

**Para un nuevo
acuerdo de cooperación
transfronteriza entre
España y Portugal**

**Por un nuevo
TRATADO DE VALENCIA**



Ediciones/Edições

**PARA UN NUEVO ACUERDO DE COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL**

POR UN NUEVO TRATADO DE VALENCIA

Aportación de RIET



**Asamblea General de RIET
Huelva, 14 Noviembre 2017**

El presente estudio fue analizado y evaluado por el Consejo Consultivo de Frontera de la RIET que emitió una opinión favorable a su contenido.

Este consejo está constituido por las siguientes personalidades:

Presidente:

Luís Braga da Cruz. Ministro de la Economía del XIV Gobierno Constitucional de Portugal

Miembros:

- ≡ **Júlio Pedrosa.** Ministro de la Educación del XIV Gobierno Constitucional de Portugal
- ≡ **Arlindo Cunha.** Ministro de Agricultura del XI Gobierno Constitucional de Portugal y Ministro de las Ciudades del XV Gobierno Constitucional de Portugal
- ≡ **José Soeiro.** Presidente del IFDR 2005-2013 y Presidente de la Agencia para el Desarrollo y Cohesión, I.P. hasta 2015
- ≡ **Eduardo Junco.** Embajador de España en Portugal desde el 2 de mayo de 2012 hasta 2015
- ≡ **Carlos Beltrán.** Vocal-Asesor del Ministerio de Economía y Hacienda y Coordinador Nacional del Programa INTERREG España-Portugal desde 2004 hasta 2011
- ≡ **José Sánchez Bugallo.** Diputado del Parlamento de Galicia (PSOE) desde 2012; Alcalde de Santiago de Compostela desde el 1998 hasta 2011 y Miembro del Consejo de Organización de Ciudades Patrimonio Mundial (OCPM)

PARA UN NUEVO ACUERDO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL POR UN NUEVO TRATADO DE VALENCIA

DIRECTOR

José Santos Soeiro

AUTORES

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

EDITOR

Red Ibérica de Entidades Transfronterizas

MAQUETACIÓN

María Llauger

TIRADA

100 ejemplares

IMPRESIÓN

Tórculo Comunicación Gráfica, S.A.

DEPÓSITO LEGAL

VG 788-2017

ISBN

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

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

MIEMBROS DE LA RED IBÉRICA DE ENTIDADES TRANSFRONTERIZAS

ENTIDADES DE COOPERACIÓN

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 EMPRESARIALES

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

INTRODUCCIÓN.....	9
LA PROPUESTA DE RIET.....	11
1. PARA UN NUEVO ACUERDO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.....	13
2. APORTACIONES PARA UN NUEVO ACUERDO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZO.....	14
FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA DE RIET.....	23
3. EL TERRITORIO TRANSFRONTERIZO.....	25
4. TRATADO DE VALENCIA.....	31
5. ENTIDADES CREADAS PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.....	33
6. LAS AECT.....	36

1. INTRODUCCIÓN

La RIET – Red Ibérica de Entidades Transfronterizas de Cooperación, es una asociación transfronteriza de cooperación territorial, constituida en 2009 por 23 entidades, asociaciones de municipios, entidades creadas para la cooperación transfronteriza, asociaciones empresariales y universidades, organizaciones de proximidad de frontera de España y de Portugal, representativa de la dinámica de cooperación transfronteriza en todo el territorio transfronterizo.

En línea con las conclusiones de la Cumbre Luso-Española entre jefes de gobierno realizada los 29 y 30 del pasado mes de mayo, considera oportuno que la RIET dé comienzo a los trabajos de revisión y actualización del Tratado entre la República Portuguesa y el Reino de España sobre Cooperación Transfronteriza entre instancias y Entidades Territoriales, firmada en Valencia el 3 de octubre de 2002.

Aunque innovador en su momento y habiendo sido bien recibido por los destinatarios, el Tratado de Valencia fue muy conservador en las soluciones entonces presentadas, limitándose al objetivo de debatir el elemento de desconfianza institucional, centrándose en la cooperación a nivel de las administraciones regionales y locales y también en lo que se refiere al principio de aplicación de derecho transfronterizo. En el texto y en la práctica, no tuvo ambición de ir más allá de la aplicación de las iniciativas comunitarias de cooperación (Interreg).

