

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330281196>

La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea. Sus instrumentos jurídicos

Chapter · January 2008

CITATIONS

2

READS

17

1 author:



[Nuria Arenas Hidalgo](#)

University of Huelva (Spain)

79 PUBLICATIONS 95 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

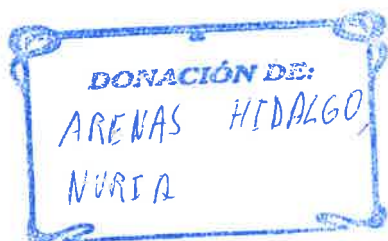
JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de Publicaciones



341
AS1
QSI

**LA ASIMETRÍA
INSTITUCIONAL ENTRE
ESPAÑA Y PORTUGAL
EN EL MARCO
DE LA COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA
(ANDALUCÍA, ALGARVE
Y ALENTEJO)**

Pablo Antonio Fernández Sánchez (dir.)



294218

Colección: Atelier Internacional

Director: Sixto Sánchez Lorenzo

Catedrático de Derecho internacional privado
de la Universidad de Granada

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2008 Pablo Antonio Fernández Sánchez, Rosa Giles Carnero, Pedro Ríos Calvo, Nuria Arenas Hidalgo, Rosario Domínguez Matés, José María Morales Arroyo, Concepción Mónica Montero Elena, Javier Barnes, Wladimir Brito, António Covas, Francisco Oda Ángel, Ana Salado Osuna.

© 2008 Atelier

Via Laietana 12, 08003 Barcelona
e-mail: atelier@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N. 13: 978-84-96758-40-7
Depósito legal: B. 10940-2008

Diseño y composición: *Addenda*, Pau Claris 92. 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión: Winihard Gràfics

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	15

PARTE I. ASPECTOS INTERNACIONALES GENERALES

CAPÍTULO I.	
LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL: ASPECTOS GENERALES Y TRATADO ESPECÍFICO	21
1. Introducción	21
2. Aspectos generales	23
3. Las obligaciones particulares de la cooperación	24
4. La aparición de un nuevo concepto de cooperación: la cooperación transfronteriza	26

CAPÍTULO II.	
LA OBLIGACIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES EN LAS ZONAS FRONTERIZAS	29
1. Introducción	29
2. Delimitación de la obligación de prevención del daño ambiental	31
3. Los problemas para la determinación de la vulneración de la obligación de prevención ambiental	34
4. Evaluación	35
5. Bibliografía citada	36

CAPÍTULO III.	
LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD. RELEVANCIA DE LA PROTECCIÓN CIVIL	37
1. Introducción	37
2. La cooperación policial transfronteriza en Europa	40
3. La cooperación policial transfronteriza entre España y Portugal	45

4. La protección civil y la seguridad	48
5. La protección civil en Europa	50
6. Cooperación en materia de protección civil entre España y Portugal	52
7. La protección civil en Andalucía	53
8. Posibilidades de cooperación transfronteriza entre Andalucía y las regiones del Alentejo y Algarve portugués en el ámbito de la seguridad y de la protección civil	54

PARTE II.

ASPECTOS EUROPEOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

CAPÍTULO IV.

ASPECTOS GENERALES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL MARCO

EUROPEO	61
1. Las obligaciones derivadas del Consejo de Europa	61
2. El plano bilateral entre España y Portugal en el marco europeo del Consejo de Europa	65
3. La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea	72
4. Los nuevos desafíos jurídicos de la cooperación transfronteriza en el marco europeo	75

CAPÍTULO V.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO POLÍTICA DERIVADA DE LA UNIÓN EUROPEA. SUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

1. Introducción. Significado de la cooperación transfronteriza territorial en el marco comunitario	77
2. La política regional comunitaria: la coordinación transfronteriza del desarrollo regional	80
2.1. La corrección comunitaria de los desequilibrios regionales en materia de desarrollo	81
2.2. La cooperación transfronteriza como acción específica de desarrollo regional	82
3. La política de cohesión económico y social: la creación de instrumentos dinamizadores de la cooperación transfronteriza. La Iniciativa Comunitaria Interreg	86
3.1. La cohesión económica y social como principio y objetivo comunitario	86
3.2. La Iniciativa INTERREG. Evolución y principios básicos	88

CAPÍTULO VI.

LOS GRANDES PROYECTOS EUROPEOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.

EL CONCEPTO DE «EUROREGIÓN»	97
1. Perspectivas de cooperación contemporáneas: las agrupaciones europeas de cooperación territorial en el marco del nuevo objetivo comunitario «Cooperación Territorial Europea»	97
1.1. Agrupaciones europeas de interés económico	99
1.2. Las agrupaciones europeas de cooperación territorial	101

2. La «agrupaciones transeuropeas de cooperación territorial». Un nuevo marco jurídico para las «euroregiones» en atención al tercer protocolo al Convenio Marco Europeo del Consejo de Europa ...	109
--	-----

CAPÍTULO VII.

ARQUITECTURA JURÍDICA PARA LA ADAPTACIÓN Y DESARROLLO FUTURO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y LAS REGIONES DEL ALGARVE Y DEL ALENTEJO

1. Introducción	119
2. El ámbito de aplicación del Tratado de Valencia de 2002	120
3. El instrumento jurídico por el que se materializa la cooperación transfronteriza: los convenios de cooperación	121
4. El aparato institucional que sirve a la cooperación transfronteriza: los organismos de cooperación transfronteriza	123
4.1. La creación de organismos de cooperación con personalidad jurídica	123
4.2. La creación de organismos de cooperación sin personalidad jurídica	124
4.3. La supervisión del Tratado: la Comisión hispano-portuguesa para la cooperación transfronteriza	125
4.4. La aplicación y adaptación a las previsiones del Tratado realizada hasta ahora por las entidades e instancias territoriales hispano-portuguesas: el ejemplo gallego y perspectivas para la comunidad autónoma de Andalucía y las regiones del Algarve y del Alentejo	126

PARTE III.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE PORTUGAL Y ANDALUCÍA

CAPÍTULO VIII.

LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO

1. Introducción	133
2. Los instrumentos de la cooperación	135
3. Los marcos constitucionales	138
3.1. El marco constitucional español	139
3.1.1. Territorio y relaciones internacionales	139
3.1.2. El bloque de la constitucionalidad para Andalucía	146
3.2. El marco constitucional portugués	148
4. Nota bibliográfica	151

CAPÍTULO IX.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS EN LAS REGIONES DEL ALGARVE Y ALENTEJO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA A NIVEL REGIONAL, LOCAL Y ASOCIATIVO

153	
1. Estructura administrativa portuguesa. estructura del gobierno local en Portugal	153

1.1. Atribuciones del gobierno local	154
1.2. Financiación del gobierno local	156
1.3. Organización municipal	156
1.4. Empresas municipales e intermunicipales	158
1.5. Síntesis de la estructura administrativa del poder local	159
1.5.1. Entidades locales	159
1.5.2. Asociación de entes locales	159
1.5.3. Entes representativos del poder local	160
1.5.4. Empresas locales	161
1.6. Comisiones de coordinación y desarrollo regional	161
1.6.1. Estructura orgánica	162
1.6.2. Organización y financiación de los servicios	163
1.7. Organización territorial de Portugal	163
1.7.1. Comisión de coordinación y desarrollo regional del Alentejo	165
1.7.2. Comisión de coordinación y desarrollo regional del Algarve	167
2. Estructura administrativa española. Estructura del gobierno local en España	168
2.1. Comunidades autónomas	171
2.2. Provincias	172
2.3. Municipios	173
2.4. Síntesis de la estructura administrativa del poder local. Comunidad autónoma de Andalucía	177
2.4.1. Entidades locales	177
2.4.2. Asociación de entes locales	178
2.4.3. Ente de cooperación	178
2.4.4. Empresas locales	178

CAPÍTULO X.

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

1. Introducción: el contexto de la cooperación administrativa	183
2. Las competencias administrativas en materia de cooperación transfronteriza, una competencia adjetiva que sigue a la principal	187
3. La cooperación transfronteriza a nivel local y regional, en particular, la evaluación ambiental estratégica como mecanismo de cooperación que incide transversalmente sobre todas las políticas públicas sectoriales con incidencia en la franja fronteriza	189

CAPÍTULO XI.

