

Extremadura-Portugal

Una guía para la cooperación transfronteriza

Director: Gabriel Moreno González



JUNTA DE EXTREMADURA



673
C

◀ PORTUGAL ESPAÑA ▶

2

El marco normativo de la cooperación transfronteriza

Por

Juan Manuel Rodríguez Barrigón

Profesor de Derecho Internacional Público

Universidad de Extremadura

jmrbr@unex.es

1 La cooperación transfronteriza es una realidad internacional

En nuestros días, la descripción de la frontera luso-española parece asentada sobre características que enfatizan sus dimensiones, antigüedad y estabilidad, porque es la frontera terrestre más extensa¹, más antigua² y más invariada en la historia por comparación a otras existentes en los Estados de la Unión Europea³. Sin embargo, estos caracteres no deben ocultar la existencia de unos espa-

cios adyacentes con perfiles geográficos asimilables, que se manifiestan a través de indicadores económicos, sociales y demográficos que acreditan un cierto equilibrio a ambos lados de la Raya. Bien es cierto que éstos no son particularmente benéficos para las poblaciones de estas áreas, lo que puede atribuirse históricamente al efecto pernicioso de las fronteras sobre el desarrollo económico y social de las zonas próximas a la misma.

La comprensión primaria del que está “al otro lado” de esta línea exterior como una amenaza para la

¹ La línea fronteriza se extiende por un total de 1214 kilómetros a lo largo de la Península ibérica.

² Frecuentemente se alude a los orígenes remotos de esta frontera con el reconocimiento formal del Reino de Portugal por parte del Rey de Castilla y León en el año 1143 a través del Tratado de Zamora.

³ 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).

integridad territorial coloca la frontera como un elemento de separación que se hace notar a lo largo del tiempo; y es difícil superar esta percepción cuando las relaciones de vecindad se fundan sobre la desconfianza que pueda generar la competencia entre los territorios delimitados o la sensación de riesgos sobre la pérdida de identidad nacional.

Por ello, debe tenerse presente en todo caso que estas relaciones de vecindad se estructuran sobre normas, fundamentalmente convencionales (pactadas de mutuo acuerdo), que constituyen una expresión de las relaciones generales que mantienen entre sí los Estados. Pero atendiendo a la cooperación transfronteriza de forma singular, se observa que constituyen una expresión particular de estas relaciones, en las que la presencia de intereses comunes y problemas compartidos especializa la cooperación. Tanto es así que incluso se ha facilitado una cierta descentralización de las técnicas a través de las cuales se desarrolla esta cooperación, que implicaban exclusivamente antes a los órganos del Estado dispuestos para las relaciones exteriores, haciendo partícipes a estructuras organizativas con mayor proximidad a la frontera: las entidades y autoridades territoriales subestatales, incluidas las municipales.

Éstas constituyen en nuestros días uno de los campos más relevantes para comprender la cooperación transfronteriza y el extraordinario desarrollo que ha tenido en Europa. Precisamente en el Viejo Continente se han constatado los problemas agravados que genera la existencia de espacios que tienden a limitar sus potencialidades como consecuencia de las barreras que

constituyen las fronteras, tanto por el despoblamiento relativo que padecen, el limitado atractivo para el desarrollo de actividades económicas, las carencias de infraestructuras de comunicaciones, etc. No están ausentes de estas circunstancias consideraciones relativas a la seguridad de los Estados, lo que propició que en las primeras etapas de la construcción de la Europa de posguerra mundial se suscitara la necesidad de superar los efectos negativos de estas fronteras.

La oportunidad de dar un tratamiento diferente a los problemas particulares de las poblaciones que habitan en áreas próximas a las fronteras se hace notar tempranamente con la reconstrucción de la Europa de posguerra. La asunción de ciertas iniciativas desde los ámbitos regional o local pronto tropezará con el obstáculo que supone la ausencia de competencias para realizar de forma efectiva ciertas formas de cooperación, si bien ello no impidió promover un asociacionismo que operó un impulso político tales pretensiones. Materias de tan importante impacto sobre estas poblaciones como la diferencia entre las estructuras administrativas y estatales con capacidad para la toma de decisiones a ambos lados de las fronteras, los servicios públicos vinculados a la actividad laboral, la educación, las infraestructuras, los servicios sociales y sanitarios o el medio ambiente constituían asuntos de gran importancia para dar satisfacción a los intereses de estas zonas de frontera, pero quedaban sometidas normalmente a los poderes centrales de los Estados.

Esta situación viene constatándose desde el decenio de los 60, cuando se inician los primeros in-

tentos de desarrollar una cooperación transfronteriza organizada en las regiones fronterizas de los Estados escandinavos, a lo largo de las fronteras de Alemania y los Países Bajos o de Francia, Alemania y Suiza⁴. Es significativo que, junto a la resolución de problemas compartidos, en estos espacios de la frontera se detecta la conveniencia de dotarse de unas estructuras organizativas que promuevan y encaucen la cooperación.

La proliferación de espacios para la cooperación entre entidades y autoridades de ámbito regional y local no es más que la consecuencia de la fuerte fragmentación que en ocasiones producen las fronteras sobre los territorios, que pierden buena parte de su sentido en nuevos contextos de cooperación e integración. No debe sorprender por ello que se haya difundido la cooperación transfronteriza bajo el impulso del Consejo de Europa y de la Unión Europea mediante diferentes fórmulas que se muestran acordes a las realidades de las áreas fronterizas y las particularidades de la organización territo-

rial de los Estados. Y es comprensible así que, vistas las consecuencias que ello tiene, se haya buscado una trascendencia más allá de la condición de miembro de estas Organizaciones, lo que ha extendido la cooperación más allá de los límites del sistema comunitario⁵ y se ha difundido por ámbitos próximos sobre la base de las relaciones de vecindad⁶. Incluso pueden señalarse que la relevancia de la cooperación transfronteriza entre entidades subestatales no queda limitada a Europa, pudiéndose encontrar ya algunas manifestaciones relevantes a lo largo del Continente americano, ya sean unidas a procesos de integración o cooperación subregional o independientes de ellos. Incluso en África han proliferado también algunas fórmulas de cooperación transfronteriza destinados fundamentalmente a resolver problemas de seguridad en los espacios fronterizos o consolidar procesos de paz.

En estas condiciones, es inevitable apreciar que el marco de la cooperación transfronteriza resulta complejo por la confluencia de elementos de definición

⁴ Por su valor histórico de primeros ensayos de generación de estructuras de cooperación transfronteriza, pueden evocarse la formación de las mismas a través de técnicas propias del Derecho Privado como del Derecho Público. Baste señalar algunas de sus primeras manifestaciones, como EUROREGIO, constituida en 1958 en la frontera de Alemania y los Países Bajos; en esta misma frontera se constituyeron durante los años 70 otras Eurorregiones como Rhein-Waal, Rijn-Waal o Rhein-Maas-

Nord. También se generaron comunidades de trabajo en los siguientes años, como ARGE-ALP con participación regional de Alemania, Italia, Austria y Suiza (1972), ALPE-ADRIA que aglutina hoy entidades de Italia, Alemania, Hungría, Croacia y Eslovenia (constituida en 1978), y por su interés para España, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos fue constituida en 1985 por las entidades regionales españolas y francesas separadas por esta cordillera.

⁵ Con una intención claramente orientada a generar las condiciones para que se produzca una futura adhesión a la Unión Europea, se ha recurrido a diferentes instrumentos financieros por parte de la Comisión Europea en los que se establecen las bases para una cooperación transfronteriza entre Estados miembros y Estados. Esta ha sido la finalidad de Programas tan conocidos como el PHARE, PHARE CBC (junto a los destinados a adaptar las estructuras como ISPA o SAPARD). También han servido a estos fines el Programa

propriadamente estatal con la sumisión de estas formas de cooperación a normas internacionales en las que participan los Estados y sobre las que la labor de promoción del Consejo de Europa se hace notar de forma notoria en el campo jurídico. Y ello queda contornado con la labor fundamental que presenta el impulso de la Unión Europea para encauzar el desarrollo regional y el sobresaliente apoyo económico que presta a través de sus programas y que, frecuentemente, aparecen como una auténtica motivación para la cooperación entre las autoridades subestatales.

