

ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS GALICIA-NORTE DE PORTUGAL.

BERNARDO SÁNCHEZ PAVÓN.

Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras. Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidade da Coruña. Miembro de la Asociación Española de Ciencia Regional y de la European Regional Science Association (ERSA).

RESUMEN

La eurorregión Galicia-Norte de Portugal se halla localizada en el noroeste de la Península Ibérica constituyendo, en la actualidad, un contexto de intensas relaciones sociales, económicas y culturales, dotado de un extraordinario potencial para el desarrollo. Las dos economías de la eurorregión gozan de una gran complementariedad, lo que hace de este espacio una plataforma territorial fuertemente competitiva en un contexto de creciente globalización e internacionalización.

La cooperación entre entidades territoriales transfronterizas ha experimentado un notable desarrollo, tanto en la frontera francesa como en la portuguesa. Esta circunstancia ha puesto de manifiesto la necesidad de alumbrar instrumentos jurídicos *ad hoc* que permitan formalizar, adecuadamente, las relaciones de cooperación entre entidades territoriales de ambos lados de la frontera.

En la presente comunicación se analiza el marco jurídico establecido para propiciar las relaciones entre ambos lados de la frontera. Se estudia, en primer lugar, el *Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales* para luego proceder a detenerse en el *Real Decreto 1317/1997* y, finalmente, en el reciente Tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales firmado el 3 de octubre de 2002 entre el Reino de España y la República Portuguesa.

INTRODUCCIÓN

La eurorregión Galicia-Norte de Portugal se halla localizada en el noroeste de la Península Ibérica constituyendo, en la actualidad, un contexto de intensas relaciones sociales, económicas y culturales, dotado de un extraordinario potencial para el desarrollo. Este territorio ocupa una superficie total de 51.000 km² y concentra a una población de más de seis millones de habitantes. Las dos economías de la eurorregión gozan de una gran complementariedad, lo que hace de este espacio una plataforma territorial fuertemente competitiva en un contexto de creciente globalización e internacionalización¹.

La Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal comenzaron su aproximación a comienzos de los años 80, mediante los contactos realizados entre los entonces máximos representantes de ambas instituciones: Los señores Valente de Oliveira (Presidente de la CCRN) y Fernández Albor (Presidente de la Xunta de Galicia). La concertación de posiciones conjuntas en el seno de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas y el estudio conjunto de las infraestructuras para la Cuenca del Miño suponen los primeros trabajos concertados. Un paso trascendental hacia una más intensa colaboración fueron los Programas de Desarrollo Regional.

En 1986, se elaboró una *Memoria Conjunta* con la finalidad de solicitar financiación para un estudio global de la región Galicia-Norte de Portugal orientada hacia las Intervenciones Específicas Comunitarias.. Este análisis tenía por objeto resaltar los aspectos económicos y sociales de la cooperación entre ambos territorios.

Con la finalidad de seguir el camino trazado, en octubre de 1988 se celebraron las primeras Jornadas Técnicas, que permitieron una profundización en el proceso de cooperación, y en diciembre de 1990 las segundas. A partir de estas últimas jornadas crece la conciencia entre ambas instancias acerca de la necesidad de una estructura organizativa que garantizase la

¹ La diferencia fundamental entre el *comercio internacional* y el *comercio globalizado* es el "grado de libertad" para seleccionar insumos, bienes terminados, servicios, capitales y mano de obra. La economía globalizada ha transformado la competencia entre productos terminados comparables en una competencia a nivel de cada insumo y del producto final, con las exigencias que plantea el mercado en cada caso. El comercio de productos elaborados está exigiendo la homogeneización de las normas internacionales de calidad y la utilización de sistemas de comunicación electrónica que permitan comparar precios de productos de la misma clase elaborados por diferentes fabricantes y optimizar los tiempos de entrega.

continuidad y coherencia en la cooperación transfronteriza. Surge así la *Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal* cuyo Acuerdo Constitutivo data de octubre de 1991².

