

**Para um novo
acordo de cooperação
transfronteiriça entre
Espanha e Portugal**

**Para uma nova
CONVENÇÃO DE VALENCIA**



Ediciones/Edições

**PARA UM NOVO ACORDO DE COOPERAÇÃO
TRANSFRONTEIRIÇA ENTRE ESPANHA E PORTUGAL**

PARA UMA NOVA CONVENÇÃO DE VALENCIA

Contributo da RIET



**Assembleia Geral da RIET
Huelva, 14 Novembro 2017**

O presente estudo foi analisado e avaliado pelo Conselho Consultivo de Fronteira da RIET que emitiu uma opinião favorável ao seu conteúdo.

Este conselho é formado pelas seguintes personalidades:

Presidente:

Luís Braga da Cruz. Ministro da Economia do XIV Governo Constitucional de Portugal

Miembros:

- ≡ **Júlio Pedrosa.** Ministro da Educação do XIV Governo Constitucional de Portugal
- ≡ **Arlindo Cunha.** Ministro da Agricultura do XI Governo Constitucional de Portugal e Ministro das Cidades do XV Governo Constitucional de Portugal
- ≡ **José Soeiro.** Presidente do IFDR 2005-2013 e Presidente da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. até 2015
- ≡ **Eduardo Junco.** Embaixador de Espanha em Portugal desde 2 de maio de 2012 até 2015
- ≡ **Carlos Beltrán.** Vogal-Assessor do Ministério de Economía y Hacienda e Coordenador Nacional do Programa INTERREG España-Portugal desde 2004 até 2011
- ≡ **José Sánchez Bugallo.** Deputado da Galiza (PSOE) desde 2012. Presidente de Santiago de Compostela desde 1998 até 2011 e Membro do Conselho de Organização de Cidades Património Mundial (OCPM)

PARA UM NOVO ACORDO DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA ENTRE ESPANHA E PORTUGAL PARA UMA NOVA CONVENÇÃO DE VALENCIA

DIRETOR

José Santos Soeiro

AUTORES

José Santos Soeiro
Luís Braga da Cruz
Eduardo Junco
Carlos Beltrán
Carmen López
Miguel Pedro Guimarães

EDITOR

Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças

MAQUETAÇÃO

María Llauger

TIRADA

100 exemplares

IMPRESSÃO

Tórculo Comunicación Gráfica, S.A.

DEPÓSITO LEGAL

VG 788-2017

ISBN

ISBN impresso: 978-989-54016-2-8

ISBN digital: 978-989-54016-3-5

MEMBROS DA REDE IBÉRICA DE ENTIDADES TRANSFRONTEIRIÇAS

ENTIDADES DE COOPERAÇÃO

AIMRD - Asociación Ibérica de Municipios Ribereños del Duero
BINSAL - Comunidad Territorial Beira Interior Norte-Provincia de Salamanca
Comunidad Territorial Douro Superior – Provincia de Salamanca
Diputación de Huelva
Eixo Atlántico
Eurocidade Chaves – Verin
Eurociudad del Guadiana
TRIURBIR – Triangulo Urbano Ibérico Rayano
ZAS-NET

ENTIDADES EMPRESARIAIS

CECOTRAN – Centro de Cooperación Transfronterizo Empresarial Galicia – Norte
CONFAES – Confederación de empresarios de Salamanca
NERCOFEC – Plataforma Empresarial de Cooperación Transfronteriza entre las Confederaciones empresariales de Badajoz, Cáceres y Portalegre
CEC – CCIC - Consello Empresarial do Centro e Câmara de Comercio e Industria do Centro

UNIVERSIDADES

Universidad de Aveiro
Universidad de Extremadura
Universidad de Huelva
Universidad Pontificia de Salamanca
Universidad de Salamanca
Universidad de Alto-Tras-Os-Montes e Alto Douro
Universidad de Vigo
Universidad de Évora
Politécnico de Leiria
Centro de Estudios Ibéricos

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	9
A PROPOSTA DA RIET.....	11
1. PARA UM NOVO ACORDO DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA.....	13
2. CONTRIBUTOS PARA UM NOVO ACORDO DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA.....	14
OS FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DA RIET.....	23
3. O TERRITÓRIO TRANSFRONTEIRIÇO.....	25
4. A CONVENÇÃO DE VALENCIA.....	31
5. ENTIDADES CRIADAS PARA A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA.....	33
6. OS AECT.....	36

1. INTRODUÇÃO

A RIET – Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças de Cooperação, é uma associação transfronteiriça de cooperação territorial, constituída em 2009 por 23 entidades, associações de municípios, entidades criadas para a cooperação transfronteiriça, associações empresariais e universidades, organizações de proximidade da fronteira de Espanha e de Portugal, representativa da dinâmica de cooperação transfronteiriça em todo o território transfronteiriço.

Em linha com as conclusões da Cimeira Luso-Espanhola entre chefes de governo realizada em 29 e 30 de maio passado, considera a RIET ser oportuno dar início aos trabalhos de revisão e atualização da Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais, assinada em Valência em 3 de outubro de 2002.

Ainda que inovadora à data e tendo sido bem recebida pelos destinatários, a Convenção de Valência foi todavia muito conservadora nas soluções então apresentadas, limitando-se ao objetivo de esbater o elemento desconfiança institucional, centrando-se na cooperação ao nível das administrações regionais e locais e também no que se refere ao princípio de aplicação do direito transfronteiriço. No texto e na prática, não teve a ambição de ir além da aplicação das iniciativas comunitárias de cooperação (Interreg).

Apesar destas limitações, a Convenção de Valência teve um impacto claramente positivo, tendo sido a dinâmica da sociedade civil e das organizações entretanto criadas que motivam o seu desajustamento da realidade atual. O seu maior sucesso reside na circunstância de, como pontos críticos, se assinalar o desfasamento e as limitações atuais do texto por força da dinâmica que permitiu criar e não por opções iniciais erradas.

Valorizando a vasta experiência dos seus associados nas iniciativas bem sucedidas de cooperação que têm promovido, a RIET, através do presente documento, aprovado em assembleia geral de 14-11-2017, apresenta aos governos do Reino de Espanha e da República Portuguesa uma proposta fundamentada de objetivos a ponderar na preparação de um novo acordo sobre a cooperação transfronteiriça, orientado para o cidadão e para a resolução prática dos seus problemas.

A RIET considera que **“uma nova Convenção de Valencia”** assim orientada constituirá um instrumento determinante para que o espaço de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal se aproxime dos mais elevados indicadores socioeconómicos dos territórios adjacentes e das médias nacionais, através da concretização de uma ideia simple:

Uma fronteira que nos une para uma nova centralidade dos territórios transfronteiriços.

A PROPOSTA DA RIET

A PROPOSTA DA RIET

1 | PARA UM NOVO ACORDO DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

A fronteira terrestre entre Portugal e Espanha poderá ser sumariamente caracterizada pela palavra MAIS: é a fronteira terrestre mais extensa, mais antiga e mais estável de toda a União Europeia. O espaço de cooperação transfronteiriça, ainda que com variações regionais e a exceção da faixa atlântica, apresenta-se ainda como um território predominantemente rural caracterizado também pela mesma palavra MAIS: **territórios mais despovoados e mais envelhecidos, mais pobres e que sofreram um impacto maior e mais persistente da crise.**

Uma fronteira com mil e duzentos quilómetros de comprimento, uma “raia seca” que se pode passar a pé na maior parte da sua extensão, sem elementos naturais que a definam fisicamente, uma fronteira pela primeira vez reconhecida pelo Tratado de Zamora (1143) celebrado entre Afonso I de Portugal e o rei Afonso VII de León e cujo traçado permanece inalterado na sua quase integralidade até hoje, tendo sido objeto de demarcação e acordo em 1926 pelo Convénio de Limites.

Dentro de 25 anos será celebrado o 900º aniversário do Tratado de Paz de Zamora e de Fronteiras, sendo perceptível que Portugal e Espanha deveriam desenvolver os melhores esforços no sentido de apresentar ao mundo nessa ocasião, não só a realidade de uma história comum de paz e de respeito mútuo sem equivalente na Europa, mas também projetar o futuro através de um exemplo impar de cooperação transfronteiriça, de vontade em superar conjuntamente as limitações da história e do direito internacional tradicional e oferecer um modelo intrinsecamente europeu de criação de espaço sem barreiras físicas e artificiais de serviços para os cidadãos.

Na fronteira comum de Portugal e de Espanha situam-se alguns dos territórios mais pobres e mais deficitários de serviços, existindo também **territórios que constituem verdadeiro paradigma da cooperação de proximidade**. É uma geografia que se reproduz simetricamente em ambos os lados da fronteira: onde persistem as desconfianças e o distanciamento impostos pelas ditaduras ibéricas do passado recente, os níveis de pobreza e de isolamento são maiores.