2 La cooperación transfronteriza se fundamenta sobre normas internacionales

La cooperación transfronteriza entre España y Portugal ha sido contemplada en tratados internacionales de orígenes relativamente recientes. Su identificación resulta importante para comprobar no sólo la regulación

que se dispone para la misma y sus efectos sobre las entidades regionales y locales de ambos Estados, sino también cómo se adecuan estos instrumentos a las características organizativas de cada una de las Partes.

Debe evocarse como punto de partida el **Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, hecho en Madrid el día 22 de noviembre de 1977**⁷, que se fragua sobre el “propósito de fortalecer los vínculos de amistad y solidaridad que existen entre ambos países, basados en sentimientos e intereses comunes y en su propia identidad europea”. En él se especifica ya la voluntad de coordinación para alcanzar un mayor desarrollo económico y social en las zonas fronterizas, así como facilitar los tránsitos fronterizos y el auxilio mutuo en situaciones de siniestros en estas regiones fronterizas. Interesa destacar que este acuerdo se produce en un momento histórico en el que ambos Estados transitaban hacia regímenes democráticos y habían expresado su voluntad de incorporarse al Consejo de Europa.

CARDS, que ha proporcionado asistencia a los Estados del Sudeste de Europa con vistas a facilitar su participación en procesos de estabilización y asociación con la UE, y en el que se ha visto reflejado también el estímulo a la cooperación transfronteriza. En la actualidad, estos programas han sido substituidos por el Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IAP), en los que también se abordan estos aspectos de cooperación.

⁶ Aunque con unas características diferentes, desde la Unión Europea también se ha propiciado la cooperación entre entidades, autoridades y otros actores de los Estados miembros con las de Estados terceros en el marco de la Política Europea de Vecindad, destinados a que se promueva el desarrollo económico y social en las regiones situadas ambos lados del Mediterráneo. Entre otras acciones, puede resaltarse el ENI CBC Mediterranean Sea Basin Programme, que se mantiene desde 2007.

⁷ Instrumento de Ratificación de España en B.O.E. núm. 128, de 30 de mayo de 1978.

Es importante subrayar que ha sido esta Organización Internacional, diferente de las originarias Comunidades Europeas, la que ha sentado las bases generales para la cooperación transfronteriza en el continente europeo. A estos efectos, interesa tener presente que es una organización fundada sobre los Derechos Humanos y la Democracia, y sobre ello ha concluido en su seno un amplio número de Convenios y Protocolos que son auténticos instrumentos jurídicos internacionales abiertos a todos los miembros de la Organización (47 Estados europeos en la actualidad). Entre éstos algunos tienen una relevancia sobresaliente por abordar materias relacionadas con los poderes locales y regionales.

Precisamente en el marco de esta Organización, aparece una norma fundamental para entender la cooperación transfronteriza en Europa. Se trata del **Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 (Convenio de Madrid)**⁸. En ella los Estados asumen el compromiso de “facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales” propias con las de otros Estados Parte. De lo recogido

en el citado Convenio se extrae que la cooperación transfronteriza:

- 1º Se produce en el ámbito regional o local, es decir, no tiene carácter interestatal. No se produce entre Estados sino entre entidades locales y regionales, fronteras y colindantes entre sí.
- 2º Requiere la suscripción de un acuerdo o convenio bilateral o multilateral ratificado por los Estados implicados y que especifique las disposiciones del Convenio de Madrid.

Pero debe advertirse que, en todo caso, la cooperación se desarrollará dentro del necesario respeto a las competencias que se atribuyen a estas entidades en los ordenamientos internos, de tal modo que en ningún caso puede entenderse que este Convenio opere una reconfiguración de los modelos organizativos que cada Estado haya adoptado. Esta prevención de los Estados por no alterar la naturaleza y el alcance de las competencias de las entidades subestatales resulta respetuosa con el principio de autoorganización; pero también hace pervivir algunas de las dificultades con las que se encuentra la cooperación en estos niveles descentrali-

⁸ Instrumento de Ratificación de España en B.O.E. núm. 248, de 16 de octubre de 1990. Portugal ratificó este Convenio el 10 de enero de 1989. Hay que señalar con posterioridad se han celebrado los Protocolos nº 1 y nº 2 al Convenio-Marco, que introducen algunos

avances en la configuración jurídica de la cooperación entre autoridades y entidades territoriales de los Estados del Consejo de Europa. Ninguno de ellos ha sido firmado ni ratificado por España, al entender que los posibles beneficios de estos Protocolos

ya se encuentran recogidos en los tratados bilaterales que sobre la materia se han celebrado con Francia y con Portugal. El Estado luso, por su parte, ha firmado ambos protocolos pero no ha procedido hasta el momento a su ratificación.

zados como es la asimetría de competencias entre las entidades que han de cooperar.

Hay que subrayar que esta Convención no contiene las disposiciones necesarias para hacer operativa esta cooperación, lo que difiere a acuerdos ulteriores el establecimiento de instrumentos para hacerla efectiva. Así, la entrada en vigor del Convenio para los Estados ibéricos no constituyó por sí misma la remoción de los obstáculos legales para avanzar en la construcción de esta cooperación⁹. Entre otras causas, España había formulado una declaración al momento de la ratificación en virtud de la cual se supeditaba la aplicación efectiva de este Convenio de Madrid a la celebración de Acuerdos internacionales con los Estados vecinos. En ausencia de tales Acuerdos, podrían celebrarse convenios entre las entidades territoriales fronterizas pero siempre que previamente existiera la conformidad de los gobiernos de los Estados implicados.

Ciertamente, esto no es más que una manifestación de los recelos que en este momento suscitaba para numerosos Estados la posibilidad de que entidades de naturaleza no estatal estuvieran desplegando una acción exterior con otras entidades territoriales; las razones deben ser comprendidas por los temores a que la unidad de la política exterior pudiera verse desconcentrada o

que pudieran contravenirse los intereses generales, cuya defensa se encomienda a los gobiernos nacionales.

Aun así, se hace perceptible que a partir de este Convenio Marco se introduce un impulso generador de acciones destinadas a plasmar la cooperación entre entidades territoriales de España y Portugal. Centrándonos en el caso de Extremadura, las primeras manifestaciones de concertación entre autoridades regionales la podemos encontrar en la primera mitad del decenio de los 90, con el Protocolo de Cooperación con la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo¹⁰ y el Protocolo de Cooperación con la Comisión de Coordinación de la Región Centro¹¹, suscritos por la Junta de Extremadura y las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región de Alentejo y Región Centro respectivamente. Estos Protocolos, caracterizados como acuerdos no normativos, posibilitaron la generación de algunas estructuras para dar soporte a las relaciones transfronterizas entre las entidades subestatales a ambos lados de la Raya. Entre las realizaciones más sobresalientes hay que destacar que ha posibilitado promover la cooperación con la financiación procedente de los Programas Interreg, como se verá más adelante.

También es relevante apreciar la importancia que ha tenido el soporte que se ha otorgado a la cooperación transfronteriza a través de los **Gabinetes de Iniciativas**

⁹ El Convenio entró en vigor para Portugal el 11 de abril de 1989 y para España se produjo el 25 de noviembre de 1990.

¹⁰ Celebrado en Puento de Ajuda, el 17 de enero de 1992.

¹¹ Celebrado en Alcántara, el 27 de mayo de 1994.

Transfronterizas, herramienta de gran relevancia por las funciones de promoción de esta cooperación y por el soporte técnico que aportan a los diferentes actores que participan en ella. En el área fronteriza Extremadura, Alentejo y Región Centro se han desplegado tres Gabinetes, ubicándose en Mérida, Évora y Coimbra, siendo dependientes de las respectivas administraciones regionales a las que se adscriben. Se trata de un proyecto que fue aprobado por el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POC-TEP), y su financiación está participada por la Unión Europea a través del Programa FEDER, lo que permite mantener unas estructuras de gestión propias pero coordinadas entre sí para la consecución de los objetivos a los que sirven¹². Aunque en la actualidad se incardinan en la estructura de la Euroregión EUROACE, sus orígenes se remontan a las primeras etapas de cooperación transfronteriza entre las tres regiones hispanolusas en la década de los noventa, y se consolidan como estructuras de promoción de gran importancia para la cooperación a diferentes niveles.

