

EL TRATADO BILATERAL HISPANO-PORTUGUÉS SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE 2002

Por MARÍA JOSÉ MERCHÁN PUENTES *

SUMARIO:

I. EL CONTEXTO DEL TRATADO BILATERAL HISPANO-PORTUGUÉS DE 2002.—II. DEL CONVENIO-MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA DE 1980 AL TRATADO BILATERAL HISPANO-PORTUGUÉS DE 2002.—III. OBJETO Y SUJETOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL TRATADO HISPANO-PORTUGUÉS: 1. OBJETO GENERAL DEL TRATADO. 2. FORMAS DE COOPERACIÓN EXCLUIDAS DEL TRATADO. 3. SUJETOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL TRATADO.—IV. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.—V. ORGANISMOS DE COOPERACIÓN: 1. ORGANISMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA. 2. ORGANISMOS CON PERSONALIDAD JURÍDICA.—VI. LA COMISIÓN HISPANO-PORTUGUESA DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.—VII. CONSIDERACIONES FINALES.

I. EL CONTEXTO DEL TRATADO BILATERAL HISPANO-PORTUGUÉS DE 2002

En octubre del pasado año 2002 con ocasión de la última Cumbre hispano-portuguesa celebrada en Valencia se procedió, entre otras cuestiones de interés bilateral muchas de ellas de marcado carácter político, a la firma, por parte de España y Portugal del esperado Tratado de cooperación

* Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca.

transfronteriza entre entidades e instancias territoriales¹ que establece el marco jurídico para el desarrollo de esta forma de cooperación en la frontera hispano-portuguesa.

De entrada hay que señalar lo desafortunada de la elección de la capital de la Comunidad Valenciana, que no es fronteriza con Portugal, para la firma del presente instrumento internacional, amén de un lugar bastante alejado de dicha frontera, razón por la cual me resistiré *numantivamente* a llamarlo «Tratado de Valencia». Cuestión diferente hubiera sido si estuviéramos hablando de alguno de los municipios del mismo nombre fronterizos o situados, al menos, en territorio de frontera que salpican la geografía compartida hispano-portuguesa: Valencia de Alcántara, Valencia de Mombuey, Valença do Minho, etc..., y no nos refiriéramos a la Valencia del Cid y del Turia. ¿Y es que acaso podría entenderse que el homólogo francés de este Tratado bilateral de cooperación transfronteriza, el Tratado de Bayona, se llamara, por ejemplo, Tratado de Sevilla o de Cáceres?. Confiamos, en todo caso, en que la ciudad mediterránea impregne al Tratado del significado de su propio nombre, «valentia», que remite a valor, a fortaleza y a buen augurio.

En otro orden de cosas, podría comenzar diciéndose que la cooperación transfronteriza tiene, o quizá resultaría más apropiado admitir que debería tener, una especial significación y relevancia para España y Portugal por varios motivos. Por un lado, ya que comparten 1.234 kilómetros de línea fronteriza que la convierten en la más extensa frontera interior europea. De igual forma, por el hecho de ser la más antigua de las fronteras de la vieja Europa. Y, por otro lado, al contarse esta zona entre las áreas más deprimidas del conjunto de la Unión Europea (UE), así como por padecer una situación geográfica periférica respecto al continente y a los centros de poder europeos².

¹ Hecho en Valencia el 3 de Octubre de 2002 (BOCG núm. 385, de 3 de enero de 2003).

² Según MIGUELEZ PARIENTE los rasgos propios de esta área e indicativos de su carácter de zona desfavorecida son, entre otros, los siguientes: la existencia de obstáculos físicos graves o limitaciones derivadas del medio ecológico; el deterioro demográfico; la inexistencia de actividades económicas complementarias que garanticen la rentabilidad de las inversiones al tiempo que incorporan una especialización y diversificación mayor; el bajo nivel de equipamientos a escala local y comarcal; el abandono o la falta de infraestructuras, en especial viarias, que implica geográficamente y económicamente el aislamiento y el aumento de las dificultades de intercambio y accesibilidad (MIGUELEZ PARIENTE, A.: «Los Ejes de cooperación

Sin embargo, a pesar de la concurrencia de este conjunto de circunstancias, Portugal y España se mantuvieron «de espaldas» durante varios siglos y no fue hasta los primeros años de sus respectivas democracias cuando iniciaron un proceso de acercamiento mutuo «con 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»³. Entre los factores que impulsan la cooperación entre los dos países vecinos pueden destacarse los siguientes: el proceso de construcción europea, la iniciativa comunitaria Interreg (en adelante IC)⁴ y los Convenios del Consejo de Europa⁵.

entre Castilla y León y las Regiones Norte y Centro de Portugal: resultados obtenidos», en CARRERA HERNÁNDEZ, F. J. (Comp.): *Cooperación transfronteriza Castilla y León y Portugal*, Tecnos, 2000, pp. 15-16). Por lo que respecta a los principales obstáculos que dificultan la cooperación entre ambos países, Portugal señala los siguientes: la disparidad de competencias administrativas de las comunidades o autoridades territoriales, las diferencias en las culturas administrativas en todos los niveles de gobierno, la ausencia de un marco legal adecuado, la discrepancia de las legislaciones nacionales entre los países vecinos y la inadecuación de los recursos financieros. Por su parte España, además de los ya señalados por Portugal, añade: el bajo nivel de prioridad que se otorga a la cooperación transfronteriza, la ausencia de experiencia en el desempeño de actividades de cooperación transfronteriza, la inadecuación de las infraestructuras transfronterizas y las barreras idiomáticas. *Vid.* LRCT (COMMITTEE OF EXPERTS ON TRANSFRONTIER CO-OPERATION): *Report on the current state of the administrative and legal framework of transfrontier co-operation in Europe* (2002), DGI- Legal Affairs, Council of Europe, Estrasburgo, 2002, p. 75 y p. 85.

³ El Tratado de Amistad y cooperación entre España y Portugal fue firmado en Madrid el 22 de noviembre de 1977 (BOE núm. 128/1978 de 30 de mayo de 1978). En el artículo 7 de este Tratado se consagró el compromiso de las Partes de coordinar sus esfuerzos para conseguir «un mayor y más armónico desarrollo de las zonas fronterizas».

⁴ El origen de esta IC se remonta a 1989, cuando se apoyaron (a través del art. 10 del FEDER) los primeros proyectos transfronterizos. Al año siguiente, la Comisión europea aprobó las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a las regiones fronterizas: Interreg (DOCE, n.º C 215 de 30/08/1990 pp. 4-10). La Cumbre de Jefes de Estado de Edimburgo decidió por unanimidad la continuidad de esta IC para el periodo de programación 1994-1999, de forma que la Comisión Europea adoptó las orientaciones de Interreg II en 1994 (DOCE, n.º 180 01/07/1994, pp. 60-68) y de Interreg II C —cooperación transnacional en la ordenación territorial— en DOCE, n.º C 200 de 10/07/1996, pp. 23-28. Por su parte, las orientaciones relativas a Interreg III, actualmente en vigor para el periodo de programación 2000-2006, se adoptaron en marzo de 2000 (DOCE, n.º C 143 de 23/05/2000, pp. 6-29).

⁵ Según consta en el propio Preámbulo del Tratado bilateral hispano-portugués de 2002.