Pelo contrário, onde o dinamismo das organizações sociais e a clarividência das autoridades locais souberam aproveitar as sinergias e as oportunidades geradas pelas novas políticas nacionais, as capacidades de empresários e trabalhadores e o contexto da União Europeia, a situação dos habitantes evidencia indicadores socioeconómicos e de bem estar muito mais favoráveis. Por isso, qualquer consideração sobre a “raia” deve ter em conta que não é um território homogéneo, não permitindo respostas uniformes para todo o território de fronteira.

A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha registou um assinalável avanço nos últimos vinte anos. Zonas como o Minho internacional, a envolvente da bacia do Alqueva, os polos urbanos Chaves-Verin, Badajoz-Elvas e Aiamonte-Vila Real de Santo António, constituem paradigmas de soluções para anular o efeito barreira da fronteira política, aproximando os cidadãos e estimulando a gestão partilhada dos recursos disponíveis.

A cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal encontra-se regida pela Convenção de Valencia, celebrada em 2 de outubro de 2002, constituindo um primeiro esboço de coordenação no desenvolvimento da fronteira comum, embora denotando a inexperiência prática e o desconhecimento do potencial económico da cooperação.

Acresce que a sua redação reflete um duplo receio: a suposta perda de identidade nacional e a competência do vizinho. Poderá afirmar-se que se limita a assinalar os elementos teoricamente necessários para aproveitar os recursos financeiros disponibilizados aos dois países pela iniciativa comunitária Interreg III, abundantemente citada no texto.

Ainda que inovadora à data e tendo sido bem recebida pelos destinatários, a Convenção de Valência foi todavia muito conservadora nas soluções apresentadas, limitando-se ao objetivo de esbater o elemento desconfiança institucional, centrando-se na cooperação ao nível das administrações regionais e locais e também no que se refere ao princípio de aplicação do direito

transfronteiriço. No texto e na prática, não teve a ambição de ir além da aplicação das iniciativas comunitárias de cooperação (Interreg). Por muito relevantes que sejam os fundos europeus Interreg, uma convenção luso-espanhola sobre cooperação transfronteiriça deve ter a ambição de não se limitar ao âmbito da aplicação desses fundos.

Apesar destas limitações, a Convenção de Valência teve um impacto claramente positivo, tendo sido a dinâmica da sociedade civil e das organizações entretanto criadas que motivaram o seu desajustamento da realidade atual. O seu maior sucesso reside na circunstância de, como pontos críticos, se assinalar o desfasamento e as limitações atuais do texto por força da dinâmica que permitiu criar e não por opções iniciais erradas.

A experiência destes quinze anos de vigência do Tratado de Valência mostrou vários níveis de desadequação e desajustamento das soluções normativas aí previstas, motivando ineficácia e, mesmo, alguma entropia no que concerne ao funcionamento de muitas pessoas coletivas que, ao abrigo do Tratado, foram criadas para o fomento e a dinamização das relações de fronteira, particularmente por o Tratado não se ter constituído como uma verdadeira fonte de direito transfronteiriço, ou seja, não atribui à realidade da fronteira um carácter autónomo e merecedor de regime jurídico próprio. Por isso, ao regular as relações transfronteiriças por mera remissão para o direito próprio dos países outorgantes do Tratado, as soluções normativas aí previstas tornam-se, como se facilmente se percebe, incongruentes e não refletem, nem conseguem verdadeiramente regular, a realidade transfronteiriça.

Sendo importante a cooperação entre instâncias e entidades das administrações regionais e locais, a dinâmica social estimulada pelos programas Interreg obriga a valorizar, no quadro jurídico fundamental da cooperação transfronteiriça, o papel das organizações criadas especificamente para a cooperação, das organizações da sociedade civil, das associações empresariais e sindicais, das universidades e das entidades que integram os sistemas científicos e tecnológicos, incubadoras de empresas e centros tecnológicos, etc.

Quinze anos após a ratificação da Convenção de Valencia, importa definir um quadro jurídico para uma cooperação transfronteiriça orientada para a resolução prática dos problemas dos cidadãos e que contribua para conferir a estes territórios uma centralidade que potencialmente eles possuem.

2 | CONTRIBUTOS PARA UM NOVO ACORDO DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

As entidades associadas da RIET, entidades com uma natureza jurídica e uma atividade permanente e detentoras de uma vasta experiência na promoção de iniciativas de cooperação e no acompanhamento de programas integrados nos diversos planos da cooperação territorial europeia, várias das quais criadas ao abrigo e no enquadramento proporcionado pela Convenção de Valencia, consideram dever disponibilizar a sua vasta experiência através do seu contributo fundamentado para a preparação de um novo acordo de cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha, que emane das experiências positivas da atual convenção e dê **resposta aos atuais e novos desafios que se colocam às instituições, aos territórios e, sobretudo, à população do espaço transfronteiriço.**

A celebração de um novo acordo de cooperação transfronteiriça deverá assentar no reconhecimento da pertinência de um conjunto de **princípios orientadores** aos quais o texto do novo acordo deverá dar seguimento e atender a algumas **opções jurídicas** que se consideram ser suficientemente pertinentes e estruturantes para a eficácia de um novo marco jurídico:

- 1 | Salvar a coerência com a Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, assinada em Madrid em maio de 1980, mas ter a ambição de ser inovador e de constituir um paradigma para o futuro da cooperação territorial europeia.**

Um novo acordo de cooperação transfronteiriça deverá prever como destinatários, além das autoridades e instâncias territoriais, as administrações centrais, regionais e locais, municípios e deputações, universidades e centros de investigação e organizações que prosseguem fins sociais e económicos.

- 2 | Ponderar e acolher a experiência da aplicação da Convenção de Valência, aprofundando os resultados positivos e superando as suas limitações.**

Um novo tratado deverá refletir uma verdadeira estratégia integrada para a cooperação transfronteiriça que se perspetive muito além da mera gestão de fundos europeus.
- 3 | Estimular uma cooperação transfronteiriça orientada para o cidadão e para a resolução dos problemas práticos específicos dos territórios.**

Um novo tratado deverá consagrar uma mudança de paradigma no quadro jurídico, promovendo como objetivo último a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos e o favorecimento da dinâmica empresarial, o que confere um papel mais interventivo para as organizações da sociedade civil.
- 4 | Configurar uma arquitetura dinâmica e coerente nos planos político e institucional, que confira uma perspetiva de conjunto para o espaço de cooperação transfronteiriça e observe a diversidade dos territórios e dos desafios.**

Consagrar a realização regular de cimeiras ibéricas com uma agenda dedicada à cooperação transfronteiriça, apoiada na Comissão Mista Luso-Espanhola constituída como o órgão de participação institucional das administrações centrais e regionais. As atuais comunidades de trabalho deverão evoluir para órgão de acompanhamento e avaliação das iniciativas de cooperação ao nível regional.
- 5 | Definir o espaço de cooperação transfronteiriça como um território coerente e que seja a base de aplicação de políticas públicas comuns orientadas para a superação das dificuldades e constrangimentos atuais, valorizando a sua centralidade ibérica.**

Importa definir o espaço de cooperação transfronteiriço como um espaço consolidado e coerente, que atenda à dinâmica de cooperação transfronteiriça, existente e potencial, à diversa natureza jurídica dos parceiros e das temáticas de cooperação, não se limitando a uma projeção espacial de uma nova e artificial linha de demarcação.
- 6 | Constituir a fonte de direito para as iniciativas de cooperação transfronteiriça e para as entidades e instituições especificamente criadas para a sua prossecução.**

Um novo acordo de cooperação transfronteiriça deverá constituir-se como fonte de direito transfronteiriço, designadamente na criação de entidades com personalidade jurídica, que devem dispor de um regime jurídico e fiscal próprio que atenda à sua natureza e âmbito supranacional.
- 7 | Favorecer a criação de novas figuras e novas entidades orientadas para a cooperação transfronteiriça.**

Um novo acordo de cooperação transfronteiriça deverá enunciar os princípios e regras gerais de organização e funcionamento das entidades dotadas de personalidade jurídica, habilitando-as a uma efetiva atuação transfronteiriça.
- 8 | Incorporar e simplificar as disposições jurídico-administrativas para o reconhecimento conjunto dos AECT**

Um novo acordo de cooperação transfronteiriça deverá incorporar as regras administrativas para a constituição dos AECT e a evolução de entidades com personalidade jurídica existentes para essa figura.