A pesar de estas limitaciones, el Tratado de Valencia tuvo un impacto claramente positivo, siendo la dinámica de la sociedad civil y de las organizaciones creadas en su contexto las que motivan su desajuste de la realidad actual. Su mayor éxito reside en la circunstancia de que como puntos críticos se señalen el desfase y las limitaciones actuales del texto, con respecto de la dinámica que permitió crear y no por opciones iniciales erróneas.

Valorando la experiencia de sus asociados en las iniciativas de cooperación que ha promovido, la RIET, a través del presente documento, aprobado en asamblea general de 14-11-2017, presenta a los gobiernos de España y de Portugal, una propuesta fundamentada en los objetivos a considerar en la preparación de un nuevo acuerdo sobre la cooperación transfronteriza, orientado al ciudadano y a la resolución práctica de sus problemas.

La RIET considera que **“Un nuevo Tratado de Valencia”** así orientado constituirá un instrumento determinante para que el espacio de cooperación transfronteriza entre España y Portugal se aproxime a los indicadores socio-económicos más elevados de los territorios adyacentes y de las medias nacionales, a través de la concretización de una idea simple:

Una frontera que nos une para una nueva centralidad de los territorios transfronterizos.

LA PROPUESTA DE RIET

LA PROPUESTA DE RIET

1 | PARA UN NUEVO ACUERDO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

La frontera terrestre entre Portugal y España podría ser caracterizada por la palabra MÁS: es la frontera terrestre más extensa, más antigua y más estable de toda la Unión Europea. El espacio de cooperación transfronteriza, aunque con variaciones regionales y la excepción de la franja atlántica, se presenta aún como un territorio predominantemente rural caracterizado también por la misma palabra MÁS: **territorios más despoblados y más envejecidos, más pobres y que sufrieron un impacto mayor y más persistente de la crisis.**

Una frontera con mil doscientos kilómetros de largo, una “raya seca” que puede atravesarse a pie en la mayor parte de su extensión, sin elementos naturales que la definan físicamente, una frontera reconocida por primera vez por el Tratado de Zamora (1143) celebrado entre Afonso I de Portugal y el rey Alfonso VII de León y cuyo trazado permanece inalterado en su totalidad hasta hoy, siendo objeto de demarcación y acuerdo en 1926 por el Convenio de Límites.

Dentro de 25 años se celebrará el 900º aniversario del Tratado de Paz de Zamora y de Fronteras, siendo perceptible que Portugal y España deberían esforzarse en presentar al mundo en dicha ocasión, no solo la realidad de una historia común de paz y de respeto mutuo sin equivalente en Europa, sino también proyectar el futuro a través de un ejemplo impar de cooperación transfronteriza, con ganas de superar conjuntamente las limitaciones de la historia y del derecho internacional tradicional y ofrecer un modelo intrínsecamente europeo de creación de espacio sin barreras físicas y artificiales de servicios para los ciudadanos.

En la frontera común de Portugal y de España se sitúan algunos de los territorios más pobres y más deficitarios de servicios, existiendo también **territorios que constituyen verdadero paradigma de la cooperación de proximidad**. Es una geografía que se reproduce simétricamente en ambos lados de la frontera: donde persisten las desconfianzas y el distanciamiento impuestos por las dictaduras ibéricas del pasado reciente, los niveles de pobreza y de aislamiento son mayores.

Por el contrario, donde el dinamismo de las organizaciones sociales y la clarividencia de las autoridades locales supieron aprovechar las sinergias y las oportunidades generadas por las nuevas políticas nacionales, las capacidades de empresarios y trabajadores y el contexto de la Unión Europea, la situación de los habitantes pone de manifiesto indicadores socio-económicos y de bien estar mucho más favorables. Por eso, cualquier consideración sobre la “raya” debe tener en cuenta que no es un territorio homogéneo, no permitiendo respuestas uniformes para todo el territorio de frontera.

La cooperación transfronteriza entre Portugal y España registró un avance destacado en los últimos veinte años. Zonas como Miño internacional, el entorno de la cuenca de Alqueva, los polos urbanos Chaves-Verin, Badajoz-Elvas y Ayamonte-Vila Real de Santo António, constituyen paradigmas de soluciones para anular el efecto barrera de la frontera política, aproximando a los ciudadanos y estimulando la gestión compartida de los recursos disponibles.

La cooperación transfronteriza entre España y Portugal se encuentra regida por el Tratado de Valencia, celebrado en 2 de octubre de 2002, constituyendo un primer esbozo de coordinación en el desarrollo de la frontera común, aunque denotando la inexperiencia práctica y el desconocimiento del potencial económico de la cooperación.