La Comunidad de Trabajo se crea con la finalidad de favorecer una dinámica de encuentros regulares entre Galicia y la Región Norte de Portugal, para tratar asuntos de interés común, intercambiar informaciones, coordinar iniciativas y examinar las posibilidades de solucionar los problemas comunes o de contribuir a su solución, por medio de acuerdos, de decisiones coincidentes tendentes a una solución coordinada, o de recomendaciones y propuestas a las autoridades competentes. Las materias a las que la Comunidad ha de prestar una especial atención son: Desarrollo económico; Desarrollo rural; Transporte; Comunicaciones; Turismo; Cultura; Educación; Innovación; Agricultura y ganadería; Medio ambiente y Ordenación del territorio.

El Consejo de la Comunidad de Trabajo asegura la continuidad de las actividades de cooperación transfronteriza; fija el programa de acción de la Comunidad; adopta los acuerdos, recomendaciones y propuestas de la Comunidad de Trabajo y puede aprobar resoluciones reglamentarias fijando normas de funcionamiento. Este Consejo está formado por las delegaciones oficiales de la Comunidad Autónoma de Galicia y de la Comisión de Coordinación de la Región del Norte de Portugal. Cada una de ellas estará integrada por un número igual de delegados, entre los cuales figurarán, en la medida de lo posible, representantes de las colectividades subregionales transfronterizas, así como los Coordinadores de las Comisiones sectoriales³. El Consejo se reunirá dos veces año, pudiéndole hacer en sesión extraordinaria tras convocatoria del presidente.

El Presidente de la Comunidad de Trabajo, que preside el Consejo, tiene un mandato de dos años. La Presidencia será ejercida alternativamente por los presidentes de ambas regiones

² El Acuerdo Constitutivo de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región del Norte de Portugal fue celebrado entre la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal y la Xunta de Galicia, representadas por los respectivos Presidentes en Oporto a 31 de octubre de 1991. Lo previsto en este acuerdo constituye un *compromiso mutuo de carácter no normativo* y no modifica el reparto de competencias establecido en cada territorio por los derechos internos portugués y español.

³ A invitación del presidente de la Comunidad podrán participar en las sesiones del Consejo, con estatuto de invitados oficiales u observadores, personalidades nacionales y europeas y representantes de los organismos hispano-portugueses de cooperación transfronteriza. Asimismo, los agentes socio-económicos e instituciones y las Universidades y Centros de Investigación podrán participar en las sesiones del Consejo, según una fórmula que fijará éste tras consulta con aquellos. El Consejo, así como el Comité de Coordinación podrán recabar el concurso o asesoramiento de expertos.

miembros y en caso de impedimento temporal de Presidente, le sustituye durante ese período el Presidente de la otra región miembro. El Presidente de la Comunidad representa a ésta; prepara el orden del día del Consejo tras consulta con el presidente de la otra región miembro; efectúa la convocatoria de las reuniones del Consejo y autoriza con su firma el acta de las reuniones.

La Comunidad de Trabajo puede crear, por decisión del Consejo, Comisiones Sectoriales paritarias y, con carácter temporal y excepcional, comisiones *ad hoc*. Estas Comisiones Sectoriales⁴ elevarán sus propuestas al Consejo para su consideración y aprobación.

Con el fin de asegurar la coordinación general y permanente de las actividades de la Comunidad, cada uno de los presidentes de las regiones miembros nombrará un *Coordinador General*. Ambos Coordinadores Generales, asistidos por funcionarios y técnicos, presidirán conjuntamente el *Comité de Coordinación de la Comunidad de Trabajo*⁵; velarán por la coordinación y coherencia de los trabajos de las Comisiones Sectoriales; realizarán el seguimiento de las acciones programadas y prepararán los elementos necesarios para la elaboración de los programas de trabajo, así como para la fijación de prioridades de la Comunidad de Trabajo.

