo en la consolidación de la cooperación transfronteriza, remarcado por la doctrina, proviene del ingreso de España y Portugal en la Comunidad Económica Europea en 1986, en la medida en que en el contexto comunitario esta categoría de cooperación se va a concebir como un elemento clave

para la integración europea por representar un gran valor añadido de naturaleza política, institucional, económica y social. La adhesión de ambos países al proyecto europeo de unión supone, desde el primer momento, el acceso a los fondos, los programas y los instrumentos financieros creados en el marco de la política regional y de cohesión europea¹⁴. Entre los objetivos del sistema de ayudas comunitario figura, en concreto, poner fin a las profundas desigualdades existentes entre las distintas regiones de Europa entre las que se encuentran como beneficiarias, de manera singular, las regiones fronterizas por ser consideradas regiones desfavorecidas. De esta suerte, las regiones portuguesas y españolas han sido destinatarias, desde su puesta en marcha en 1989, de la Iniciativa comunitaria Interreg, iniciativa destinada a fomentar una ordenación armoniosa y equilibrada de los espacios rayanos y a intensificar la cooperación en las fronteras interiores y exteriores de la Comunidad a través de la financiación de proyectos de cooperación europeos¹⁵.

En este breve recorrido de los hitos que marcan el estrechamiento de las relaciones transfronterizas hispano-lusas, la ratificación por España y Portugal del Convenio Marco europeo de 1980 ocupa, como ya se ha avanzado,

9 Memorando de Entendimiento para reforzar la cooperación entre España y Portugal en materia de protección radiológica y seguridad nuclear, firmado el 28 de septiembre de 2021.

10 Sobre la construcción de la frontera hispano-lusa pueden verse: C. Rina simón, “La demarcación de la frontera ibérica. Procesos de nacionalización y prácticas de frontera en la segunda mitad del siglo XIX”, en *Península Ibérica. Nações e transnacionalidade entre dois séculos (XIX e XX)*, Lisboa, Humus, 2017; del mismo autor, “De la frontera cuestionada a la frontera construida. Iberismos y estado-nación en el siglo XIX”, *Revista de História das ideias*, n. 35, 2017. Para una visión desde el lado portugués puede verse J. J. Brandão Ferreira, “Evolução da caracterização do território pátrio”, *Revista Militar*, vol. 54, n. 2-3, 2002, pp. 125-146.

11 En España, ratificado por Instrumento de 17 de abril de 1978 y entró en vigor el 30 de mayo de 1978 (BOE núm. 128, de 30 de mayo de 1978). En Portugal, ratificado por Resolução 59-A/78, de 25 de abril de 1978 (*Diário da República* n.º 98, I Série, Suplemento, de 28 de Abril de 1978). La firma de este Tratado supone la derogación del Tratado de Amistad y no Agresión entre España y Portugal de 17 de marzo de 1939, así como los Protocolos adicionales de 29 de julio de 1940, 20 de septiembre de 1948 y 22 de mayo de 1970.

12 Art. 7 del Tratado de Amistad y Cooperación.

13 Art. 9 del Tratado de Amistad y Cooperación.

14 La política regional, desarrollada desde comienzos de los años setenta del siglo pasado, y la política de cohesión económica, social y territorial, consagrada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Título XVIII), proporcionan los instrumentos dirigidos a reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de la Unión y promover de forma conjunta su potencial. La consecución de estos objetivos de cohesión europea se promueve, fundamentalmente, mediante la utilización de los fondos estructurales, en particular el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, que permiten transferir recursos para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. Sobre la cohesión económica, social y territorial puede verse R. Bonete Perales, “Políticas de cohesión económica, social y territorial”, en J. M. Beneyto Pérez (Dir.), *Tratado de derecho y políticas de la Unión Europea*, vol. VII, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 189-244.

15 E. Medeiros, “Cross-Border Cooperation in Raia Ibérica. The Role of INTERREG in Building Territorial Networks.”, en L. Domínguez, & I. Pires (coord.), *Cross-Border Cooperation Structures in Europe. Learning from the Past, Looking to the Future*, Brussels, 2014; P. Gracias Durán, M. Millet y M. E. Casanova, “La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España”, *Revista de Derecho Comunitario*, n. 32, 2009, pp. 121-150.

un lugar destacado. Este texto internacional proporciona un marco jurídico a nivel europeo para el desarrollo de la cooperación entre Estados y entre entidades subestatales (regionales y locales) limítrofes o fronterizos, bien de forma directa, otorgando cobertura jurídica expresa a la cooperación entre entidades territoriales locales y regionales situadas en las proximidades de las fronteras, bien de forma indirecta, ofreciendo a los Estados la base para la suscripción de convenios o acuerdos bilaterales o multilaterales (en desarrollo y especificación de las previsiones del Convenio Marco europeo) para formalizar este tipo específico de cooperación¹⁶. Como su nombre indica, este Convenio representa el marco a partir del cual se institucionaliza, se da forma jurídica y se impulsa la participación de las entidades territoriales para la conclusión de acuerdos que tengan por fin la cooperación. Con el propósito de conseguir tales objetivos, el Convenio Marco europeo ha sido complementado con el tiempo mediante tres Protocolos Adiciones en 1985, 1998 y 2009¹⁷.

La firma, ratificación y entrada en vigor del Convenio Marco europeo se realiza en momentos distintos y con diferentes consecuencias. Mientras que el Estado portugués firma el Convenio el 16 de marzo de 1987, siendo ratificado el 10 de enero de 1989, y entra en vigor en Portugal el 11 de abril de 1989¹⁸; por su parte, el Estado español firmó el texto convencional el 1 de octubre de 1986, siendo

“En relación con las zonas fronterizas, en particular, el Tratado propone promover la protección y aprovechamiento racional de los recursos naturales de uso común y coordinar los esfuerzos para conseguir un mayor desarrollo económico-social de estas zonas, así como adoptar medidas que faciliten el tránsito fronterizo, mejorar las vías de comunicación entre ambos países y establecer un auxilio mutuo en casos de siniestros en las regiones fronterizas”

ratificado el 10 de julio de 1990, entrando en vigor el 25 de noviembre de 1990¹⁹. La rati-

ficación del Convenio Marco por España va acompañada, además, de una declaración que subordina su aplicación efectiva a la conclusión previa de acuerdos interestatales con la otra Parte contratante²⁰. En efecto, el Convenio permite a los Estados condicionar mediante una declaración la conclusión de los instrumentos de cooperación previstos en el mismo a la previa celebración de un tratado internacional con el Estado al que pertenecen las colectividades o autoridades territoriales. España hizo uso de esta posibilidad de manera tal que, aunque Portugal no realizó ninguna declaración al Convenio, la declaración española por sí misma impedía a este país (sin más fronteras territoriales que las españolas) aplicar la Convención sino en los mismos términos efectuados por España. Se añadió, además, una segunda declaración con el fin de permitir que, durante la tramitación de los tratados con Portugal y con Francia, sobre la base del Convenio Marco, se pudieran establecer instrumentos de cooperación transfronteriza. En tanto no se celebraran estos tratados bilaterales, los convenios que pudieran suscribir las entidades territoriales españolas (con entidades francesas o portuguesas) requerían para su eficacia de la conformidad expresa del Gobierno de la Nación. El desarrollo de la cooperación transfronteriza quedaba así condicionado y pospuesto hasta la celebración de los oportunos tratados con los países vecinos, que serían los que deberían fijar los instrumentos jurídicos para su realización efectiva.

El hecho de que la aplicación efectiva del Convenio Marco europeo en España se hiciera depender de la conclusión de un tratado bilateral con Portugal no impidió, sin embargo, la celebración de convenios de colaboración que suscribieron las entidades territoriales fronterizas portuguesas y es-

16 Sobre la significación, el contenido y alcance de este tratado internacional pueden verse dos trabajos clásicos: A. Remiro Brotons, “El territorio, la frontera y las comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza”, en *I Seminario de Cuestiones Internacionales*, Zaragoza, 1983, pp.103-171; W. Brito, *A Convenção-Quadro europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as colectividades ou autoridades territoriais*, Coimbra Editorial, Coimbra, 2000.

17 El Protocolo Adicional (Protocolo 1) detalla los mecanismos de concertación en relación con los convenios de cooperación transfronteriza. Por su parte, el Protocolo número 2 transforma el término cooperación transfronteriza, utilizado en el Convenio Marco Europeo, amplía el espectro de la cooperación del ámbito estrictamente vecinal a la colaboración interterritorial. Por último, el Protocolo número 3 crea una estructura orgánica, las agrupaciones eurorregionales de cooperación, para facilitar la cooperación.