ENTES PÚBLICOS PORTUGUESES SUJEITOS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA:

NATUREZA E COMPETÊNCIA	197
1. Introdução	197
2. Níveis da cooperação transfronteiriça e competências das instâncias territoriais, sujeitos dessa cooperação	200
2.1. Determinação dos níveis da cooperação	200
2.2. Determinação das competências dos entes e autoridades territoriais sujeitos da cooperação transfronteiriça	202
2.2.1. Introdução	202

2.2.2. As competências dos organismos de cooperação criados pelas Comissões regionais de coordenação e de desenvolvimento regional, municípios, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais	205
2.3. As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais	205
2.4. A cooperação entre Algarve e Andalucía: entes com competência para criar organismos de cooperação	207
2.5. Regulamento do agrupamento europeu de cooperação territorial ou o fim da cooperação transfronteiriça nas fronteiras da União Europeia	207
3. Em conclusão	211

PARTE IV.

PRESUPUESTOS PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y ALGUNAS MATERIAS PRIORITARIAS

CAPÍTULO XII.

RELAÇÕES ECONOMICAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO SUDOESTE DA PENÍNSULA IBÉRICA

1. Introdução: a fronteira luso-espanhola no sudoeste da península	215
2. O quadro básico de referência das relações transfronteiriças	216
2.1. O quadro básico de referência	217
2.2. A economia das relações transfronteiriças	217
2.2.1. A macroeconomia dos dois países ibéricos	218
2.2.2. A mesoeconomia das relações transfronteiriças	221
2.3. O equívoco da cooperação transfronteiriça	224
3. Escala territorial e dinâmicas diferenciadas no sudeste peninsular	225
3.1. Escala, autonomia e projecção regional	226
3.2. O crescimento desequilibrado: entre o «stock» e o fluxo	227
3.3. A dinâmica económica e empresarial: a integração assimétrica	228
4. Uma estratégia para o sudoeste peninsular: da cooperação à globalização transfronteiriça	230
4.1. A divisão do trabalho interregional	231
4.2. A articulação territorial transfronteiriça	232
4.3. A projecção externa da base territorial transfronteiriça	234
5. Conclusão: consolidar uma base institucional para a cooperação transfronteiriça	235
6. Referências bibliográficas	236
7. Anexos	237

CAPÍTULO XIII.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SOCIEDAD CIVIL

1. Introducción	241
2. Descripción teórica de las relaciones de vecindad y la interacción transfronteriza	243
2.1. Las sociedades civiles transfronterizas	245
3. Análisis del escenario transfronterizo	249
3.1. Modelo de desarrollo asimétrico	249

3.2. Intensa dinámica poblacional	251
4. Construcción social de la identidad de la sociedad de frontera	253
5. Beneficios para la sociedad civil de la cooperación transfronteriza luso-española	260

CAPÍTULO XIV.

LA ASISTENCIA SANITARIA TRANSFRONTERIZA: ANDALUCÍA-ALGARVE-ALENTEJO	263
1. Introducción	263
Marco jurídico general	264
2.1. Tratado multilateral	264
2.2. Tratados bilaterales	264
2.3. Acuerdos entre Andalucía-Algarve-Alentejo	266
3. Normativa comunitaria sobre asistencia sanitaria	267
3.1. Cuestiones relacionadas con la salud en general	267
3.2. La asistencia sanitaria en particular	271
4. INTERREG	272
5. Asistencia sanitaria transfronteriza en el contexto de la UE	276
5.1. Normativa comunitaria	276
5.2. Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo	277
5.3. La actuación de la Comisión	279
5.4. Cuestionario de la Comisión y respuesta de la Consejería de Salud de Andalucía	282
5.5. Puesta en práctica por la Junta de Andalucía	285
6. Conclusión	287

CAPÍTULO XV.

LA COOPERACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO	289
1. Introducción	289
2. Marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo	292
3. El Tratado bilateral hispano-luso sobre cooperación transfronteriza y su aplicación a la cooperación ambiental	296
4. La cooperación transfronteriza territorial como instrumento de promoción del desarrollo sostenible	301
5. Evaluación	303
6. Consideraciones finales	304
7. Bibliografía citada	305

CONCLUSIONES-RESUMEN	307
----------------------------	-----

RELACIÓN DE AUTORES	327
---------------------------	-----

PRÓLOGO

Las relaciones entre España y Portugal se desarrollan actualmente en un marco difícil de imaginar hace sólo unos años. La situación actual permite que las administraciones públicas, las entidades privadas y los particulares puedan estrechar lazos y emprender iniciativas de colaboración en un clima de mutuo respeto, entendimiento y naturalidad.

La Junta de Andalucía, tras años de relaciones fronterizas con sus vecinos portugueses, ha observado que uno de los principales obstáculos en el día a día de estas relaciones viene dado por la asimetría de estructuras políticas, administrativas, institucionales y asociativas entre España y Portugal, lo que provoca en muchos casos, una difícil interlocución motivada por las diferencias competenciales existentes entre las administraciones regionales y locales de cada país.

Esta disparidad de estructuras administrativas tiene su origen en unos sistemas políticos y en unas tradiciones jurídicas diferentes. En España, las Comunidades Autónomas poseen un gran poder político, con amplísimas competencias legislativas y autonomía presupuestaria, mientras que en Portugal se ha optado por un sistema en el que el grado de descentralización es menor. Asimismo, existen divergencias en la organización del poder local de ambos países, ostentando las Cámaras Municipales portuguesas un mayor grado de autonomía que los Ayuntamientos españoles.

En cualquier caso, estas diferencias deben abordarse con la más absoluta naturalidad y tratar de superarlas a través del conocimiento mutuo.

La Junta de Andalucía, a través de este estudio, pretende promover entre los agentes que trabajan en el territorio fronterizo y los ciudadanos en general, el conocimiento y la comprensión sobre la organización administrativa del país vecino como parte de su propia realidad nacional.

Igualmente y partiendo de un absoluto respeto, el presente estudio sienta las bases para la búsqueda de nuevas fórmulas de colaboración y entendimiento entre todas las Administraciones públicas españolas y portuguesas.

Pedro Moya Milanés
Secretario General de Acción Exterior
de la Junta de Andalucía

y el Consejo, que tendría como eje la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT).⁴⁹ Su objetivo sería

«facilitar y promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre los Estados miembros y entre las entidades regionales y locales. Con ese objetivo, se les podrá confiar la ejecución de programas cofinanciados por la Comunidad o cualquier otra medida que, contando o no con la ayuda financiera de aquélla, se destine a la cooperación transfronteriza».⁵⁰

La Comisión Europea presentó ya esta propuesta el día 14 de julio de 2004 porque es consciente de las dificultades que tienen tanto los Estados Miembros, como las Regiones y Entidades Locales para la gestión de las actividades de la cooperación transfronteriza.

Ahora bien, no se estaba pensando en un órgano comunitario central. Se estaba pensando en Agrupaciones regionales, de carácter autónomo o que permitan encargar a uno de los miembros de la misma, que podría ser un Región, ente local o territorial, etc., que se responsabilice de la gestión. Todo se haría mediante un Convenio, que quedaría sometido al Derecho Comunitario.

Se estaba pensando que estén en funcionamiento el 1 de enero de 2007. Finalmente, el 5 de julio de 2006, se adoptó el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial.⁵¹ Como puede verse se adopta, incluso, otra denominación para estas agrupaciones, pero que suponen un instrumento jurídico de primera magnitud para abordar problemas comunes en el marco de la cooperación transfronteriza.

Este Reglamento las dota de personalidad jurídica y le otorga capacidad para actuar en derecho. Por tanto, como instrumento a desarrollar, requerirá de un análisis separado, donde puedan establecerse sus perspectivas de futuro. Ello se hará en un capítulo aparte.

49. Sobre esta figura jurídica, véase: LUACES FERNÁNDEZ, José Ignacio: *La Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza y las implicaciones del nuevo instrumento jurídico. ¿Bases para una integración efectiva?*, en *Unión Europea Aranzadi*, n° 12, 2005.