La Comunidad Galicia-Región Norte de Portugal se compromete a fomentar una dinámica Cooperación entre los agentes económicos y entre las Universidades y Centros de Investigación de ambas regiones, ofreciéndoles un marco permanente de encuentro y de colaboración. La Comunidad de Trabajo está habilitada para conceder su patrocinio o

⁴ En la actualidad existen las siguientes Comisiones:

- Eje Atlántico.
- Agricultura, medio ambiente, recursos naturales y ordenación.
- Educación, formación y empleo
- Investigación científica y universidades.
- Cultura, patrimonio y turismo.
- Desarrollo local.
- Dinamización económica.
- Pesca.
- CTC Valle del Lima.
- CTC Valle del Miño.
- CTC Valle del Tàmega.
- Infraestructuras de transporte.
- Administración regional y local.
- Salud y asuntos sociales.

⁵ El Comité de Coordinación se reunirá por decisión del Presidente de la Comunidad, o por acuerdo de los dos Coordinadores Generales y en todo caso, al menos, cuatro veces al año. Estará, el Comité, asistido por el Secretario de la Comunidad, que será nombrado por el presidente a propuesta de los Coordinadores Generales. Los Coordinadores de las Comisiones Sectoriales podrán ser invitados a participar en sesiones del Comité de Coordinación.

colaboración a las asociaciones o agrupaciones transfronterizas, así como a manifestaciones diversas de interés transfronterizo, por decisión del Consejo tras la correspondiente solicitud formal.

En cuanto al aspecto financiero, cada delegación de la Comunidad de Trabajo sufragará los gastos que genere su participación en las reuniones y actividades. El presupuesto de la Comunidad será aprobado por el Consejo, a propuesta del Presidente y las cotizaciones de las regiones miembros serán equivalentes.

Como fruto de la función coordinadora de la Comisión de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, merece ser destacado el actual *Programa de Acción Conjunta Galicia-Norte de Portugal 2000-2006*.

EL CONVENIO-MARCO EUROPEO SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y EL TRATADO ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LA REPÚBLICA PORTUGUESA SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ENTIDADES E INSTANCIAS TERRITORIALES.

La cooperación entre entidades territoriales transfronterizas ha experimentado un notable desarrollo, tanto en la frontera francesa como en la portuguesa. Esta circunstancia ha puesto de manifiesto la necesidad de alumbrar instrumentos jurídicos *ad hoc* que permitan formalizar, adecuadamente, las relaciones de cooperación entre entidades territoriales de ambos lados de la frontera.

El Consejo de Europa⁶ ha servido de marco propicio para el surgimiento de una primigenia regulación jurídica de las relaciones entre territorios fronterizos de Europa: el *Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades*

⁶ La importancia de las relaciones transfronterizas ha deparado que distintas organizaciones hayan acentuado su labor en este ámbito; tal es el caso del Consejo de Europa y la Comunidad Europea.

*territoriales*⁷ (en adelante CECT). Las razones que movieron a la conclusión de tal convenio fueron, entre otras, las siguientes:

- 1º. La importancia que, para una fluida relación entre los Estados, puede revestir la cooperación de las comunidades o autoridades territoriales fronterizas en materias como el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de las infraestructuras y la ayuda mutua en caso de siniestro.
- 2º. El hecho de que la cooperación entre los poderes locales y regionales de Europa facilita el mejor desempeño de su misión, contribuyendo a la revaloración y desarrollo de las regiones fronterizas.

En virtud del CECT, cada Parte Contratante se compromete a facilitar y a promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a su jurisdicción y las comunidades o autoridades territoriales dependientes de otras Partes del Convenio, esforzándose en promover la conclusión de los acuerdos y arreglos que resulten necesarios, en el marco de un escrupuloso respeto a los preceptos constitucionales de los diversos Estados.

Conforme al artículo 2 del Convenio, se entiende por *cooperación transfronteriza* "toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes". Los acuerdos y arreglos serán concluidos respetando las competencias previstas por el derecho interno de cada Estado en materia de relaciones internacionales y las normas de control o de tutela a que estén sometidas las comunidades o autoridades territoriales. La cooperación transfronteriza se desarrollará, pues, en el marco de las competencias de los entes territoriales, tal y como esas competencias se

⁷ Hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, firmado por España el 1 de octubre de 1986 y ratificado el 10 de julio de 1990.

definen en el derecho interno, no viéndose afectadas por el Convenio ni la extensión ni la naturaleza de las mismas⁸.