- 1 | Salvar a coerência com a Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, assinada em Madrid em maio de 1980, mas ter a ambição de ser inovador e de constituir um paradigma para o futuro da cooperação territorial europeia.**

Um novo acordo de cooperação transfronteiriça deverá prever como destinatários, além das autoridades e instâncias territoriais, as administrações centrais, regionais e locais, municípios e deputações, universidades e centros de investigação e organizações que prosseguem fins sociais e económicos.

Um novo acordo de cooperação transfronteiriça deverá acolher os princípios consagrados na Convenção de Madrid, devendo ter todavia a ambição de ir mais longe, para acolher a experiência ímpar de uma muito ampla participação de entidades de diferentes tipologias, designadamente das administrações centrais, regionais e locais, municípios e deputações, universidades e centros de investigação e organizações que prosseguem fins sociais e económicos. O valor acrescentado das suas ações de cooperação e as suas características de pluralidade e expressiva participação de parceiros, permitem que a cooperação transfronteiriça evidencie hoje um grande impacto na estruturação do território e no seu desenvolvimento económico.

A Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, assinada em Madrid em maio de 1980, formaliza a cooperação transfronteiriça para o espaço europeu, lançando um primeiro conjunto de linhas orientadoras a partir do qual outros convénios e acordos poderiam emergir, identificou a cooperação transfronteiriça como *a ação concertada tendente a reforçar e a desenvolver as relações de proximidade entre comunidades ou autoridades territoriais pertencentes a duas ou várias partes contraentes.*

A dinâmica da cooperação transfronteiriça, estimulada pelos programas Interreg, alargou, na prática, o âmbito de incidência da Convenção de Valência, trazendo novos protagonistas para a cooperação transfronteiriça, com um âmbito muito mais vasto do que os destinatários da referida convenção, cujo contributo importa ser reconhecido.

- 2 | Ponderar e acolher a experiência da aplicação da Convenção de Valencia, aprofundando os resultados positivos e superando as suas limitações.**

Um novo tratado deverá refletir uma verdadeira estratégia integrada para a cooperação transfronteiriça que se perspetive muito além da mera gestão de fundos europeus.

O caráter muito conservador das soluções político-normativas adotadas na Convenção de Valencia não impediu que, muito por força das dinâmicas da sociedade civil, o objetivo a que se propôs tivesse sido alcançado: *potenciar e dinamizar formas de cooperação institucional e não institucional de cooperação transfronteiriça.*

Apesar destas limitações, a Convenção de Valência teve um impacto claramente positivo, tendo sido a dinâmica da sociedade civil e das organizações entretanto criadas que motivam o seu desajustamento da realidade atual. O seu maior sucesso reside na circunstância de, como pontos críticos, se assinalar o desfasamento e as limitações atuais do texto por força da dinâmica que permitiu criar e não por opções iniciais erradas.

Um novo tratado deverá refletir uma verdadeira estratégia integrada para a cooperação transfronteiriça que se perspetive muito além da mera gestão de fundos europeus, incluindo disposições sobre a definição conjunta e ao mais alto nível, parlamentar e governativo, das políticas transfronteiriças com base no princípio da responsabilidade partilhada, com especial ênfase na harmonização legislativa e de normas e procedimentos administrativos, favorecendo-se assim a necessária coesão territorial.

3 | Estimular uma cooperação transfronteiriça orientada para o cidadão e para a resolução dos problemas práticos específicos dos territórios.

Um novo tratado deverá consagrar uma mudança de paradigma no quadro jurídico, promovendo como objetivo último a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos e o favorecimento da dinâmica empresarial, o que confere um papel mais interventivo para as organizações da sociedade civil.

Quinze anos após a ratificação da Convenção de Valencia, importa definir um quadro jurídico para uma cooperação transfronteiriça orientada para a resolução prática dos problemas dos cidadãos e que contribua para conferir a estes territórios uma centralidade que potencialmente eles possuem no espaço ibérico, tendo como preocupação fundamental a resolução dos concretos problemas (sociais, económicos, fiscais, etc...) que afetam as populações que residem nas regiões de fronteira, funcionando como um verdadeiro quadro jurídico norteador e regulador das relações jurídicas transfronteiriças.

Este objetivo pressupõe uma mudança no paradigma que presidiu à elaboração da Convenção de Valência atualmente em vigor, no que respeita à consideração das relações jurídico-administrativas transfronteiriças, mormente no que concerne à cooperação transfronteiriça institucionalizada, isto é, aquela que é dinamizada por intermédio de pessoas coletivas formadas por entidades territoriais dos dois lados da fronteira.

A cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal conta já com uma muito ampla participação de entidades de diferentes tipologias, designadamente das administrações centrais, regionais e locais, municípios e deputações, universidades e centros de investigação e organizações que prosseguem fins sociais e económicos. Trata-se, pois, de um leque muito vasto e que favorece um amplo impacto dos resultados. A pluralidade dos beneficiários é uma importante característica da cooperação no espaço de cooperação transfronteiriça. Aproximadamente metade das entidades beneficiárias dos programas INTERREG no período 2000-2013 foram entidades ligadas à governação regional ou local, enquanto a outra metade corresponde a entidades ligadas à investigação, a empresas ou à sociedade civil.

A Convenção de Valencia foi configurada no sentido de regular as modalidades de cooperação regidas pelo direito público, ainda que sem prejuízo do recurso a modalidades supletivas de cooperação de direito privado. Todavia, os atuais desafios no âmbito da política de cidades, no ordenamento do território e no desenvolvimento rural, têm como objetivo último a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos e o favorecimento da dinâmica empresarial, o que confere um papel mais interventivo para as organizações da sociedade civil.

4 | Configurar uma arquitetura dinâmica e coerente nos planos político e institucional, que confira uma perspetiva de conjunto para o espaço de cooperação transfronteiriça e observe a diversidade dos territórios e dos desafios.

Consagrar a realização regular de cimeiras ibéricas com uma agenda dedicada à cooperação transfronteiriça, apoiada na Comissão Mista Luso-Espanhola constituída como o órgão de participação institucional das administrações centrais e regionais. As atuais comunidades de trabalho deverão evoluir para órgão de acompanhamento e avaliação das iniciativas de cooperação ao nível regional.

A revisão da Convenção de Valencia deverá prever, distinguir e configurar uma arquitetura coerente para a cooperação transfronteiriça nos planos político e institucional, identificando as entidades que desenvolvem a sua atividade em cada um destes planos, prevendo e conferindo adequado destaque à realização regular das cimeiras ibéricas entre governos com uma agenda dedicada à cooperação transfronteiriça, que beneficie de uma alargada e participada preparação no plano da cooperação institucional.

Valorizando a dimensão intrinsecamente transnacional das relações jurídico-administrativas emergentes dos organismos de cooperação transfronteiriça, e o papel dos acordos de cooperação, será possível criar um acordo vocacionado para a resolução dos reais problemas das populações de fronteira, instituindo um quadro jurídico autónomo e transfronteiriço, cuja força jurídica resida no tratado, e não por remissão para o direito interno, e que seja suficientemente flexível para servir como motor dinamizador da cooperação transfronteiriça.

Deve ser instituída a realização regular de cimeiras ibéricas entre governos com uma agenda dedicada à cooperação transfronteiriça, apoiada na prévia participação das entidades que configuram o plano da cooperação institucional. A Comissão Mista Luso-Espanhola deve ser revitalizada para se constituir como o órgão de participação institucional das Administrações Centrais de Espanha e de Portugal e de representação das administrações regionais (ou administração central desconcentrada, no caso de Portugal), assumindo um papel de secretariado e apoio direto às cimeiras ibéricas e exercendo um acompanhamento efetivo das iniciativas de cooperação.

Cada espaço de cooperação transfronteiriça ao nível regional deverá dispor de um órgão de acompanhamento e avaliação das iniciativas de cooperação nesse território, beneficiando da participação alargada das entidades especificamente criadas para a cooperação transfronteiriça e com atividade regular. As atuais comunidades de trabalho poderão constituir o embrião de uma nova estrutura com representatividade alargada.

5 | Definir o espaço de cooperação transfronteiriça como um território coerente e que seja a base de aplicação de políticas públicas comuns orientadas para a superação das dificuldades e constrangimentos atuais, valorizando a sua centralidade ibérica.

Importa definir o espaço de cooperação transfronteiriço como um espaço consolidado e coerente, que atenda à dinâmica de cooperação transfronteiriça, existente e potencial, à diversa natureza jurídica dos parceiros e das temáticas de cooperação, não se limitando a uma projeção espacial de uma nova e artificial linha de demarcação.

O espaço de cooperação transfronteiriça não tem suporte jurídico válido, sendo o definido na Convenção de Valencia distinto do previsto nos programas Interreg, no decurso dos quais foi mesmo variando, e da aplicação da regulamentação europeia sobre os AECT.