La UE es consciente del papel crucial que la cooperación, tanto la transfronteriza como la interregional y la transnacional⁶, desempeñan en el proceso de integración europea y considera su fomento «una prioridad fundamental en sus esfuerzos en pro de la integración y la reducción de las disparidades económicas y sociales creadas por las fronteras nacionales»⁷.

En concreto, la cooperación transfronteriza es considerada una tarea y un objetivo político de la UE que debe ser fomentada a todos los niveles⁸. Esta forma de cooperación pretende salvar los obstáculos, de cualquier orden, ligados a la existencia de las fronteras, con el objeto de superar la fragmentación que éstas suponen y de posibilitar la creación de zonas transfronterizas para la economía y los servicios. A largo plazo, el fin último de esta forma de cooperación sería la transformación de la po-

⁶ La Asociación de Regiones fronterizas europeas (ARFE) diferencia las tres formas de cooperación (transfronteriza, interregional y transnacional) en función de tres criterios: el de los actores que participan en la misma, el criterio geográfico (si son o no limítrofes los territorios en los que operan dichos actores) y el relativo a los ámbitos de la cooperación. En este sentido, considera la cooperación transfronteriza como la cooperación directa de vecindad entre las instituciones regionales y locales a lo largo de una frontera, en todos los ámbitos de la vida y con la implicación de todos los actores. Por su parte, la interregional, es la cooperación entre las instituciones regionales y locales sobre todo en sectores específicos (no en todos los ámbitos de la vida) y entre actores seleccionados (no todos los actores). Por su parte, la transnacional es la cooperación entre Estados (o, en su caso, con la implicación de las regiones) respecto a un tema específico y referida a espacios contiguos más grandes. Vid., en este sentido, ARFE: *Documento de trabajo sobre la iniciativa INTERREG de la UE y sus futuros desarrollos*, Gronau, 1997. El Comité de las Regiones, por su parte, considera que existen muchas definiciones de estas formas de cooperación y propone tomar como punto de partida las contenidas en el siguiente documento, Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002: «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza, interregional e interregional en una Europa ampliada –Un documento fundamental y de orientación de futuro», elaborado por ROMBOUTS y KAUPINEN, Bruselas, 26 de marzo de 2002, parr. 7; Vid. también en este sentido, ARFE: *Transeuropean Co-operation between Territorial authorities, New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, Gronau, 2001, pp. 24-30.

⁷ Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002, «Estrategias...», *loc. cit.*, parr. 1; COMISIÓN EUROPEA, *Segundo informe sobre la cohesión económica y social*, Bruselas, 2001, p. xxvii.

⁸ Vid. Resolución del Parlamento Europeo 9 (2003) sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea, Estrasburgo, 14 de enero de 2003, parr. 11.

sición periférica de las regiones fronterizas con respecto al territorio nacional en una posición central en la UE⁹.

Por lo que respecta al Consejo de Europa, esta Organización tiene el mérito de haber intentado establecer en el continente europeo un marco normativo que ampare y regule estas formas de cooperación, fundamentalmente la transfronteriza. En este sentido, siempre hay que destacar el Convenio-marco sobre cooperación transfronteriza entre autoridades o comunidades territoriales, firmado en Madrid en 1980¹⁰, que establece el régimen jurídico general de esta forma de cooperación si bien de forma muy genérica¹¹. A este Convenio-marco, del que España y Portugal son Partes, le han seguido dos Protocolos Adicionales (el Primero de 1995¹² y el Segundo de 1998¹³) con el objetivo de desarrollar dicho Convenio

⁹ Según la ARFE, vid. *Documento de trabajo...*, loc. cit., p. 6.

¹⁰ El Convenio-marco de cooperación transfronteriza entre colectividades y autoridades territoriales de 1980 fue ratificado por España en 1990. El Instrumento de ratificación de fecha 10 de julio de 1990 ha sido publicado en el BOE núm. 248, de 16 de octubre de 1990 (rectificación en BOE núm. 260, de 30 de octubre de 1990).

¹¹ Para una visión más completa del Convenio-marco se recomienda la consulta de su Informe Explicativo, así como de los siguientes trabajos, DECAUX, E.: «La Convention-Cadre Européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», *RGDIP*, 1984-88, pp. 557-620; CORREIA BRITO, W. A.: *A Convenção-Quadro Europeia sobre a cooperação transfronteiriça entre as colectividades ou autoridades territoriais*, Ed. Coimbra Editora, Coimbra, 2000. El Convenio-marco, según reconoce la doctrina mayoritaria y el propio Consejo de Europa, establece, mas que obligaciones legales estrictas, solamente principios muy generales que han de ser completados y desarrollados. Vid. en ese sentido, LR-CT: *Report on the current state...*, loc. cit., p. 6; TSHUDI, H. M.: *Promoting transfrontier co-operation: an important factor of democratic stability in Europe*, CPR (9) 3, part II, Strasbourg, 21 de mayo de 2002, p. 12. A pesar de ello, VEDOVATO considera que su importancia no ha de ser, en ningún caso, minimizada, VEDOVATO, G.: «Transfrontier co-operation», *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 1997-256, p. 583.

¹² Protocolo Adicional al Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, Estrasburgo, 9/11/1995, ETS, n.º 159. Consultar también el Informe explicativo, así como DOLEZ, B.: «Le Protocole Additionnel à la Convention-Cadre Européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales», *RGDIP*, 1996-4, pp. 1005-1022. De cualquier forma, según la ARFE, este Primer Protocolo continúa siendo un marco no directamente aplicable que en la práctica necesita Tratados bilaterales de desarrollo en ARFE: *Trans-European Co-operation between Territorial Authorities, New challenges and future steps necessary to improve co-operation*, Gronau, 2001, p. 36.

¹³ Protocolo Segundo al Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales relativo a la cooperación interterritorial,

y de colmar las lagunas de orden jurídico y material contenidas en el mismo¹⁴.

II. DEL CONVENIO-MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA DE 1980 AL TRATADO BILATERAL HISPANO-PORTUGUÉS DE 2002

La celebración del Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza se ha demorado demasiado en el tiempo, ya que la necesidad de su existencia se remonta al momento de la entrada en vigor para España, en 1990, del citado Convenio-marco de 1980¹⁵. Este Tratado bilateral ha de enmarcarse en la Declaración, prevista en el artículo 3.2 del Convenio-marco, realizada por el Gobierno español tanto en el momento de la firma como en el posterior instrumento de ratificación del Convenio-marco, según la cual el Gobierno español subordinó la efectiva aplicación del mismo «a la celebración de Acuerdos interestatales con la otra Parte Contratante afectada». De forma que, según consta en una se-

Estrasburgo, 5/05/1998, ETS, n.º 169. Consultar también el Informe Explicativo. Este Segundo Protocolo al Convenio-marco extiende los beneficios de la cooperación transfronteriza a la interregional. En España hay un gran vacío legal en lo que se refiere a esta forma de cooperación. *Vid.* en este sentido FERNÁNDEZ DE CASA-DEVANTE ROMANI, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas, Balance de una práctica consolidada*, Ed. Dilex, Madrid, 2001, p. 60.