18 Resolução da Assembleia da República n.º 13/2003; ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 11/2003 (Diário da República I-A, n.º 51, de 01/03/2003).

19 Instrumento de Ratificación de España en BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990, páginas 30270 a

30279.

20 Conforme a la disposición establecida en el artículo 3 del Convenio Marco, que faculta a las Partes contratantes a condicionar su aplicación, España formuló la siguiente declaración: “El Reino de España, con arreglo al artículo 3, párrafo 2, del Convenio, declara que subordina la aplicación efectiva de éste a la conclusión previa de acuerdos interestatales con la otra Parte contratante. En defecto de estos últimos, la eficacia de los convenios de colaboración que suscriban las entidades territoriales fronterizas requerirá la conformidad expresa de los Gobiernos de las Partes implicadas”.

pañolas, con la correspondiente conformidad expresa de los Gobiernos de las Partes implicadas. Durante la década de los años noventa del siglo pasado, las comunidades autónomas fronterizas (Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía) y las regiones de Portugal (Norte, Centro, Alentejo y Algarve) firmaron acuerdos desprovistos de fuerza normativa que sirvieron, no obstante, para la creación de comunidades de trabajo y otras estructuras en cuyo ámbito se gestionaron las iniciativas europeas de cohesión territorial²¹.

La necesidad de firmar un acuerdo bilateral entre España y Portugal para facilitar la cooperación transfronteriza figura en la agenda de temas pendientes en varios encuentros bilaterales entre ambos Gobiernos, sobre todo, a partir del momento en que España firmó un tratado de tales características con Francia²². Será a partir del año 2000 cuando comiencen a darse los pasos necesarios para avanzar en las negociaciones, que durarán cerca de un año, dirigidas a lograr un marco jurídico que superara las especificidades propias de los ordenamientos jurídicos de ambos Estados²³. Si bien del lado es-

pañol se procuró mantener la similitud con el texto hispano-francés, del lado portugués las dificultades procedían de varios factores: en primer lugar, de orden de organización territorial, dada la inexistencia de regiones con autonomía (a semejanza de las comunidades autónomas españolas); en segundo lugar, de índole jurídico-administrativa, centrada en la ausencia de la figura jurídica de los convenios de colaboración, y, en tercer lugar, de cariz político, referida a la determinación de la composición y denominación de los organismos de cooperación²⁴.

En el marco de la XVIII Cumbre Hispano-Lusa, celebrada en Valencia en octubre de 2002, se procede a la firma del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales. El Tratado, que reconoce la importancia y el aumento de la cooperación entre entidades territoriales en la frontera y la necesidad de su regulación, da respuesta a las demandas de las entidades subestatales (regionales y locales) para formalizar sus relaciones, cubriendo la ausencia de normas específicas que ordenaran la cooperación existente entre las entidades vecinas²⁵. Y en esta línea, el Tratado de Valencia supone el establecimiento de un marco jurídico preciso y detallado para que las entidades territoriales de ambos países puedan cooperar, tras reconocer en el preámbulo la importancia y el

aumento de la cooperación entre estas entidades adyacentes a la frontera, así como la necesidad de establecer los términos que faciliten y armonicen unas relaciones que se venían entablando en el contexto de la política de cohesión territorial europea y las iniciativas comunitarias Interreg²⁶.

III. La formalización de la cooperación transfronteriza subestatal: el Tratado de Valencia

El Tratado de Valencia llena el vacío jurídico que existía hasta el momento en el derecho interno de ambos países desde la vertiente de las relaciones entre entidades subestatales hispano-portuguesas. Con la firma y la entrada en vigor de este tratado queda cubierto, por tanto, el régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales españolas y las instancias territoriales portuguesas en el ámbito de sus respectivas competencias (así se recoge expresamente en apartado primero del artículo 1 y se fundamenta en el preámbulo de texto convencional). Al tiempo que se determina el marco en el que estas relaciones deben inspirarse, debiendo observar, en concreto, los principios propios del derecho interno de España y de Portugal, el derecho comunitario europeo y los compromisos internacionales contraídos por ambos países²⁷. Bajo este paraguas, los catorce artículos que componen el texto convencional refieren: (1) los actores o sujetos de la cooperación transfronteriza; (2) el objeto y los fines a que se dirige o que fundamentan la actividad cooperativa; y (3) los instrumentos para hacer

21 Al Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal, celebrado el 31 de octubre de 1991, le siguen en el tiempo, los Protocolos concertados por Extremadura con las Regiones del Alentejo y Centro de Portugal, el primero de 17 de enero de 1992 y el segundo de 27 de mayo de 1994. Y, poco después, los celebrados por Castilla y León con la Región Norte de Portugal el 21 de febrero de 1995 y con la Región Centro el 3 de marzo del mismo año. Y, en fin, el celebrado entre la Comunidad Autónoma andaluza con la Región portuguesa del Algarve, de 27 de julio de 1995, y de Alentejo, de 25 de enero de 2001. A. A. Herrero de la Fuente, "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*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas/Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, pp. 22-23.

22 El Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995, es el primero de los Tratados bilaterales que España firmó para desarrollar los preceptos del Convenio Marco europeo. Al respecto, puede verse, entre los muchos estudios que este autor dedica a este tratado, C. Fernández de Casadevante Romani, "El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 49, n. 2, 1997, pp. 9-28.

23 La iniciativa para la firma del tratado parte del Go-

bierno español que insistió en la necesidad de un acuerdo bilateral, sobre todo a partir de la firma del Tratado de Bayona. M. Salema d'Oliveira Martins, "O regime jurídico-internacional da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha", *Estudios em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, 2006, p.200.

24 M. Salema d'Oliveira Martins, "O regime jurídico-internacional da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha", op.cit., p.200.

25 Cfr. Preámbulo y art. 1 del Tratado de Valencia. Aunque la cooperación transfronteriza se desarrollaba de manera razonable en el plano político y financiero, en el plano jurídico existían dificultades que no quedaban cubiertas con la simple aplicación del Convenio Marco europeo, por lo que se imponía la necesidad de establecer un régimen jurídico preciso no solo para consolidar las iniciativas e instrumentos ya existentes, sino también para adoptar nuevos proyectos y estructuras de cooperación. M. Salema d'Oliveira Martins, "O regime jurídico-internacional da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha", op.cit., p.202.

26 En el preámbulo del Tratado de Valencia se vincula la cooperación transfronteriza promovida por el Consejo de Europa al proceso de construcción europea desarrollado por la Unión Europea: "Conscientes de que, como consecuencia de factores diversos, donde se destacan el proceso de construcción europea, la iniciativa comunitaria INTERREG y los Convenios de Consejo de Europa, las instancias y entidades territoriales de la frontera hispano-lusa han cooperado de forma creciente, cooperación esta que debe beneficiarse de una disciplina jurídica apropiada". Y en el articulado, se alude al Programa España-Portugal de la iniciativa comunitaria INTERREG [arts. 10.4, 11.6.c) y 13.2], y se toman como referencias, respecto al ámbito de aplicación de este Tratado, las "nomenclaturas de unidades territoriales estadísticas" (NUTS) (art. 3).

27 Art. 1 del Tratado de Valencia.

efectiva y a través de los cuales se canaliza la cooperación fronteriza²⁸.

1. Sobre los sujetos llamados a estrechar relaciones a través de la cooperación y el ámbito de aplicación del Tratado

La distinta naturaleza jurídica de los actores infraestatales llamados a cooperar supone que el Tratado de Valencia distinga, desde el título, entre “instancias” y “entidades” territoriales, términos que se alejan de la terminología utilizada en el Convenio Marco europeo, que se refiere a “comunidades” y “autoridades” territoriales²⁹. La falta de equivalencia entre los distintos niveles de cooperación, debida a la distinta organización territorial en que se estructuran los Estados, constituye una característica propia de este tipo de cooperación que se hace evidente en la diferente terminología utilizada para aludir a los sujetos que pueden colaborar. Esa es la razón que explica que aparezcan ambos términos, “instancias” y “entidades”, y que hace necesario precisar el alcance de cada uno de ellos definiendo qué ha de entenderse por unas y otras³⁰. Mientras que las “entidades territoriales” se refieren a las comunidades autónomas y las entidades locales existentes en el derecho interno español; la “instancias territoriales” comprenden “las entidades y autoridades territoriales de naturaleza pública que ejerzan funciones

a nivel regional y local, en los términos del derecho interno portugués”. Esta definición de las “instancias territoriales” permite dar cabida, e integrar en este concepto, a las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDRs) portuguesas que, a diferencia de las comunidades autónomas, no son verdaderas entidades territoriales, sino entidades desconcentradas del Estado³¹.