50. <http://www.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/g24235.htm>

51. DOCE L/210/, de 31 de julio de 2006, pp. 19 y ss.

Capítulo V

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA COMO POLÍTICA DERIVADA DE LA UNIÓN EUROPEA. SUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Nuria Arenas Hidalgo

1. INTRODUCCIÓN. SIGNIFICADO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA TERRITORIAL EN EL MARCO COMUNITARIO

Como se ha podido comprobar en el apartado anterior, la cooperación transfronteriza tiende a ocupar un lugar cada vez más destacado en el ámbito general del Derecho internacional, en tanto que fórmula al servicio de la consecución del objetivo de desarrollo integral y armónico de las distintas colectividades humanas. Importante desafío que ha ido adquiriendo relevante protagonismo en los últimos años en el medio social internacional, y más aún si cabe, en un medio como el europeo comprometido con el progreso económico y social de sus pueblos, eliminadas las barreras que dividen a Europa.

El proceso de integración comunitario, con la consabida supresión de las fronteras interiores y las inercias resultantes de la instauración de un Mercado interior único, ha puesto de manifiesto, de forma más evidente, las importantes desigualdades regionales de una Europa en común. Es más, dicha integración ha tenido un efecto sumamente negativo en aquellas zonas de desarrollo más atrasado, habida cuenta que eliminadas las barreras administrativas y al amparo de la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, den-

tro de la filosofía de libre competencia que inspira a la Comunidad, el desarrollo económico tiende a polarizarse en aquellas áreas que ofrecen mayores expectativas de rendimiento, es decir, en las que tienen un mayor desarrollo previo.¹ En este contexto, las áreas fronterizas, espacios con tendencia al aislamiento y escasamente vertebrados en lo económico, se ven especialmente afectadas. Dicho agravio comparativo sólo puede superarse a través de adecuados mecanismos que atenúen o flexibilicen el rigor y las dificultades que el «hecho fronterizo» provoca en sí mismo. En definitiva, se aprecia la necesidad de una decidida intervención pública, alentadora de estrategias de cooperación interregional, con objeto de crear las sinergias que contrarresten las tendencias del mercado. En caso contrario, las diferencias de desarrollo entre estas zonas acabarían repercutiendo severamente sobre el desarrollo del proyecto comunitario.²

En consecuencia, la cooperación transfronteriza como instrumento para procurar el desarrollo integral y armónico de las regiones fronterizas es un asunto que ha ido ocupando progresivamente la atención de la Comunidad Europea, en plena consonancia con sus objetivos de integración. Desde unos primeros momentos, en los que este tema pasa prácticamente desapercibido para las instituciones comunitarias, se llega a una nueva etapa —sobre todo tras la puesta en marcha de la Política Regional de 1975—, en la cual dicho fenómeno iría poco a poco centrando el interés comunitario, dando lugar a la adopción de una serie de instrumentos favorecedores de dicha cooperación, así como la puesta en marcha de una serie de iniciativas y acciones en este terreno. Se trataba de asumir, en definitiva, que el carácter especial de los problemas que se presentan en las zonas fronterizas no puede ser resuelto unilateralmente por cada Estado vecino sino que exigen la cooperación de los Estados limítrofes para abordar su tratamiento y resolución, en la medida que repercuten más allá de la línea fronteriza.

La cooperación regional transfronteriza forma parte de una estrategia encaminada a que las regiones periféricas y/o con menor nivel de desarrollo relativo puedan alcanzar un nivel suficiente de competitividad. Y ello permitiendo a los ciudadanos de las zonas fronterizas realizar planificaciones de áreas competenciales propias de gran interés para ambos lados: una ordenación más eficiente del territorio, una planificación de los servicios públicos más racional, un enfoque de los recursos medioambientales más amplio, la explotación racional del turismo en espacios naturales poco alterados, etc. Se trata, en definitiva, de reforzar la coherencia del proyecto de mercado interior y la cohesión económica y social, dos de los objetivos prioritarios de la Unión Euro-

1. Vid. NEVADO MORENO, P.T. «La Iniciativa Comunitaria sobre desarrollo fronterizo y cooperación transfronteriza. El supuesto específico de las regiones fronterizas de España y Portugal», *Noticias de la Unión Europea*, 137, 1996, p. 19.

2. RODRÍGUEZ ORTIZ, F. «Cooperación regional transfronteriza, cohesión económica y social y eुरorregión atlántica: Euskadi-Navarra-Aquitania», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 26, 2002, pp. 157-176.

pea, en una perfecta aplicación del principio de subsidiariedad del Tratado de Maastricht.³

Los artículos 158-161 del Tratado CE instituyen las políticas estructurales, regionales y de cohesión, políticas que constituyen un elemento fundamental en la UE al dotar a la organización de un componente «solidario» que impulsa la cohesión económica y social necesaria para una verdadera integración.⁴ En este ámbito, se presta mayor interés a las zonas fronterizas por estar más aisladas que el resto de las regiones de la UE. Por ello y con la intención de reforzar la cohesión económica y social, la Unión Europea fomenta el desarrollo equilibrado de su territorio a través de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

La regulación en Derecho comunitario de la cooperación transfronteriza se analizará a la luz de las políticas en cuyo seno y con cuyo impulso se ha ido desarrollando dicho fenómeno desde las primeras iniciativas meramente coordinadoras hasta la consecución hoy día de un auténtico «objetivo comunitario». No obstante y sin desdeñar sus importantes logros, se ha de avanzar que aún no se ha diseñado una verdadera «Política de Cooperación Transfronteriza». Todavía hoy siguen existiendo fuertes disparidades: las diez regiones más dinámicas tienen un producto interior bruto (PIB) casi tres veces superior al de las diez regiones menos desarrolladas. La política regional de la Unión sigue siendo necesaria para favorecer un desarrollo armonioso del espacio comunitario. Su acción debe permitir a todas las regiones europeas sacar plenamente partido de las oportunidades del mercado único y contribuir al éxito de la unión económica y monetaria (UEM). A la vista del éxito de la iniciativa INTERREG, parecía abrirse a nivel comunitario la posibilidad del nacimiento y progresiva configuración de una verdadera Política de Cooperación transfronteriza en la Unión Europea, sin embargo, a la luz del tratamiento de dicha materia en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, queda un largo camino por recorrer para llegar a este destino.⁵

En el primer apartado, se analizarán los orígenes de la regulación comuni-

3. FERNÁNDEZ MANJÓN, D. «El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa», en Fundación CIDOB, mayo 2005.

4. HEREDERO DE PABLOS, M.L.; OLMEDILLAS BLANCO, B.: «La Política estructural comunitaria y la Iniciativa INTERREG en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea», *Revista de Economía Mundial*, 5, 2002, p. 96.

5. La inclusión «indirecta» de la cooperación transfronteriza en los artículos I-3 y III-220 del nuevo Tratado, dentro del tema más amplio de la cohesión y, más particularmente, del tema de la cohesión territorial, puede parecer un tanto forzada, pero no es posible olvidar el contexto mismo de los trabajos y las negociaciones dentro de la Convención Europea, y sobre todo, el hecho de que la cuestión regional no resultó un asunto prioritario ni en los trabajos de este órgano, ni posteriormente en los de la Conferencia Intergubernamental. Para un análisis más pormenorizado de las disposiciones del Tratado constitucional, véase: ARENAS MEZA, M.A. «La cooperación transfronteriza en el ámbito de la Unión Europea tras la adopción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, pp. 179-197.

taria de la cooperación transfronteriza con motivo de la instauración de la Política Regional. En estos primeros momentos, se trata de una tímida aproximación a un fenómeno que se concibe más que como «cooperación integrada» como un medio para la «coordinación transfronteriza» del desarrollo regional que se había puesto en marcha.

La segunda fase se corresponde con la concreción del marco jurídico de la Política de Cohesión económico y social, medio en el cual se empiezan a adoptar auténticos instrumentos dinamizadores de la cooperación transfronteriza, si bien se trata, particularmente, de incentivos económicos desprovistos del adecuado marco estructural. La primera regulación conjunta que aprueban las instituciones comunitarias en relación con los instrumentos financieros destinados a luchar contra las disparidades regionales ya es sensible a las desventajas que sufren las regiones fronterizas, y así ha seguido sucediendo en las otras dos reformas que han tenido lugar desde entonces. Nos referimos a las llamadas «iniciativas comunitarias» (IC) en las que se ha tendido a contemplar la cooperación transfronteriza a través de INTERREG.