¹⁴ Por lo que respecta a España y a Portugal, baste decir que Portugal procedió a la firma del Protocolo adicional el 9 de mayo de 1997 y del Segundo Protocolo el 5 de mayo de 1998, no habiéndolos ratificado hasta la fecha. España, por su parte, ni siquiera los ha firmado. En mi opinión, asistimos a una especie de avance en paralelo, a través de Tratados interestatales, respecto a la actuación del Consejo de Europa, que a su vez ve como su propia acción se ve favorecida por este hecho. De esta forma, por ejemplo, el Protocolo Adicional se ha visto influenciado por los Tratados interestatales previamente celebrados en diversas fronteras europeas, entre ellas la hispano-francesa. El influjo de algunos de estos Tratados interestatales en la elaboración del Protocolo Adicional es admitido por el propio Consejo de Europa. *Vid.* LR-CT: *Report on the current state...*, *loc. cit.*, p. 8.

¹⁵ La negociación de este Tratado bilateral hispano-portugués se inició el 2 de julio de 2001 en Lisboa, sobre la base de un texto elaborado por el Gobierno luso y concluyó en septiembre de 2002. Durante las negociaciones las Comunidades Autónomas y las entidades locales fueron informadas del curso de las mismas y pudieron formular observaciones al texto. *Vid.* Dictamen del Consejo de Estado núm. 2.908/2002 relativo al Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, p. 6.

gunda Declaración emitida en el momento de la ratificación, «en defecto de estos últimos la eficacia de los Convenios de colaboración que suscriban entidades territoriales fronterizas requerirá la conformidad expresa de los Gobiernos de las Partes implicadas». Por lo que se refiere a la frontera hispano-francesa el Tratado bilateral al que remitía la primera Declaración fue firmado en Bayona hace ocho años¹⁶. Este Tratado bilateral fijaba ya el marco jurídico de los convenios de cooperación transfronteriza que las entidades territoriales españolas y francesas podrían suscribir, lo cual planteó la necesidad de establecer un mecanismo alternativo al procedimiento de conformidad expresa para estos convenios.

De esta forma, el Real Decreto 1317/1997 de 1 de agosto sobre comunicación previa a la Administración General y publicación oficial de los Convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras¹⁷ establecía, para los convenios que se celebraran al amparo del Tratado de Bayona, un nuevo mecanismo que consistía en la comunicación previa a la Administración General del Estado, por parte de las entidades territoriales locales y regionales, de los proyectos de convenios de cooperación transfronteriza que pretendieran suscribir (como requisito que condicionará la eficacia de estos convenios entre las entidades territoriales firmantes), junto con el re-

¹⁶ El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (BOE, núm. 59, de 10 de marzo de 1997) entró en vigor el 24 de febrero de 1997. Sobre este Tratado se pueden consultar los siguientes trabajos, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: un marco jurídico completo», *REDI*, vol. XLIX, 1997; TAMBOU, O.: «El Tratado de Bayona: un éxito relativo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la frontera franco-española», *Autonomies*, núm. 26, 2000, pp. 43-99.

¹⁷ Real Decreto 1317/1997 de 1 de agosto sobre comunicación previa a la Administración General y publicación oficial de los Convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras, BOE núm. 207, de 29 de agosto de 1997. *Vid.* también el Dictamen del Consejo de Estado núm. 3.602/97/461/97/RG, así como GONZÁLEZ VEGA, J. A.: «El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza, ¿vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?», *REDI*, 1997-2, pp. 349-355; JANER TORRENS, J. D.: «Nota al Real Decreto 1.317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General y publicación oficial de los Convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE, núm. 207, de 29 de agosto de 1997)», *REDI*, 1998-1, pp. 360-363.

quisito de la publicación oficial en el BOE de los mismos (para posibilitar que estos tuvieran eficacia en España frente a sujetos distintos de las entidades territoriales españolas firmantes).

Por lo tanto, hasta el momento en que se produzca la entrada en vigor del Tratado bilateral hispano-portugués¹⁸, coexistirán en España dos regímenes jurídicos diferentes en materia de cooperación transfronteriza: el de comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza que celebren las entidades territoriales habilitadas para ello por el Tratado de Bayona y, por otro lado, el de autorización expresa para las entidades territoriales fronterizas con Portugal¹⁹.

¹⁸ Este Tratado ha sido concluido por periodo indefinido y entrará en vigor transcurridos seis meses desde la fecha de recepción de la última notificación por la que los Estados contratantes se comuniquen el cumplimiento de los trámites internos exigidos por el respectivo ordenamiento jurídico para la conclusión de tratados internacionales (art. 14), hecho que aún no se ha producido. Este Tratado requerirá la previa autorización de las Cortes, ya que, según reiterada doctrina del Consejo de Estado (establecida en sucesivos dictámenes sobre esta materia) «los convenios de cooperación transfronteriza tienen carácter político y están comprendidos en el artículo 94.1.a) de la Constitución», por lo que requerirán autorización por parte de las Cortes Generales. Por el momento, el Pleno del Senado en su sesión de 10 de junio de 2003 ha aprobado, sin introducir variaciones, el texto remitido por el Congreso, BOCG, Senado, núm. IV-217-C de 13 de junio de 2003, p. 5.

¹⁹ En este sentido, el Dictamen 3.602/97/461/97RG del Consejo de Estado relativo al Proyecto de Real Decreto 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 de 1997 dice expresamente que «no debe olvidarse, en relación con Portugal, que no se ha realizado ningún Tratado de aplicación del Convenio Marco Europeo y que, según la declaración formulada por España respecto del artículo 3.1 su efectiva aplicación está subordinada a la celebración de Acuerdos interestatales con la otra Parte contratante afectada y que, 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», p. 20.

III. OBJETO Y SUJETOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL TRATADO HISPANO- PORTUGUÉS

1. OBJETO GENERAL DEL TRATADO

El Tratado bilateral celebrado entre España y Portugal en Valencia el 3 de octubre de 2002 pretende «facilitar, armonizar y desarrollar la aplicación de los principios inherentes al Convenio-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980, respetando la identidad soberana y las líneas fundamentales de política exterior de cada Parte»²⁰. De igual forma, la cooperación transfronteriza que desarrollen las instancias portuguesas y entidades territoriales españolas habrá de hacerse siempre en el ámbito de sus competencias respectivas²¹ y, en todo caso, respetando el derecho interno de las Partes, el derecho comunitario europeo y los compromisos internacionales que hayan sido asumidos por las Partes²².

De forma más concreta, este Tratado busca promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre España y Portugal, estableciendo el marco adecuado para la cooperación entre sus entidades e instancias territoriales cubriendo así el vacío jurídico existente al respecto en esta frontera. Las cuestiones fundamentales a las que este Tratado debe dar respuesta se corresponden con los tres principales problemas jurídicos que no fueron resueltos por el Convenio-marco: la capacidad de las entidades territoriales de celebrar acuerdos de cooperación, la posibilidad de crear organismos de cooperación transfronteriza y el valor jurídico de los actos de estos organismos²³.

²⁰ Según consta en el Preámbulo del Tratado hispano-portugués de 2002.

²¹ *Vid.* en este sentido la previsión contenida en el artículo 2.1 *in fine* del Convenio-marco.

²² En línea con los postulados recogidos en el art. 3.4 del Convenio-marco.