En el mismo precepto antes señalado, se definen las *comunidades o autoridades territoriales* como "aquellas comunidades o autoridad u organismos que ejercen funciones locales o regionales y que son consideradas como tales en el derecho interno de cada Estado"⁹.

De especial importancia resulta el texto del artículo 3 del Convenio, por cuanto afirma que sus disposiciones no menoscaban la facultad de los Estados firmantes de recurrir, de común acuerdo, a *otras formas de cooperación transfronteriza*, concretándose que las disposiciones del Convenio en ningún caso son invalidantes de los acuerdos de cooperación preexistentes.

Conscientes los Estados de los inevitables problemas de toda índole que en el marco de estas relaciones pueden surgir, se prevé en el CECT que las Partes Contratantes han de procurar la resolución de las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que pudiesen obstaculizar el desarrollo y buen funcionamiento de la cooperación transfronteriza, consultando, cuantas veces sea necesario, a las Partes Contratantes interesadas¹⁰.

En los *anexos* del Convenio aparecen una serie de modelos y esquemas de acuerdos, estatutos y contratos sobre cooperación transfronteriza entre autoridades o entidades territoriales. Este sistema de *Acuerdos-Modelo* se ha establecido haciendo una distinción entre dos categorías principales, definidas según el nivel de los acuerdos, y sirven como referencia para clasificar todos los que pueden convenir los Estados firmantes. Así pues, cabe distinguir entre:

- Acuerdos interestatales

- 1º. Acuerdo interestatal para la promoción de la cooperación transfronteriza.

⁸ Conviene tener presente que el artículo 5 del Convenio-marco prevé una posibilidad de interesante proyección futura: "*En el caso de una cooperación transfronteriza emprendida conforme a las disposiciones del presente Convenio, las Partes Contratantes considerarán la conveniencia de conceder, a las comunidades o autoridades territoriales que participen en aquélla, las mismas facilidades que se otorgarían en el caso de que la cooperación se ejerciera en el plano interno*".

⁹ No obstante esta definición, cada Parte Contratante puede, por medio de comunicación al Secretario general del Consejo de Europa, designar las comunidades, autoridades u organismos, así como las materias y las formas a los cuales se propone limitar el campo de aplicación del Convenio o a los que desea excluir de dicho ámbito.

¹⁰ A este respecto, dice el artículo 6 del Convenio-marco: "*Toda Parte Contratante suministrará, en cuanto le sea posible, las informaciones que le sean solicitadas por otra Parte Contratante al objeto de facilitar la ejecución por ésta de las obligaciones que le incumben en virtud del presente Convenio*".

- 2°. Acuerdo interestatal sobre la acción concertada transfronteriza regional.
 - 3°. Acuerdo interestatal sobre la acción concertada transfronteriza local.
 - 4°. Acuerdo interestatal sobre la cooperación transfronteriza contractual entre autoridades locales.
 - 5°. Acuerdo interestatal sobre los organismos de cooperación transfronteriza entre autoridades locales.
- Acuerdos, estatutos y contratos entre autoridades locales.
 - 1°. Acuerdo sobre el establecimiento de un grupo de acción concertada entre autoridades locales.
 - 2°. Acuerdo sobre la coordinación en la gestión de asuntos públicos locales transfronterizos.
 - 3°. Acuerdo sobre el establecimiento de asociaciones transfronterizas de derecho privado.
 - 4°. Contrato entre las autoridades locales en zonas fronterizas para suministros o prestación de servicios (Tipo "Derecho Privado").
 - 5°. Contrato entre autoridades locales en zonas fronterizas para suministros o prestación de servicios (Tipo "Derecho Público").
 - 6°. Acuerdo sobre el establecimiento de un organismo de cooperación transfronteriza entre autoridades locales.