Además, su redacción refleja un doble recelo: la supuesta pérdida de identidad nacional y la cualificación del país vecino. Podría afirmarse que se limita a señalar los elementos teóricamente necesarios para aprovechar los recursos financieros disponibles para los dos países por la iniciativa comunitaria Interreg III, abundantemente citada en el texto.

Aunque innovador en su momento y habiendo sido bien recibido por los destinatarios, el Tratado de Valencia fue muy conservador en las soluciones entonces presentadas, limitándose al objetivo de debatir el elemento de desconfianza institucional, centrándose en la cooperación a nivel de las administraciones regionales y locales y también en lo que se refiere al principio de aplicación de derecho transfronterizo. En el texto y en la práctica, no tuvo ambición de ir más allá de la aplicación de las iniciativas

comunitarias de cooperación (Interreg). Por muy relevantes que sean los fondos europeos Interreg, un Tratado luso-español sobre cooperación transfronteriza debe tener la ambición de no limitarse al ámbito de la aplicación de esos fondos.

A pesar de estas limitaciones, el Tratado de Valencia tuvo un impacto claramente positivo, siendo la dinámica de la sociedad civil y de las organizaciones creadas en su contexto las que motivan su desajuste de la realidad actual. Su mayor éxito reside en la circunstancia de que como puntos críticos se señalen el desfase y las limitaciones actuales del texto con respecto de la dinámica que permitió crear y no por opciones iniciales erróneas.

La experiencia de estos quince años de vigencia del Tratado de Valencia mostró varios niveles de desequilibrio y desajuste de las soluciones normativas previstas, motivando ineficacia e, incluso, alguna entropía en lo que concierne al funcionamiento de muchas personas colectivas que, al abrigo del Tratado, se crearon para el fomento y la dinamización de las relaciones de frontera, particularmente porque el Tratado no se constituyó como una verdadera fuente de derecho transfronterizo, o sea, no atribuye a la realidad de la frontera un carácter autónomo y merecedor de régimen jurídico propio. Por eso, al regular las relaciones transfronterizas por mera remisión al derecho de los países otorgantes del Tratado, las soluciones normativas previstas se vuelven, como fácilmente se percibe, incongruentes y no reflejan, ni consiguen verdaderamente regular, la realidad transfronteriza.

Siendo importante la cooperación entre instancias y entidades de las administraciones regionales y locales, la dinámica social estimulada por los programas Interreg obliga a valorar, en el cuadro jurídico fundamental de la cooperación transfronteriza, el papel de las organizaciones creadas específicamente para la cooperación, de las organizaciones de la sociedad civil, de las asociaciones empresariales y sindicales, de las universidades y de las entidades que integran los sistemas científicos y tecnológicos, incubadoras de empresas y centros tecnológicos, etc.

Quince años después de la ratificación del Tratado de Valencia, es importante definir un marco jurídico para una cooperación transfronteriza orientado para la resolución práctica de los problemas de los ciudadanos y que contribuya a conferir a estos territorios una centralidad que potencialmente ellos poseen.

2 | APORTACIONES PARA UN NUEVO ACUERDO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Las entidades asociadas de la RIET, entidades con una naturaleza jurídica y actividad permanente y titulares de una vasta experiencia en la promoción de iniciativas de cooperación y en el seguimiento de programas integrados en los diversos planes de la cooperación territorial europea, varias de las cuales fueron creadas al abrigo y en el marco proporcionado por el Tratado de Valencia, consideran que deben poner a disposición su gran experiencia a través de sus aportaciones fundamentadas a la preparación de un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza entre Portugal y España, que emane de las experiencias positivas del actual Tratado y dé **respuesta a los actuales y nuevos desafíos que se presentan ante las instituciones, los territorios y, sobre todo, ante la población del espacio transfronterizo.**

La celebración de un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza deberá asentar en el reconocimiento de la pertinencia de un conjunto de **principios orientadores** a los cuales el texto del nuevo acuerdo deberá dar seguimiento y atender a algunas **opciones jurídicas** que se consideran ser suficientemente pertinentes y estructuradoras para la eficacia de un nuevo marco jurídico:

- 1 | **Salvaguardar la coherencia con el Tratado Marco de la Unión Europea para la Cooperación Transfronteriza entre las Comunidades o Autoridades Territoriales, firmada en Madrid en mayo de 1980, pero tener la ambición de ser innovador y de constituir un paradigma para el futuro de la cooperación territorial europea.**

Un nuevo acuerdo de cooperación transfronterizo deberá prever como destinatarios, además de las autoridades e instancias territoriales, las administraciones centrales, regionales y locales, municipios y diputaciones, universidades y centros de Investigación y organizaciones que persiguen fines económicos.