²³ La identificación de estos problemas jurídicos como los principales obstáculos no resueltos por el Convenio-marco ha venido siendo reiterada en diversos Informes del Comité de Expertos sobre cooperación transfronteriza: Transfront Office (86) 14, LR-R-CT (91) 2. De esto se ha hecho eco también la doctrina, *vid.*, entre otros, los siguientes trabajos, PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «La coopération interrégionale et sa possible couverture conventionnelle» en COMMISSION DE L'UNION EUROPÉENNE et ARE, *Le Droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, L.G.D.J., Paris, 1995, pp. 101-119; ARENAS MEZA, M.: «Los instrumentos jurídicos de la coopera-

2. FORMAS DE COOPERACIÓN EXCLUIDAS DEL TRATADO

Como ya ha sido puesto de manifiesto, el Tratado se circunscribe a la cooperación transfronteriza, por lo que excluye la regulación jurídica de la cooperación interregional y transnacional. De igual forma, queda fuera del ámbito de aplicación del Tratado bilateral la cooperación transfronteriza intergubernamental.

El Tratado tampoco proporciona cobertura a la cooperación transfronteriza que desarrollen entidades e instancias territoriales en régimen de derecho privado, por lo que el régimen previsto en el Tratado se aplicará solamente a las formas de cooperación regidas por el derecho público. Esto aparece recogido expresamente, a diferencia del Tratado de Bayona que lo recoge solamente de forma implícita²⁴. La ventaja de la cooperación transfronteriza en régimen de derecho público sobre la de derecho privado es que la primera «guarantees structured organisation, more efficient public services and stronger democratic control. In comparing the statutory rules used for the public law body with those which are applied to the private law body, the only variations in legal regulations concern the conditions for setting up the body, the participation of legal persons governed by private law in a public body and the conclusion of public contracts»²⁵.

Finalmente, se excluye también del ámbito de aplicación del Tratado

ción transfronteriza y la práctica convencional europea» en HERRERO DE LA FUENTE, A. (Ed.): *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 213-227.

²⁴ En opinión de TAMBOU «la aportación del Tratado de Bayona consiste en resituar las operaciones de las entidades territoriales en un régimen de derecho público, mejor adaptado a las misiones de interés general inherentes a las funciones de las administraciones territoriales. Así viene ilustrado perfectamente en la terminología utilizada para precisar el objeto de los convenios que consiste en permitir a las entidades territoriales, en los ámbitos de interés común, crear y gestionar equipamientos o servicios públicos y coordinar sus decisiones» en TAMBOU, O.: «El Tratado de Bayona: un éxito relativo...», *loc. cit.*, pp. 51-52.

²⁵ Vid. LR-CT: *Report on the current state...*, *loc. cit.*, pp. 12-13. En el mismo sentido, el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), considera que otorgar una base jurídico pública a la cooperación amplía las posibilidades de cooperar, permite utilizar instrumentos más eficaces y garantizar el control democrático, MAP: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (Del convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y al Real Decreto 1317/1997)* Documentos INAP 14, MAP, Madrid, 1995, p. 34.

la llamada cooperación transfronteriza no institucionaliza, es decir la cooperación informal que se manifiesta en actividades efímeras y sin trascendencia jurídica.

3. SUJETOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL TRATADO

Por lo que respecta a los sujetos a los que el presente Tratado va dirigido, éste se aplicará, de forma exclusiva, a las instancias portuguesas y a las entidades territoriales españolas contempladas en su artículo 3²⁶. En este sentido, el Tratado ha optado por una fórmula laxa tanto para la determinación del ámbito geográfico cubierto por el mismo, como en lo que respecta a la variedad de las entidades a las que se extiende.

En cuanto a los criterios de definición del ámbito geográfico no se ha exigido, como hizo Italia en su momento, una distancia máxima en kilómetros, ni, por lo tanto, la necesidad de que sean entidades no sólo vecinas, sino estrictamente contiguas²⁷. En mi opinión, la falta de utilización

²⁶ Según consta en su artículo 3, el Tratado en España se aplica a Comunidades Autónomas (Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía), a Provincias (Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva), a municipios (pertenecientes a las provincias indicadas) y, siempre que incluyan municipios de esas provincias, a las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas, y a las Areas metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de Régimen local. Por lo que respecta a Portugal, se extiende a las Comisiones de Coordinación de las Regiones Norte, Centro, Alentejo y Algarve; a las Asociaciones de Municipios y otras estructuras que integren Municipios con intervención en el área geográfica de las NUT III, definidas por el Derecho interno portugués, «Minho-Lima, Cavado, Alto Tras-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo y Algarve» y a los Municipios situados en las mencionadas NUTS III.

²⁷ En efecto, dicha exigencia consta en los Tratados bilaterales de desarrollo del Convenio-marco que ha celebrado Italia, en virtud de las Declaraciones realizadas al mismo por parte de este Estado. Por un lado, subordinó la aplicación del Convenio-marco a la celebración de acuerdos interestatales. Por otro lado, hizo una Segunda Declaración, con contenido doble, en el momento de depósito de su Instrumento de ratificación, el 29 de marzo de 1985, confirmando una Declaración previa realizada en el momento de la firma (el 21 de marzo de 1980). En primer lugar, establecía las autoridades que, según el sistema legal italiano, podrían concluir acuerdos y contratos amparados por el Convenio (regiones, provincias, municipios, co-

de criterios excesivamente rígidos, como los dos mencionados, es acertada, pero sólo a través de un criterio interpretativo generoso pueden ser consideradas *fronterizas* algunas de las entidades e instancias territoriales que podrán celebrar *convenios de cooperación transfronteriza* en virtud del presente Tratado bilateral, ¿puede acaso considerarse como de cooperación *transfronteriza* un convenio celebrado, por ejemplo, entre Valladolid y el área metropolitana de Oporto?²⁸.

De igual forma, desde un punto de vista institucional, también se ha adoptado un criterio amplio teniendo en cuenta la diversidad de entidades e instancias territoriales a las que es aplicable y la posibilidad de que entidades con competencias no simétricas desarrollen actividades de cooperación transfronteriza amparadas por el presente Tratado.

Resulta interesante la previsión contenida en la segunda de las Disposiciones transitorias que conecta el Tratado con la IC Interreg III²⁹, según

comunidades de montaña, asociaciones municipales y provinciales —consorcios— para la provisión de servicios y prestación de trabajos). En segundo lugar, establecía que solo podrán concluir acuerdos y contratos amparados por este Convenio las autoridades territoriales adyacentes a un Estado extranjero o situadas dentro de un límite de 25 kilómetros desde la frontera. Esta declaración se traslada a los Tratados bilaterales firmados por Italia en desarrollo del Convenio-marco, por lo que, en ningún caso se podrá extender la posibilidad de celebrar acuerdos y contratos por parte de entidades territoriales situadas más allá de esa extensión. Así se ha reflejado en los Tratados celebrados por Italia con Francia y Austria, por ejemplo.