El CECT establece un marco jurídico general que, necesariamente, debe ser completado mediante Acuerdos interestatales. La declaración formulada en este sentido por España al ratificar el Convenio Marco Europeo señalaba que, mientras no existieran tales Acuerdos interestatales, los convenios que suscribieran las entidades territoriales españolas necesitaban, para su eficacia, la conformidad expresa del Gobierno de la Nación.

La entrada en vigor, el 24 de febrero de 1997, del Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales¹¹, planteó la necesidad de establecer un procedimiento alternativo al resultante de la declaración mencionada. Es así como surge 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*¹². En el Real Decreto 1317/97, se regulan los dos elementos fundamentales del nuevo procedimiento: la *comunicación previa* a la Administración General del Estado y la *publicación* en el Boletín Oficial del Estado¹³.

El primer elemento, la *comunicación previa a la Administración General del Estado*¹⁴ por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de los proyectos de convenio de cooperación transfronteriza que pretendan suscribir, se configura como una obligación cuyo

¹¹ Hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995.

¹² En el proceso de elaboración del Real Decreto 1317/1997, han participado tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades Locales fronterizas. En el caso de las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. En el caso de las Entidades Locales, a través de la Comisión Nacional de Administración Local. En el seno de dichos órganos de colaboración se han adoptado sendos acuerdos para facilitar el cumplimiento tanto de la obligación de comunicación previa, como del requisito de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. Ex Disposición Final Única del Real Decreto 1317/1997, éste entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

¹³ En lo que respecta a la obligación de comunicación previa, el Real Decreto ahora estudiado se ampara competencialmente en la titularidad estatal sobre relaciones internacionales que habilita -en este caso al Gobierno de la Nación- para ordenar y coordinar las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas -así como de las restantes entidades territoriales- de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado. En lo que se refiere al requisito de la publicación oficial de los convenios suscritos, se encuadra, competencialmente, como base del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Ex Disposición Adicional Única del Real Decreto 1317/1997: "El presente Real Decreto se dicta al amparo de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 149.1.3ª) y de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18ª)".

¹⁴ Artículo 1 del Real Decreto 1317/1997:

"1. Para que puedan surtir efectos en España entre las entidades territoriales que los suscriban, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales deberán comunicar a la Administración General del Estado, previamente a su firma, los convenios de cooperación transfronteriza que proyecten suscribir con entidades territoriales extranjeras al amparo del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980 -en lo sucesivo Convenio Marco Europeo- y de los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación. Tal comunicación previa se efectuará mediante la remisión del proyecto de convenio a la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales del Ministerio de Administraciones Públicas.

2. La Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales acusará recibo y comunicará con carácter inmediato a la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente la existencia o no de objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido. Las objeciones deberán basarse en que el proyecto no respeta los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación.

En todo caso, transcurrido un mes desde la recepción del proyecto sin que la Comunidad Autónoma o Entidad Local remitente haya recibido comunicación alguna, se entenderá que no existen objeciones de la Administración General del Estado al proyecto de convenio remitido.

3. Los convenios suscritos que hayan cumplido el requisito de la comunicación previa tendrán eficacia jurídica entre las entidades territoriales intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

Cuando un convenio suscrito no hubiere sido comunicado previamente o vulnere los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y, en su caso, en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la Administración General del Estado hará valer su oposición al convenio suscrito utilizando los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para solucionar las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales".