De manera taxativa, el Tratado enumera en su artículo 3 las entidades que cubre y a las que les es de aplicación. Por parte española, se consideran autoridades territoriales a las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía, a las provincias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva; a los municipios pertenecientes a estas provincias, a las comarcas y otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las indicadas comunidades autónomas, a las áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios.

Por parte portuguesa, el Tratado se aplica a las Comisiones de Coordinación de las Regiones³² Norte, Centro, Alentejo y Algarve, a las asociaciones de municipios y otras estructuras que integren municipios con intervención en el área geográfica de las NUTS III (Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo y Algarve), y a los municipios situa-

dos en las mencionadas NUTS³³. Respecto de las Comisiones de Coordinación y de Desarrollo Regional (CCDRs) ya hemos avanzado que no son un verdadero nivel regional de autoridades territoriales, sino servicios desconcentrados del Estado, unidades periféricas especializadas y polivalentes jerárquicamente dependientes del Gobierno³⁴. Conforme a la legislación portuguesa, las CCDRs no gozan de autonomía, por el contrario, actúan bajo el control directo del Gobierno. Ahora bien, con el Tratado de Valencia estas Comisiones pasan a ser sujetos de la cooperación transfronteriza³⁵.

De forma coyuntural, el Tratado de Valencia extiende su ámbito aplicativo más allá de la zona considerada fronteriza. Con el fin de ajustarse con la iniciativa comunitaria Interreg III, la previsión contenida en la disposición transitoria amplía el ámbito de aplicación del Tratado a todas las instancias y entidades territoriales ubicadas en el área de intervención de este programa, lo que supone en la práctica ampliar, de forma transitoria, la aplicación del Tratado a quince NUTS III más (seis en Portugal y ocho en

28 Un estudio detallado de este Tratado puede verse en: J. Pueyo Losa, M. T. Ponte Iglesias, W. Brito y N. Venade, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia/Comissao de Coordinaçao e Desenvolvimento Regional do Norte, Santiago de Compostela/Braga, 2004; M. J. Merchán Puentes, “El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.15, 2003, pp. 717-740; M. Sobrido Prieto, “El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004, pp. 1-16; M. Salema d'Oliveira Martins, “O regime jurídico-internacional da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha”, *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, 2006, pp. 190-215.

29 Cfr. art. 2 del Convenio Marco europeo y art. 2 del Tratado de Valencia.

30 Vid. art. 2 c) del Tratado de Valencia.

31 Esta innovación terminológica es una cuestión menor que obedecería más a la “idiosincrasia del sistema de gobierno territorial portugués, con sus conocidas limitaciones y ambigüedades, resultantes de la inexistencia de un verdadero nivel regional de autoridades territoriales y, por una cierta ambivalencia institucional/funcional de las propias CCDR, que han desempeñado en diversos foros el papel y las funciones de verdaderas representantes regionales portuguesas”, W. Brito, “Portugal y la cooperación transfronteriza: algunos problemas jurídicos”, en E. J. Martínez Pérez (Coord.), *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las comunidades autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas/Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, p. 74; M. Salema d'Oliveira Martins, “O regime jurídico-internacional da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha”, op. cit., pp.202-203.

32 Cfr. Decreto-Lei n.º 104/2003, de 23 de Maio, extingue as comissões de coordenação regionais. El art. 3 de esta disposición establece que las referencias hechas a las Comisiones de Coordinación Regional (CCR) han de entender realizadas a las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDRs).

33 Cfr. art. 3 del Tratado de Valencia y Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, estabelece as matrizes de delimitação geográfica da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) y el Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro. Las NUTS han sido establecidas en la Unión Europea como marco jurídico de división geográfica del territorio europeo con el fin de armonizar la recogida, transmisión y publicación de las estadísticas nacionales [Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003].

34 Las Comisiones de Coordinación y de Desarrollo Regional fueron creadas por el Decreto-Ley 1904/2003, de 23 de mayo, y sustituyeron a las Comisiones de Coordinación, creadas por el Decreto-Ley 449/1979, de 21 de diciembre. Sobre la Administración periférica del Estado portugués puede verse Freitas Do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Ed. Almedina, Coimbra, 2019, pp. 281-297.

35 El ordenamiento jurídico portugués no ha atribuido expresamente competencias a las CCDRs para que participen en la cooperación transfronteriza, por el contrario, su participación en este tipo de cooperación se produce como “ente especializado representante del Estado”, de tal suerte que la naturaleza jurídica desconcentrada de estos organismos del Estado portugués lleva a W. Brito a destacar la naturaleza gubernamental de esta cooperación del lado portugués: es el Estado-Administración central la que por vía de las CCDRs participan en la cooperación (W. Brito, “Portugal y la cooperación transfronteriza: algunos problemas jurídicos”, op. cit., p. 93).

España)³⁶. Esta alteración espacial y temporal ha sido abordada por la doctrina a partir del problema de interpretación que plantea con respecto al ámbito de aplicación del Tratado, al extender su aplicación a instancias y entidades territoriales no contempladas en el mismo. Para salvar esta dificultad, y con ello delimitar de forma cierta y segura los sujetos del Tratado, la doctrina ha puesto el acento en el carácter provisional de la previsión, resaltando la transitoriedad de la medida, cuya eficacia queda limitada exclusivamente a la vigencia de la iniciativa comunitaria Interreg III, cuyo periodo de desarrollo y ejecución se corresponde con los años 2000-2006³⁷.

2. Acerca del objeto y finalidad de la cooperación entre las instancias y entidades territoriales portuguesas y españolas

El régimen jurídico que establece el Tratado de Valencia respecto de las actividades cooperativas que pueden emprender las instancias y entidades territoriales luso-españolas se aplica a las formas de cooperación reguladas por el Derecho público, régimen que responde, sin duda, a la naturaleza jurídica de las entidades cooperantes y a las actividades que estas tienen encomendadas, que son normalmente reguladas por el derecho público interno de ambos Estados. La actividad cooperativa que podrán, por tanto, llevar a cabo las instancias territoriales portuguesas y las entidades territoriales españolas se encuadra en el ámbito de sus respectivas competencias, y está imitada, en consecuencia, por el principio de legalidad, debiendo respetar el derecho interno portugués y español³⁸.

El objeto y fin de esta cooperación transfronteriza, tal y como se especifica en los distintos instrumentos a través de los cuales se canaliza, se dirigen fundamentalmente al

desarrollo, la promoción, el fomento, la prestación y la gestión de servicios de interés común para las poblaciones de uno y otro lado de la frontera. En efecto, con independencia del mecanismo para hacerla efectiva, la actividad cooperativa puede tener por objeto: la promoción de estudios, planes, programas y proyectos, la gestión de infraestructuras y equipamientos y prestación de servicios de interés público, o, el estímulo de las relaciones entre organizaciones que puedan contribuir al desarrollo de los territorios fronterizos respectivos³⁹. En cualquier caso, las actividades que positivamente pueden ejercer los sujetos dispuestos a cooperar se incluyen en el ámbito competencial de las entidades infraestatales que cooperan.

El Tratado determina el contenido posible de esta cooperación, así como sus límites, en función de los distintos instrumentos que pueden utilizarse para cooperar; unos instrumentos cuyos perfiles (sujetos, fines, régimen jurídico...) quedan definidos en el articulado a partir de la categoría jurídica específica que los crea. En este sentido, el convenio se configura como la pieza clave para articular la cooperación transfronteriza de las entidades subestatales llamadas a cooperar, y que el propio Tratado define como el instrumento que formaliza “actividades de cooperación institucionalizada con efectos jurídicos, documentando los compromisos asumidos por las instancias y entidades territoriales firmantes”⁴⁰. La firma, por tanto, de un convenio de cooperación constituye el primer paso a dar y en él quedan concretados los términos en los que se acuerda la puesta en marcha de la cooperación a través de la frontera.

3. De las formas y modos de canalizar y hacer efectiva la cooperación a través de la frontera

La cooperación entre instancias y entidades territoriales portuguesas y españolas admite todas las modalidades posibles, con independencia del nivel o grado de autonomía política y administrativa y el número de entidades que cooperen por ambos lados⁴¹. El Tratado también contempla la cooperación transfronteriza no institucionalizada o informal sin transcendencia jurídica, respecto

de actividades que por su corta duración o poca entidad no precisan ser formalizadas mediante instrumentos concretos, pero que, sin embargo, quedan sujetas a los principios generales del Tratado⁴².