¹² Pueden destacarse, entre sus funciones principales, las de estimular todo tipo de relaciones y proyectos de cooperación entre Extremadura y Portugal, poniendo en contacto y asesorando a los actores de uno y otro lado de la frontera; coordinar, asesorar y prestar apoyo técnico a las Comisiones Sectoriales de la EUROACE; organizar directamente o prestar apoyo técnico y financiero para la realización de jornadas y seminarios sobre temas

específicos, cursos de portugués, encuentros de empresarios, exposiciones artísticas y, en general, cualquier proyecto de interés para el cumplimiento de sus fines; promover y apoyar de manera especial la celebración de intercambios entre escolares portugueses y españoles, fomentando desde la primera infancia la convivencia entre los jóvenes como pieza fundamental para favorecer el conocimiento, entendimiento y respeto mutuo; editar y difundir publicaciones

Debe tenerse presente que estos primeros estadios de la cooperación transfronteriza encontraban ciertas limitaciones que se deducían de la inexistencia de un marco jurídico suficientemente completo para su desarrollo. Si bien ello no fue obstáculo para sentar las bases a través de acuerdos carentes de efectos normativos en sentido estricto, cualquier profundización precisaría de un marco convencional general para las relaciones entre las entidades y autoridades de carácter regional o local existentes a ambos lados de la frontera.

Por ello, para completar el régimen del Convenio Marco del Consejo de Europa, en octubre de **2002 España y Portugal firman un Tratado** para facilitar la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales de ambos Estados próximas a la frontera¹³. El conocido como **Tratado de Valencia** completa la práctica convencional española en materia de cooperación transfronteriza con los Estados vecinos de la Unión Europea¹⁴, y finaliza con la condicionalidad impuesta por España de que la cooperación transfronteriza que pudieran desarrollar las entidades subestatales queda-

sobre temas que afecten a las relaciones entre Extremadura y Portugal y, finalmente, ejercer el Secretariado Técnico de la Euroregión.

¹³ Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002 (B.O.E. núm. 219, de 12 de septiembre de 2003).

rán sometidas a un acuerdo con el Estado con el que se pretendiera desarrollar la misma.

Ha de destacarse la importancia de este Tratado porque dispone un régimen jurídico suficiente para completar la cooperación transfronteriza territorial que venía desarrollándose bajo impulso de diferentes instrumentos de origen comunitario. No es vano recordar, a estos efectos, que en su Preámbulo se manifiesta la oportunidad de concluir este acuerdo para completar los componentes jurídicos necesarios a la creciente cooperación entre entidades territoriales que se ha intensificado como consecuencia del “proceso de construcción europea, la iniciativa comunitaria Interreg y los Convenios del Consejo de Europa”. De este modo, se establece una regulación que arroja una claridad mayor sobre los componentes jurídicos presentes en la cooperación que se desarrolla a través de diferentes instrumentos, haciendo posible el tránsito desde modelos basados en la concertación y en compromisos carentes de valor jurídico a otros que pueden configurar una institucionalidad mayor y un conjunto de derechos y obligaciones que pueden ser precisados.

Pero en todo caso debe tenerse presente la fuerte asociación, lógica por otra parte, que se produce

entre el Tratado de Valencia y el Programa Interreg España-Portugal. Esto se hace patente al observar el ámbito de aplicación del Tratado, que combina diferentes niveles de organización político-administrativa de cada Estado con el modelo de caracterización territorial sobre el que se fundamenta Interreg. Así se disponen la aplicación a las estructuras regionales adyacentes a la frontera en ambos Estados (Comunidades Autónomas españolas y las Comisiones de Coordinación de las Regiones portuguesas) junto a organizaciones de ámbito local de diferentes niveles territoriales, que presentan notables diferencias en ambos Estados (las provincias, los municipios de estas provincias, comarcas y otras agrupaciones de municipios, Áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios para el caso español; junto a las asociaciones de municipios y otras estructuras que agrupen municipios de las NUTS III, así como a los municipios de estos NUTS III)¹⁵.

Es importante tener presente que, para dotar de continuidad a las labores de cooperación, se ha previsto la creación de una **Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación transfronteriza**, contemplada en el artículo 8 del Tratado de Valencia y que debe reunirse al menos dos veces al año. Las funciones que se atri-

¹⁴ El primero de ellos fue 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 (B.O.E. núm. 59, de 10 de marzo de 1997). Hay que hacer notar que la cooperación que pueda desarrollarse

en el campo de Gibraltar presenta unas características muy diferentes, no sólo como consecuencia de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, sino fundamentalmente porque en esa área está latente una reclamación territorial por parte de España frente a Gran Bretaña.

¹⁵ Precisamente para dar cobertura a los instrumentos de cooperación anteriores a este Tratado y no interrumpir la financiación que venía aportándose desde el Programa Interreg, se dispuso un régimen transitorio en el art. 13 del Tratado.

buyen a la misma están relacionadas con el intercambio de informaciones sobre las iniciativas que se tomen sobre este campo, el análisis de esta forma de cooperación y, en su caso, proponer las medidas de desarrollo del Tratado que se estimen convenientes. Sin embargo, debe subrayarse que se trata de una Comisión de carácter intergubernamental, esto es, su convocatoria y composición comprende a los representantes de los gobiernos de España y Portugal. Aun así, en cada una de las delegaciones se integrarán 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 que serán abordadas. No cabe duda de que el celo de los Estados por mantener sus atribuciones en la acción exterior ha propiciado el dominante carácter intergubernamental de esta Comisión. Aun así, dadas las características y funciones de la misma, podría considerarse que la participación de entidades territoriales subestatales podría haber tenido una importancia mayor, siquiera en cuestiones que afectan más directamente a sus ámbitos de cooperación.

En este sentido, es importante subrayar que el propio Tratado de Valencia pone límites a los Convenios que puedan celebrar estas entidades para evitar que puedan afectar a las competencias normativas y de se-

guridad pública, o a las potestades de control de instancias y entidades territoriales o a las potestades sancionadoras de éstas. Igualmente, tampoco podrán suponer una alteración del estatuto jurídico de las entidades participantes en dichos Convenios ni se permite que éstos puedan extender su eficacia a entidades o instancias que no han participado en el mismo (art. 5.3 del Tratado). Junto a estas restricciones sobre el alcance de lo acordado, los Estados han dispuesto mecanismos de control en sus sistemas internos destinados a garantizar la adecuación de tales acuerdos a la legalidad antes de que los mismos empiecen a desplegar sus efectos.

Tanto España como Portugal han dispuesto en sus sistemas jurídicos normas destinadas a **garantizar la legalidad de los convenios transfronterizos celebrados por las entidades regionales y locales, con procedimientos que disponen el control previo de legalidad de los mismos y su adecuación a las normas internas e internacionales que se aplican (antes de nada, obligación de comunicación previa a los respectivos gobiernos nacionales por parte de las entidades interesadas)**. Así, 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 extranjeras (B.O.E. núm. 207, de 29 de agosto de 1997) y, 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 (Diário da República n.º 135/2009, Série I de 2009-07-15).

En cualquier caso, como se abordará más adelante, el Convenio entre entidades y autoridades de ambos lados de la frontera es la figura clave para entender la forma de plasmar acuerdos sobre esta cooperación. La flexibilidad de contenidos de que puede dotarse es fundamental para comprender cómo a través de los mismos se perfila la cooperación y se plasman estructuras estabilizadas para desarrollarla. Centrándonos en el área de cooperación transfronteriza en Extremadura, se observa que la consolidación de las relaciones mantenidas por las entidades regionales y otras autoridades locales ha facilitado una estabilización más amplia y completa a través de este instrumento. Tal vez pueda entenderse a este respecto que, sin minusvalorar otro tipo de realizaciones, la formación de una Comunidad de Trabajo en la **Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE)** constituye un claro ejemplo de normalización de las relaciones transfronterizas a través de una fórmula que resulta coherente con las normas dispuestas bilateralmente entre España y Portugal y acorde con los objetivos generales de éstas en el marco de la integración europea.