cumplimiento condiciona la eficacia, entre las entidades territoriales firmantes, de los convenios. La finalidad de este elemento es, exclusivamente, evitar conflictos jurídicos derivados de la suscripción de convenios de cooperación que no respeten los límites establecidos en el Convenio Marco Europeo y en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, límites que se resumen en la necesidad de que los convenios de cooperación transfronteriza se ajusten al ordenamiento jurídico. Mediante la obligación de comunicación previa se asegura que la Administración General del Estado, en caso de apreciar que el proyecto de convenio no respeta dicho marco, pueda trasladar sus objeciones a la entidad territorial y proponer la utilización del procedimiento de cooperación a fin de que sean consideradas en común antes de la firma del convenio. El Real Decreto 1317/1997 señala que los convenios suscritos, previamente comunicados, tienen eficacia entre las entidades territoriales firmantes desde su suscripción, mencionándose que en caso de firmarse un convenio que previamente no hubiere sido comunicado o cuando éste vulnere los límites que resultan de lo establecido en el Convenio Marco Europeo y en los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, la Administración General del Estado utilizará, para hacer valer su oposición, los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales¹⁵.

El segundo elemento del nuevo procedimiento es el *requisito de que los convenios suscritos se publiquen oficialmente*¹⁶ en el Boletín Oficial del Estado, con independencia de que se haga, asimismo, en otros diarios oficiales. Con ello, se trata de extender a los convenios de cooperación transfronteriza una solución que ha ido generalizándose, progresivamente, en la regulación de los instrumentos de cooperación interadministrativa¹⁷.

¹⁵ Estos medios se encuentran recogidos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley reguladora de las bases del Régimen Local.

¹⁶ Artículo 2 del Real Decreto 1317/1997:

"Para que se produzcan efectos jurídicos en España frente a sujetos distintos de las entidades territoriales firmantes, los convenios de cooperación transfronteriza que las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales hayan suscrito con entidades territoriales extranjeras, al amparo del Convenio Marco Europeo y de los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de España para su aplicación, deberán ser publicados en el *Boletín Oficial del Estado*".

¹⁷ En relación con la publicación de los convenios de cooperación, conviene tener en presente que la Disposición Transitoria Única del Real Decreto 1317/1997 dispone que, a efectos de su adaptación a los Tratados Internacionales celebrados por el Reino de

El 3 de octubre de 2002, el Reino de España y la República Portuguesa firmaron el Tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales¹⁸. Las razones que impulsaron a dar este importante paso han sido:

- a) Las ventajas recíprocas que resultan de la cooperación entre entidades e instancias territoriales de uno y otro lado de la frontera para el desarrollo y el progreso de los respectivos habitantes.
- b) Las diferencias existentes entre dichas entidades e instancias por lo que se refiere al régimen jurídico de organización política y administrativa.
- c) La necesidad de un régimen jurídico adecuado exigido por el proceso de construcción europea, la iniciativa comunitaria Interreg y los Convenios del Consejo de Europa.

El Tratado tiene por objeto promover y regular jurídicamente¹⁹ la cooperación transfronteriza entre instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas²⁰ en el ámbito de sus competencias respectivas, la cual se llevará a cabo respetando el Derecho interno de las Partes, el Derecho comunitario europeo y los compromisos internacionales por éstas asumidos.

De conformidad con el artículo 4 del Tratado, las instancias y entidades territoriales que realicen actividades de cooperación transfronteriza institucionalizada deberán, previamente,

España para la aplicación del Convenio Marco Europeo, lo establecido en el Real Decreto, sobre publicación oficial, será aplicable a los convenios de cooperación transfronteriza suscritos antes de su entrada en vigor.

¹⁸ El Tratado entró en vigor el 30 de enero de 2004 y se aplicará:

- En España: A las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía; a las provincias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva; a los municipios pertenecientes a las provincias indicadas. Asimismo y siempre que incluyan municipios de los anteriores, se aplicará a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas expresadas y a las Áreas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios creadas con arreglo a la legislación de Régimen Local.
- En Portugal: 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 NUTS III, definida por el Derecho interno portugués, *Minho-Lima, Cávado, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo y Algarve*, y a los municipios situados en las mencionadas NUTS III.

¹⁹ El régimen jurídico previsto en el presente Tratado se aplicará a las formas de cooperación regidas por el Derecho público, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir a modalidades de cooperación sujetas al Derecho privado, siempre que las mismas resulten conformes al Derecho interno de las Partes, al Derecho comunitario europeo y a los compromisos internacionales por éstas asumidos.