La cooperación institucionalizada se asienta sobre la formalización de convenios de cooperación o protocolos (término portugués que se corresponde con el español)⁴³. Cualquier iniciativa de colaboración a través de las fronteras hispano-portuguesas debe concretarse en la suscripción del correspondiente convenio de cooperación mediante el cual se puede crear o participar en organismos que podrán gozar o no de personalidad jurídica. Entre los primeros se encuentran las comunidades de trabajo y los grupos de trabajo, entre los segundos, se mencionan las “associações de direito público”, las «empresas intermunicipais», previstas por el derecho portugués, y los consorcios, previstos en el ordenamiento jurídico español. Por otro lado, se prevé la creación de un organismo intergubernamental, la Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza, responsable del impulso, la supervisión y evaluación de las relaciones cooperativas.

a) Los convenios (protocolos) como figura jurídica para instrumentalizar la cooperación

El convenio de cooperación (protocolo de cooperação) es el instrumento esencial para formalizar la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales españolas y portuguesas⁴⁴. El Tratado concreta tanto el alcance como los límites que deben respetar los convenios⁴⁵. Respecto del primero, el objeto de los convenios puede consistir tanto en el establecimiento de obligaciones jurídicas, como la celebración de contratos con terce-

36 Vid art. 13.2 del Tratado de Valencia.

37 N. Venade, “Onde pára a fronteira? Nota sobre a influência do direito comunitário na determinação do âmbito de aplicação da Convenção de Valência”, en Estudos em comemoração do 10º aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho, Almedina, 2004, pp. 765-781; J. Pueyo Losa, M. T. Ponte Iglesias, W. Brito y N. Venade, *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, op. cit., pp. 80-84.

38 Vid. art. 1.1 Tratado de Valencia.

39 Cfr. arts. 4.2 y 5.1 del Tratado de Valencia.

40 Cfr. arts. 2 f) del Tratado de Valencia.

41 Art.10 del Tratado de Valencia.

42 Art. 2 i) del Tratado de Valencia.

43 M. Salema d'Oliveira Martins, “O regime jurídico-internacional da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha”, op. cit., p. 206.

44 Cfr. arts. 2 f) y 4.1 Tratado de Valencia.

45 Destaca M. Salema d'Oliveira Martins que la regulación detallada que el Tratado hace de los convenios obedece al hecho de que en el ordenamiento jurídico portugués es el contrato administrativo (y no los convenios, o protocolos en la terminología jurídica portuguesa) la figura jurídica que se utiliza para establecer obligaciones jurídicamente vinculantes entre las entidades cooperantes (“O regime jurídico-internacional da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha”, op.cit., p.206).

ros o la creación de organismos de cooperación transfronteriza, con o sin personalidad jurídica. La finalidad principal que puede mover a las entidades subestates a firmar un convenio queda especificada en el propio Tratado, en cuyo texto se relacionan los fines específicos a que puede estar orientada esta cooperación: a) la concertación de iniciativas y la adopción de decisiones sobre asuntos de interés común; b) la promoción de estudios, planes, programas y proyectos, especialmente los que sean susceptibles de cofinanciación estatal, comunitaria o internacional; c) la realización de proyectos de inversión, gestión de infraestructuras y equipamientos y prestación de servicios de interés público; d) la promoción de formas de relación entre agentes, estructuras y entidades públicas y privadas, que puedan contribuir al desarrollo de los territorios fronterizos respectivos⁴⁶.

En cuanto a los límites a que queda sujeta la firma de los convenios de cooperación, el primero y fundamental se concreta en el respeto del principio de legalidad, esto es, los convenios deben conformarse de acuerdo con el derecho interno portugués, el derecho interno español, el derecho comunitario europeo, así como los compromisos internacionales asumidos⁴⁷. Pero además, los convenios no podrán disponer sobre las competencias normativas (pues se vulneraría el principio de legitimación democrática), las competencias de seguridad pública (competencia que se enmarca en los “poderes de autoridad”, poderes irrenunciables inherentes a la soberanía nacional), las potestades de control de las instancias y entidades territoriales superiores (pues son estas las responsables de garantizar la adecuación de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico), las potestades sancionadoras (dadas las mayores limitaciones a las que el principio de legalidad sujeta el *ius puniendi*), ni las competencias que se ejerzan por delegación (“delegata potestad non delegatur”, principio general del derecho de la organización administrativa)⁴⁸. Igualmente, tampoco podrán suponer una alteración del estatuto jurídico de las entidades participantes en dichos convenios, como tampoco se permite que puedan exten-

der su eficacia a entidades o instancias que no han participado en el mismo⁴⁹.

La suscripción de estos convenios entre entidades territoriales fronterizas interesadas en cooperar se realiza conforme a las previsiones de los procedimientos internos expresamente dispuesto por ambos Estados: en España, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras⁵⁰; en Portugal, el *Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho, que estabelece o regime jurídico aplicável à celebração de protocolos de cooperação transfronteiriça, bem como o respectivo procedimento de controlo prévio*⁵¹. Estas normas están destinadas a garantizar, a la postre, la legalidad de los convenios transfronterizos celebrados por las entidades regionales y locales antes de que empiecen a desplegar sus efectos, con procedimientos que disponen el control previo de legalidad de los mismos y su adecuación a las normas internas e internacionales que se aplican⁵². La ejecución y el control del cumplimiento de los convenios suscritos queda sometido al derecho de una las Partes. El Tratado determina el derecho aplicable a las obligaciones contraídas por las instancias y entidades territoriales firmantes de acuerdo con una serie

de reglas que toman como referente el lugar donde hayan de cumplirse las obligaciones, siendo, por tanto, aplicable el derecho interno del país correspondiente, estableciéndose, incluso, un régimen supletorio⁵³.

b) La creación de organismos de cooperación sin personalidad jurídica

Los convenios que celebren las instancias y entidades territoriales portuguesas y españolas pueden tener por objeto la creación, o participación, de organismos de cooperación, con o sin personalidad jurídica⁵⁴. Esta previsión viene a tomar en consideración la experiencia cooperativa ya existente, recogiendo de forma expresa la posibilidad de crear organismos de cooperación, definidos como estructuras que se destinan a promover, coordinar, apoyar o ejecutar actividades de cooperación transfronteriza⁵⁵. Estos organismos están dotados de un régimen competencial concreto delimitado por el propio Tratado. Los organismos sin personalidad jurídica tienen únicamente funciones de consulta, estudio y planificación, sin efectos jurídicos *ad extra*, y carecen de la capacidad de crear obligaciones jurídicas⁵⁶. Los organismos con personalidad jurídica constituyen, sin embargo, verdaderas administraciones públicas de fines especiales a las que se les pueden encomendar funciones estrictamente prestacionales (la realización de obras y la gestión de servicios), y con capacidad para disponer de las potestades inherentes a las actividades que presten⁵⁷.

Los organismos de cooperación desprovistos de personalidad jurídica adoptan la forma de comunidades de trabajo y grupos de trabajo. El Tratado regula su creación, describe sus finalidades (fundamentalmente de estudio, propuesta y promoción de iniciativas de interés común) y establece una serie de reglas básicas de organización y funcionamiento que deben figurar en los convenios a través de los cuales se constituyan. Se establecen, además, una serie de límites negativos respecto de las competencias que estos organismos no pueden desempeñar, tales como el ejercicio

46 Cfr. arts. 4.2 y 5.1 del Tratado de Valencia.

47 Art. 1.1 del Tratado de Valencia.

48 I. Sanz Rubiales, “Potestades públicas y cooperación transfronteriza”, en E. J. Martínez Pérez, pp.39-58.

49 Art. 5.3 del Tratado de Valencia.

50 BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997. Vid. J. A. González Vega, “El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza. ¿Vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?”, REDI, vol. XLIX, 1997, pp. 349-355.