Por último, se analizarán las perspectivas contemporáneas de la cooperación transfronteriza comunitaria. Con la reciente aprobación del Reglamento CE nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006,⁶ nos hallamos inmersos en la construcción, por primera vez por parte de las Instituciones, de estructuras de cooperación, llamadas «Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial» (AECT), aspecto más sustantivo de la cooperación transfronteriza que supera la aproximación meramente financiera.

Como se tendrá la oportunidad de comprobar en las páginas que siguen, la cooperación transfronteriza ha devenido una pieza fundamental en el proceso de integración europea y, de forma particular, como instrumento indispensable para alcanzar el desarrollo armonioso del conjunto de la Unión y el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial.

2. LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA: LA COORDINACIÓN TRANSFRONTERIZA DEL DESARROLLO REGIONAL

La política regional, desarrollada desde comienzos de los años setenta, es el marco en el que la Comunidad Europea ha mostrado su interés por el desarrollo de las regiones fronterizas, y será de la mano de este objetivo como la cooperación transfronteriza se incluya entre las prioridades comunitarias para la consecución de este fin, primero como «acción específica de desarrollo regional», para pasar, a posteriori, a formar parte de la dimensión comunitaria de la Política Regional.

6. Reglamento CE nº 1082/2006 del Parlamento y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial. DOUE L 210, 31.07.2006.

2.1. La corrección comunitaria de los desequilibrios regionales en materia de desarrollo

En los comienzos del proceso de integración, el interés comunitario por la cooperación transfronteriza, y por la cuestión regional en general, resulta prácticamente inexistente en la medida que, como es sabido, el tratado constitutivo de la CEE no contiene ningún tratamiento sistemático del tema de la «política regional», limitándose a efectuar una referencia genérica a las regiones en aquellas disposiciones que establecen los objetivos generales de la política económica comunitaria. En realidad, los desequilibrios regionales no resultaban muy acusados entre los primeros socios por lo que la política estructural no se asumió como una finalidad prioritaria.⁷

El Preámbulo del TCEE dispone la intención de reforzar la unidad de sus economías (de los Estados miembros) y asegurar su desarrollo armonioso reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas.

La idea de crear un Fondo con finalidad regional «para el desarrollo de las regiones menos favorecidas» fue expuesta ya en la Conferencia de Mesina de 1956 y en los informes preparatorios de los Tratados de Roma, en los cuales, hubo alusiones a una «política regional», si bien ningún Tratado hizo referencia explícita a dicha materia.

En 1959, el Parlamento Europeo propuso la creación de un comité consultivo para la economía regional y en 1960, constituye la Comisión Motte, con idéntica finalidad. En 1961, la Comisión reunió en Bruselas la primera conferencia sobre economías regionales. Esta será la base para que, tanto la Comisión como los expertos nacionales, continúen este trabajo. Sus conclusiones servirán para que la Comisión redacte la *Primera Comunicación sobre Política Regional en la CEE* que será presentada al Consejo el 11 de mayo de 1965. En ella se señala la existencia de regiones desfavorecidas, a las que denominaba «regiones-problema», entre las que incluye, algunos años después, a ciertas zonas fronterizas en las que la existencia de una frontera entre dos o más Estados suponía una barrera artificial que imposibilitaba el desarrollo de una unidad geográfica que se extendía a ambos lados de la misma.⁸

En 1967, el Consejo aprueba el «Programa económico a medio plazo» elaborado por la Comisión. Este Programa dedica un capítulo a los aspectos más prioritarios, siendo uno de ellos el de conseguir que todas las regiones tengan condiciones similares, así como la necesidad de crear fondos comunes para mejorar la infraestructura de las regiones con dificultades. El primer paso institucional se dará con motivo de la firma de Tratado de Fusión de ejecutivos

7. HEREDERO DE PABLOS, M.I.; OLMEDILLAS BLANCO, B.: «La Política estructural comunitaria y la Iniciativa INTERREG en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea», *Revista de Economía Mundial*, 5, 2002, p. 96.

8. «La Communauté européenne et ses régions », *Documentation Européenne*, 1977/4, p. 13.



en Bruselas en 1968, ya que en virtud de este Tratado se creó la Dirección General (D.G.) XVI, encargada de la política regional, comenzando así el reconocimiento de la realidad regional.

El 17 de octubre de 1969, la Comisión vuelve a hacer una propuesta de decisión al Consejo, basada en el artículo 235 TCEE, relativa a la organización de los medios de acción de la Comunidad en materia de desarrollo regional. Esta proposición recogía cuatro grandes líneas de actuación: acciones especiales para las regiones más débiles (las fronterizas o las que tenían paro estructural); la creación de un comité permanente de desarrollo regional; la necesidad de dotar a la Comunidad de un órgano financiero especializado en política regional; y la necesidad de crear un sistema de información de inversiones.⁹

En el Consejo Europeo de París del 19 al 21 de octubre de 1972 se sentarán las bases sobre las que posteriormente se desarrollará la Política Regional comunitaria, ya que esta cumbre pide expresamente a la Comisión que haga un inventario de los problemas regionales de los nueve, y que le someta proposiciones para la creación de un fondo de desarrollo regional, antes de finales de 1973. Dicho informe es presentado por la Comisión el 3 de mayo de 1973 y la propuesta de Reglamento, creando el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se dispone el 31 de julio de 1973.

Con la adopción por el Consejo del Reglamento nº 724/75 de 18 de marzo de 1975, de conformidad con el artículo 235 del TCEE, da comienzo a la Política Regional comunitaria en el Derecho derivado caracterizada por tres principios básicos. En primer lugar, se trata de una política de coordinación. La Política regional comunitaria se articulará, por un lado, coordinando las distintas políticas regionales de los Estados miembros. En segundo lugar, pretende ser una política transversal, al introducir el aspecto regional en el resto de las políticas comunitarias. Y por último, es una política basada en incentivos financieros que articulen las acciones de desarrollo en las regiones menos favorecidas. El FEDER nace, precisamente, con el objetivo prioritario de reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de aquellas menos favorecidas.

2.2. La cooperación transfronteriza como acción específica de desarrollo regional

No es hasta la segunda fase operativa del FEDER (1979-1984) y, de forma especial, con la *Recomendación de la Comisión 81/879/CEE de 9 de octubre de 1981 sobre la cooperación transfronteriza en materia de desarrollo regional* cuando surge el interés comunitario por la cooperación transfronteriza. Dicho instrumento comienza a considerarse una «acción comunitaria específica de

9. ASTOLA MADARIAGA, J. Poder Regional de la Unión Europea, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 190-191.

desarrollo regional», de carácter prioritario con objeto de acogerse a los Fondos FEDER.¹⁰ En realidad, recogía la experiencia acumulada la década anterior por el Consejo de Europa, gracias a cuya labor, la cooperación transfronteriza ya había alcanzado un nivel considerable en algunas regiones europeas, incluso antes de la adopción del Convenio Marco de 1980 (recuérdese que a lo largo de los años setenta se crearon las comunidades de trabajo alpinas ARGE, ALP, ARGE ADRIA, etc. así como un buen número de euroregiones en la frontera entre Holanda y Alemania o Alemania y Francia Euroregio, Euroregio Rin-Waal, Euroregio Rin-Mosa, Región Ems-Dollart, Futuro Sarre-Mosela, etc o entre los países escandinavos, como entre otros, el Consejo Oresund, el de Nordkalotten o el de Kvarken).¹¹ Las actuaciones transfronterizas fueron consideradas por la Comunidad a partir, fundamentalmente, de la experiencia conocida como *Ems-Dollar*, programa de cooperación transfronteriza establecido en común por el Reino de los Países Bajos y la República Federal de Alemania; primordial colaboración fronteriza que, a la vista de los buenos resultados, sienta las bases de la Recomendación de la Comisión de fecha 9 de octubre de 1981.¹²

En este contexto de progresivo afianzamiento de las medidas comunitarias a favor del desarrollo de las regiones transfronterizas, trasciende de un modo especial el *Reglamento CEE 1787/84* vigente hasta diciembre de 1988. Este Reglamento aborda el tema de la cooperación transfronteriza desde un doble aspecto: por una parte, recoge las disposiciones de la Recomendación de 1981 al disponer que los Estados miembros interesados procurarán garantizar, en el marco de sus relaciones bilaterales, una coordinación transfronteriza de desarrollo regional por los medios y en los niveles que, de común acuerdo, consideren adecuados en este contexto, se favorece la cooperación transfronteriza entre los órganos regionales y locales correspondientes (art. 1.3); y de otro lado, se indica que en la apreciación de los programas comunitarios de desarrollo regional, la Comisión Europea debe tener en cuenta sobre todo «el carácter fronterizo» de las zonas y regiones implicadas. El Reglamento CEE 1787/84 (vigente hasta diciembre de 1988) afirmaba que:

«en lo que respecta a las regiones fronterizas en el interior de la Comunidad, los Estados miembros interesados procurarán garantizar, en el marco de sus relaciones bilaterales, una coordinación transfronteriza del desarrollo regional por los medios y en los niveles que, de común acuerdo, consideren adecuados y en este contexto, favorecer la cooperación entre los órganos regionales y locales correspondientes» (art. 1.3).