Ou seja, não existe um espaço de cooperação transfronteiriça consolidado, com uma configuração estável, cujo território corresponda às zonas de influência da fronteira e às zonas com práticas de cooperação transfronteiriça e que desejavelmente deverá ser delimitado previamente aos instrumentos programáticos de apoio às políticas públicas de reforço da coesão dos territórios transfronteiriços.

Importa definir o espaço de cooperação transfronteiriço como um espaço consolidado e coerente, que atenda à dinâmica de cooperação transfronteiriça, existente e potencial, e com uma dimensão suscetível de conferir um efetivo impacto aos programas de cooperação no território, acolhendo na sua definição a diversidade de natureza jurídica dos cooperantes e ter uma estabilidade de médio-longo prazo e ser consagrado como instrumento de aplicação de políticas públicas com incidência no território.

A consolidação de um espaço de cooperação transfronteiriça pode atender à diversa natureza jurídica dos parceiros e das temáticas de cooperação que desenvolvem. Ou seja, a consolidação do espaço de cooperação transfronteiriça não se deverá limitar a ser uma projeção espacial de uma nova e artificial linha de fronteira, mas deve integrar as entidades que conferem valor acrescentado a um desenvolvimento regional harmonioso e equilibrado.

6 | Constituir a fonte de direito para as iniciativas de cooperação transfronteiriça e para as entidades e instituições especificamente criadas para a sua prossecução.

Um novo acordo de cooperação transfronteiriça deverá constituir-se como fonte de direito transfronteiriço, designadamente na criação de entidades com personalidade jurídica, que devem dispor de um regime jurídico e fiscal próprio que atenda à sua natureza e âmbito supranacional.

A Convenção de Valencia não se constituiu como fonte de direito transfronteiriço, designadamente na criação de entidades com personalidade jurídica, limitando-se ao princípio da aplicação do direito de uma das partes, correspondente ao local de aplicação de uma obrigação jurídica, ao local da assunção de responsabilidades perante terceiros ou ao local da sede.

A Convenção de Valência tem como pressuposto da sua construção jurídico-dogmática o princípio da territorialidade: o direito aplicável (direito público, pois trata-se de relações institucionais entre entidades territoriais espanholas e portuguesas regidas pelo direito público, mormente o direito administrativo) é, nos termos da Convenção, o direito interno de cada país, em função da consideração de critérios formais que o próprio texto enuncia, designadamente o critério do “pais-sede”. Ou seja, em vez de ser fonte autónoma de direito, em atenção às especificidades das relações jurídico-administrativas produzidas no âmbito da cooperação transfronteiriça, a Convenção de Valencia limita-se a remeter para a aplicação do direito interno de cada país.

As entidades criadas para a cooperação transfronteiriça, com natureza jurídica e uma atividade permanente, devem dispor de um regime jurídico e fiscal próprio que atenda à natureza e âmbito supranacional da sua atuação, que não deverá estar condicionada ao regime aplicável em função do local da sua sede. Sem a consagração destes princípios, as entidades dotadas de personalidade jurídica terão uma atuação muito limitada e com fortes constrangimentos, podendo ser levadas a práticas indesejáveis de simulação da realidade.

Só valorizando a dimensão intrinsecamente transnacional das relações jurídico-administrativas emergentes dos organismos de cooperação transfronteiriça é que será possível adotar um novo acordo vocacionado para a resolução dos reais problemas das populações de fronteira, instituindo um quadro jurídico autónomo, transnacional, cuja força jurídica resida nele (e não por remissão para o direito interno) e que seja suficientemente flexível para servir como motor dinamizador da cooperação transfronteiriça.

O qualificativo “transnacional” envolve a noção de situações jurídicas “atravessadas por fronteiras”, ou melhor, situações jurídico-administrativas (pois a Convenção regula relações entre entidades territoriais de direito público) que entrelaçam dois ou mais ordenamentos jurídicos, em redor do mesmo “facto jurídico”. Uma situação transnacional é, assim, caracterizada por conter elementos situacionais que remetem o aplicador do direito para mais do que um ordenamento jurídico.

É, por isso, transnacional todo o direito que vai para além das fronteiras. Para existir uma real situação jurídico-administrativa transnacional, o elemento de contacto com o direito estrangeiro tem que ser relevante e permanente (não meramente ocasional), ou seja, uma situação jurídica transnacional corresponde a uma situação de vida que apresenta pontos de conexão com dois ou mais ordenamentos jurídicos, não podendo, por isso, reduzir-se a correspondente operação de qualificação dos factos à aplicação do direito interno do “Estado-sede”.¹

Só a consideração das relações jurídico-administrativas transfronteiriças como verdadeiras situações de “transnacionalidade do direito” (os organismos de cooperação como entidades de direito transnacional) é que poderá conduzir a soluções jurídicas emergentes da Convenção que se mostrem eficazes para tentar encontrar na cooperação transfronteiriça um motor de dinamização social, económico e cultural das populações de fronteira.

¹ Sobre a noção de transnacionalidade das situações jurídico-administrativas transnacionais aqui proposta, cfr Miguel Prata Roque, *“A dimensão transnacional do direito administrativo”*, Lisboa, Edições AAFDL, 2014.

Os organismos de cooperação transfronteiriça são entidades que, numa base diária, se encontram em contacto com situações de vida tipicamente transnacionais: financiamentos de projetos que atravessam fronteiras, organização de eventos em dois lados das fronteiras, de ações de formação para destinatários portugueses e espanhóis, etc. Ou seja, o contacto com os dois ordenamentos jurídicos é permanente.

Daqui resulta a necessária mitigação do princípio da territorialidade num novo acordo, devendo constituir-se como verdadeira fonte de direito transfronteiriço, enquanto forma de transnacionalidade jurídica, permitindo, entre outras coisas, a criação de pessoas coletivas de direito público (organismos de cooperação) a quem deverá ser reconhecida, em cada um dos países signatários, a mais ampla capacidade jurídica que é reconhecida às pessoas coletivas.

Importa ter existência e reconhecimento fiscal. Na verdade, o que se passa com muitas entidades atualmente criadas no âmbito da atual Convenção de Valência é que só conseguem ter número fiscal no país-sede, o que tem levantado inúmeros problemas de funcionamento. Ou seja, as entidades especificamente criadas e orientadas para a cooperação transfronteiriça deverão ser pessoas coletivas cuja "força jurídica" resida no novo acordo e não por remissão para o direito interno de cada país.

7 | Favorecer a criação de novas figuras e novas entidades orientadas para a cooperação transfronteiriça.

Um novo acordo de cooperação transfronteiriça deverá enunciar os princípios e regras gerais de organização e funcionamento das entidades dotadas de personalidade jurídica, habilitando-as a uma efetiva atuação transfronteiriça.

A cooperação transfronteiriça institucionalizada, levada a cabo por pessoas coletivas criadas especialmente para o efeito (organismos de cooperação), é remetida pela Convenção em vigor para figuras pré-existentes de direito público do ordenamento jurídico de cada país, solução que se tem demonstrado desastrosa, como facilmente se compreenderá.

Por exemplo, no caso de um organismo de cooperação transfronteiriça com sede em Portugal, o mesmo deverá adotar a figura da associação de municípios de fins específicos (artsº 108º a 110º do Anexo da Lei 75/2013, de 12 de setembro) ou empresa intermunicipal (sujeitos, por isso, ao apertado regime de criação destas figuras instituído pela Lei nº50/2102, de 31 de agosto). Como se consegue articular, do ponto de vista jurídico, a presença de uma entidade territorial espanhola num organismo de direito público português desta natureza? A prática tem demonstrado a ineficiência da solução jurídica adotada.

Com efeito, a atual versão da Convenção de Valência não valoriza a especificidade das relações transfronteiriças, designadamente no que respeita aos organismos de cooperação, tratando as relações transfronteiriças como uma espécie de "subgénero" do direito interno e não, como deveria ser, como situações de verdadeira transnacionalidade jurídica.

Uma nova convenção deverá enunciar os princípios e regras gerais de organização e funcionamento das pessoas coletivas (organismos de cooperação transfronteiriça), permitindo-lhes a atuação conforme o direito interno que melhor se adequa à real situação jurídica que se pretende regular, podendo, em tese e desde que se justifique, o organismo de cooperação transfronteiriça praticar atos administrativos fundamentados no direito português com aplicação em território espanhol (eficácia transnacional dos atos administrativos praticados pelos organismos de cooperação transfronteiriça) ou o contrário (atos praticados com base no direito espanhol aplicáveis em território português).

8 | Incorporar e simplificar as disposições jurídico-administrativas para o reconhecimento conjunto dos AECT.