51 Diário da República n.135/2009, Série I de 2009-07-15.

52 J.M. Barrigón, “El marco normativo de la cooperación transfronteriza”, en G. Moreno González (Dir.), *Extremadura-Portugal. Una guía para la cooperación transfronteriza*, Junta de Extremadura, Dirección General de Acción Exterior, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, 2020, pp. 23-47. En el caso del ordenamiento jurídico portugués, destaca W. Brito que este control reviste la forma de control de legalidad si las entidades que forman parte en el protocolo son entes territoriales dotados de autonomía. Si el ente sujeto del protocolo es una CCDRs, sujeto que integra la administración desconcentrada del Estado, el control tendrá que ser no solo de legalidad, sino también un control de mérito que incide tanto sobre la oportunidad, como sobre la conveniencia (“Portugal y la cooperación transfronteriza: algunos problemas jurídicos”, op. cit., p. 86).

53 Art. 6 del Tratado de Valencia.

54 Arts. 5.2, 10 y 11 del Tratado de Valencia.

55 Vid. art. 2 h) del Tratado de Valencia.

56 Art. 10.4 del Tratado de Valencia.

57 Art. 11. 6 del Tratado de Valencia.

del poder público (“adoptar decisiones que supongan el ejercicio de las potestades administrativas”) y la creación de obligaciones para terceros⁵⁸.

La creación de comunidades de trabajo entre las regiones portuguesas y españolas colindantes para favorecer la cooperación transfronteriza comienza a generarse desde finales de la década de los años ochenta y durante los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado (dos entre el Norte de Portugal y Galicia, de una parte; dos entre el Norte de Portugal y Castilla y León; y una entre Andalucía y las dos regiones meridionales portuguesas). La entrada en vigor en 2004 del Tratado de Valencia ha exigido, en la medida que constituye la base jurídica para el desarrollo de la cooperación transfronteriza, una adaptación de los grupos de trabajo y las comunidades de trabajo en funcionamiento⁵⁹. En este sentido, a partir de la firma de los correspondientes convenios, las comunidades de trabajo se han ido adaptando a las previsiones contenidas en el Tratado de Valencia, adoptando la forma de eurorregiones: Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, que se organiza a través de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal, creada en 1991⁶⁰; Castilla y León / Norte de Portugal⁶¹;

Castilla y León / Centro de Portugal⁶²; EUROACE: Alentejo-Centro-Extremadura⁶³; Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía (Eurorregión AAA)⁶⁴.

De otro lado, al amparo del Tratado de Valencia, pronto empiezan a emerger las inicia-

tivas locales que tienen por objeto la creación de organismos de cooperación transfronteriza, sin personalidad jurídica, bajo la forma de grupo de trabajo, destinados a acompañar, promover, coordinar, apoyar y/o ejecutar actividades de cooperación transfronteriza: la asociación transfronteriza de municipios de las Tierras del Gran Lago de Alqueva, creada en 2005, la Eurociudad Badajoz-Elvas, creada en 2006, la Eurociudad Chaves-Verín⁶⁵, creada en 2007, la Eurociudad Valencia-Tui, creada en 2012, y la Eurociudad de Guadiana, creada en 2013.

c) La creación de organismos de cooperación con personalidad jurídica

La creación o participación en organismos con personalidad jurídica queda sujeto al derecho interno portugués o español, según las figuras previstas en estos ordenamientos jurídicos⁶⁶. Así, en el caso de crearse en Portugal, los organismos adoptarán la forma de “associação de direito público” o de «empresa intermunicipal», siendo aplicable el derecho portugués propio de tales organismos⁶⁷. En el caso de crearse en España, los organismos adoptarán la forma de consorcio, siendo aplicable el Derecho español propio de este tipo de organismo⁶⁸. No obstante, el Trata-

58 Art. 10. 6 del Tratado de Valencia.

59 Vid. art 13 del Tratado de Valencia.

60 Vid. arts. 26 a 29 del Decreto 178/2015, de 26 de noviembre, por el que se regula la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Galicia. Sobre la evolución de la cooperación transfronteriza en esta comunidad, puede verse, en J. Pueyo Losa y M. T. Ponte Iglesia, “La aplicación del Tratado Hispano-Portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. La práctica de la Comunidad Autónoma de Galicia”, en E. J. Martínez Pérez (Coord.), *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las comunidades autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas/Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, pp. 99- 120.

61 El Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad de Castilla y León y la Región Norte de Portugal, firmado en 2009, es el instrumento jurídico que actualmente rige las relaciones entre ambos territorios. Este Convenio adapta la Comunidad de Trabajo de Castilla y León-Región Norte de Portugal, creada mediante Acuerdo suscrito en el año 2000, a las previsiones contenidas en el Tratado de Valencia. Al respecto, puede verse, L. A. Hortelano Mínguez Y J. Mansvelt Beck, “El desarrollo local y la cooperación transfronteriza en la raya de Castilla y León”, *Polígonos*, Revista de Geografía, n. 29, 2017, pp. 37-60.

62 La Comunidad de Trabajo Castilla y León-Centro de Portugal es una estructura estable de cooperación transfronteriza creada en 1995 con el objetivo de impulsar las relaciones de vecindad entre ambos territorios. En 2008, con el fin de adaptar el Protocolo suscrito en 1995 a las estipulaciones contenidas en el Tratado de Valencia, se firma el Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad de Castilla y León y la Región Norte de Portugal, que es el instrumento jurídico que actualmente rige las relaciones entre ambos territorios. L. A. Hortelano Mínguez Y J. Mansvelt Beck, “El desarrollo local y la cooperación transfronteriza en la raya de Castilla y León”, *op.cit.*

63 El 21 de septiembre de 2009 se crea la Comunidad de Trabajo de la EUROACE Alentejo-Centro-Extremadura que conforma la primera Eurorregión tripartita en la raya hispano-portuguesa. Resolución de 2 de febrero de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región Centro de Portugal, para la constitución de la Comunidad de Trabajo de la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE). Al respecto, puede verse, A. J. Campesino Fernández, “Cooperación transfronteriza en la EUROACE: Extremadura (2007-2014)”, *Polígonos*. Revista de Geografía, núm. 29, 2017, pp. 61-87.

64 El 5 de mayo de 2010 se crea la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía (Eurorregión AAA) como comunidad de trabajo tripartita. Esta Eurorregión viene a unificar la Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve (creada a partir del Protocolo de Cooperación Andalucía-Algarve firmado el 27 de julio de 1995) y el Gabinete de Iniciativas Comunitarias Andalucía-Algarve-Alentejo (creado a partir del Protocolo de Cooperación Andalucía-Alentejo firmado el 25 de enero de 2001), Resolución de 28 de junio de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza con la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve, para la constitución de la Comunidad de Trabajo “Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía”. Este organismo cuyo objetivo común era el “establecimiento de una cooperación y asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de acciones conjuntas o de interés común para las dos regiones”, J.A. Márquez Domínguez, J. M. Jurado Almonte y E.J. Pazos García, “La cooperación transfronteriza luso-andaluza. Un camino difícil”, *Polígonos*. Revista de Geografía, n. 29, 2017, pp. 89-118.

65 Desde 2013 cambia su naturaleza jurídica para pasar a constituirse en una agrupación europea de cooperación transfronteriza (Resolución de 17 de julio de 2013, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la inscripción de los estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurociudad Chaves-Verín en el Registro de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial).

66 Vid. art. 11.6 del Tratado de Valencia.

67 Respecto de la regulación de las empresas intermunicipales hay que tener en cuenta las leyes: Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, establece o estatuto das entidades intermunicipais; y Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Por su parte, las asociaciones públicas o de derecho público están reguladas por Lei n.º 2/2013, de 10 de Janeiro.

68 El régimen general de la figura de los consorcios se encuentra regulado en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 118-127). En concreto, el apartado tercero del art. 118 establece que: “Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las Administraciones españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia”.

do de Valencia establece un régimen jurídico mínimo imprescindible que debe respetarse para la constitución de estos organismos cuando sean creados en el marco de la cooperación transfronteriza. Las adaptaciones del Tratado respecto del derecho interno de ambos países se concretan tanto en los fines que estas entidades pueden perseguir como en las reglas de composición de sus órganos. Estos organismos se configuran como entidades públicas y pasan a ejercer las competencias de las entidades territoriales que los crean en régimen de “descentralización funcional”⁶⁹. De esa suerte, las competencias o funciones que pueden desempeñar son fundamentalmente aquellas que se incardinan en la actividad prestacional. El Tratado señala las finalidades específicas que estas personificaciones pueden tener, mencionando como fines concretos: la realización de obras públicas, la gestión común de equipamientos o servicios públicos y el desarrollo de las acciones que les permitan beneficiarse de los programas europeos de desarrollo de la cohesión territorial⁷⁰.