3 La cooperación transfronteriza se redimensiona en el marco de la integración europea

No cabe duda de que el desarrollo de la cooperación transfronteriza en Europa no puede ser entendida sin

su inserción dentro del proceso de integración que está conociendo el continente. Aunque hay manifestaciones de esta cooperación que se remontan a etapas relativamente remotas, lo cierto es que la difusión generalizada de la cooperación entre autoridades regionales y locales ha proliferado con la inserción en el sistema de las Comunidades Europeas (hoy Unión) de políticas de cohesión territorial, que están destinadas a reducir las diferencias entre las diferentes regiones de los Estados miembros.

La confluencia de actuaciones del Consejo de Europa y de la Unión Europea debe considerarse como el soporte fundamental para comprender la generalización de estas formas de cooperación entre entidades y autoridades regionales y locales dentro del Continente. Si el impulso de cimentación de unas bases normativas generales para la cooperación transfronteriza se debe al Consejo de Europa, no cabe duda de que sin el concurso del apoyo político y financiero de las Instituciones de la Unión Europea no habría proliferado de manera tan intensa la estructuración de esta cooperación a lo largo de todas las fronteras, especialmente a partir del decenio de los 90.

La apertura de los mercados nacionales y la supresión de los controles en las fronteras han constituido un avance fundamental en la construcción de una Europa integrada. Pero no es menos importante que ésta se ha soportado también sobre la promoción de la cohesión económica, social y territorial, lo que resulta de gran importancia para aquellas regiones que tienen un desarrollo comparativamente menor. Y es en este as-

pecto donde la vinculación de las políticas de la Unión con el desarrollo de técnicas avanzadas de cooperación transfronteriza entre autoridades y entidades subestatales cobra una importancia extraordinaria.

La expresión más identificable es la conocida **Iniciativa Interreg**, que nace en 1989 y empieza a aplicarse en 1990, y que aparece como la base normativa y financiera que consolida con gran éxito la cohesión europea. Si originariamente ésta se construyó con el objetivo principal de intensificar la cooperación transfronteriza y transnacional tanto en las fronteras interiores como exteriores de la Comunidad Europea, ha evolucionado hasta insertarse en los fondos estructurales europeos, lo que acrecentó la importancia de estas actuaciones dentro de los presupuestos. De este modo, encontramos que hoy su soporte principal está en las contribuciones que se realizan a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional¹⁶, teniendo en cuenta que el desarrollo de estas formas de cooperación ha de contar con las aportaciones de los Estados miembros. En la actualidad el Interreg V es el programa que está culminando su ejecución en el marco de la Cooperación Territorial Europea 2014-2020, en el que se han introducido importantes modificaciones para concentrar los esfuerzos en el área de la investigación, el desarrollo tecnológico e innovación, la competitividad de las PY-

MES, la economía hipocarbónica, así como el medioambiente y la eficiencia en el uso de los recursos.

Pero más allá de las posibilidades de obtener y orientar recursos para la realización de acciones de cooperación transfronteriza, interesa destacar aquí que el propio Programa Interreg ha puesto de relieve las posibilidades amplias que se abren con él, pero también las dificultades que lleva consigo la cooperación transfronteriza entre los diferentes niveles de organización territorial presentes en los Estados miembros. Su papel impulsor de esta cooperación no oculta la diversidad de normas nacionales, prácticas administrativas y tradiciones asentadas que obstaculizan la efectividad de las mismas y limitan las posibilidades que se despliegan para alcanzar la cohesión perseguida. A este respecto se observa que la integración no comprende niveles avanzados que permitan el establecimiento de estructuras de gestión conjuntas más completas que faciliten unos resultados más acordes con los ambiciosos objetivos que se proponen. Por ello, debe entenderse que la integración europea no ha alcanzado aún una solución general de los problemas que lleva asociada la puesta en marcha de la cooperación transfronteriza.

No obstante, como más adelante se apreciará, existen determinados instrumentos que persiguen superar estas dificultades perfilando estructuras estables

¹⁶ Reglamento (UE) n° 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones

específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006 (D.O.U.E. núm. 347, de 20/12/2013).

de cooperación a las que se puede atribuir funciones amplias en relación con la gestión y ejecución de proyectos de cooperación transfronteriza. Y es importante apreciar que en ellas pueden participar entidades y autoridades de diferentes niveles territoriales y competencias, lo que obvia algunas de las dificultades deducidas de las asimetrías que frecuentemente se detectan en los modelos de organización entre Estados separados por la frontera. Se trata de la **Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE)** y de las **Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)**, que se abordarán más adelante.

Aun así, la realidad experimental demuestra que la expresión “supresión de las fronteras” no deja de ser un incompleto ejercicio didáctico de la construcción europea. Las fronteras siguen separando a los Estados, más allá de la delimitación territorial que representan. La penosidad con que se ha vivido la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 se percibe acrecentada por el diferente impacto sufrido en los Estados europeos y las respuestas frente a las mismas desde la individualidad nacional. Sirva de ejemplo la limitada respuesta transfronteriza que se ha desplegado en algunos marcos territoriales, donde las medidas se han fundado esencialmente sobre prohibiciones de tránsito a través de las fronteras, si bien no han faltado ejemplos de buenas prácticas de cooperación transfronteriza en algunos

Estados europeos¹⁷. Pero más allá de la expresión de solidaridad que ello representa, continúan latentes algunos problemas asociados a estas situaciones críticas que ponen de manifiesto la necesidad de concebir nuevos modelos de cooperación transfronteriza que coordinen las competencias de los Estados con las de las autoridades regionales y locales, y que representen pasos más completos en la integración europea.

4 La cooperación luso-española se estructura sobre normas jurídicas y marcos institucionales

La cooperación transfronteriza tiene entre sus principales características la nota de complejidad, porque pretende imbricar en ella a diferentes niveles de organización político-administrativa (nacional, regional o local) para aproximarse a problemas comunes que suelen presentar una notable diversidad (infraestructuras, equipamientos, cultura, medioambiente, recursos naturales...). Estos se desprenden de su contigüidad geográfica y son ellos los que la impulsan, pero deben partir en todo caso del sometimiento de los territorios, las autoridades y los instrumentos sobre los que se desarrolla a ordenamientos jurídicos nacionales diferentes, cuyas disparidades han de ser comprendidas para no constituir un obstáculo insalvable para dotar de efectividad a la cooperación.

¹⁷ Como pone de relieve la reciente COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, Directrices sobre la ayuda de emergencia de

la UE en la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria relacionada con la crisis de la COVID-19 (2020/C 111 I/01).

Frecuentemente, las empresas y otros agentes económicos, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores privados han superado ampliamente a las entidades públicas en el desarrollo de esquemas de cooperación, amparados normalmente por normas supranacionales que las permiten o facilitan. Sin embargo, las dificultades son elevadas para las comunidades o autoridades territoriales subestatales. Superar las dificultades que para ellas presenta la realización de esta cooperación requiere instrumentos peculiares que, en gran medida, han sido soportados sobre normas propiamente internacionales y, más recientemente, normas de la Unión Europea.

La experiencia tenida en Europa sobre este aspecto es de una gran riqueza y variedad, perfilándose esquemas de cooperación acordes con los objetivos previstos, la amplitud de los territorios en que se desarrolla la cooperación y el número de Estados y entidades que participan en ella. Más limitada y, sobre todo, más reciente, la práctica española también pone de relieve el recurso a diferentes instrumentos a través de los cuales desarrollar la cooperación con los Estados de la Unión fronterizos. Para el caso de Extremadura y las regiones vecinas de Alentejo y Centro, es de interés subrayar que la intensidad tangible de las relaciones transfronterizas no se ha visto acompañada de una “institucionalización” elevada por comparación a otras regiones que se extienden a lo largo de la frontera luso-española, de modo que desde los orígenes de esta cooperación ha estado presente una cierta informalidad. Bien es cierto que más recientemente se

comprueba la creciente utilización de medios que dotan de una estabilidad mayor a esta cooperación y somete la misma a reglas claras que permiten la asunción de obligaciones de forma más precisa. Por esta razón, la identificación y conocimiento de los diferentes instrumentos para plasmar esta cooperación resulta de una importancia mayor.