2 | Ponderar y acoger la experiencia de la aplicación del Tratado de Valencia, profundizando en los resultados positivos y superando sus limitaciones.

Un nuevo Tratado deberá reflejar una verdadera estrategia integrada para la cooperación transfronteriza que vaya mucho más allá de la mera gestión de fondos europeos.

3 | Estimular una cooperación transfronteriza orientada al ciudadano y a la resolución de los problemas prácticos específicos de los territorios.

Un nuevo Tratado deberá consagrar un cambio de paradigma en el marco jurídico, promoviendo como último objetivo la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos y favoreciendo la dinámica empresarial, lo que otorga un papel más importante a las intervenciones de la sociedad civil.

4 | Configurar una arquitectura dinámica y coherente en los planos político e institucional, que confiera una perspectiva de conjunto para el espacio de cooperación transfronteriza y observe la diversidad de los territorios y de los desafíos.

Consagrar la realización regular de cumbres ibéricas con una agenda dedicada a la cooperación transfronteriza, apoyada en la Comisión Mixta Luso-Española constituida como órgano de participación institucional de las administraciones centrales y regionales. Las actuales comunidades de trabajo deberán evolucionar hacia su conversión en órganos de acompañamiento y evaluación de las iniciativas de cooperación a nivel regional.

5 | Definir el espacio de cooperación transfronteriza como un territorio coherente que sea la base de la aplicación de políticas públicas comunes orientadas para la superación de las dificultades y retos actuales, poniendo en valor su centralidad ibérica.

Es importante definir el espacio de cooperación transfronterizo como un espacio consolidado y coherente, que atienda a la dinámica de la cooperación transfronteriza, existente y potencial, a la diversa naturaleza jurídica de los socios y de las temáticas de cooperación, no limitándose a una proyección espacial de una nueva línea de demarcación artificial.

6 | Constituir una fuente de derecho para las iniciativas de cooperación transfronteriza y para las entidades e instituciones específicamente creadas para su consecución.

Un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza deberá convertirse en fuente de derecho transfronterizo, especialmente en la creación de entidades con personalidad jurídica, que deben disponer de un régimen jurídico y fiscal propio que atienda a su naturaleza de ámbito supranacional.

7 | Favorecer la creación de nuevas figuras y nuevas entidades orientadas a la cooperación transfronteriza.

Un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza deberá enunciar los principios y reglas generales de organización y funcionamiento de las entidades dotadas de personalidad jurídica, habilitándolas para una actuación transfronteriza efectiva.

8 | Incorporar y simplificar las disposiciones jurídico-administrativas para el reconocimiento conjunto de las AECT.

Un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza deberá incorporar las reglas administrativas para la constitución de las AECT y la evolución hacia esta figura de entidades con personalidad jurídica existentes.

- 1 | **Salvaguardar la coherencia con el Tratado Marco de la Unión Europea para la Cooperación Transfronteriza entre las Comunidades o Autoridades Territoriales, firmada en Madrid en mayo de 1980, pero tener la ambición de ser innovador y de constituir un paradigma para el futuro de la cooperación territorial europea.**

Un nuevo acuerdo de cooperación transfronterizo deberá prever como destinatarios, además de las autoridades e instancias territoriales, las administraciones centrales, regionales y locales, municipios y diputaciones, universidades y centros de Investigación y organizaciones que persiguen fines económicos.

Un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza deberá acoger los principios consagrados en el Tratado de Madrid, debiendo haber sin embargo la ambición de ir más lejos, para acoger la experiencia impar de una muy amplia participación de entidades de diferentes tipologías, en particular de las administraciones centrales, regionales y locales, municipios y diputaciones, universidades y centros de investigación y organizaciones que prosiguen fines sociales y económicos. El valor añadido de sus acciones de cooperación y sus características de pluralidad y expresiva participación de socios, permiten que la cooperación transfronteriza ponga de manifiesto hoy un gran impacto en la estructuración del territorio y en su desarrollo económico.