²⁸ Considero que sería adecuado que entidades territoriales no fronterizas pudieran celebrar convenios con entidades de otros países, vecinos o no, en condiciones análogas a las fronterizas, si bien creo que no cualquier relación entre entidades territoriales de diferentes países, desde el momento en que trascienda y cruce las fronteras, deba catalogarse como fronteriza. Por lo tanto, los instrumentos, tanto jurídicos como financieros con adjetivación de fronterizos, y con independencia de por quién sean utilizados, deberían revertir preferente y principalmente en la zona fronteriza aquejada desde antiguo de unos problemas peculiares. Cuestión distinta es recurrir a las posibilidades que ofrece la cooperación interregional peninsular que, obviamente, considero que ha de ser regulada jurídicamente y potenciada en lo que se refiere al apoyo financiero.

²⁹ Por lo que respecta a la IC Interreg III fue adoptada por la Comisión Europea a través de la *Comunicación a los Estados Miembros de 28 de abril de 2000 C(2000) 1101* por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo (DOCE, n.º C 143 de 23/05/2000, pp. 6-29). El 23 de agosto de 2001, la Comisión modificó a través de una nueva Comunicación, las orientaciones de la iniciativa comunitaria Interreg III para ajustarlas a una serie de situaciones nuevas (DOCE, n.º C 239 de 25/08/2001, pp. 4-5). La iniciativa Interreg III

dicha disposición siempre que se trate del mismo tipo de instancia o entidad territorial, el presente Tratado será asimismo aplicable a las entidades e instancias territoriales incluidas en el área de intervención del Programa España-Portugal de la IC Interreg III A que no estén incluidas en el ámbito de aplicación determinado en el art. 3³⁰.

En mi opinión, esto conecta de manera inequívoca el nacimiento del Tratado bilateral con la existencia y las exigencias de la IC Interreg III. Por lo que considero que ésta es la auténtica impulsora del Tratado bilateral, sobre todo desde el momento en que, en su formulación actual, para el periodo de programación 2000-2006, exigió un mayor asociacionismo transfronterizo. Es muy posible que, de no haber sido por las apetecibles

consta de tres Capítulos: A, B y C que se corresponden sucesivamente a la cooperación transfronteriza, la transnacional y la interregional. Por lo que respecta a la frontera hispano-portuguesa el *Programa España-Portugal de la IC Interreg III A-cooperación transfronteriza* fue aprobado por la Comisión europea mediante Decisión C (2001) 4127 de 19 de diciembre de 2001 (el texto de este Programa, así como el del Complemento del Programa —adoptado por el Comité de seguimiento el 6 de mayo de 2002— y de las candidaturas puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.igae.minhac.es/Fondos/Interreg3/Interreg33.htm>).

³⁰ Se está refiriendo a las denominadas «entidades adyacentes» que, según el punto 10 de la Comunicación de la Comisión C (2000) 1101, son aquellas zonas NUTS III contiguas a las zonas subvencionables del anexo I o situadas en zonas rodeadas por ellas, que recibirán financiación, «en casos especiales» y a condición de no suponer más del 20 % del gasto total del Programa Interreg en cuestión. Concretamente, por lo que respecta al Programa España-Portugal, del lado español se extiende a las siguientes entidades adyacentes: A Coruña, Lugo, León, Valladolid, Ávila, Córdoba, Sevilla y Cádiz. Esto supondrá que también les será de aplicación el Tratado hispano-portugués, en virtud del párrafo segundo de su artículo 13. El Programa justifica la existencia de estas entidades adyacentes, porque «los territorios estrictamente fronterizos presentan, en la mayoría de los casos, una fuerte debilidad estructural, especialmente en términos del tejido económico, empresarial, tecnológico y de investigación existente para la generación de iniciativas de cooperación en el ámbito de la valorización de recursos endógenos y la promoción de iniciativas locales. Con frecuencia la capacidad operativa para instrumentar estas iniciativas se encuentra en los centros urbanos-regionales de mayor escala ubicados en las denominadas Zonas Adyacentes». «Segmentar el territorio de frontera con criterios exclusivamente geográficos, significa desmembrar unas unidades territoriales cuyo funcionamiento operativo se basa en las interrelaciones existentes entre los ámbitos local y regional con la perspectiva de una mayor adecuación funcional a las características específicas que requiere la cooperación transfronteriza». *Programa de Iniciativa Comunitaria Interreg III de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal*, pp. 11-12.

sumas que reporta esta IC y por la apuesta de la misma por la programación, la gestión conjunta y, por lo tanto, por la naturaleza estrictamente transfronteriza de los proyectos a financiar, la celebración del Tratado bilateral se hubiera demorado aún más. De forma que resultan, cuanto menos, honestas las constantes referencias a esta IC a lo largo del articulado del Tratado³¹.

IV. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: EL CONVENIO

Una de las principales aportaciones contenidas en el Tratado bilateral es la de recoger de forma expresa, en su artículo 4, la capacidad de las entidades e instancias territoriales habilitadas en el Tratado para celebrar convenios de cooperación transfronteriza en el marco del mismo. Estos convenios, por lo tanto, otorgarán validez y eficacia jurídica a las iniciativas de cooperación transfronteriza institucionalizada que regulan, lo cual aumenta considerablemente la seguridad jurídica respecto a las mismas.

Estos convenios deberán responder a un interés común y habrán de respetar las competencias que el respectivo Derecho interno atribuya a cada instancia y entidad territorial. De igual forma, además, los convenios habrán de respetar el propio Tratado, el Derecho interno de las Partes, el Derecho comunitario europeo y los compromisos internacionales asumidos por las Partes, ya que, de no ser así, serían nulos³².

Por lo que respecta a su objeto, este podrá ser el de establecer directamente obligaciones jurídicas derivadas de los convenios³³; el de celebrar

³¹ Considero especialmente significativas para justificar esta afirmación las referencias directas e indirectas a la IC Interreg III que aparecen a lo largo del Tratado: en el Preámbulo; en el art. 3 utiliza, al igual que la IC y la política regional europea, la nomenclatura comunitaria de Unidades territoriales para fines estadísticos (NUTS); en el art. 10.4.e; en el art. 11.6.c); en el art. 13.2. Tales referencias a Interreg no las encontramos, sin embargo, en el Tratado de Bayona.

³² Según el art. 7.4 la nulidad de los convenios que infringieran los límites contenidos en el art. 4.3 sería declarada de acuerdo con las disposiciones aplicables del Derecho interno de la Parte donde se haya suscitado la cuestión, que deberá informar inmediatamente a la otra Parte.

³³ Por lo tanto, las entidades e instancias territoriales, a través de convenios de cooperación, podrán establecer directamente, sin necesidad de celebrar contratos con terceros, relaciones de contenido obligatorio para la prestación de servicios, la

contratos con terceros³⁴; o bien el de crear organismos de cooperación transfronteriza. En ningún caso, podrán ser objeto de estos convenios de cooperación las competencias normativas y de seguridad pública; las potestades de control de las instancias y entidades territoriales y las potestades sancionadoras; ni las competencias que hayan sido delegadas en las mismas. Tampoco podrán suponer la modificación del estatuto jurídico de las entidades firmantes, ni podrán hacer extensiva su eficacia a instancias y entidades que no hayan firmado el convenio³⁵.

Por lo que respecta al contenido de los convenios de cooperación, en los mismos deberán constar las entidades firmantes; los ámbitos de cooperación; los instrumentos, los procedimientos y la forma de realización de dicha cooperación; el derecho aplicable y las formas de conciliación o de resolución de controversias; las determinaciones concretas que el Tratado exige en el caso de que los convenios tengan por objeto la creación de organismos de cooperación transfronteriza; el procedimiento de modificación de dichos convenios; así como el establecimiento de su vigencia y la previsión de un sistema de terminación anticipada de su eficacia.