10. ASTOLA MADARIAGA, J. Poder Regional de la Unión Europea, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 194-195.

11. HERRERO DE LA FUENTE, A.A. «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 13.

12. DOCE, nº L 321 de 10.XI.1981.

Esta regulación parte básicamente de sustituir un atomizado conjunto de proyectos individuales por una intervención dirigida a objetivos prioritarios en cada región cuya identificación sería el resultado de una colaboración de la Comunidad con el Estado miembro en cuestión.¹³

A la adopción de esta actitud no fue ajeno el Parlamento Europeo que, en *Resolución adoptada el 13 de abril de 1984*, tras constatar el escaso desarrollo económico de algunas regiones fronterizas como consecuencia precisamente de su carácter fronterizo y de la disparidad de las disposiciones administrativas, económicas y fiscales vigentes a un lado y otro de la frontera, invitó a la Comisión a elaborar directivas que obligaran a los Estados a tomar las disposiciones necesarias para el intercambio de informaciones y la organización de consultas recíprocas que favorecieran la cooperación en sectores tales como la planificación regional, la ordenación del territorio, la protección del medio ambiente, la asistencia en caso de calamidades, el aprovisionamiento de agua y energía, la eliminación de residuos o el turismo entre otros.¹⁴

Otra importante iniciativa comunitaria destinada a favorecer el desarrollo de las regiones fronterizas y a potenciar la cooperación transfronteriza entre ellas, se encuentra en la *Resolución sobre el Reforzamiento de la Cooperación Transfronteriza*, adoptada por el Parlamento Europeo, el 13 de abril de 1984.¹⁵ El avance respecto a la Recomendación de 1981 reside en la intención de subrayar la necesidad de mayor implicación por parte de las Instituciones comunitarias en la materia, como contrapunto a la anterior perspectiva de exclusividad estatal. Así, «insiste en el hecho de que todos los problemas de carácter fronterizo son competencia de la Comunidad Europea».

De este modo, comienza lentamente a tomar forma la idea que cristalizaría luego, de que la Política Regional comunitaria no podía seguir siendo subsidiaria de la de cada Estado miembro. Se pasa así de la coordinación de las políticas regionales de los Estados, a las orientaciones y prioridades de una «dimensión comunitaria de la Política Regional». Asimismo, esta Resolución del Parlamento Europeo resulta importante en la medida en que por primera vez se reconoce el potencial papel que pueden cumplir, en el marco de las competencias que tienen atribuidas, las colectividades y autoridades locales y regionales afectadas por el hecho fronterizo, en el impulso de las distintas iniciativas de cooperación transfronteriza, puesto que son ellas las que mejor conocen su situación sobre el terreno, si bien no disponen de los medios jurídicos suficientes para establecer la coordinación administrativa que les permita regular

13. PELAEZ MARÓN, J.M. «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», *La cooperación transfronteriza en 2001* (Alberto Herrero de la Fuente, ed.), Tecnos, 2002, p. 124.

14. HERRERO DE LA FUENTE, A.A. «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 16.

15. JOCE, nº C 127, de 14.05.1984.

los problemas transfronterizos que caen dentro de sus competencias.¹⁶ Con la *Carta Comunitaria de Regionalización* adoptada por el Parlamento Europeo en 1988 y el reconocimiento de la autonomía de las colectividades regionales se garantizaba su participación directa en la cooperación transfronteriza. Se produce así un importante cambio en el enfoque de la CE en el tema de cooperación transfronteriza, puesto que ya claramente reconcede un papel protagonista a dichas colectividades, junto con los Estados miembros, en la promoción de esa cooperación.

El artículo 23 de la Carta dispone:

«1. Los Estados miembros de la CE y sus Regiones promoverán la cooperación transfronteriza a todos sus niveles, y sobre todo a escala inter-regional, dentro del espíritu de las directrices de las instituciones comunitarias.

2. Esta cooperación se reflejará especialmente en la coordinación de los Programas de Desarrollo Regional y de los programas de acción de las regiones limítrofes, así como en el establecimiento en común de programas transfronterizos para las zonas más próximas de las fronteras. En el estudio, programación y financiación de estas acciones, los Estados y las Regiones llevarán a cabo una utilización intensiva de las posibilidades ofertadas por los Fondos Estructurales Comunitarios.

3. Respetando el reparto competencial interno, los Estados se comprometen a permitir e impulsar la Cooperación Transfronteriza entre autoridades regionales de diferentes Estados miembros en las materias de las competencias de éstas, entendiendo su naturaleza como relaciones de vecindad y no como relaciones exteriores».

Visto lo anterior, ha podido afirmarse que la cooperación transfronteriza ha sido el «pariente pobre» de las intervenciones regionales comunitarias en los prolegómenos de la Política Regional. Realmente, hasta 1987-88, coincidiendo con el AUE (aunque no recoge de forma específica la problemática de las regiones fronterizas), las declaraciones que se hacen a la cooperación regional transfronteriza no dejan de ser genéricas.¹⁷

A partir del Tratado de Maastricht, la UE ha concedido mayor relieve al fomento de la cooperación transfronteriza. Este interés se ha traducido en el desarrollo de algunas políticas claves al respecto, como la de administración del territorio, la de los transportes y, por supuesto, la Política Regional. En el marco de esta última política, es donde mejor puede constatararse el interés de la Comunidad por el incremento de la cooperación entre regiones fronterizas. La nueva regulación del FEDER, introducida por el Reglamento marco de 24

16. ARENAS MEZA, M.A. «La cooperación transfronteriza en el ámbito de la Unión Europea tras la adopción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 185.

17. RODRÍGUEZ ORTIZ, F. «Cooperación regional transfronteriza, cohesión económica y social y eुरorregión atlántica: Euskadi-Navarra-Aquitania», *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 26, 2002, p. 165.

de junio de 1988 y del Reglamento de 19 de diciembre del mismo año¹⁸ han incentivado la cooperación transfronteriza, sobre todo a través del establecimiento de determinadas iniciativas de carácter regional dirigidas a espacios fronterizos, como lo ha sido básicamente la iniciativa comunitaria sobre zonas fronterizas INTERREG¹⁹ que ha venido a establecer un nuevo marco comunitario en la materia y de la que se han puesto en práctica tres versiones.

La cooperación transfronteriza es concebida como un importante instrumento para dar operatividad a los programas que nacen a iniciativa de las instancias comunitarias tras un diálogo con los Estados miembros implicados, y más concretamente, de la Comisión Europea, la que queda encargada de fijar sus objetivos específicos, la definición del territorio de su aplicación, las modalidades de intervención y el nivel de participación financiera de la Comunidad. La operatividad de estos Programas, es un asunto que queda en manos de los Estados miembros interesados, los cuales de común acuerdo deberán coordinarse entre sí en orden a articular planes comunes conectados con la puesta en marcha de relaciones de cooperación transfronteriza. Se contempla, en este sentido, la posibilidad de que dichos planes sean conducidos directamente por las propias colectividades locales y regionales fronterizas.

3. LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICO Y SOCIAL: LA CREACIÓN DE INSTRUMENTOS DINAMIZADORES DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. LA INICIATIVA COMUNITARIA INTERREG

3.1. La cohesión económica y social como principio y objetivo comunitario

En virtud 130 A del Acta Única Europea:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas».