²⁰ Desde el punto de vista del Derecho Español, se entiende por *entidades territoriales* las Comunidades Autónomas y entidades locales.

celebrar el correspondiente convenio de cooperación²¹. La finalidad y el objeto del convenio de cooperación deberán responder a un interés común y respetar las competencias que el respectivo Derecho interno determina como propias de cada una de las entidades firmantes. Los convenios tendrán como finalidad, primordialmente, permitir a las entidades firmantes:

- la concertación de iniciativas y de la adopción de decisiones;
- la promoción de estudios, planes, programas y proyectos, especialmente los que sean susceptibles de cofinanciación estatal, comunitaria o internacional;
- la realización de proyectos de inversión, gestión de infraestructuras y equipamientos y prestación de servicios de interés público;
- la promoción de formas de relación entre agentes, estructuras y entidades públicas y privadas, que puedan contribuir al desarrollo de los territorios fronterizos respectivos.

Para conseguir las finalidades mencionadas, el *objeto* de los convenios consistirá en²²:

- establecer obligaciones jurídicas directamente derivadas de los convenios de cooperación;
- celebrar contratos con terceros;
- crear *organismos de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica*²³;
- crear *organismos de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica*²⁴.

²¹ Los convenios de cooperación deberán ajustarse a lo establecido en el Tratado, así como al Derecho interno de las Partes, al Derecho comunitario europeo y a los compromisos internacionales asumidos por las Partes. Previamente a su celebración, los convenios deberán observar las reglas de procedimiento y de control establecidas al efecto en el Derecho interno de cada una de las Partes. Los convenios vincularán exclusivamente a las instancias y entidades territoriales que los suscriban, sin que las Partes queden obligadas por sus estipulaciones ni por los efectos resultantes de su ejecución, salvo en el caso de las Comisiones de Coordinación Regional, en cuanto órganos de la Administración del Estado portugués. Los convenios deberán documentarse por escrito y se redactarán en la lengua oficial de cada una de las Partes, pudiendo redactarse, además, en las demás lenguas que sean cooficiales en alguna de las entidades territoriales españolas.

²² No podrán ser objeto de los 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, sin perjuicio de que, cuando se trate de un organismo con personalidad jurídica que asuma la prestación en común de un servicio público, el organismo asuma el ejercicio de las potestades de reglamentación y sancionadoras inherentes a la prestación del servicio;
- la modificación del estatuto jurídico de las entidades firmantes;
- la facultad de hacer extensiva su eficacia a instancias y entidades territoriales que no hayan firmado el convenio.

²³ Son organismos de cooperación sin personalidad jurídica:

- las Comunidades de Trabajo;
- los Grupos de Trabajo.

²⁴ Son organismos de cooperación con personalidad jurídica:

- las *Associações de Direito Público* y las *Empresas Intermunicipais*, previstas en el ordenamiento jurídico portugués;

El artículo 8 del Tratado crea la *Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza* como órgano intergubernamental responsable de supervisar, evaluar la aplicación e impulsar el desarrollo del acuerdo²⁵.

-
- Los Consorcios, previstos en el ordenamiento jurídico español.

²⁵ Para el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión ejercerá las siguientes funciones:

- intercambiar información sobre las iniciativas desarrolladas en el ámbito del Tratado;
- dar cuenta a los Gobiernos de las Partes de los aspectos relevantes de la ejecución y desarrollo de las actividades de cooperación transfronteriza y de su adecuación al Tratado, así como presentarles propuestas para adoptar las medidas que juzgue apropiadas;
- analizar los problemas de cooperación transfronteriza relativos a la aplicación del Tratado, en particular los que le sometan las instancias territoriales portuguesas y las entidades territoriales españolas y proponer, en cada caso, las soluciones que considere adecuadas;
- proponer medidas apropiadas para el desarrollo del Tratado;
- examinar cualquier otra cuestión relacionada con la cooperación transfronteriza de las respectivas instancias y entidades territoriales que las Partes le encomienden.