Um novo acordo de cooperação transfronteiriça deverá incorporar as regras administrativas para a constituição dos AECT e a evolução de entidades com personalidade jurídica existentes para essa figura.

A regulamentação europeia sobre os AECT não facultou contributos substantivos para a ausência de uma fonte de direito transfronteiriço, designadamente na criação e evolução de entidades com personalidade jurídica, persistindo o princípio limitativo de aplicação do direito de uma das partes, correspondente ao local de aplicação de uma obrigação jurídica, ao local da assunção de responsabilidades perante terceiros ou ao local da sede.

Acresce a complexidade administrativa e burocrática exigida pelas legislações nacionais de Portugal e de Espanha que, além de não serem plenamente coerentes, introduzem elementos de elevada complexidade e morosidade no processo de reconhecimento.

As regras administrativas a observar para o reconhecimento das iniciativas de constituição dos AECT deverão integrar um novo acordo de cooperação transfronteiriça, conferindo um adequado tratamento à evolução de entidades já existentes, através da definição de um procedimento simplificado para a conversão em AECT.

Poderá assim um novo acordo constituir-se como uma sede normativa efetiva, designadamente no que respeita à criação e reconhecimento dos organismos de cooperação com personalidade jurídica.

OS FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DA RIET

OS FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DA RIET

3 | O TERRITÓRIO TRANSFRONTEIRIÇO

Na generalidade da Europa, nomeadamente na Europa Central, as regiões transfronteiriças foram historicamente regiões de comércio, mais populosas e com mais prosperidade. Pelo contrário, as zonas de fronteira entre Espanha e Portugal foram historicamente as zonas finais e mais distantes de dois estados centrais. Este contexto histórico explica que seja **um espaço de cooperação transfronteiriça com uma diferença estrutural significativa relativamente ao que ocorre no resto da Europa: uma densidade populacional menor, com acentuados problemas demográficos.**

O espaço de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal ainda que com variações regionais e a exceção significativa da faixa atlântica, apresenta-se como um **território predominantemente rural, com acentuados problemas demográficos**, designadamente uma baixa densidade populacional e uma população envelhecida, em comparação com as regiões adjacentes e as médias nacionais, evidenciando **piores indicadores de desenvolvimento económico** e uma menor dinâmica de crescimento, no qual a crise internacional iniciada em 2008 teve um impacto particularmente acentuado e persistente, interrompendo um ciclo de convergência socioeconómica com a UE.

- ✓ 59'9 % área geográfica predominantemente rural
- ✓ 50,3% da população em municípios <10.000 habitantes
- ✓ Apenas 3 cidades <10.000 habitantes a menos de 50 km

Com efeito, o valor de 40 habitantes/Km², média do conjunto dos territórios transfronteiriços, compara com o valor de 114 em Portugal e de 92 em Espanha. A taxa de envelhecimento de 1,5 compara com as médias de 1,2 para Portugal e de 1,1 para Espanha.

	Hab/Km ²
Espaço cooperação	40
PT	114
ES	92

	% < 15 anos
Espaço cooperação	13,6
PT	14,8
ES	15'2
UE27	15'6

	Taxa de envelhecimento
Espaço cooperação	1,5
PT	1,2
ES	1,1
UE27	1,1
% > 65 anos / % < 15 anos	

O PIBpc de 73% do valor da UE27 nos territórios transfronteiriços é significativamente inferior ao registado nas zonas adjacentes (79), em Portugal (80) e em Espanha (99).

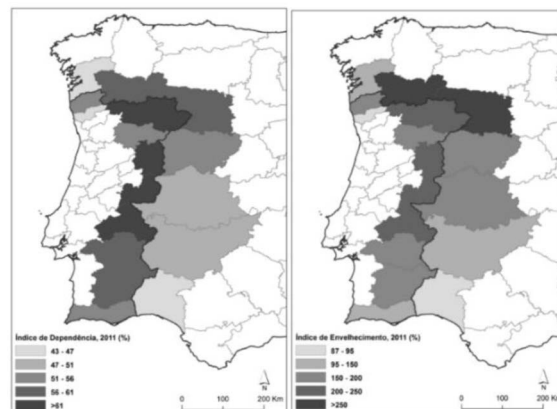
	PIB per capita
Espaço cooperação	73
Zonas adjacentes	79
PT	80
ES	99
UE27	100
UE15	110

Entre 2007 e 2009, o tecido empresarial nos territórios transfronteiriços sofreu uma redução de mais de 25.000 empresas e 95,9% das empresas em atividade possuem menos de 10 trabalhadores.

O espaço de cooperação transfronteiriça representa cerca de 27% do território de ambos países, e pouco menos de 5,5 milhões de habitantes, em 2012. Se considerarmos as NUTS adjacentes, este número ascende para quase 15 milhões de habitantes (2012).

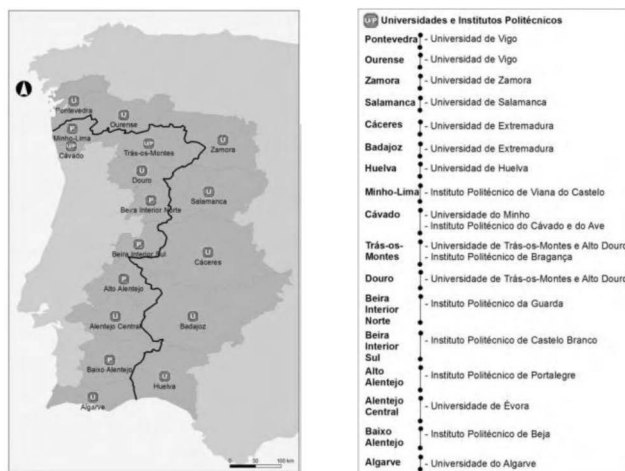
Segundo o POCTEP 2014-2020, os centros urbanos no espaço de cooperação transfronteiriça encontram-se pouco desenvolvidos, e os eixos urbanos da Península Ibérica acabam por ser escassos na própria Raia, identificando três eixos principais: Braga-Porto-Vigo, Évora-Badajoz-Cáceres e Faro-Huelva, sendo que o primeiro e terceiro são mais significativos, embora localizados nas periferias da própria Raia.

Os valores de envelhecimento e de dependência continuam a reforçar esta situação grave para as NUTS III raianas, principalmente as do interior de Portugal (Alto Trás-os-Montes, Beira Interior Norte e Beira Interior Sul, e o Alto Alentejo) e no caso da Espanha, o interior norte (Ourense, Salamanca, Zamora).



As regiões fronteiriças apresentam uma elevada taxa de abandono escolar (21%), bastante acima da média UE27. Existe também uma elevada proporção de população que não estuda nem trabalha. No entanto, desde 2008, a taxa de abandono escolar tem apresentado uma diminuição, e há um aumento de população com formação superior.

O espaço transfronteiriço está bem dotado de instituições universitárias e de ensino superior, algumas delas com um prestígio e notoriedade que vai além do espaço de cooperação transfronteiriça.



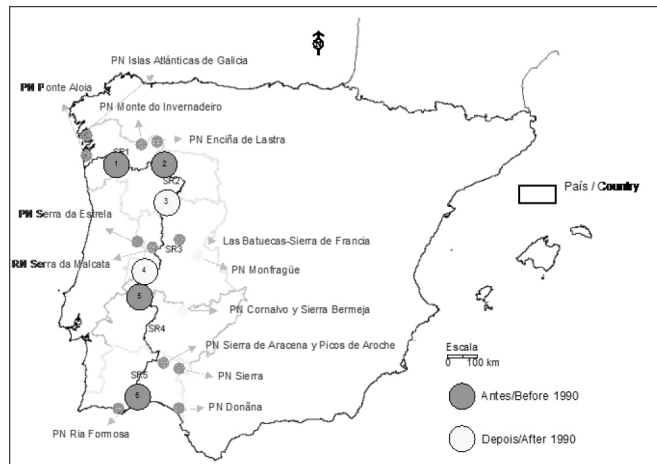
A crise económica que afetou a Europa deixou uma marca indiscutível ao longo da fronteira entre Portugal e Espanha. A taxa de desemprego apresenta uma nítida subida após o ano de 2008. Cumulativamente, segundo o POCTEP 2014-2020, nestas regiões destaca-se, ainda, um elevado desemprego jovem (50%) e crescente desemprego de longa duração (44%).

	Desemprego 15-64 anos 2012
Espaço cooperação	79
PT	80
ES	99
UE27	100
UE15	110

O espaço de cooperação transfronteiriça destaca-se como uma faixa territorial com imensa riqueza em termos de recursos naturais e património cultural. Este contexto contribui para que vários projetos de cooperação tenham em vista o ambiente, património ou turismo como objeto de financiamento. O próprio turismo como atividade económica tem aumentado nos últimos anos.