Con esta disposición se introduce, como uno de los principios básicos de la Comunidad, el concepto de «cohesión económica y social» de capital importancia del punto de vista de la Política Regional. En realidad, se puede afirmar que, por primera vez, se formaliza en el Derecho originario la política regional que, hasta el momento, sólo existía en el Derecho derivado, al tiempo que

18. R. CEE nº 2052/88 y 4253/88, respectivamente.

19. DOCE, nº 215, de 3 de agosto de 1990.

implica un nuevo ciclo en la concepción de la política regional comunitaria, ya que todos los Fondos Europeos van a tener un carácter regional.

Efectivamente, el artículo 8 A del AUE dispone la consecución de un mercado interior, concebido como un espacio sin fronteras interiores. Se planteará entonces la disfunción y los perjuicios producidos por un espacio en el que las fronteras económicas desaparezcan, subsistiendo sin embargo, las fronteras administrativas y políticas. Para paliar tales efectos perjudiciales, la desaparición de las fronteras económicas debe acompañarse, si no de una desaparición, sí por lo menos de una aminoración de los efectos perniciosos de las fronteras físicas. Se trata de desigualdades o desequilibrios entre los diferentes territorios de la Comunidad Europea, fundamentalmente derivados, entre otros factores, del funcionamiento del sistema económico de la Comunidad.²⁰ Estas disparidades se manifiestan de forma más ostensible en aquellos espacios de carácter fronterizo. Y naturalmente, el medio más adecuado para ello reside en el desarrollo de la cooperación transfronteriza. En cualquier caso, y sorprendentemente, hay que deplorar el hecho de que las disposiciones relativas a la cohesión económica y social, no aparezca la cooperación transfronteriza; si bien, la reforma de los fondos estructurales que el AUE origina, son claramente favorecedores de esta cooperación.

El AUE significó un punto de inflexión en la política regional comunitaria al provocar la reforma de los Fondos Estructurales, reforma que marcó todo un hito en el proceso de integración al delimitar las zonas subvencionables a través de objetivos que han seguido vigentes hasta ahora.

En este sentido, la Cohesión Económica y Social se ha articulado en el Tratado de la UE como un verdadero principio y objetivo de la Comunidad Europea, tal y como se desprende de sus artículos 2 y 3 concretados en el Título XIV. En virtud de estas disposiciones, la Comunidad tendrá, entre otras misiones, la de

«promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social (...), la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros».

Más concretamente, el título XVII (artículos 158 a 162) titulado «Cohesión económica y social» estipula que «la Comunidad se propondrá, en particular,

20. El proceso de integración económica (unión aduanera, coordinación económica, etc.) realizado en el seno de la Comunidad ha repercutido con desigual resultado en las diferentes regiones de los Estados miembros. Es más, dicha integración ha tenido un efecto sumamente negativo en aquellas zonas de desarrollo más atrasado, habida cuenta que eliminadas las barreras administrativas y al amparo de la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales dentro de la filosofía de libre competencia que inspira a la Comunidad, el desarrollo económico se polariza en aquellas áreas que ofrecían mayores expectativas de rendimiento, es decir, a las que tuvieran un mayor desarrollo previo. Vid. NEVADO MORENO, P.T. «La Iniciativa Comunitaria sobre desarrollo fronterizo y cooperación transfronteriza. El supuesto específico de las regiones fronterizas de España y Portugal», *Noticias de la Unión Europea*, 137, 1996, p. 19.

reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».²¹ Principio que se consagra recientemente en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.²²

La respuesta de la Comunidad a objeto de dotar con un contenido real a los referidos principios de solidaridad y de cohesión ha sido la elaboración de una serie de políticas de carácter regional hoy política de cohesión económica y social en las que va a cristalizar toda la acción estructural comunitaria en la corrección de desigualdades, marco en el que habrá de ubicar la iniciativa comunitaria INTERREG.

3.2. La Iniciativa INTERREG. Evolución y principios básicos

En realidad, dos son las iniciativas económicas y financieras con las que la CE trata de promover la cooperación transfronteriza: FEDER y, especialmente, INTERREG.

En el marco de sus misiones y por iniciativa de la Comisión, el FEDER contribuye al mantenimiento de estudios a iniciativa de la Comisión y experiencias-piloto concernientes al desarrollo regional a nivel comunitario, en particular cuando se trata de regiones fronterizas de Estados miembros.²³ Los estudios

21. La Unión Europea concede ayuda financiera, a través de cuatro Fondos Estructurales, para programas plurianuales de desarrollo regional, negociados entre las regiones, los Estados miembros y la Comisión, y para iniciativas y actuaciones comunitarias específicas. Estos Fondos son los siguientes: 1. el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que financia infraestructuras, inversiones productivas para crear empleo, proyectos de desarrollo local y ayudas a las PYME; 2. el Fondo Social Europeo (FSE), que favorece la adaptación de la población activa a los cambios del mercado laboral así como la inserción profesional de los parados y de los grupos desfavorecidos, fundamentalmente mediante la financiación de acciones de formación y de sistemas de ayuda para la contratación; 3. el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA – Sección Orientación), que financia acciones de desarrollo rural y de ayuda a los agricultores, principalmente en las regiones menos desarrolladas pero también en el marco de la política agrícola común (PAC) en el resto de la Unión; 4. el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), que financia la reforma estructural del sector de la pesca. Además, un fondo especial de solidaridad, el Fondo de Cohesión, tiene como finalidad financiar proyectos relacionados con el medio ambiente y con la mejora de las redes de transporte en los Estados miembros de la Unión cuyo PIB es inferior al 90% de la media europea.

22. La Constitución Europea, por su parte, aludiendo a los grandes objetivos de la Unión indica que «la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros» (Constitución, art. 1-3).

23. Artículo 10 del Reglamento de aplicación nº 4254/88 de 19 de diciembre. DOCE nº L 314 de 31-XII-1988.

deben partir de la consideración de que las zonas afectadas constituyen una unidad territorial aunque estén separadas por una frontera. Estos proyectos-piloto de cooperación transfronteriza susceptibles de cofinanciación comunitaria, podrán referirse tanto a infraestructuras de comunicación como a iniciativas para desarrollo endógeno de la Región, protección de la naturaleza o la movilidad transfronteriza del empleo.

La iniciativa INTERREG «se inscribe en el marco de los objetivos de cohesión económica y social previsto por el Acta Única y la reforma de los Fondos Estructurales» y «tiene por objetivo intensificar la cooperación transnacional en las fronteras interiores y exteriores de la Comunidad».²⁴ Se creó con la finalidad de promover específicamente el desarrollo de las zonas fronterizas tras comprobar que se trataba de espacios mal dotados de infraestructuras, con pocos recursos y con dificultades para conectar entre sí como consecuencia de las diferencias de carácter cultural y de la existencia de distintos regímenes administrativos, económicos y financieros que no facilitaban la cooperación. Se trataba de preparar a las regiones para la entrada en el Mercado Único. La IC INTERREG ofrecía apoyo financiero en el nivel NUTS III dentro de las zonas incluidas en los objetivos 1, 2 y 5b.

En concreto, persigue ayudar a las zonas fronterizas exteriores e interiores de la Comunidad a superar los problemas de desarrollo; fomentar la creación y el desarrollo de redes de cooperación entre fronteras interiores; contribuir a que las zonas fronterizas exteriores se adapten a su nueva función de zonas fronterizas de un mercado único integrado; aprovechar las nuevas oportunidades de cooperar con terceros países de las zonas fronterizas exteriores de la Comunidad. Dicha financiación se dedica principalmente al fomento de respuestas comunes al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, a la educación, a la formación y los intercambios culturales, a los problemas sanitarios y la protección y mejora del medio ambiente, a la investigación y desarrollo tecnológicos, al desarrollo de las redes energéticas, de los transportes, y de las telecomunicaciones y finalmente a los sistemas de gestión conjunta y a la función de los organismos transfronterizos y transnacionales. La iniciativa evidencia claramente la causalidad existente entre la financiación del mercado interior y la promoción de la cooperación transfronteriza.²⁵

En el periodo 1989-1993 se aprobaron un total de 16 IC, una de las cuales (INTERREG I, 1990-1993) se presentaba para ayudar a las regiones transfronterizas a prepararse para el mercado único. En el periodo 1994-1999 se redujeron a 13 IC de modo que INTERREG II aunó lo que en el periodo anterior eran INTERREG y otra IC relacionada con la realización de redes de gas

24. Dictamen sobre el programa de iniciativa comunitaria a favor de las zonas fronterizas (INTERREG), párrafo 1.2 (DOCE, núm. C 182, de 23 de julio de 1990).