El correcto funcionamiento de la prestación del servicio conlleva el ejercicio de algunos poderes complementarios que no son potestades públicas, prohibidas por el propio Tratado hispano-portugués, sino potestades de reglamentación y sancionadoras inherentes a la prestación del servicio⁷¹. En cuanto al régimen de funcionamiento, se rigen por lo que establezcan sus estatutos, norma básica de la entidad creada cuyo contenido mínimo queda determinado en el Tratado, así como por el ordenamiento jurídico del Estado en

donde tengan su sede⁷². Es, precisamente, la jurisdicción de la parte cuyo Derecho sea aplicable la competente para dirimir cualquier controversia que pueda surgir de las obligaciones asumidas por los distintos entes territoriales⁷³.

d) La Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza

Para dotar de continuidad a las labores de cooperación emprendidas o de aquellas que quieran ponerse en marcha, el Tratado de Valencia prevé la creación de una Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza⁷⁴. Las funciones que se le atribuyen a esta Comisión, que deberá reunirse al menos dos veces al año, están relacionadas con el impulso, seguimiento y supervisión de la cooperación a través del intercambio de informaciones sobre las iniciativas que se tomen sobre este campo, el análisis de esta forma de cooperación y, en su caso, la proposición de medidas de desarrollo del Tratado que se estimen convenientes.

En cuanto a su composición, se trata de un órgano de carácter intergubernamental, en el que están representados los gobiernos de España y Portugal, a través de sus Ministerios de Asuntos Exteriores, así como las comunidades autónomas y regiones portuguesas de la frontera⁷⁵. En particular, está previsto que en cada una de las delegaciones se integren representantes de las instancias y entidades territoriales u organismos interesados cuando en el seno de esta Comisión se aborden temas de cooperación transfronteriza que les afecten. Igualmente, en los Comités sectoriales que puedan crearse bajo la dependencia de la Comisión se podrán integrar también representantes de aquellas instancias, entidades u organismos si son invitados por el Presidente de la respectiva delegación, especialmente si se trata de expertos en las cuestiones abordadas.

Desde su creación en 2006, la Comisión Hispano-Portuguesa viene celebrando reuniones anualmente, alternando la sede entre los dos países. Esta Comisión tiene además un carácter preparatorio de las Cumbres Ibéricas anuales, abordando temas de especial interés para las regiones fronterizas y planteando propuestas y presentando conclusiones sobre la realidad de la cooperación transfronteriza, y la efectiva aplicación del Tratado. La naturaleza de las funciones atribuidas a este órgano de cooperación, que podían haber hecho de esta Comisión un foro de negociación a nivel infraestatal, se ha visto, sin embargo, mermada por el celo de los Estados por mantener sus atribuciones sobre la acción exterior lo que, en la práctica, ha propiciado el dominante carácter intergubernamental de esta Comisión⁷⁶. Parece recomendable, efectivamente, una mayor participación de las entidades territoriales subestatales, dadas las características y funciones que tiene encomendadas, siquiera en cuestiones que afectan más directamente a sus ámbitos de cooperación, traspasando el nivel político-estatal para centrarse en un nivel económico, social, regional y local⁷⁷. En esta línea, es habitual que en las reuniones estén representadas además de las comunidades autónomas y

69 O de “falsa descentralización” ya que “las nuevas entidades creadas no son autónomas, ni hay un efectivo traslado de competencias a centros de poder diferente”, por el contrario, las entidades territoriales mantienen el control y “la supuesta autonomía solo lo es a algunos efectos, pero no todos” I. Sanz Rubiales, “Potestades públicas y cooperación transfronteriza”, op. cit., pp. 49-53.

70 El Tratado hace referencia expresa al Programa España-Portugal de la iniciativa comunitaria Interreg III A o a “los instrumentos, aceptados por las Partes, que lo sustituyan” [art. 6.c)].n estrictamente prestacional y carece de potestades ajenas al servicio u obra que se le encomiende. de Valencia niveles de compn estrictamente prestacional y carece de potestades ajenas al servicio u obra que se le encomiende. de Valencia niveles de compm

71 Vid. art. 5.3 del Tratado de Valencia.

72 En concreto, el art. 11.7 del Tratado de Valencia dispone: “Sin perjuicio de las normas aplicables a cada tipo de organismo por el Derecho interno de las Partes, los estatutos del organismo con personalidad jurídica, que deberán figurar anejos al convenio de creación, deberán especificar, en particular: a) la identificación de los miembros; b) la denominación, la sede, la zona geográfica en que desarrolle su actividad, la duración y la forma legal adoptada, haciendo referencia a la legislación que le reconozca personalidad jurídica; c) el objeto concreto de su actividad, las tareas que le hayan sido encomendadas por las instancias y entidades territoriales que lo constituyan y las condiciones y medios de que disponga para su realización; d) las relaciones que establezca con los miembros, con terceros y con autoridades superiores o de control; e) el régimen de contratación; f) el patrimonio y el régimen de financiación o formación del capital social; g) el ámbito y los límites de la responsabilidad de los miembros; h) la previsión de los órganos sociales, sus competencias, el procedimiento de toma de decisiones y el sistema de nombramiento o cese de sus titulares; i) el régimen del presupuesto, de los balances y de la fiscalización de cuentas; j) las reglas relativas al estatuto y a la gestión del personal; l) las lenguas adoptadas, debiendo redactarse en todo caso las decisiones de los órganos sociales en las lenguas oficiales de las Partes; m) las reglas relativas a la modificación de los estatutos, a la adhesión o la retirada de miembros, a la disolución del organismo y a las condiciones de liquidación después de su disolución; n) las formas de solución de controversias”.

73 Vid. art. 6.3 Tratado de Valencia.

74 Art.8 del Tratado de Valencia.

75 Art. 8.3 del Tratado de Valencia.

76 J. M. Rodríguez Barrigón, “El marco normativo de la cooperación transfronteriza”, op.cit., pp. 23-47.

77 M. Salema d'Oliveira Martins, “O regime jurídico-internacional da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha”, op.cit., p.213.

las regiones fronterizas la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Asociación Nacional de Municipios Portugueses (ANMP).

IV. ¿Es necesario un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza entre España y Portugal?

Cualquier momento es bueno para hacer balance y valorar las acciones emprendidas. Los veinte años del nacimiento, mediante su firma, de Tratado de Valencia puede ser esa ocasión para pararse a considerar el camino andado, extraer conclusiones y, en su caso, proponer mejoras para seguir avanzando⁷⁸. Iniciativas y propuestas no faltan⁷⁹. Quizás veinte años no sean nada para sacar conclusiones, pero no es menos cierto que en el momento de entrada en vigor del Tratado la cooperación entre entidades territoriales próximas a la frontera común ya era una realidad. De hecho, el Tratado de Valencia representa, como se ha puesto de relieve, el instrumento que ofrece la base jurídica para el desarrollo de una actividad cooperativa transfronteriza que ya venía realizándose.

Las actividades cooperativas de las instancias y entidades territoriales portuguesas y españolas se ha desarrollado en estos tres últimos lustros en el marco del régimen jurídico proporcionado por el Tratado de Valencia⁸⁰. Esta cooperación se ha visto favo-

recida, fundamentalmente, por las políticas de la Unión Europea destinadas a la cohesión del territorio comunitario, y han avanzado, también, gracias a las buenas relaciones que en el plano político bilateral han mantenido ambos Estados. Los tres componentes se complementan y contribuyen al impulso de la cooperación transfronteriza.

I. La adaptación de los ordenamientos internos para propiciar la cooperación transfronteriza

Los escollos asociados a este tipo particular de cooperación, difíciles de superar, están relacionados tanto con las diversas estructuras territoriales y organizaciones administrativas nacionales como con los distintos sistemas legales y los diferentes niveles de competencia asumidas por las entidades subestatales de un lado y otro de cada frontera. En esta línea, el primer logro del Tratado de Valencia ha sido reconocer la diversidad de instancias y entidades territoriales llamadas a cooperar, así como legitimar la posibilidad de que entidades con competencias asimétricas puedan desarrollar actividades de cooperación al abrigo de este Tratado. La pluralidad de las entidades infraestatales llamadas a cooperar supone reconocer las singularidades de la organización político-administrativa española y portuguesa, identificando los dos niveles territoriales con autonomía del sistema español (comunidades autónomas y entidades locales) que pueden colaborar con los correspondientes dos niveles del sistema portugués (CCDRs y autoarquías). No obstante, ya se ha puesto de relieve que, cuando estas relaciones se realizan por vía de las CCDRs, en la medida en que son organismos desconcentrados del Estado-Administración central, no evita la naturaleza intergubernamental de esa cooperación del lado portugués.