Para um novo acordo de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal

Destacam-se várias áreas protegidas ao longo da própria fronteira – cerca de 1.600.000 hectares de território – com diversidade e qualidade de ecossistemas naturais. Neste espaço há territórios com ambientes naturais montanhosos e interiores, mas também uma vertente marinha e costeira. Aliás, praticamente a totalidade da linha de fronteira está inserida em espaços ambientalmente protegidos e qualificados.



Esta fronteira também se destaca em termos de património, apresentando 8 sítios considerados como Património da Humanidade pela UNESCO e vários Bens de Interesse Cultural (BIC). Estes pontos patrimoniais são um catalisador do turismo local e regional e, assim, uma importante atividade económica para estas regiões.

O espaço de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal tem evoluído no decurso dos vários ciclos dos programas Interreg no que se refere aos seus limites e áreas abrangidas, sendo também diferente do que foi identificado na Convenção de Valência destinada a promover e regular juridicamente a cooperação transfronteiriça entre entidades territoriais regidas pelo direito público.

Ou seja, **não existe um espaço de cooperação transfronteiriça consolidado, com uma configuração estável, cujo território corresponda às zonas de influência da fronteira e às zonas com práticas de cooperação transfronteiriça e que desejavelmente deverá ser delimitado previamente aos instrumentos programáticos de apoio às políticas públicas de reforço da coesão dos territórios transfronteiriços.**

A consolidação de um espaço de cooperação transfronteiriça pode atender à diversa natureza jurídica dos parceiros e das temáticas de cooperação que desenvolvem. Ou seja, a consolidação do espaço de cooperação transfronteiriça não deve ser a projeção espacial de uma nova e artificial linha de fronteira, mas deve integrar as entidades que conferem valor acrescentado a um desenvolvimento regional harmonioso e equilibrado.

Os programas da iniciativa comunitária INTERREG vieram a desempenhar um papel determinante na evolução referida, não só como catalisadores de um ambiente de cooperação transfronteiriça mas também como instrumento de promoção de ações concretas desenvolvidas em comum e em cooperação.

Depois de um período inicial em que o estabelecimento das bases de cooperação transfronteiriça implicou um esforço considerável, assiste-se agora ao reforço das intervenções com natureza material e imaterial e ao alargamento do quantitativo de atores e agentes da cooperação transfronteiriça.

Programas	Total EM	Dotação EU	Espaço de cooperação transfronteiriça ES - PT			
			Projetos	Unid. monet	Investimento total	Apoio FEDER
	nº	B€	nº			
			1406		2 425 200 039	1 380 293 714
INTERREG I (1990 - 1993)	11		226	ECU	279 573 082	
INTERREG II (1994 - 1999)	11/15	3,8	397	€	309 896 262	
INTERREG III (2000 - 2006)	15/25	5,8	563	€	1 098 671 689	823 910 103
INTERREG IV (2007 - 2013)	27/28	8,7	220	€	354 475 282	267 405 976
INTERREG V (2014 - 2020)	28	10,1	---	€	382 583 724	288 977 635

O êxito dos programas Interreg e os resultados com eles obtidos têm vindo a estimular o **contínuo alargamento do espaço geográfico de elegibilidade desses programas, o que acentua a contínua diminuição de recursos financeiros do INTERREG.**



Ainda que com uma configuração variável ao longo dos vários ciclos de programação do Interreg, o espaço de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal manteve-se estruturado em cinco áreas de cooperação, assentes na proximidade geográfica, na diversidade do território e numa tradição de cooperação.

1	Galicia - Norte de Portugal
2	Castela e Leão - Norte de Portugal
3	Castela e Leão - Centro de Portugal
4	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
5	Andaluzia - Alentejo - Algarve

As iniciativas de cooperação configuraram-se naturalmente à luz desta organização do território. Todavia, além das iniciativas de âmbito e de impacto marcadamente locais e das iniciativas de âmbito regional, verificou-se uma **dinâmica crescente de permeabilidade entre regiões e entre atores**, favorecendo a criação de uma **identidade própria a todo o espaço de cooperação transfronteiriça**.

A iniciativa de criação de uma entidade de natureza associativa representativa do conjunto das entidades que promovem a cooperação transfronteiriça ao longo de todo o território transfronteiriço (a RIET) tem contribuído para essa crescente permeabilidade e agilidade, sendo ao mesmo tempo o resultado da dinâmica que vinha crescentemente a verificar-se.

Reconhecendo-se a utilidade das cinco áreas de cooperação tradicionais, o espaço de cooperação transfronteiriço foi ganhando uma identidade própria, beneficiando de uma análise e visão de conjunto dos seus problemas e desafios.

CONCLUSÕES:

- ✓ O espaço de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal ainda que com variações regionais e a exceção da faixa atlântica, apresenta-se ainda como um **território predominantemente rural, com acentuados problemas demográficos**, designadamente uma baixa densidade populacional e uma população envelhecida, em comparação com as regiões adjacentes e as médias nacionais, evidenciando **piores indicadores de desenvolvimento económico** e uma menor dinâmica de crescimento, no qual a crise internacional iniciada em 2008 teve um impacto particularmente acentuado e persistente, interrompendo um ciclo de convergência socioeconómica com a UE.
- ✓ O espaço de cooperação transfronteiriça não tem suporte jurídico válido, sendo o definido na Convenção de Valencia distinto do previsto nos programas Interreg e da aplicação da regulamentação europeia sobre os AECT.
- ✓ Importa definir o espaço de cooperação transfronteiriço como um espaço consolidado e coerente, que corresponda à dinâmica de cooperação transfronteiriça, existente e potencial, e com uma dimensão suscetível de conferir um efetivo impacto aos programas de cooperação no território, acolhendo na sua definição a diversidade de natureza jurídica dos cooperantes.
- ✓ O espaço de cooperação deverá ter uma estabilidade de médio-longo prazo e ser consagrado como instrumento de aplicação de políticas públicas, assumido pelos dois estados ao mais alto nível e com adequada vinculação, através de uma revisão da Convenção de Valência, tendo aplicação nos programas de cooperação transfronteiriça.

4 | A CONVENÇÃO DE VALENCIA

Em 2002, Portugal e Espanha celebraram uma convenção destinada a promover e regular juridicamente a cooperação transfronteiriça entre entidades territoriais regidas pelo direito público, conhecida por **Convenção de Valencia**, que promoveu a adoção pelos dois estados da Convenção Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades ou Autoridades Territoriais, adotada em 21 de maio de 1980.

A Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, assinada em Madrid em maio de 1980, formaliza a cooperação transfronteiriça para o espaço europeu, lançando um primeiro conjunto de linhas orientadoras a partir do qual outros convênios e acordos poderiam emergir. Esta Convenção pode ser considerada como um primeiro esforço para formalizar e facilitar a cooperação na Europa, tendo sido complementado e melhorado ao longo do tempo, através de três Protocolos Adicionais em 1995, 1998 e 2009 e de vários instrumentos criados ao longo dos anos para procurar facilitar e melhorar este processo de cooperação.

A Convenção de Valencia pode ser perspetivada como um desenvolvimento das iniciativas promovidas no final do século XIX e no início do século XX para estabilizar e consolidar a linha de fronteira entre Portugal e Espanha. O Tratado de Limites (1864) e o Convénio de Limites (1926) são os dois principais esforços neste sentido, em que os dois estados procuram estabelecer por definitivo a linha que os separa, e neste processo resolver as questões em aberto que se tinham acumulado ao longo dos séculos, nomeadamente o Couto Misto e o Caso de Olivença. Este último fica por resolver, existindo ainda um troço da fronteira de 54 km entre o Alentejo e a Extremadura por definir.

Esta convenção identifica como principais destinatários:

- ✓ **Em Portugal, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Centro, Alentejo e Algarve e pelas associações de municípios e municípios inseridos nas áreas de NUT III de fronteira.**
- ✓ **Em Espanha, as Comunidades Autónomas de Galiza, Castela e Leão, Extremadura e Andaluzia, nas províncias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz e Huelva, bem como aos municípios inseridos nestas províncias.**

Consagrou como instrumento jurídico de cooperação a figura do **protocolo de cooperação**, que deve corresponder a um interesse comum e respeitar as competências que o respetivo direito interno estabelece, tendo como finalidades mais relevantes a concertação de iniciativas e a concretização de decisões, a promoção de estudos, planos, programas e projetos, incluindo os que forem objeto de cofinanciamento público ou da União Europeia, a realização de projetos de investimento, a gestão de infraestruturas e equipamentos e a prestação de serviços públicos e a promoção de modalidades de cooperação que visem o desenvolvimento dos territórios.