En todo caso, debe tomarse en la actualidad como punto de partida el soporte jurídico que aporta el Tratado de Valencia, al que se ha adaptado la práctica seguida en las relaciones hispano-lusas, pero sin que ello haya desvirtuado las realizaciones alcanzadas con anterioridad. Esto se hace perceptible especialmente en la diferenciación entre organismos de cooperación transfronteriza dotados de personalidad jurídica y organismos sin personalidad jurídica (cooperación transfronteriza clásica derivada del Convenio-Marco del Consejo de Europa).

a) Los *organismos sin personalidad jurídica* están catalogados como **Comunidades de Trabajo** y como **Grupos de Trabajo**, en cuya participación se observa la complejidad de entidades territoriales presentes en las actividades de cooperación y las diferencias entre los modelos de organización a ambos lados de la frontera (art. 10 del Tratado de Valencia). Hay que hacer notar que estos organismos carentes de personalidad jurídica ya operaban en la práctica española antes de la entrada en vigor del Tratado de Valencia, pero la regulación introducida ha obligado a hacer adaptaciones en las mismas y, sobre todo, ha promovido la

creación de Comunidades de Trabajo que ya se extienden a lo largo de toda la raya, y cuyo paradigma es la EUROACE.

Las *Comunidades de Trabajo* podrán integrar niveles territoriales que presentan cierta asimilación entre sí, de modo que hay que advertir que están concebidas para la participación en las mismas de entidades regionales que cooperan entre sí y diferentes estructuras de orden local o municipal para encauzar a través de ellas su cooperación. Consecuentemente, podrán formarlas:

1. Una Comisión de Coordinación Regional (actualmente, Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional) y una Comunidad Autónoma Española. Así, la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (**EUROACE**), que será analizada más adelante.
2. En una combinatoria compleja detallada por el art. 10.2 del Tratado de Valencia, podrán componer estas Comunidades: Por la parte portuguesa: una o varias Asociaciones o Estructuras que integren a municipios portugueses; o uno o varios municipios portugueses aisladamente. Por la parte española, podrán participar en ellas una o varias provincias, comarcas, mancomunidades municipales, o áreas metropolitanas, así como uno o varios municipios.

Los *Grupos de Trabajo* son organismos en los que la participación está restringida al ámbito municipal estrictamente, de modo que en la misma podrán incorpo-

rarse uno o más municipios portugueses junto a uno o más municipios españoles.

En ambos casos, y en los diferentes niveles de cooperación, las funciones de estos organismos sin personalidad jurídica se extienden al estudio, la formulación de propuestas, la preparación de estudios, planes, programas y proyectos, así como promover las relaciones entre los diferentes actores que contribuyen al desarrollo en los territorios fronterizos. Como se apuntó con anterioridad, estamos ante unas funciones que no requieren el ejercicio de competencias específicas para el desarrollo de la cooperación, más allá de la voluntad de llevarla a efecto; por esta razón precisamente se han podido formar antes de la celebración del Tratado de Valencia. Pero entre estas funciones hay que especificar el sentido de una de ellas, la de ejecutar las tareas atribuidas a este tipo de estructuras entre las entidades regionales españolas y portuguesas en el programa Interreg III A o en aquellos instrumentos que lo sustituyan. Ello garantiza la continuidad de la labor desempeñada desde antes de su regulación convencional, pero ello debe ser entendido ya dentro de unas reglas homogéneas que rigen su organización y funcionamiento (art. 10.6 Tratado de Valencia).

b) Los *organismos con personalidad jurídica* presentan una complejidad mayor (art. 11 Tratado de Valencia). Para entenderlo debe partirse de los motivos que llevan a su constitución, que se orientan a la finalidad de realizar obras públicas, gestionar de forma común equipamientos o servicios públicos o desarrollar las

acciones necesarias para beneficiarse del Programa España-Portugal de la iniciativa Interreg III A (o instrumentos que puedan sustituirlos). Dado el alcance que puede llegar a tener el funcionamiento de estas entidades, la regulación dispuesta en el Tratado de Valencia impone unas condiciones particulares que afectan, como punto de partida, a la legislación que ha de aplicarse a su creación, tomando para ello modelos del ordenamiento portugués (*Associações de Direito Público; Empresas Intermunicipais*) o del ordenamiento español (Consortios). Aunque ello no incide sobre la sujeción de los participantes en la formación de estos organismos transfronterizos a sus ordenamientos nacionales respectivos, sí determina el régimen jurídico de la contratación por parte de estas nuevas entidades, sometiéndolas al del Estado en el que se constituya¹⁸, y predetermina la sujeción a los órganos jurisdiccionales del Estado en que se creen conforme a su Derecho interno.

Aunque las remisiones a los ordenamientos internos resultan inexcusables para estas formas de cooperación que se desarrolla a través de organismos con personalidad jurídica, la existencia del mismo no des-

conoce su carácter transnacional. Ello se aprecia en la tolerancia de asimetrías en la composición de sus órganos sociales, que lógicamente será el reflejo de las aportaciones financieras o la participación en el capital que haga cada una de las entidades participantes; pero, en el funcionamiento de los mismos la adopción de decisiones queda sometida a los criterios de consenso y de paridad, de modo que no pueda producirse una imposición de la voluntad que pueda ser mayoritaria de las entidades territoriales de una de las Partes sobre las instancias o entidades de la otra Parte.

5 Los instrumentos para la cooperación transfronteriza

La práctica de la cooperación transfronteriza en Europa presenta una riqueza muy sobresaliente. La flexibilidad general que está presente en la misma es consecuencia de la amplitud con la que se concibe la misma en las normas internacionales emanadas del Consejo de Europa y la necesidad de adecuar esta cooperación a las particularidades de las diferentes áreas fronterizas que se dibujan en el mapa europeo.

¹⁸ En consecuencia, se aplicará la legislación portuguesa que corresponda por su naturaleza a las “Associações de Direito Público” o a las “Empresas Intermunicipais”. Para el supuesto de constitución de un “Consortio”, será de aplicación la legislación española sobre contratos de las Administraciones Públicas.

Así, podemos apreciar la existencia de estructuras de cooperación que se configuran como modelos específicos a través de Acuerdos celebrados por los Estados, como ocurre con la *Agrupación local de cooperación transfronteriza*¹⁹ en la que participan colectividades locales y organismos públicos locales de Alemania, Francia, Luxemburgo y Suiza. Por ello, los instrumentos a través de los cuales se sustenta la cooperación hispanolusa deben ser circunscritos a aquellos que se han venido configurando a través de normas de diferente origen y que resultan de aplicación a esta particular frontera.

* Los Convenios de Cooperación

Los Convenios de Cooperación constituyen una herramienta de gran importancia en la cooperación transfronteriza, hasta el punto de que podemos afirmar que constituyen el soporte sobre el que se fundamenta tradicionalmente la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales subestatales. La expansión generalizada de la cooperación en este ámbito entre Es-

Cooperación →	Cooperación Transfronteriza clásica	Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)
Regulación:	<ul style="list-style-type: none"> – Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales / Tratado de Madrid. – Acuerdo específico entre los países. 	– Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, modificado por el Reglamento 1302/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre.
Agentes:	Entidades locales y regionales, fronterizas y colindantes entre sí.	Entidades locales y regionales, organismos públicos y Estados, sean o no colindantes.
Ámbito:	Ámbito geográfico europeo, pero sin vinculación especial a un territorio o a la UE.	Marco geográfico y comunitario de la UE.
Personalidad jurídica	Sin personalidad jurídica.	Con personalidad jurídica.
Objetivos:	Colaboración entre regiones vecinas por el bien de la zona y en favor de intereses comunes.	Colaboración entre los territorios por el bien y los intereses comunes.