En cuanto a la duración de los convenios de cooperación transfronteriza que se suscriban con arreglo al presente Tratado, éstos habrán de celebrarse por un periodo no superior a diez años, prorrogable por idéntico periodo mediante un nuevo instrumento jurídico, que tendrá también el valor de convenio de cooperación transfronteriza. Sin embargo, aquellos convenios

realización de obras públicas, suministros u otras actividades de interés público común. El derecho aplicable a estas obligaciones jurídicas será el del lugar donde la obligación haya de cumplirse. De igual forma, la Jurisdicción competente para la solución de controversias será la de la Parte cuyo derecho sea aplicable. Por otro lado, baste señalar que de producirse daños o perjuicios a terceros en el proceso de ejecución de una de estas obligaciones, salvo que exista un convenio de carácter internacional especial aplicable, será de aplicación el Derecho interno de la Parte a la que pertenezca la instancia o entidad causante de los mismos.

³⁴ En aquellos casos en los que se requiere la celebración de contratos con terceros, el convenio habrá de determinar la entidad firmante responsable de la contratación. Para la celebración de ese contrato será de aplicación la legislación de contratos públicos de la Parte a la que pertenece la instancia o entidad contratante; Por lo que respecta a la ejecución del contrato por el contratista, será de aplicación el Derecho de la Parte donde deban cumplirse las obligaciones dimanantes del mismo.

³⁵ En el mismo sentido, las Partes del Tratado tampoco quedarán obligadas por las estipulaciones del convenio, ni por los efectos resultantes de su ejecución (salvo en el caso de las Comisiones de Coordinación Regional, al ser órganos de la Administración del Estado portugués).

por los que se creen organismos con personalidad jurídica para la gestión de un servicio común determinado podrán celebrarse por un periodo diferente que se corresponderá con el de utilización de dicho equipamiento, teniendo como referencia para el cálculo su periodo de amortización.

V. ORGANISMOS DE COOPERACIÓN

El Tratado otorga cobertura jurídica a la creación de organismos de cooperación transfronteriza por parte de las entidades e instituciones territoriales lo cual reforzará sobremanera la débil capacidad institucional existente hasta la fecha en la frontera hispano-portuguesa en lo que a la cooperación transfronteriza respecta³⁶. El objeto de estas estructuras de cooperación será el de «seguir, promover, coordinar, apoyar o realizar actividades de cooperación transfronteriza».

1. ORGANISMOS SIN PERSONALIDAD JURÍDICA

La creación de organismos sin personalidad jurídica antes del Tratado no planteaba especiales problemas ya que venían funcionando, desde hace

³⁶ Esta debilidad institucional y la consiguiente necesidad de mejora de las capacidades institucionales en la frontera hispano-portuguesa fue apuntada, ya en 1999, por la ARFE. En un estudio que realizó por encargo de la Comisión Europea (DG XVI) con vistas a la preparación de Interreg III reflejó como ya en dos tercios de las fronteras interiores terrestres, las estructuras transfronterizas locales y regionales desempeñan un papel significativo en el desarrollo de los programas y conceptos/estrategias transfronterizas, así como en la gestión de los programas operativos de Interreg II A. En estos casos, las estructuras transfronterizas locales o regionales o bien se encargan de la gestión de los programas operativos o bien desempeñan un papel relevante en dicha gestión, asociadas con las autoridades nacionales. Sin embargo, según el mismo estudio, las principales lagunas y, por lo tanto, las principales necesidades de desarrollo de capacidades institucionales por lo que respecta a las fronteras interiores, se daban en las fronteras de España con Portugal y también con Francia en MARTINOS, H.: *Aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza*, ARFE, 1999, p. 37. De igual forma, se espera que las estructuras transfronterizas de ámbito regional integradas por autoridades regionales/locales de las regiones fronterizas asuman el liderazgo de la preparación de los programas y, por consiguiente, de su gestión y evaluación, trabajando conjuntamente con las autoridades nacionales cuando sea oportuno, COMISIÓN EUROPEA/ARFE: *Guía práctica de la Cooperación Transfronteriza*, 3.ª ed, Gronau, 2000, Capítulo A4: Iniciativas y Programas de la UE.

unos años, también en la frontera hispano-portuguesa³⁷. Por lo que respecta a la regulación que de los mismos realiza el Tratado bilateral, en su artículo 10, baste decir que es mucho más minuciosa que la mención escueta que, en su momento, estableció el Tratado de Bayona en su artículo 7. En este sentido, el Tratado hispano-portugués establece cuales son las formas que estos organismos pueden adoptar (Comunidades de Trabajo —con presencia regional o provincial utilizando terminología administrativa española— y Grupos de Trabajo —con presencia municipal), así como cual ha de ser el contenido mínimo de los convenios de cooperación transfronteriza de creación de los mismos³⁸.

Estos organismos tendrán como finalidad la realización de estudios sobre cuestiones de interés común; la formulación de propuestas de cooperación; la preparación de planes, proyectos y programas para concertar actividades conjuntas; la promoción de formas de relación entre agentes, estructuras y entidades públicas y privadas para fomentar el desarrollo de los territorios fronterizos; así como la ejecución de tareas previstas en el Programa España-Portugal de la IC Interreg III.

Para el desempeño de tales actividades, estos organismos únicamente podrán celebrar acuerdos de carácter político, pero no jurídico, así como adoptar decisiones relativas a cuestiones relacionadas con su organización y funcionamiento. De forma expresa, consta la prohibición que tienen estos organismos de adoptar decisiones que supongan el ejercicio de las potestades administrativas que el Derecho interno de las Partes atribuya, en cuanto Administraciones públicas, a las instancias y entidades territoriales que integren el organismo, así como la prohibición de adoptar decisiones de contenido obligatorio para terceros.

³⁷ Es el caso, entre otros organismos de cooperación sin personalidad jurídica, de las Comunidades de Trabajo entre distintas CCAA fronterizas con Portugal y las diferentes CCR. Baste citar la primera de ellas, la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte (<http://www.galicia-nortept.org>) creada en 1991. A este respecto *vid.* PONTE IGLESIAS, M. T.: «A Comunidade de Traballo como instrumento dinamizador da integración», *Tempo Exterior*, n.º 3, 2001, pp. 23-35.

³⁸ En ellos habrá de constar la materia objeto de actividad del organismo, su estructura, la forma de designación de sus titulares, así como las reglas básicas de organización y funcionamiento y las funciones de sus órganos.