25. DE CASTRO RUANO, J.L. «La cooperación transfronteriza en el marco de la Unión Europea: El caso Vasco-Aquitano», *Cooperación Transfronteriza Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de Relaciones Internacionales)* (Letamendia, F; de Castro, J.L.; Borja, A. eds.), Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1994, p.62.

natural y de electricidad (REGEN); y se estructuró en dos capítulos dedicados a la cooperación transfronteriza (A) y a las redes de energía (B). En mayo de 1996 la Comisión decidió añadir un tercer capítulo (C) relativo a la cooperación transnacional; no se incluyó en cambio la cooperación interregional a escala comunitaria, que fue financiada a través de las medidas innovadoras del FEDER. En el último periodo, 2000-2006, se han aprobado cuatro IC; una de ellas INTERREG dirigida a la cooperación transfronteriza (A), transnacional (B) e Interregional (C).

En la primera fase, INTERREG contempló tres tipos de acciones: planificación y aplicación conjunta de programas transfronterizos; aplicación de medidas que aumentaran el flujo de información de un lado y otro de las fronteras y entre regiones fronterizas, entre organismos públicos, organizaciones privadas, y organismos voluntarios de las zonas afectadas; y creación de estructuras comunes institucionales y administrativas que consolidaran y fomentaran la cooperación.

En general, puede afirmarse que los efectos de la aplicación del programa fueron positivos en la provisión de infraestructuras, en el apoyo al tejido productivo y en las acciones de cooperación aunque no logro romper con la estructura de comunicaciones trazada en épocas anteriores.

Acabada la primera fase, se acordó su prorroga para el periodo 1994-99 integrando dos iniciativas comunitarias de los anteriores: INTERREG I y REGEN. En 1996 la Comisión aprobó un tercer apartado relativo a la cooperación transnacional. La filosofía que inspiró esta nueva fase de INTERREG fue la misma que sustentó la anterior, adquiriendo especial importancia la cooperación transfronteriza y la participación e implicación de las autoridades locales y regionales. La oportunidad que brindó la CE en términos económicos no sólo empujó a las autoridades territoriales a cooperar y a organizarse entre ellas sino que, además, terminó traducándose también en un reconocimiento por parte de las autoridades centrales.²⁶

Para el periodo 2000-2006, pese a la drástica disminución en el número de iniciativas comunitarias en aras de concentrar ayudas, INTERREG se convierte en uno de los programas prioritarios de la Unión Europea. En este contexto, el objetivo de la nueva fase de INTERREG sigue siendo reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, pero con una ampliación de su ámbito de aplicación hacia la cooperación transfronteriza, transnacional e Interregional. Se pretende conseguir un desarrollo equilibrado de su territorio, con especial énfasis en las fronteras exteriores de la Comunidad, las regiones ultraperiféricas y las regiones insulares.

En realidad, las reformas que introduce INTERREG III están inspiradas por el horizonte de la ampliación que exige fomentar la cooperación entre los anti-

guos y los nuevos Estados miembros de la Unión, a la vista de que las necesidades de los recientes socios son enormes en todos los ámbitos: infraestructuras, industria, servicios, PYME, agricultura, medio ambiente.²⁷

Así, en marzo de 1999, en el Consejo Europeo de Berlín, los Jefes de Estado y/o de Gobierno alcanzaron un acuerdo político «Por una Unión más fuerte y más amplia». Con la Agenda 2000 se sientan las bases de un programa de acción cuyos objetivos principales eran reforzar las políticas comunitarias y dotar a la Unión Europea de un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006 que tuviera en cuenta la perspectiva de la ampliación. Se creó un nuevo marco jurídico para los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, que seguirá siendo válido hasta 2006. Este marco se basa en los principios de concentración de las intervenciones, aclaración y descentralización de las responsabilidades entre los Estados miembros y la Comisión. Se remodelan los objetivos reduciéndolos a tres y también se reducen de trece a cuatro las iniciativas comunitarias, entre las que continúa INTERREG.²⁸

La nueva iniciativa INTERREG cuenta con tres apartados:

- Capítulo A: dedicado a la cooperación transfronteriza con vistas a fomentar el desarrollo regional integrado entre las regiones fronterizas, incluidas las fronteras exteriores y las marítimas. La cooperación transfronter-

27. Para el periodo 2000-2006, la Unión ha preparado progresivamente la entrada de estos países mediante la instauración, en colaboración con los mismos, de las «Asociaciones para la adhesión», documentos estratégicos de programación de las ayudas que financian dos nuevos Fondos: el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA), que interviene en esos diez Estados miembros tomando como modelo el Fondo de Cohesión para financiar proyectos de transporte y en favor del medio ambiente; el Instrumento Agrícola de Preadhesión (SAPARD), creado para resaltar la preparación de esos países a la política agrícola común (PAC).

28. Objetivo 1: tiene como finalidad promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75% de la media de la Unión Europea. Este objetivo incluye también a las regiones ultraperiféricas así como a las zonas del antiguo objetivo 6. Dos terceras partes de las intervenciones de los Fondos Estructurales corresponden a este objetivo.

El Objetivo 2 contribuye a apoyar la reconversión económica y social de las zonas que se hallan en dificultades estructurales y no incluidas en el objetivo anterior. Abarca los antiguos 2 y 5b y otras zonas afectadas por problemas de diversificación económica. Globalmente, se aplica en zonas que se encuentran en mutación económica, en las zonas rurales en declive, en las zonas deprimidas dependientes de la pesca y en los barrios urbanos con dificultades.

El Objetivo 3 reúne todas las medidas de desarrollo de los recursos humanos en las zonas no incluidas en el objetivo 1. Este objetivo que retoma los antiguos 3 y 4, constituye el marco de referencia del conjunto de medidas adoptadas en virtud del nuevo título de empleo del Tratado de Ámsterdam y de la estrategia europea de empleo. En noviembre de 2002, la Unión Europea creó el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE), con el fin de ayudar a los Estados miembros —y, en determinadas condiciones, a algunas regiones de dichos Estados— que sufran catástrofes naturales graves. En concreto, el Fondo se ha utilizado para financiar la reconstrucción de emergencia de infraestructuras y la reactivación económica de las regiones afectadas por las inundaciones en Europa del Este (verano de 2002), por la catástrofe del petrolero Prestige y por la sequía (Portugal, verano de 2003).

26. SOBRIDO PRIETO, M. «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004, p. 16.

riza entre territorios contiguos tiene por objeto desarrollar polos económicos y sociales transfronterizos y estrategias comunes de desarrollo territorial.²⁹

- Capítulo B: contribuirá a la integración territorial armoniosa de la Unión. La cooperación transnacional entre autoridades nacionales, regionales y locales tiene por objeto promover un grado mayor de integración territorial. Asimismo, aspira a instaurar un desarrollo sostenible, armonioso y equilibrado en la Comunidad, así como una mejor integración territorial con los países candidatos y demás países vecinos. Se fomenta de manera especial la cooperación en las fronteras exteriores de la UE y entre grupos de regiones insulares y marítimas y entre territorios que presentan una desventaja común, como las regiones insulares y marítimas. En el caso de las regiones ultraperiféricas, se persigue mejorar la integración económica entre ellas, con los Estados miembros y los terceros países vecinos.³⁰
- Capítulo C: pretende mejorar las políticas y técnicas de desarrollo regional y cohesión mediante la cooperación transnacional e Interregional (favorece la cooperación entre las regiones de toda Europa). La cooperación Interregional tiene por objeto mejorar las políticas y los instrumentos de desarrollo regional y de cohesión mediante la conexión en red, especialmente en el caso de las regiones menos desarrolladas o afectadas por el declive industrial.³¹

En relación al capítulo A, cooperación transfronteriza, los territorios en cuestión deben elaborar y realizar conjuntamente sus proyectos de desarrollo y deben elaborarlos las autoridades regionales o locales de las zonas subvencio-

29. Los ámbitos de acción prioritarios del capítulo A son los siguientes: la promoción de un desarrollo urbano, rural y costero transfronterizo; el desarrollo del espíritu de empresa y de pequeñas y medianas empresas (PME), del turismo y de iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE); la creación de un mercado de trabajo integrado y la inclusión social; la cooperación en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico, la enseñanza, la cultura, la comunicación, la salud y la protección civil; la protección del medio ambiente, el rendimiento energético y las energías renovables; las infraestructuras básicas de interés transfronterizo; la cooperación jurídica y administrativa; la cooperación entre ciudadanos e instituciones; la asistencia técnica.