¹⁹ *Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux*, hecho en Karlsruhe el 23 de enero de 1996 (Journal Officiel de la République Française, de 29 de agosto de 1997).

paña y Portugal ha generado una práctica amplia, de la que se puede concluir que estos Convenios han tenido una importante heterogeneidad en relación a los actores que se ven vinculados por ellos y también a los contenidos que se reflejan en ellos. Pero también debe apreciarse en ellos la diferenciación tradicional entre acuerdos no normativos, basados en la concertación y la declaración de voluntades en el plano estrictamente político, y acuerdos destinados a producir efectos jurídicos, en los que se generan auténticos derechos y obligaciones en un plano internacionalizado.

Como se ha señalado, el Convenio-marco del Consejo de Europa de 1980 prevé la celebración de estos acuerdos por entidades regionales y locales para desarrollar la cooperación con entidades territoriales extranjeras, y que para el caso de España y Portugal, se ha completado con un Tratado internacional que da soporte y fomenta esta cooperación, el Tratado de Valencia de 2002.

Pero es importante tener presente que la celebración de estos Convenios se encuentra sometida en todo caso al respeto por las competencias que los sistemas constitucionales reservan a los gobiernos centrales y las que poseen las entidades territoriales que pretenden cooperar. Esto presenta una complejidad mayor para el

caso español por la existencia de una organización territorial de base regional a la que la Constitución atribuye competencias sobre materias que son particularmente importantes para esta cooperación. De este modo, para el caso de las Comunidades Autónomas españolas, se perfila en numerosos Estatutos de Autonomía una conexión entre las competencias que ejerce la Comunidad con su actividad de cooperación en el exterior²⁰, debiendo respetar una cooperación con la Administración del Estado a efectos informativos y de control sobre el respeto de las competencias que éste ostenta; hay que entender éstas como una expresión de la confluencia de un elemento exterior en el que está presente la competencia del Estado sobre las relaciones internacionales y el ámbito material de cooperación, que es reconocido como competencia autonómica. Bien es cierto que por influjo del ordenamiento de la Unión Europea se ha desdibujado la comprensión de las relaciones exteriores soportadas exclusivamente sobre la acción de los Estados, pero ello no impide que la cooperación transfronteriza quede sometida a obligaciones de información y control por parte de las autoridades y entidades regionales y locales, respetando así las funciones que desarrolla el Gobierno del Estado²¹.

²⁰ Por el interés para esta obra, puede evocarse a título ejemplificativo la regulación dispuesta en el Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura). Allí se contempla la

“suscripción de acuerdos de colaboración con regiones y entidades territoriales de otros Estados” como instrumento para la acción exterior de Extremadura (art. 69.1.d), y se particulariza en el ámbito transfronterizo en relación con Portugal, especificando procedimientos y objetivos

de cooperación “en el marco de sus competencias y con respeto de las que corresponden al Estado” (art. 70).

²¹ Obligaciones que para las entidades portuguesas están contenidas en el Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho, ya citado.

En el caso español, la condicionalidad de eficacia jurídica para los Convenios celebrados por entidades territoriales a una previa comunicación a la Administración del Estado ya vino dispuesta a través del Real Decreto 1317/97, de 1 de agosto. Más completa ha sido la regulación de esta materia a través de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales²², que contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas celebren acuerdos internacionales administrativos afectando a materias que sean propias de sus competencias y siempre que se haga con sujeción a lo dispuesto en el tratado internacional que da cobertura a estos acuerdos²³. En puridad, no es un reconocimiento *ex novo* de esta capacidad, pues viene a reflejar una práctica consolidada en el sistema español, como ocurre también con los acuerdos internacionales no normativos que se recogen en su art. 53.

Para ambos tipos de acuerdos celebrados por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se opera una remisión general a la regulación y procedimientos para la celebración de este tipo de acuerdos por parte de cualquiera de los órganos y organismos

que la Ley designa con estas capacidades²⁴. Hay que advertir una especialidad significativa, que es **la necesidad de que los proyectos de acuerdos transfronterizos en los que participan las Comunidades o los Entes Locales sean remitidos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para que emita informe la Asesoría Jurídica Internacional, con carácter previo a la firma, acerca de la naturaleza, procedimiento y su más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional**. Igualmente dictaminará sobre la caracterización del proyecto como tratado internacional o acuerdo internacional administrativo. Es importante observar que éste es un trámite preceptivo, pero no resulta dilatorio sobre la actividad exterior de estas entidades subestatales porque se ha dispuesto un plazo de diez días para la emisión de estos informes.

* Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). Con personalidad jurídica

Entre los instrumentos que la Unión Europea ha dispuesto para la generación de estructuras estables a

22 Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (B.O.E. núm. 288, de 28 de noviembre de 2014).

23 Art. 52.1. de la Ley 25/2014. Esta capacidad para celebrar acuerdos internacionales administrativos se extiende igualmente a las Entidades Locales y a las ciudades de Ceuta y Melilla.

24 En concreto, en el Título III y Título IV de la Ley se contempla una regulación general sobre los acuerdos internacionales administrativos y los acuerdos internacionales no normativos, que incluye la definición de los mismos y su tramitación interna en España, que incluye la eventual toma de conocimiento de los mismos por parte del Consejo de Ministros.

través de las cuales se desarrolla la cooperación transfronteriza, pueden considerarse las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial como uno de los más avanzados. Su introducción en el sistema de la Unión tuvo lugar con una regulación propia a través del Reglamento nº 1082/2006²⁵, que instituye esta figura para superar algunas dificultades constatadas por las autoridades regionales y locales para desarrollar y gestionar algunas formas de cooperación por las divergencias de legislaciones y procedimientos existentes entre los Estados miembros. La práctica generada a partir de ella ha puesto de relieve algunos problemas para la misma y la necesidad de introducir mejoras regulatorias, especialmente para clarificar y simplificar algunos de los procedimientos e introducir una mayor flexibilidad en su creación, especialmente por la apertura de estas Agrupaciones a la participación de Estados no miembros de la Unión²⁶.

La importancia de estas Agrupaciones se aprecia, no sólo en la generación de un marco jurídico avanzado, sino también en la posibilidad que se abre a superar los

cauces estrechos que para el desarrollo regional puede tener la cooperación transfronteriza, en la que participan entidades que tienen como rasgo común la continuidad respecto de la frontera; ello es así porque se abre a otras formas ampliadas de cooperación como es la cooperación transnacional e interregional, especialmente después de la última modificación del Reglamento que facilita la participación de terceros Estados. Hay que resaltar que se trata de una figura propia de la Unión Europea, que presenta similitudes con otra generada en el marco del Consejo de Europa, que son las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación, carentes de relevancia para las relaciones hispanolusas²⁷, pero que permite apreciar que entre ambas se da una amplia cobertura a los nuevos modelos de cooperación que se tratan de implementar en Europa, si bien parece apuntar a un papel protagonista de la Unión Europea en este ámbito. Siendo importante este avance, no debe ser entendido como un marco jurídico común para la cooperación transfronteriza en Europa, abierta como está a su desarrollo a través de muy variados medios, pero

²⁵ Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) (D.O.U.E. L 210, de 31.7.2006).

²⁶ Reglamento (UE) nº 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones (D.O.U.E. L 347, de 20.12.2013).

²⁷ Estas Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación aparecen con el Protocolo nº 3 al Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza (Protocole nº 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), STCE nº 206, abierto a la firma el 16 de noviembre de 2009). España

sí constituye un paso especialmente avanzado para contribuir a generar un corpus normativo para la cooperación entre entidades territoriales.