2. ORGANISMOS CON PERSONALIDAD JURÍDICA

La aportación principal del Tratado es, sin lugar a dudas, la regulación, inexistente hasta la fecha en ambos ordenamientos, de los organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica que pueden crearse al amparo del mismo. De esta forma, el Tratado otorga, en su artículo 11, cobertura jurídica a la creación de los siguientes órganos con personalidad jurídica pública por parte de las instancias portuguesas y de las entidades territoriales españolas habilitadas para ello: en Portugal adoptarán la forma de *Associação de Direito Publico* o de *Empresa Intermunicipal*, mientras que en España la fórmula utilizada será la del Consorcio³⁹. En lo que respecta a su régimen jurídico, les será de aplicación el Derecho interno de la Parte que regule cada tipo de organismo. Por lo tanto, el Tratado no crea ningún organismo específico, sino que permite, al igual que en el caso francés, la utilización de dos figuras previamente existentes en el derecho portugués y una en el derecho español. Esto busca facilitar la creación de este tipo de organismos con personalidad jurídica al permitir a las entidades y a las instancias territoriales la utilización de figuras que no son extrañas a sus ordenamientos lo cual facilita la solución de dudas o problemas jurídicos en la medida en que ya cuentan, en el respectivo derecho interno, con un marco jurídico propio y definido⁴⁰.

Estos organismos con personalidad jurídica pretenden facilitar la rea-

³⁹ El Consorcio es una estructura de cooperación interadministrativa de geometría variable que, según la doctrina mayoritaria, está dotado de personalidad jurídica de derecho público. Sobre esta figura jurídica *vid.* el trabajo de NIETO GARRIDO, E., *El Consorcio administrativo*, Cedecs, Barcelona, 1997. Para determinar el derecho aplicable al consorcio español, habrá que tener en cuenta la propia composición del mismo y habrá que estar al caso concreto. *Vid.* reglas generales en MAP: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza...*, *op. cit.*, p. 47. En la frontera hispano-francesa funciona desde 1997 el Consorcio transfronterizo Bidassoa-Txigundi que fue creado entre las ciudades españolas de Irún y Fuenterrabía y la ciudad francesa de Hendaya (<http://www.bidassoa-txigundi.com>). Para el estudio del que es el primer organismo público franco-español de cooperación entre entidades locales puede consultarse: TAMBOU, O.: *Le Consorcio Bidassoa-Txigundi: premier organisme public franco-espagnol de coopération transfrontalière entre entités locales*, Quaders de treball/Working papers, núm. 32, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 1999.

⁴⁰ *Vid.* MAP: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza...*, *op. cit.*, pp. 45-46; PUEYO LOSA, J.: «El marco jurídico...», *loc. cit.*, p. 44.

lización de obras públicas, la gestión común de equipamientos o servicios públicos o bien facilitar el desarrollo de acciones que permitan a las entidades e instancias territoriales que lo conforman beneficiarse de la IC Interreg.

Junto al Convenio de creación de ese organismo habrán de anexarse los estatutos del mismo en los que es necesario que consten los siguientes aspectos: los miembros; la denominación, sede, zona geográfica de acción, duración, forma legal adoptada (haciendo referencia a la legislación que les reconozca personalidad jurídica); el objeto concreto de actividad, las tareas encomendadas por las instancias y entidades territoriales, las condiciones y medios de que dispongan para su realización; las relaciones que establezcan los miembros con terceros y con autoridades superiores de control; el régimen de contratación; el patrimonio, régimen de financiación o formación del capital social; el ámbito, límites de la responsabilidad de los miembros⁴¹; la previsión de los órganos sociales (cuya composición deberá reflejar la proporcionalidad de las respectivas aportaciones de recursos financieros o de la suscripción de capital, así como sus competencias).

Por lo que respecta al procedimiento de toma de decisiones, éste habrá de respetar los criterios de consenso y paridad, de forma que la representación del conjunto de las instancias o entidades territoriales de una de las Partes no pueda imponer su voluntad a la representación del conjunto de las instancias o entidades de la otra Parte. Es importante manifestar que, siempre que lo establezcan los Estatutos y de acuerdo con el respectivo derecho interno, podrán adoptar resoluciones obligatorias para las entidades territoriales que formen parte de los mismos y, en su caso, para terceros⁴².

En mi opinión merece una opinión positiva la regulación de estos organismos con personalidad jurídica pública que cuentan con una estructura sólida y con vocación de permanencia.

⁴¹ En los Estatutos de estos órganos también habrán de reflejarse las formas de solución de controversias. En caso de litigio, la Jurisdicción competente será la de la Parte en que los organismos con personalidad jurídica tengan su sede, de acuerdo con lo dispuesto en su Derecho interno. Por lo que respecta a la disolución de estos organismos con personalidad jurídica, las instancias y entidades territoriales que tengan la condición de miembros serán solidariamente responsables de las deudas del organismo en proporción a sus aportaciones, hasta su total extinción.

⁴² MAP: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza...*, op. cit., p. 53.

VI. LA COMISIÓN HISPANO-PORTUGUESA DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

El Tratado bilateral crea, en su artículo 8, una Comisión de seguimiento del mismo, denominada «Comisión Hispano-portuguesa para la Cooperación Transfronteriza», que es el órgano intergubernamental responsable de supervisar la aplicación del Tratado, así como de evaluar su desarrollo. Estará formada por representantes gubernamentales (un máximo de siete) elegidos por los Gobiernos de cada Parte que habrán de reunirse de forma ordinaria dos veces al año (justo la mitad que las de su homónima francesa) y de forma extraordinaria siempre que lo decidan de mutuo acuerdo los Presidentes de ambas Delegaciones.

Las funciones de esta Comisión son de carácter muy general y, básicamente, consisten en el intercambio de información sobre las iniciativas desarrolladas; en comunicar a los Gobiernos de las Partes aspectos relativos a la ejecución y al desarrollo de las actividades de cooperación transfronteriza y de su adecuación al Tratado; en analizar los problemas de aplicación del mismo que le sometan las entidades e instancias territoriales; en proponer medidas adecuadas para su desarrollo; así como en examinar cualquier otra cuestión relacionada con la cooperación transfronteriza que las Partes le encomienden.

Esta Comisión podrá crear comités sectoriales para tratar aspectos específicos a los que el Presidente de cada Delegación podrá invitar a representantes de las instancias y entidades territoriales, así como a expertos de los organismos interesados en la cooperación. De igual forma, cuando esta Comisión analice los problemas de cooperación transfronteriza relativos a la aplicación del Tratado, en particular los que le sometan las instancias portuguesas y las entidades territoriales españolas, se prevé la posibilidad de que participen en la reunión, como miembros de las respectivas Delegaciones, representantes de estas instancias y entidades territoriales concernidas por la cooperación de que se trate⁴³. Me hubiera parecido más adecuada una presencia permanente como miembros de pleno derecho y

⁴³ En el mismo sentido, si bien de forma menos precisa, se postula el art. 11 del Tratado de Bayona que permite que «cuando los asuntos del orden del día lo requieran, podrán participar en las reuniones de la Comisión representantes de las entidades territoriales, así como expertos competentes en las materias previstas para discusión».

no puntual de, al menos, un miembro de cada Estado en representación del conjunto de los intereses de las entidades e instancias territoriales españolas y portuguesas concernidas por la cooperación y elegidos por las mismas. Habrá que estar atentos a la evolución de esta Comisión una vez que se ponga en marcha para comprobar si satisface las expectativas que se han suscitado con su creación.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Como primera consideración baste decir que la mera celebración del Tratado hispano-portugués merece, en sí misma, una valoración positiva, ya que desarrolla convenientemente el Convenio-marco de 1980, posibilitando y garantizando su aplicación y, al mismo tiempo, facilita la puesta en marcha de acciones concertadas de cooperación transfronteriza institucionalizada. De esta forma, el Tratado recoge de forma adecuada, aunque mesurada y con retraso, avances que en los últimos años ya se habían producido en otras fronteras europeas, entre ellas, en la frontera hispano-francesa. Con respecto al Tratado de Bayona, considero que el Tratado hispano-portugués está mejor formulado técnicamente y cuenta, a su vez, con una mejor organización de contenidos. Si bien, se sitúa muy en la línea de su homólogo hispano-francés y no aporta soluciones innovadoras⁴⁴.