El tiempo ha mudado también otra característica vinculada a esta categoría de cooperación relativa a la inexistencia o a las escasas

especificaciones sobre la materia en los derechos internos español y portugués. La firma del Tratado de Valencia supone una innovación de ambos ordenamientos jurídicos desde distintos ámbitos tales como el reconocimiento de las instancias y entidades territoriales como actores de relaciones internacionales, la atribución de la competencia para cooperar o el ajuste de instrumentos jurídicos para hacer efectiva tal atribución. Las obligaciones convencionales asumidas por España y Portugal mediante la firma del Convenio Marco europeo, en primer lugar, y del Tratado de Valencia, después, vinculan a ambos Estados a adaptar su normativa interna a las normas del derecho internacional⁸¹. La asunción y traslación a los ordenamientos jurídicos de esta necesaria adaptación se ha producido, sin embargo, de forma diferente en uno y otro país.

En Portugal no hay instrumentos jurídicos internos reguladores de la cooperación transfronteriza: no se ha producido ninguna alteración legislativa de la Ley de municipios locales, ni se ha adoptado un régimen específico que permita a los municipios participar, con base en la ley interna, en la cooperación transfronteriza; no se ha creado ninguna norma interna con vistas a reconocer competencias a las autoridades locales para participar en la cooperación transfronteriza, consideradas tanto individualmente como agrupadas en asociaciones de municipios o en las comunidades intermunicipales⁸². Tampoco el legislador portugués ha atribuido, por vía legislativa, competencias a las CCDRs para que participen en la cooperación transfronteriza, por el contrario, la legitimidad de estos sujetos proviene por vía del derecho internacional que el Tratado de Valencia representa, al que el derecho portugués confiere eficacia directa al integrarse y formar parte de su orde-

78 El Tratado de Valencia no contiene ninguna cláusula que prevea su revisión por lo que si se pretendiera hacerlo debería seguirse el procedimiento previsto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Si contempla, en cambio, la posibilidad de su denuncia (art. 12).

79 RIET, *Para un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza entre España y Portugal. Por un nuevo Tratado de Valencia*, noviembre 2017. En este trabajo, la Red Ibérica de Entidades Transfronterizas de Cooperación (RIET) - asociación transfronteriza de cooperación territorial, constituida en 2009 por 23 entidades, asociaciones de municipios, entidades creadas para la cooperación transfronteriza, asociaciones empresariales y universidades, organizaciones de proximidad de frontera de España y de Portugal-, propone la celebración de un nuevo acuerdo sobre la cooperación transfronteriza en el que se determine “un marco jurídico para una cooperación transfronteriza orientada para la resolución práctica de los problemas de los ciudadanos y que contribuya a conferir a estos territorios una centralidad que potencialmente ellos poseen”.

80 Bajo la cobertura del Tratado de Valencia se han firmado 30 convenios de cooperación transfronteriza mediante los cuales se han creado ocho organismos

con personalidad jurídica y veinte organismos sin personalidad jurídica, véase el documento “Cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas”, elaborado por la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública y la Secretaría General de Coordinación Territorial, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, mayo de 2021.

81 El Tratado de Valencia exige, tal y como se desprende del preámbulo y del texto de algunos de sus artículos, una adaptación en la medida que sea necesario del derecho interno al derecho internacional, esto es, implica la adopción de las normas internas necesarias que sean conformes con las previsiones del Convenio Marco europeo.

82 Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

namiento desde el momento de publicación⁸³. En el caso español, sí podemos hablar, sin embargo, de un reflejo expreso en el derecho interno del fenómeno transfronterizo con manifestaciones significativas en el ordenamiento jurídico. En primer lugar, la legislación estatal prevé el reconocimiento del estatus de sujeto de derecho internacional de las entidades subestatales, comprendiendo la competencia para celebrar determinados acuerdos internacionales (acuerdos internacionales no normativos y acuerdos de ejecución de tratados internacionales), así como otras actividades con incidencia en el exterior⁸⁴. En segundo lugar, la cooperación transfronteriza se ha convertido en un título competencial autonómico específico introducido en los Estatutos de Autonomía de segunda generación. Una revisión de los textos estatutarios de las comunidades autónomas fronterizas (Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco –respecto de la frontera pirenaica– y Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía – en relación con la frontera portuguesa y, eventualmente, marroquí y británica) evidencia la puesta en valor de la frontera como elemento generador de competencias particulares, justificadas en razones lingüísticas, culturales, económicas, históricas, etcétera⁸⁵. En tercer lugar, en la legislación sectorial autonómica pueden encontrarse referencias expresas a la posible colaboración con las autoridades territoriales de los países vecinos. Esta invoca-

ción es frecuente en el caso de la legislación sobre ordenación del territorio de las comunidades autónomas fronterizas, en la que figuran elementos de planificación que tengan en consideración la zona fronteriza⁸⁶; en la legislación medioambiental; o, en fin, en la regulación sobre protección civil y gestión de emergencias⁸⁷.

2. La política de cohesión territorial como contexto ineludible de la cooperación transfronteriza

Las oportunidades de cooperación se multiplican gracias al paraguas que la Unión Europea proporciona a esta categoría de cooperación. La política de cohesión económica, social y territorial europea sigue constituyendo, aún hoy, un motor para el impulso de las relaciones transfronterizas y el desarrollo económico y social de las poblaciones fronterizas, y, en este sentido, la financiación comunitaria sigue siendo, en la actualidad, un elemento decisivo en la cooperación transfronteriza hispano-lusa. Los programas de iniciativa comunitaria siguen representando uno de los instrumentos fundamentales para aunar esfuerzos a través de la frontera, mediante la elaboración de la estrategia conjunta de cooperación transfronteriza entre España y Portugal. En la actualidad está en marcha el Programa de Cooperación Transfronteriza Interreg VI A España-Portugal (POCTEP) 2021-2027, con una dotación financiera FEDER de más de 320 millones de euros para toda la frontera hispano-portuguesa. El balance positivo que

resulta de los programas europeos en general, y de Interreg en particular, en la medida que han representado una ayuda para impulsar y facilitar la cooperación, contribuyendo al desarrollo de zonas con problemas específicos⁸⁸, contrasta con la crítica que se realiza a los mismos centrada en dos cuestiones significativas: por un lado, en el hecho de que una porción relevante de proyectos presentados tienen como único objetivo la captación de recursos sin ningún tipo de sentido real de cooperación transfronteriza; por otro lado, las diferencias en los modelos de administración y de regímenes jurídicos impiden o ralentizan los proyectos⁸⁹.

Desde la propia Unión Europea se han dispuesto mecanismos propios y específicos para cooperar a través de las fronteras⁹⁰. Esta es la vocación con la que nacen las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT), representando un mecanismo específico dirigido a dar respuesta a algunos de los problemas que este tipo de cooperación presenta, fundamentalmente los relacionados con el derecho aplicable⁹¹. En esta línea, con vistas a estrechar la actividad cooperativa, algunas de las eutorregiones, creadas al amparo del Tratado de Valencia se han transformado en agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) como vía más ágil para canalizar y gestionar los fondos procedentes de la Unión Europea destinados a la potenciación de las zonas de frontera⁹². El número

83 Cfr. art. 8 de la Constitución de la República Portuguesa. En ese sentido, W. Brito, “Portugal y la cooperación transfronteriza: algunos problemas jurídicos”, op. cit., p. 91.

84 Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales.

85 Los Estatutos de Autonomía surgidos de las reformas operadas a partir de 2006 recogen la particularidad de su posición geográfica en lo relativo a la dimensión transfronteriza de la cooperación regional, en los títulos o capítulos relativos a la Unión Europea o a la acción exterior. Algunos Estatutos de Autonomía incluyen expresamente en el articulado los términos “cooperación transfronteriza”; otros, sin aludir al término, hacen referencia explícita a sus preferencias exteriores, motivadas por condicionantes geográficos e identitarios. Vid. art. 197 de Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 246 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; art. 98 del Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 66 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; art. 71 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; art. 196 del Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias.

86 Vid. Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León; Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia; la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, desarrollada en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre; el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo (art. 31); el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (art. 14); y la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña (art.19.bis).

87 Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

88 P. Gracias Durán, M. Millet y M. E. Casanova, “La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España”, op.cit.

89 D. Giband y J. V. Rufi, “Los espacios transfronterizos europeos: ¿un objeto geográfico de difícil definición? Una aproximación desde la perspectiva de los «soft spaces»”, Document d’anàlisi geogràfica, n. 3, 2018, pp-432-433.