Com base nos referidos protocolos de cooperação, a Convenção de Valência permitiu a possibilidade de criação de organismos e de entidades especificamente orientadas para a cooperação transfronteiriça, com ou sem personalidade jurídica. Sem personalidade jurídica, refere designadamente as comunidades de trabalho e os grupos de trabalho. Com personalidade jurídica foram previstas as associações de direito público e as empresas intermunicipais (previstas no direito português) e os consórcios (previstos no direito espanhol), em ambos os casos submetidos às formas de controlo estabelecidas pelo direito interno da parte onde tenham a sua sede.

O articulado desta convenção prevê ainda a institucionalização da Comissão Mista Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça, com uma natureza e representação governamental e das administrações públicas dos dois estados, reunindo estatutariamente duas vezes por ano, o que nem sempre tem ocorrido, para permuta de informações, analisar os problemas relativos à aplicação da convenção e para propor medidas apropriadas ao seu desenvolvimento.

CONCLUSÕES:

- ✓ Ainda que inovadora à data e tendo sido bem recebida pelos destinatários, a Convenção de Valência foi todavia muito conservadora nas soluções apresentadas, limitando-se ao objetivo de esbater o elemento desconfiança institucional, centrando-se na cooperação ao nível das administrações regionais e locais e também no que se refere ao princípio de aplicação do direito transfronteiriço. No texto e na prática, não teve a ambição de ir além da aplicação das iniciativas comunitárias de cooperação (Interreg).
- ✓ Apesar destas limitações, a Convenção de Valência teve um impacto claramente positivo, tendo sido a dinâmica da sociedade civil e das organizações entretanto criadas que motivam o seu desajustamento da realidade atual. O seu maior sucesso reside na circunstância de, como pontos críticos, se assinalar o desfasamento e as limitações atuais do texto por força da dinâmica que permitiu criar e não por opções iniciais erradas.
- ✓ Por muito relevantes que sejam os fundos europeus Interreg, uma convenção luso-espanhola sobre cooperação transfronteiriça deve ter a ambição de não se limitar ao âmbito da aplicação desses fundos.
- ✓ A Convenção de Valencia não se constituiu como fonte de direito transfronteiriço, designadamente na criação de entidades com personalidade jurídica, limitando-se ao princípio da aplicação do direito de uma das partes, correspondente ao local de aplicação de uma obrigação jurídica, ao local da assunção de responsabilidades perante terceiros ou ao local da sede.
- ✓ Sendo importante a cooperação entre instâncias e entidades das administrações regionais e locais, a dinâmica social estimulada pelos programas Interreg obriga a valorizar, no quadro jurídico fundamental da cooperação transfronteiriça, o papel das organizações criadas especificamente para a cooperação, das organizações da sociedade civil, das associações empresariais e sindicais, das universidades e das entidades que integram os sistemas científicos e tecnológicos, incubadoras de empresas e centros tecnológicos, etc.

- ✓ A revisão da Convenção de Valencia deverá prever, distinguir e configurar uma arquitetura coerente à cooperação transfronteiriça no plano político – estratégico e no plano institucional, identificando as entidades que desenvolvem a sua atividade em cada um destes planos, prevendo e conferindo adequado destaque à realização regular das cimeiras ibéricas entre governos com uma agenda dedicada à cooperação transfronteiriça, preparada no plano da cooperação institucional.
- ✓ A Comissão Mista Luso-Espanhola deve ser revitalizada, assumindo um papel de apoio direto às cimeiras ibéricas entre governos e exercendo um acompanhamento efetivo das iniciativas de cooperação.
- ✓ Quinze anos após a ratificação da Convenção de Valencia, importa definir um quadro jurídico para uma cooperação transfronteiriça orientada para a resolução prática dos problemas dos cidadãos e que contribua para conferir a estes territórios uma centralidade que potencialmente eles possuem.

5 | ENTIDADES CRIADAS PARA A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

Ao longo do período de vigência da Convenção de Valência foi sempre muito volátil e variável o quantitativo de entidades criadas, em particular as entidades sem personalidade jurídica, não se afigurando possível apresentar um quadro inequívoco, exaustivo e atual de todas as entidades criadas ao seu abrigo. Com efeito, além da diferente dinâmica das diversas entidades criadas, algumas foram criadas com objetivos limitados no tempo.

Foram surgindo comunidades de trabalho, comunidades territoriais de cooperação, associações de municípios, grupos, centros ou locais empresariais e de negócios transfronteiriços, centros de estudo e de investigação transfronteiriça, conselhos sindicais inter-regionais, euroregiões, eurocidades, observatórios transfronteiriços, e finalmente AECT.

A primeira comunidade de trabalho foi constituída em 1991, entre a Galiza e o Norte de Portugal, à qual se seguiram outras ao longo dos anos, ao longo da fronteira:

Comunidade de trabalho Galicia y Norte de Portugal	1991
Comunidade de trabalho Alentejo - Extremadura	1992
Comunidade de trabalho Andaluzia - Algarve	1995
Comunidade de trabalho Castela e Leão - Centro de Portugal	1995
Comunidade de trabalho Bragança e Zamora	2000
Comunidade de trabalho Andaluzia - Alentejo	2001

Em 2007, a Comissão Mista Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça constatava terem sido celebrado **50 acordos de cooperação transfronteiriça** que, na sua quase totalidade, previam a criação de novas entidades na sua grande maioria sem personalidade jurídica.

Posteriormente e em 2014, no âmbito dos trabalhos preparatórios do programa POCTEP para 2014-2020, foi identificada a criação e existência formal ao abrigo da Convenção de Valência e do Regulamento UE relativo à criação de AECT, das seguintes entidades:

Total	33
Enquadradas na Convenção de Valencia	29
Regulamento UE nº 1082/2006	4
Comunidades de trabalho	7
Associações de municípios	6
Associações de entidades locais	3
Outras associações e redes	3
AECT	4
Eurocidades	4
Fundações	2
Centros de estudos e de apoio técnico	4

A cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal conta já com uma muito **ampla participação de entidades de diferentes tipologias**, designadamente das administrações centrais, regionais e locais, municípios e deputações, universidades e centros de investigação e organizações que prosseguem fins sociais e económicos.

Consideramos por isso que o valor acrescentado das ações de cooperação e as suas características de pluralidade e expressiva participação de parceiros, permitem que a cooperação tenha um grande impacto na estruturação do território e no seu desenvolvimento económico.

Com a aprovação do Regulamento (CE) nº 1082/2006, Espanha e Portugal deram imediata operacionalização aos procedimentos administrativos para a criação de Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, estando atualmente reconhecidos 4 AECT.

Os programas INTERREG tiveram não só impacto nos planos económico e territorial como também no plano institucional, impacto este que sobrevive aos próprios fundos, com uma vocação de permanência e que converte esta fronteira numa das mais estruturadas, dinâmicas e organizadas de toda a UE.

Estruturas de cooperação permanente, con personalidade jurídica

Entidade	Área de cooperação	Natureza jurídica	Constituição
RIET Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças	Fronteira Luso - Espanhola	Associação de entidades transfronteiriças	2009
INL Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnologia	Internacional	Organização intergovernamental	2005
Centro de Estudios Ibéricos	Castela e Leão - Centro de Portugal	Centro de estudos	1999
Comunidade de trabalho Euroregião Galicia - Norte de Portugal	Galicia - Norte de Portugal	Euroregião	1991
		AECT	2010
Duero - Douro	Castela e Leão - Norte de Portugal	AECT	2009
Eurocidade Chaves - Verín, AECT	Galicia - Norte de Portugal	Eurocidade	2007
		AECT	2013
Fundação Centro de Estudos Euroregionais	Galicia - Norte de Portugal	Fundação	2004
Fundação Rei Alfonso Henriques	Castela e Leão - Norte de Portugal	Fundação	1994
ZASNET	Castela e Leão - Norte de Portugal	AECT	2010
CECOTRANS	Galicia - Norte de Portugal	Associação de empresas	1998
AIMRD Associação Ibérica de Municípios Ribeirinhos do Douro	Castela e Leão - Norte de Portugal	Associação de municípios	1994
Associação Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular	Galicia - Norte de Portugal	Associação de municípios	1992
Associação Transfronteira de Municípios das Cidades de Fronteira	Salamanca - Beira Interior Norte	Associação de municípios	2002
Associação Transfronteira dos Municípios das Terras do Grande Lago do Alqueva	Alentejo - Extremadura	Associação de municípios	2005
Associação Transfronteira de Municípios da Raia Seca	Beira Interior Norte - Salamanca	Associação de municípios	2000
TRIURBIR Triângulo Urbano Ibérico Raiano	Alentejo - Extremadura	Associação de municípios	1997
UNIMINHO Associação do Vale do Minho Transfronteiriço	Galicia - Norte de Portugal	Associação de municípios	2005