En algunos aspectos, el Tratado hispano-portugués es incluso más estricto que el Tratado de Bayona, al no prever, por ejemplo, como este hizo en su art. 5.3 la posibilidad de ampliar su aplicación a otros organismos de cooperación no contemplados expresamente en el Tratado que fueran recogidos por el Derecho francés o por el Derecho español con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Bayona.

⁴⁴ Esta similitud con el Tratado de Bayona es, según el Consejo de Estado, pretendida y consciente, ya que se buscaba un texto que guardara la mayor similitud posible con el Tratado de Bayona. Del lado portugués, fueron tres los elementos que marcaron la negociación: la necesidad de encajar la peculiaridad de que en el Portugal continental no existen regiones dotadas de autonomía; la asimilación de la figura jurídica de los convenios de colaboración, que en el Estado autonómico español resulta familiar y diferente de los contratos públicos; y la necesidad de acotar, tanto en cuanto a su denominación como en cuanto a su composición, los organismos de cooperación. *Vid.* Dictamen del Consejo de Estado núm. 2.908/2002 relativo al Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, p. 6.

Puede considerarse también que es más preciso, por ejemplo, en lo relativo a la regulación de los organismos sin personalidad jurídica, así como más riguroso en lo que respecta a la renovación de los convenios de cooperación, ya que el Tratado de Bayona si bien, en su artículo 9, establece idéntica duración —máximo diez años— de los convenios de cooperación, menciona la posibilidad de prorrogar éstos de forma general, mientras que el Tratado hispano-portugués limita esa prórroga a otros diez años. Esta duración limitada de los convenios permitirá evaluar, de algún modo, la cooperación transfronteriza puesta en marcha por los mismos y posibilitará su reformulación en caso de que fuera necesario. Sin embargo, este límite temporal podría suponer un problema, si bien fácilmente solventable, para aquellos organismos de cooperación transfronteriza con vocación de permanencia cuyos convenios de creación, transcurridos diez años podrán ser prorrogados por idéntico periodo, pero que, en puridad jurídica, transcurrido ese nuevo lapso de tiempo, deberán «renacer» a través de la firma de un nuevo convenio.

Pese a ello, considero muy conveniente que los diferentes organismos de cooperación transfronteriza, básicamente las Comunidades de Trabajo, presentes en la frontera hispano-portuguesa adopten alguna de las figuras admitidas por el Tratado que les permitan adquirir personalidad jurídica pública ya que ello les abriría oportunidades de acción mucho más ambiciosas⁴⁵. Sin perjuicio de que puedan continuar manteniéndose, por parte de las instancias y entidades territoriales, contactos permanentes o esporádicos sin trascendencia jurídica ya sea en éstos o en otros organismos creados al efecto.

En mi opinión, la cooperación transfronteriza entre España y Portugal, en general, y el Tratado hispano-portugués, en particular, han de ha-

⁴⁵ PUEYO LOSA apuntó en su momento que «sin duda la formalización de un Tratado bilateral por el que se estableciese la cobertura jurídica necesaria para crear organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica, debería ser aprovechado ante todo por aquellos organismos sin personalidad jurídica ya existentes —como la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal— de cara a una inmediata transformación de su naturaleza y estructura» en PUEYO LOSA, J.: «El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal» en HERRERO DE LA FUENTE, A. (Ed.): *La Cooperación transfronteriza...*, *op. cit.*, p. 46; Resulta significativo, en este sentido, el ejemplo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) que se ha transformado en un Consorcio creado por el convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza entre entidades miembros de la CTP de 11 de abril de 2003 (<http://www.ctp.org>).

cer frente a una serie de desafíos. Uno de los retos fundamentales de la cooperación transfronteriza continúa siendo, sin lugar a dudas, el de lograr reforzar la confianza y el conocimiento mutuo entre los habitantes de las zonas fronterizas que en muchos casos se muestran ajenos y distantes. Sólo así se logrará su verdadera implicación y su apoyo efectivo a las acciones de cooperación. Esto, a su vez, constituye la mayor, si no la única, garantía del éxito y de la sostenibilidad de las acciones de cooperación. De igual forma, esta implicación y movilización de las personas supone la más importante contribución de la cooperación transfronteriza a la realización de una «Europa de los ciudadanos», una Europa en la que éstos se conozcan y aprendan a entenderse en sus diferencias y a respetarlas: «conocerse para entenderse»⁴⁶. Sólo de esta forma podrán salvarse las distancias, muchas de ellas de carácter intangible, presentes en todas las fronteras. Éste es el único camino para cerrar las múltiples «cicatrices de la historia»⁴⁷, algunas aún abiertas y sangrantes, que continúan surcando el continente europeo.

Por lo que respecta a los retos a los que ha de hacer frente el Tratado, considero que es necesario fomentar y facilitar el conocimiento del mismo por parte de las instancias y de las entidades territoriales sujetos de la cooperación, principalmente por parte de las más pequeñas y con menos recursos. Será importante también realizar un esfuerzo de adaptación de las estructuras existentes con anterioridad a los dictados del Tratado⁴⁸, cuya aplicación deberá ser, a su vez, lo suficientemente flexible como para amparar bajo su égida organismos que ya venían realizando acciones de cooperación transfronteriza de forma adecuada.

El instrumento jurídico ya existe, solo hace falta difundir las posibilidades que ofrece y tener voluntad y oportunidad para utilizarlo. Como ha sido puesto de manifiesto, el que el Tratado habilite a las entidades e instancias territoriales para concluir acuerdos de derecho público y crear or-

⁴⁶ Dictamen del Comité de las Regiones de 13 de marzo de 2002: «Estrategias de fomento de la cooperación transfronteriza...», *loc. cit.*, parr. 3, 6 y 23.

⁴⁷ En palabras de DENIS DE ROUGEMONT citado por LOCATELLI, R.: «La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe. La mise en oeuvre de la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales», *Pouvoirs*, núm 19, 1981, p. 59.

⁴⁸ En este sentido, la disposición transitoria primera (artículo 13.1) concede un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado para adaptar a sus disposiciones aquellos instrumentos de cooperación institucionalizada anteriores a la entrada en vigor del mismo.

ganismos de cooperación transfronteriza con y sin personalidad jurídica, les permitirá aprovecharse, en mayor medida, del aporte financiero que ofrece Interreg. Considero, por lo tanto, que con las posibilidades jurídicas que ofrece este Tratado y las financieras que reporta la IC Interreg, se puede y se debe caminar en la senda de la mejora de la situación secular de atraso que sufren los territorios de frontera hispano-portugueses. Es fundamental aprovechar los beneficios que las ayudas comunitarias reportan a ambos países mientras éstas existan ya que en el futuro, con toda seguridad, se recortarán cuando no desaparecerán. Lo ideal sería que ese momento nos encontrara con los «deberes hechos y la lección bien aprendida».