90 A. A. Herrero de la Fuente, “La cooperación transfronteriza entre regiones europeas. En busca de un instrumento jurídico eficaz”, Revista de Derecho de la Unión Europea, n. 13, 2007, pp. 125-160; A. Embid Irujo y C. Fernández de Casadevante Romani, *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y español*, Iustel, Madrid, 2008.

91 A. Embid Irujo y C. Fernández de Casadevante Romani, *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y español*, op.cit.; W. Brito, “Cooperação territorial na União Europeia”, en C. A. Gomes, A. F. Neves y T. Serrao (Coords.), *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*, vol. I, AAFDL, Lisboa, 2018, pp. 787-806.

92 F. Arias Aparicio, “La cooperación territorial euro-

de agrupaciones de cooperación territorial (AECT) entre España y Portugal, a fecha de 3 de julio de 2018, es de nueve, de las cuales siete tienen su sede en España, siendo aplicable en este caso el derecho español, y dos de ellas tienen su sede en Portugal, y por tanto están sujetas al derecho portugués. La primera en la raya hispano-portuguesa se crea en 2008, en la franja luso-galaica: la AECT Galicia-Norte de Portugal⁹³, a la que se añaden la Eurociudad Chaves-Verín⁹⁴ y la AECT Rio Minho⁹⁵. En la franja rayana de Castilla y León, se han constituido cuatro agrupaciones europeas de cooperación territorial: la AECT “Duero-Douro”⁹⁶, ZASNET/AECT⁹⁷, la AECT León-Bragança⁹⁸ y la AECT “Interpal-Medio Tejo”⁹⁹. En la franja rayana de Andalucía, se han constituido la AECT Faja Pirítica Ibérica¹⁰⁰ y Eurociudad del Guadina¹⁰¹.

3. El impulso a cooperar desde las relaciones institucionales formales e informales

El ámbito de las relaciones institucionales informales políticas constituye otro eje determinante para el impulso de la cooperación transfronteriza. Los encuentros bilaterales a nivel intergubernamental que anualmente mantienen ambos Gobiernos han servido para tomar conciencia de la realidad transfronteriza, manifestar la necesidad de adoptar medidas dirigidas a la resolución de los problemas específicos de las regiones en frontera y asumir el compromiso de promover medidas que permitan el desarrollo de nuevas políticas, estrategias y programas dirigidos a su revitalización socioeconómica. Dos ejemplos recientes corroboran esta tendencia. Uno de los asuntos destacados en la XXX Cumbre Hispano-Portuguesa, celebrada el 18 de noviembre en Valladolid, fue el reto demográfico al que ambos países se enfrentan y, en particular, la despoblación y el envejecimiento en los territorios transfronterizos a ambos lados de la Raya. En este encuentro, ambos Gobiernos manifiestan la necesidad de fomentar una cooperación transfronteriza dirigida a la resolución de problemas específicos de las regiones en frontera y, con el fin de emprender acciones conjuntas para resolver esta situación, España y Portugal firmaron un Memorando de Entendimiento que prevé la creación de un grupo de trabajo con el objetivo de definir una Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo. Esta Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo, publicada en 2020, se presenta como un instrumento que complementa las acciones que, en materia de reto demográfico y desarrollo territorial, están poniendo en marcha ambos países, constituyendo un “modelo de gobernanza que exige la imprescindible cooperación entre todos los niveles de la administración, respetando las especificidades nacionales en el ejercicio de las competencias”¹⁰².

General Técnica, por la que se registra y publica el Convenio y Estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurociudad Ayamonte-Castro Marim-Vila Real de Santo Antonio-Eurociudad del Guadiana.

102 Este documento puede consultarse en las páginas web: https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/documentoecdt_es_finalseptiembre2020/tcm30-517763.pdf; <https://www.portugal.gov.pt/>

La XXXII Cumbre Hispano-Portuguesa nos proporciona otro ejemplo de la relevancia que en las relaciones institucionales políticas tiene el fenómeno transfronterizo. En el marco de esta Cumbre Ibérica celebrada en Trujillo, el 28 de octubre de 2021, se firmaba un nuevo texto actualizado del Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa¹⁰³. En este nuevo acuerdo, la cooperación transfronteriza merece una atención destacada reconociéndose como “uno de los ejes fundamentales de la relación bilateral”. Tras reconocer en el preámbulo la relevancia de la cooperación transfronteriza como una de las dimensiones de la cooperación bilateral, el apartado segundo del artículo 2, rubricado “Diálogo y coordinación”, recoge el compromiso de las Partes de “continuar desarrollando y profundizando en la cooperación bilateral a través de una coordinación estratégica de sus posiciones y el desarrollo de proyectos comunes en materias tales como las relaciones transfronterizas”.

El nuevo texto dedica el artículo cuarto a delimitar sus términos, su extensión y su alcance. Las Partes, además de dar “continuidad a las herramientas existentes y promoverán la negociación y puesta en marcha de estrategias conjuntas que permitan una continuidad a largo plazo de la cooperación transfronteriza”, se comprometen a desarrollar estrategias comunes, “siempre que sea necesario”, en asuntos tales como los retos demográficos, sociales, económicos, científicos, laborales, sanitarios, medioambientales, energéticos, de movilidad, de seguridad y de protección civil, se proponen “revitalizar los territorios transfronterizos y aplicar las medidas necesarias para asegurar su sostenibilidad presente y futura y el bienestar de sus poblaciones”¹⁰⁴.

<download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQA%3BAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDzMAcAVJRV7QUAAAA%3D>

103 Decreto do Presidente da República n.160/2022, de 16 de novembro, por el que se publica a ratificação o Tratado de Amizade e Cooperação entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha, assinado em Trujillo, em 28 de outubro de 2021, aprovado, pela Resolução da Assembleia da República. 77/2022, em 7 de outubro de 2022 (Diário da República n. 221/2022, Série I de 2022-11-16).

104 Art. 4 del Tratado de Amistad y Cooperación (2021).

V. Una consideración final

Las fronteras crean un espacio en su entorno, las zonas fronterizas, caracterizado por unas peculiaridades socio-económicas y geográficas (baja densidad de población y envejecida, escaso tejido industrial, red deficitaria de servicios públicos...) que hacen conveniente, cuando no necesaria, la cooperación para acometer conjuntamente los asuntos de interés común de las poblaciones fronterizas. La cooperación transfronteriza constituye, de este modo, un factor esencial para el desarrollo de las regiones que comparten frontera contribuyendo a la corrección de las asimetrías y a la cohesión del territorio.

Estas singularidades socio-económicas y geográficas que definen a los territorios adyacentes a las fronteras precisan de un régimen jurídico especial, con reglas y principio específicos, dirigido a dar respuesta y facilitar las relaciones transfronterizas, en la medida en que un marco regulador adecuado propicia el establecimiento de este tipo de relaciones y, con ello, se contribuye a superar muchas de las dificultades asociadas a las poblaciones que habitan en estas zonas fronterizas. Ese tratamiento jurídico particular que requiere la cooperación transfronteriza se ha venido construyendo en los últimos cincuenta años de forma gradual y continuada a partir, en un primer momento, desde el derecho internacional para trasladarse al derecho interno de los Estados. En el ámbito de la frontera hispano-lusa, el Tratado de Valencia representa el contexto normativo favorable para propiciar la cooperación. Conforme a sus términos, es el derecho nacional de una de las Partes, mediante un procedimiento de reenvío según el acuerdo de las mismas, el que regula conforme a sus normas y sus principios la cooperación transfronteriza. Este régimen se complementa y completa con las previsiones del derecho comunitario europeo, de tal manera que surge un derecho propio y específico para ordenar una categoría de cooperación particular. En esta línea, la doctrina viene poniendo el acento en la configuración de un régimen jurídico transfronterizo que se compone de reglas y principios acordados, que en unos casos remiten al derecho interno de una de las partes, en otros casos lo trasciende creando normas y

principios comunes, en marco de un derecho administrativo transnacional y sin fronteras¹⁰⁵.

105 A. Taillefait, "Coopération transfrontalière", en J-B Auby y J. Dutheil de la Rochère (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2^e édition, Bruylant, Bruxelles, 2014, pp. 1285-1302; W. Brito, W. Brito, "Cooperação territorial na União Europeia", op.cit., pp. 787-806.; V. Pereira da Silva, "Do Global ao Particular", *Direito Constitucional e Administrativo sem Fronteiras*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 7-53.