Estruturas de cooperação sen personalidade jurídica

Comunidade de trabalho BINSAL	Castela e Leão - Norte de Portugal	Comunidade de trabalho	2006
Comunidade de trabalho Castela e Leão- Centro de Portugal	Castela e Leão - Norte de Portugal	Comunidade de trabalho	1995
Comunidade de trabalho Castela e Leão - Norte de Portugal	Castela e Leão - Norte de Portugal - Centro de Portugal	Comunidade de trabalho	2000
Comunidade de trabalho Euroregião Alentejo - Algarve - Andaluzia	Alentejo - Algarve - Andaluzia	Comunidade de trabalho	2010
		Euroregião	
Comunidade de trabalho Euroregião Alentejo - Centro - Extremadura	Alentejo - Centro - Extremadura	Comunidade de trabalho	2009
		Euroregião	
Eurocidade Badajoz - Elvas	Alentejo - Centro - Extremadura	Eurocidade	2013
Eurocidade do Guadiana	Algarve - Huelva	Eurocidade	2013
Eurocidade Tui - Valença	Galicia - Norte de Portugal	Eurocidade	2013
NERCOFEC	Extremadura - Alentejo	Associação de empresários	2015

CONCLUSÕES:

- ✓ A dinâmica da cooperação transfronteiriça, estimulada pelos programas Interreg, alargou, na prática, o âmbito de incidência da Convenção de Valência, trazendo novos protagonistas para a cooperação transfronteiriça, com um âmbito muito mais vasto do que os destinatários da referida convenção.
- ✓ As entidades criadas para a cooperação transfronteiriça, com natureza jurídica e uma atividade permanente, devem dispor de um regime jurídico e fiscal próprio que atenda à natureza e âmbito supranacional da sua atuação, que não deverá estar condicionada ao regime aplicável em função do local da sua sede.
- ✓ Sem a consagração destes princípios, os AECT e, em geral, as restantes entidades dotadas de personalidade jurídica, terão uma atuação muito limitada e com fortes constrangimentos, podendo ser levadas a práticas indesejáveis de simulação da realidade.
- ✓ Deve ser valorizada a figura da sociedade cooperativa europeia, criada pelo Regulamento (CE) nº 1435/2003.
- ✓ As entidades promotoras de iniciativas de cooperação transfronteiriça e, em particular, das entidades criadas para a cooperação transfronteiriça com natureza jurídica e uma atividade permanente, devem ter uma maior participação na definição dos objetivos e dos programas e no seu acompanhamento.

6 | OS AECT

No plano da UE, um dos maiores desafios que sempre se colocou a uma fluída e consistente cooperação transfronteiriça são os diferentes sistemas administrativos e legais entre Estados-membros, nomeadamente entre vizinhos fronteiriços que partilham projetos transfronteiriços sujeitos a leis nacionais distintas.

A Convenção de Madrid (Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais, assinada em Madrid em maio de 1980) não formula disposições operacionais nem vinculativas, e ao longo do tempo esta necessidade de maior agilidade legal e prática foi sendo trabalhada na medida do possível, tratando-se de Estados-membros com realidades diferentes.

Um dos maiores esforços no sentido de colmatar esta dificuldade e agilizar o processo de cooperação transfronteiriça foi a criação do **Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT)**, a partir do Regulamento (CE) 1082/2006. A grande inovação deste instrumento, no plano europeu, foi a sua personalidade jurídica, permitindo uma união mais real dos esforços conjuntos, com candidatura, orçamento e gestão única.

Para o espaço de cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha, a faculdade de as entidades criadas para a cooperação transfronteiriça serem dotadas de personalidade jurídica não poderá ser considerado inovador sob o ponto de vista jurídico-administrativo, atentas as disposições já previstas na Convenção de Valencia.

Outro marco jurídico importante foi a adaptação do já mencionado Regulamento (CE) 1082/2006 para o Decreto-lei 376/2007 em Portugal, e o Real Decreto 37/2008, lançando a possibilidade de criação de AECT ao longo do espaço de cooperação transfronteiriça.

Até ao presente, **57 AECT já foram instituídos na UE, quatro dos quais entre Portugal e Espanha**; outros estando em fase de preparação.

O Regulamento (CE) 1082/2006 tem sido objeto de muita e diversa atenção, mas também recebeu críticas quanto à sua ambiguidade e inflexibilidade enquanto instrumento de apoio legal. Para além disso, os aspetos legais não são os únicos e necessários a prover para a concretização de um projeto transfronteiriço. De facto, a despeito de ter um regulamento que conceda robustez legal, são necessários apoios estruturais para que possa de facto funcionar.

Indo ao encontro de algumas das críticas demonstradas pelos atores territoriais, esta figura foi atualizada pelo Regulamento (UE) 1302/2013, procurando *“facilitar a constituição e funcionamento” dos Agrupamentos e “propor a clarificação de certas disposições em vigor.”*

Não obstante, após um acolhimento inicial marcado por uma elevada expectativa, seguiu-se a perceção das **limitações e das condicionantes ao seu funcionamento, não superadas pela regulamentação europeia**, prevalecendo a constatação de que a figura do AECT pouco inovou relativamente às possibilidades já previstas na Convenção de Valência há já mais de 15 anos para a criação de novas entidades com ou sem personalidade jurídica, mantendo-se as mesmas limitações quanto à possibilidade de institucionalização de uma efetiva natureza e funcionamento supranacionais, ou mais precisamente, transfronteiriça.

Com efeito, a regulamentação europeia é omissa relativamente ao regime administrativo e fiscal dos AECT e, tal como na Convenção de Valência, estabelece o princípio da localização da sede da entidade num dos dois estados e a inerente submissão às suas regras administrativas, financeiras e fiscais. Ou seja, estimula-se a criação de uma organização supranacional com personalidade jurídica, vocacionada para uma atuação uniforme num espaço de cooperação dos dois estados, mas ficando essa organização condicionada e submetida às regras de um deles.

Enquanto não for efetivamente promovida uma natureza supranacional às entidades criadas para promoverem a cooperação transfronteiriça, incluindo um regime jurídico e fiscal próprio, as entidades assim criadas estarão sempre limitadas e condicionadas na sua atuação.

Sem a consagração deste princípio, os AECT e, em geral, as restantes entidades dotadas de personalidade jurídica, terão uma atuação muito limitada e com fortes constrangimentos, sendo estimulados a práticas indesejáveis de simulação da realidade.

Os procedimentos legais previstos para a criação e reconhecimento dos AECT carecem de uma significativa simplificação e de fixação de prazos de resposta das administrações envolvidas, compatíveis com as exigências regulamentares.

Ainda que se possa compreender que num primeiro momento a legislação em causa estivesse orientada para a criação de novas entidades, considera-se que **deve ser favorecida a evolução de entidades já existentes**, através da definição de um procedimento simplificado para a conversão em AECT.

CONCLUSÕES:

- ✓ A regulamentação europeia sobre os AECT não introduziu uma verdadeira inovação no quadro jurídico da cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha uma vez que a criação de entidades com personalidade jurídica já se encontrava prevista na Convenção de Valencia.
- ✓ A revisão da Convenção de Valencia deverá incorporar e simplificar as disposições jurídico-administrativas para o reconhecimento dos AECT em Portugal e em Espanha.
- ✓ É notória a indefinição do papel a conferir aos AECT, sendo frequentemente as expectativas dos seus promotores muito orientadas para a participação na gestão dos programas Interreg.
- ✓ Os AECT não se deverão limitar a uma cooperação de proximidade territorial, devendo ser valorizado o seu papel na afirmação de macrorregiões.
- ✓ Enquanto não for efetivamente promovida uma natureza supranacional às entidades criadas para a cooperação transfronteiriça, incluindo um regime jurídico e fiscal próprio, estas estarão sempre limitadas e condicionadas na sua atuação.
- ✓ A regulamentação europeia sobre os AECT não facultou contributos substantivos para a ausência de uma fonte de direito transfronteiriço, designadamente na criação e evolução de entidades com personalidade jurídica, persistindo o princípio limitativo de aplicação do direito de uma das partes, correspondente ao local de aplicação de uma obrigação jurídica, ao local da assunção de responsabilidades perante terceiros ou ao local da sede.
- ✓ É significativamente pesada a carga administrativa associada à criação de um AECT que igualmente incide nos casos de entidades já constituídas com personalidade jurídica que pretendem um reconhecimento como AECT.