Las **AECT se perfilan como estructuras para la cooperación a las que se dota de personalidad jurídica propia** y a las que se reconoce la más amplia capacidad jurídica que el ordenamiento estatal de cada Estado miembro atribuya a las personas jurídicas. Ello va a ser de gran importancia para cumplir con sus objetivos, que no son otros que “facilitar y fomentar en particular entre sus miembros (...) la cooperación territorial, incluidas una o varias de las formas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, con el fin de reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión” (art. 1.2 del Reglamento).

Con gran amplitud se concibe la membresía en estas agrupaciones, lo que permite que formen parte de las mismas Estados, autoridades regionales y locales, empresas públicas o empresas a las que se confíe el desarrollo de actividades de interés económico general, ya sean de la Unión o de Estados no miembros. En cualquier caso, se requerirá que estos miembros pertenezcan a dos o más Estados de la Unión o sean Estados terceros, si bien se han permitido ciertas especialidades para facilitar la participación de las regiones ultraperiféricas.

Su creación se hace mediante un Convenio que será acordado por unanimidad de los miembros de la Agrupación y en el que se contendrán los elementos fundamentales para su constitución, incluido el Estado donde se fija su sede social (art. 8 del Reglamento). Aunque en las normas dispuestas se deja a la voluntad de los participantes la formación de unos Estatutos que regularán el funcionamiento de la Agrupación, habrán de especificar algunos aspectos como la contribución financiera de los miembros, las normas contables que son de aplicación a éstos, así como los procedimientos de modificación de estos Estatutos.

Ahora bien, a pesar de estar fuertemente entroncadas en el Derecho de la Unión, las AECT quedan sometidas a las legislaciones estatales del Estado donde fijen su domicilio social. E igualmente, las entidades que participan en las mismas quedarán sometidas a las condiciones y procedimientos que se dispongan en las legislaciones de los Estados a los que pertenezcan, lo que abunda en un cierto control de los gobiernos sobre la actividad que puedan desarrollar entidades o autoridades que están sujetas a su legislación, y siempre dentro del respeto por las competencias que se reconozcan en su sistema interno²⁸. No obstante, debe tenerse presente que los Estados miembros no pueden

y Portugal no han firmado ni ratificado este Protocolo. No obstante, puede señalarse que en ellas podrán participar tanto entidades territoriales como organismos de los Estados parte para desarrollar tanto

la cooperación transfronteriza como la cooperación interterritorial. En todo caso, no se altera el régimen de competencias que las legislaciones nacionales reconocen a estas entidades y organismos.

²⁸ Para el caso de España, esta regulación nacional se contiene en el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º 1082/2006

impedir la participación de estas entidades en una Agrupación si se ha verificado que reúne las condiciones dispuestas en el Reglamento de la Unión y respeta su legislación interna, de modo que sólo excepcionalmente podrá oponerse a la misma por razones de interés público o de orden público de dicho Estado. Este doble componente europeo y nacional se hace patente también en relación con la comunicación de la constitución de estas agrupaciones, que habrá de hacerse tanto a los Estados miembros afectados por ellas como al Comité de las Regiones, Institución que se encargará de la publicación del Convenio y sus estatutos en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Con todo, se hace notar que no resulta especialmente gravoso el procedimiento dispuesto para la creación de estas AECT, pero ello no significa que el desarrollo de la cooperación a través de ellas resulte una tarea sencilla. En buena medida, la existencia de las mismas se encuentra supeditada a las interpretaciones que hacen los Estados miembros de las posibilidades

de cooperación que pueden desplegar las entidades enmarcadas en ellos y del alcance que pretendan otorgar a la propia cooperación. Además, aparecen ciertas dificultades para precisar los límites de su actuación, toda vez que las AECT deben actuar siempre en el marco de las funciones que le han sido encomendadas; más concretamente, deben estar orientadas a facilitar y fomentar la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la Unión. Y todo ello debe efectuarse dentro del modelo de competencias que en sus sistemas nacionales se atribuye a cada uno de los miembros participantes en la agrupación, lo que retorna al problema tradicional de las asimetrías entre las entidades y organismos que participan en la cooperación transfronteriza de uno y otro lado de la frontera. No obstante, cabe la posibilidad de que los Estados aprueben la participación de alguna de las entidades y organismos que aspira a participar en una AECT, aunque éstos no sean competentes para todas las funciones que se hayan introducido en el Convenio que la regula²⁹.

del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), modificado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones (B.O.E. núm. 27, de 31 de enero de 2015). Para Portugal, se ha dispuesto una regulación particular mediante el

Decreto-Lei n.º 376/2007. Adota as medidas necessárias para garantir a aplicação em Portugal do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho, sobre os agrupamentos europeus de cooperação territorial (Diário da República n.º 215/2007, Série I de 2007-11-08). Esta norma fue modificada por el Decreto-Lei n.º 60/2015. Assegura a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) n.º 1302/2013, do Parlamento Europeu e

do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, sobre os agrupamentos europeus de cooperação territorial, procedendo à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 376/2007, de 8 de novembro (Diário da República n.º 78/2015, Série I de 2015-04-22).

29 Art. 7.2 del Reglamento.

La amplitud con que se concibe este instrumento de cooperación territorial se observa en que sus actividades no están ceñidas exclusivamente a actuaciones que cuenten con contribuciones financieras de la Unión, si bien los Estados miembros podrán restringir las funciones que se atribuyan a las AECT si no cuentan con contribuciones de la Unión. Por ello, como se señala en la propia norma, las AECT constituyen un instrumento idóneo para la ejecución de los programas, o una parte de ellos, que cuentan con el apoyo financiero del FEDER, del FSE y del Fondo de Cohesión³⁰.

En la actualidad, puede considerarse que en la práctica luso española este instrumento de cooperación ha sido acogido con interés en algunas áreas geográficas de la frontera, no así en Extremadura, participando en tales Agrupaciones los diferentes niveles de organización territorial para la gestión de los diversos sectores de interés compartido, que ponen de relieve la flexibilidad de este instrumento por la variedad de entidades que participan en las mismas³¹.

Por ser de interés para la práctica de Extremadura, puede señalarse el proceso de formación en que se

encuentra la **Eurociudad Elvas-Badajoz-Campomaior** (Eurobec), que se viene desarrollando desde el año 2015 aunque aún no sea una AECT, y que se suma a otros proyectos en la zona de cooperación entre diferentes entidades locales a ambos lados de la Raya, como se verá con detenimiento en esta Guía. Con independencia de realizaciones cooperativas concretas de interés, el modelo de las AECT constituye para la Raya lusoextremeña una referencia de gran interés estabilizador de las relaciones y comporta la generación de estructuras estables destinadas a la gestión de intereses compartidos, sobre la que ya existen modelos asentados en esta misma frontera que podrían ser explorados por las autoridades extremeñas y portuguesas involucradas en nuestro territorio compartido³².

* **Las Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE)**

Las Agrupaciones Europeas de Interés Económico constituyen un instrumento de gran interés para la cooperación en el ámbito europeo, pues genera una estructura perma-

³⁰ Art. 7.3 del Reglamento. Ha de subrayarse que aunque los Estados limiten las posibilidades de desarrollar actividades sin contribuciones financieras de la Unión, no podrán excluir aquellas que estén referidas a prioridades de inversión contempladas para el FEDER en el art. 7 del Reglamento (UE) n° 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013,

por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea (D.O.U.E. núm. 347, de 20/12/2013).

³¹ Pueden señalarse las siguientes AECT: Galicia-Norte de Portugal (formada por la Comisión de Coordinación y Desarrollo

Regional del Norte de Portugal y la Xunta de Galicia); Duero-Douro (formada por un elevado número de municipios españoles y entidades locales portuguesas de las regiones portuguesas de Tras os Montes, Douro y Beira Interior Norte, así como los organismos públicos Organismo Autónomo D-ARRIBES de España, la Asociación de Municipios para la Cooperación y el Desarrollo Local,

nente, dotada de personalidad jurídica propia y que actúa con autonomía respecto de los miembros que la componen.