30. Los ámbitos de cooperación del capítulo B son los siguientes: las estrategias de desarrollo territorial; el desarrollo de sistemas de transporte eficaces y duraderos y la mejora del acceso a la sociedad de la información; la promoción del medio ambiente y la correcta gestión del patrimonio cultural y de los recursos naturales, concretamente, del agua; la asistencia técnica para la constitución de cooperaciones transnacionales.

El conjunto de la UE y las regiones colindantes son elegibles en virtud de la cooperación transnacional (capítulo B). Las zonas elegibles comprenden trece agrupaciones de regiones, a saber, Mediterráneo occidental, Alpes, Europa sudoccidental, Europa noroccidental, Mar del Norte, Mar Báltico, Periferia septentrional, Europa central, Adriático, Danubio y Europa suroriental, «Archimed», Arco atlántico y regiones ultraperiféricas.

31. Los ámbitos prioritarios de colaboración son objeto de una comunicación específica.

nables en colaboración con las autoridades nacionales, en función de la estructura institucional de cada Estado miembro.³²

Los principios que fundamentan la iniciativa INTERREG III se pueden resumir en:

- Aplicación de estrategias y programas de desarrollo transfronterizos y transnacionales conjuntos.
- Amplia cooperación entre los diferentes niveles administrativos y los agentes socioeconómicos y otros organismos pertinentes, siguiendo el enfoque «ascendente». Las decisiones sobre programación, financiación y administrativas sean tomadas por los interlocutores regionales, locales, nacionales y sociales pertinentes a través de comités transfronterizos o transnacionales conjuntos. Y todo ello con la utilización de enfoques ascendentes (bottom up) de desarrollo.
- Complementariedad con los «programas generales» de los Fondos Estructurales. Seguir un planteamiento más integrado en la realización de las iniciativas comunitarias. Según el nuevo Reglamento de los Fondos Estructurales, esta iniciativa puede financiar medidas de desarrollo rural en el marco del FEOGA, de desarrollo de recursos humanos subvencionables en el marco del FSE y del ajuste de las estructuras pesqueras en el marco del IFOP (esta estrategia puede servir para explicar por qué las agrupaciones europeas de cooperación territorial se financian con cargo a los fondos estructurales generales, en realidad, ya las bases de la reforma se estaban potenciando aquí).

Se trata de la única ayuda comunitaria repartida por frontera y no por Estado, lo que requiere de la elaboración en común de un programa que resulta de una cooperación entre las Regiones de algunos países. En cuanto a las acciones, éstas deben partir siempre de una concepción unitaria del territorio de la zona fronteriza proporcionándole un tratamiento global y haciendo abstracción de la existencia de una frontera separadora de ambos territorios. El objetivo de las iniciativas INTERREG ha sido que las fronteras nacionales no sean un obstáculo para el desarrollo equilibrado y la integración del territorio europeo.³³ El instrumento para alcanzar ese objetivo lo constituyen los programas operativos que deberán ser presentados por los Estados miembros y aprobados por la Comisión de la Comunidad Europea.

32. Las autoridades competentes en materia de programación son las siguientes: las autoridades regionales o locales en cooperación con las autoridades centrales nacionales (capítulo A); las autoridades nacionales en estrecha cooperación con las autoridades regionales o locales situadas en el espacio geográfico de cooperación transnacional (capítulo B); las autoridades nacionales (capítulo C).

33. PELAEZ MARÓN, J.M. «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», *La cooperación transfronteriza en 2001* (Alberto Herrero de la Fuente, ed.), Tecnos, 2002, p. 125.

La cumbre hispano-portuguesa celebrada en Lisboa en 1989 preparó un proyecto que constituiría la base para el Programa operativo INTERREG España-Portugal 1990-1993. Este documento sería la base del *Programa Operativo de Desarrollo de las Regiones Fronterizas de España y Portugal 1989-1993*, programa que, aprobado por la Comisión, fue incluido en la iniciativa INTERREG I, lo cual hizo posible la realización de siete subprogramas destinados a la creación y mejora de las infraestructuras y, entre ellos, uno consagrado a acciones de cooperación transfronteriza.

A pesar de que la Comisión había anunciado que concedería prioridad a las solicitudes presentadas conjuntamente por las autoridades de ambos lados de la frontera, se cubrieron todos los subprogramas menos uno: el relativo a acciones de desarrollo transfronterizo. Eso significó que la ayuda comunitaria cofinanció acciones de desarrollo de las zonas fronterizas propuestas y desarrolladas por separado a ambos lados de la frontera.³⁴ La experiencia INTERREG demuestra que, en muchos casos, se han dado pasos importantes tanto en la programación transfronteriza como en la gestión común de los programas. No obstante, ha de reconocerse que, en general, no ha resultado fácil instaurar una verdadera actividad transfronteriza conjuntamente.³⁵

En todas las subregiones, a excepción de Andalucía/Algarve/Alentejo se habían iniciado contactos entre las instituciones de las regiones transfronterizas con anterioridad a la existencia del primer INTERREG (desde contactos informales hasta la propia constitución de una Comunidad de Trabajo de Galicia-Norte), y si bien la dinámica transfronteriza que ha generado esta IC se ha desarrollado hacia una progresiva institucionalización, los resultados son muy dispares. De modo general, ha padecido la dificultad que se deriva de las diferencias entre los marcos políticos-administrativos de ambos Estados, esto es, el hecho de que los gobiernos regionales y locales de España y Portugal no tengan competencias equivalentes.³⁶

34. HERRERO DE LA FUENTE, A.A. «La Evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, JCYL, Valladolid, 2006, p. 17.

35. PELAEZ MARÓN, J.M. «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», *La cooperación transfronteriza en 2001* (Alberto Herrero de la Fuente, ed.), Tecnos, 2002, pp.126 y ss.

36. DOCUP INTERREG III-A, España-Portugal, *apud*. SOBRIDO PRIETO, M. «El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2004, p. 11.

De igual modo, las razones para la demora en la firma del Tratado de Valencia estriban en las grandes diferencias que hasta la fecha existían entre las entidades e instancias territoriales de uno y otro lado, en cuanto al ámbito de funcionamiento y competencias. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica. «La Cooperación Transfronteriza entre las entidades de España y Francia o Portugal», 2005.

Con independencia de la realidad de esta asimetría, algún autor considera que por lo que respecta a la frontera sur (Andalucía-Algarve-Alentejo) los Protocolos existentes se encuentran vigen-

Con objeto de salvar estas dificultades, la iniciativa INTERREG III apostaba claramente por la creación de estructuras comunes para la preparación de los programas, pudiendo las autoridades competentes estudiar la posibilidad de establecer agrupaciones europeas de interés económico (AEIE).³⁷ Es necesario que se creen actividades y unidades administrativas transfronterizas y transnacionales, pues la verdadera cooperación transfronteriza se caracteriza por una estructura decisoria común que abarque el desarrollo de programas, la selección de proyectos, la financiación y la creación de estructuras comunes. He aquí, en el diseño de estas cooperación de carácter más sustantivo, la perspectiva contemporánea de la aproximación comunitaria al fenómeno de la cooperación transfronteriza.

tes como consecuencia más de las posibilidades de financiación que ofrece la Iniciativa comunitaria que de una verdadera voluntad y conciencia de la necesidad de cooperación. BORES LAZO, J. «La influencia de la adhesión de España y Portugal a la comunidad europea en sus relaciones transfronterizas. Especial atención a las relaciones de Andalucía con el Algarve y Alentejo», *La cooperación transfronteriza en 2001* (Alberto Herrero de la Fuente, ed.), Tecnos, 2002, p. 190.

37. Comunicación 97/C 285/10 de la Comisión, DOC 285, de 20.9.1997.