En sentido estricto, **no es una fórmula concebida explícitamente para la cooperación transfronteriza**, pues fue concebida para el desarrollo de actividades económicas en el marco de la regulación del mercado europeo y se dispone bajo una regulación comunitaria destinada a facilitar la cooperación entre operadores económicos. En concreto, se reguló a través del Reglamento nº 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985³³, del que se desprende que sus destinatarios inmediatos serán las personas físicas, las empresas y otras entidades jurídicas que ejercen una actividad económica. Su caracterización funcional vendrá marcada por la finalidad a la que responden, que no es otra que “facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros, mejorar o incrementar los resultados de esta actividad; no es la de realizar beneficios para sí misma” (art. 3 del Reglamento). Consecuentemen-

te, la actividad económica para la que surge una AEIE está vinculada a la de sus miembros, por lo que necesariamente debe tener un carácter auxiliar para éstos.

Ahora bien, en ausencia de otros medios para dotar de estructuras estables a las actuaciones de cooperación transfronteriza, se ha recurrido a esta fórmula en diferentes ámbitos para alcanzar objetivos que son propios de las entidades públicas, pero que han servido para el fomento de actividades económicas transfronterizas, el desarrollo de territorios próximos a la frontera o dotarse de medios técnicos de apoyo a los programas de cooperación. Además, al estar sometida a una regulación que presenta una mayor flexibilidad que otras formas de cooperación, hace posible la participación de entidades que no tienen la naturaleza de entidades regionales o locales, lo que puede resultar de gran interés para la consecución de determinados objetivos de desarrollo económico en el área transfronteriza.

de España y la Associação de Freguesias da Raia e do Côa de Portugal); ZAS-NET (en la que participan las Diputaciones Provinciales de Salamanca y Zamora, el Ayuntamiento de Zamora, así como las Asociaciones de Municipios da Terra Fria del Nordeste Transmontano, Terra Quente Transmontana y la Câmara Municipal de Bragança); Eurocidade Chaves-Verín (que agrupa a ambas poblaciones de Galicia y Región Norte); Faja Piritica Ibérica (con municipios de la Provincia de Huelva y las Câmaras Municipales de Aljustrel, Almodôvar, Castro

Verde, Grândola y Mértola, enclavados en Portugal); León-Bragança (con participación de la Diputación Provincial de León y la Câmara Municipal de Bragança); Interpal-Medio Tejo (entre la Diputación Provincial de Palencia y la Comunidade Intermunicipal de Medio Tejo); Eurociudad del Guadiana (formada por las poblaciones portuguesas de Castro Marim y Vila Real de Santo Antonio y la ciudad española de Ayamonte); Río Miño (con la Diputación de Pontevedra y la Comunidade Intermunicipal do Alto Minho).

32 Incluido el intento por formar la AECT Guadiana Central, formada por siete localidades españolas (Barcarrota, Higuera de Vargas, Olivenza, Oliva de la Frontera, Táliga, Valverde de Leganés y Villanueva del Fresno) y siete portuguesas (Alandroal, Barrancos, Borba, Mourão, Portel, Reguengos de Monsaraz y Vila Viçosa).

33 Reglamento (CEE) nº 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE) (D.O.C.E. nº L 199, de 31 de julio de 1985).

Pero como instrumento de composición transnacional soportado para la integración europea, la regulación de la Unión requiere la participación de al menos dos entidades vinculadas a dos Estados miembros como mínimo, lo que constituye una clara limitación para la implementación de esta fórmula como medio de cooperación transfronteriza con Estados terceros. Pero precisamente por esta composición internacionalizada, el Reglamento regulador ha dispuesto que sean los legisladores nacionales los que introduzcan algunos condicionantes a la constitución de estas AEIE o a la participación de algunas entidades como miembros de las mismas. Incluso se ha previsto que el contrato por el que se constituyen y las cuestiones relativas a su funcionamiento queden sometidos a la legislación del Estado en el que se fije la sede³⁴.

Las facilidades que se han otorgado a la constitución de estas AEIE le otorgan diferentes ventajas para recurrir a ellas como herramienta para el desarrollo de ciertas actividades propias de la cooperación transfronteriza, en el entendido de que han de estar referidas exclusivamente a aquellas que tienen la naturaleza propia de una actividad económica. Son numerosos los

ejemplos que pueden encontrarse en la actualidad de AEIE que se han constituido con participación de entidades territoriales o locales en el seno de la Unión Europea. Quizás el más representativo, por quedar incardinado en el marco de la cooperación transfronteriza desarrollada desde Extremadura, sea TRIURBIR, constituida en 1997 con la participación de los municipios de Cáceres, Castelo Branco, Plasencia y Portalegre³⁵ con la finalidad de desarrollar y fortalecerlos estableciendo criterios de cooperación conjunta.

Normas aplicables a la cooperación transfronteriza luso-española.

- Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 (B.O.E. núm. 248, de 16 de octubre de 1990).
 - ↳ Convenção-Quadro Europeia para a Cooperaçã Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais (Diário da República n.º 185/1987, Série I de 1987-08-13).

³⁴ Para el caso español, sería de aplicación la Ley 12/1991, de 29 de abril, de Agrupaciones de Interés Económico (B.O.E. núm. 103, de 30 de abril de 1991); para el caso portugués, se aplicaría el Decreto-Lei n.º 148/90. Aprova o regime substantivo dos agrupamentos europeus de interesse económico (AEIE) (Diário da República n.º 106/1990, Série I de 1990-05-09).

³⁵ Los tres primeros formaron la AEIE en 1997 y posteriormente, en 2008, se hizo efectiva la incorporación de Portalegre. Su sede está en Castelo Branco y los objetivos estatutarios están orientados a desarrollar una cultura activa de cooperación transfronteriza entre los municipios participantes, promover el conocimiento entre las regiones rayanas, desarrollar

proyectos en común para concurrir conjuntamente en el marco nacional y de la Unión Europea, promover el desarrollo económico y las relaciones entre entidades empresariales, facilitar y dinamizar el intercambio cultural y potenciar el turismo.

- Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002 (B.O.E. núm. 219, de 12 de septiembre de 2003).
 - ↳ Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais (Diário da República I-A, n.º 51, de 01/03/2003).
 - Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (B.O.E. núm. 207, de 29 de agosto de 1997).
 - ↳ Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho. Estabelece o regime jurídico aplicável à celebração de protocolos de cooperação transfronteiriça, bem como o respectivo procedimento de controlo prévio (Diário da República n.º 135/2009, Série I de 2009-07-15).
- Instrumentos para la cooperación que incluyen a la Comunidad Autónoma de Extremadura.*
- Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región portuguesa del Alentejo. Suscripción: 17 de enero de 1992. Publicación: 12 de diciembre de 1997.
 - Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región Centro portuguesa. Suscripción: 27 de mayo de 1994. Publicación: 12 de diciembre de 1997.
 - Convenio de constitución de la Comunidad de Trabajo entre las Ciudades de Évora (Cámara Municipal de Évora) y Mérida (Municipio de Mérida). Suscripción: 13 de noviembre de 2001 Publicación: no publicado en BOE
 - Convenio de Cooperación Transfronteriza para la Constitución de la Comunidad de Trabajo de la Erorregión Alentejo-Centro Extremadura (Euro-Ace). Suscripción: 21 de septiembre de 2009 Publicación: 18 de febrero de 2010.
 - Convenio para la constitución de una Comunidad de Trabajo transfronterizo entre la Diputación Provincial de Cáceres y Municipios portugueses de la Beira interior sur y norte alentejano denominada “Comunidad de Trabajo Tajo Internacional”. Suscripción: 24 de mayo de 2010 Publicación: no publicado en BOE
 - Convenio de cooperación transfronteriza entre la Cámara Municipal de Alandroal y el Ayuntamiento de Olivenza para el desarrollo de proyectos y actividades de interés público común a partir de la creación de un Grupo de Trabajo entre ambos municipios. Suscripción: 16 de febrero de 2013 Publicación: Pendiente
 - Convenio de colaboración y cooperación transfronteriza entre el Ayuntamiento de Badajoz y la Cámara Municipal de Elvas para la constitución de la “Eurociudad Elvas-Badajoz” o “Eurociudade Badajoz Elvas”. Recepción comunicación previa: 8 de abril de 2015.