El Tratado Marco de la Unión Europea para la Cooperación Transfronteriza entre las Comunidades o Autoridades Territoriales, firmado en Madrid en mayo de 1980, formaliza la cooperación transfronteriza para el espacio europeo, lanzando un primer conjunto de líneas orientadoras a partir del cual otros convenios y acuerdos podrían emerger, identificó la cooperación transfronteriza como *la acción concertada dirigida a reforzar y a desenvolver las relaciones de proximidad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contrayentes.*

La dinámica de la cooperación transfronteriza, estimulada por los programas Interreg, amplió, en la práctica, el ámbito de incidencia del Tratado de Valencia, trayendo nuevos protagonistas a la cooperación transfronteriza, con un ámbito mucho más amplio del que los destinatarios del Tratado, cuya contribución debe ser reconocida.

- 2 | **Ponderar y acoger la experiencia de la aplicación del Tratado de Valencia, profundizando en los resultados positivos y superando sus limitaciones.**

Un nuevo Tratado deberá reflejar una verdadera estrategia integrada para la cooperación transfronteriza que vaya mucho más allá de la mera gestión de fondos europeos.

El carácter conservador de las soluciones político-normativas adoptadas en el Tratado de Valencia no impidió que, mucho por fuerza de las dinámicas de la sociedad civil, el objetivo que se propuso hubiera sido alcanzado: *potenciar y dinamizar formas de cooperación institucional y no institucional de cooperación transfronteriza.*

A pesar de estas limitaciones, el Tratado de Valencia tuvo un impacto claramente positivo, siendo la dinámica de la sociedad civil y de las organizaciones creadas en su contexto que motivan su desajuste respecto a la realidad actual. Su mayor éxito reside en la circunstancia de, como puntos críticos, se señalen el desfase y las limitaciones actuales del documento en relación a la dinámica que lo permitió crear y no por opciones iniciales erróneas.

Un nuevo Tratado deberá reflejar una verdadera estrategia integrada para la cooperación transfronteriza que vaya más allá de la mera gestión de fondos europeos, incluyendo disposiciones sobre la definición conjunta y al más alto nivel, del Parlamento y del Gobierno, de las políticas transfronterizas con base en el principio de la responsabilidad compartida, con especial énfasis en la armonización legislativa y de normas y procedimientos administrativos, favoreciéndose así la necesaria cohesión territorial.

3 | Estimular una cooperación transfronteriza orientada al ciudadano y a la resolución de los problemas prácticos específicos de los territorios.

Un nuevo Tratado deberá consagrar un cambio de paradigma en el marco jurídico, promoviendo como objetivo último la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos y el favorecer la dinámica empresarial, lo que confiere un papel más importante a las intervenciones de la sociedad civil.

Quince años después de la ratificación del Tratado de Valencia, es importante definir un marco jurídico para una cooperación transfronteriza orientada a la resolución práctica de los problemas de los ciudadanos y que contribuya a atribuir a estos territorios una centralidad que potencialmente poseen en el espacio ibérico, teniendo como fundamental preocupación la resolución de problemas concretos (sociales, económicos, fiscales, etc.) que afectan a las poblaciones que residen en las regiones de frontera, funcionando como un verdadero marco jurídico regulador de las relaciones jurídicas transfronterizas.

Este objetivo presupone un cambio en el paradigma que presidió la elaboración del Tratado de Valencia actualmente en vigor, en lo que respeta a la consideración de las relaciones jurídico-administrativas transfronterizas, principalmente en lo que concierne a la cooperación transfronteriza institucional, es decir, aquella que es dinamizada por medio de personas colectivas formadas por entidades territoriales de los dos lados de la frontera.

La cooperación transfronteriza entre España y Portugal cuenta ya con una gran participación de entidades de diferentes tipologías, en particular de las administraciones centrales, regionales y locales, municipios y diputaciones, universidades y centros de investigación y organizaciones que prosiguen fines sociales y económicos. Se trata, pues, de un amplio abanico y que favorece un amplio impacto de los resultados. La pluralidad de los beneficiarios es una importante característica de la cooperación en el espacio de cooperación transfronteriza. Aproximadamente mitad de las entidades beneficiarias de los programas INTERREG en el periodo 2000-2013 fueron entidades ligadas al gobierno regional o local, mientras la otra mitad corresponde a entidades relacionadas con la investigación, las empresas o a la sociedad civil.

El Tratado de Valencia fue configurado en el sentido de regular las modalidades de cooperación regidas por el derecho público, incluso que sin perjuicio del recurso a modalidades complementarias de cooperación de derecho privado. Sin embargo, los actuales desafíos en el ámbito de la política de ciudades, en el ordenamiento del territorio y en el desarrollo rural, tienen como último objetivo la mejora de los servicios prestados a los ciudadanos y el favorecimiento de la dinámica empresarial, lo que confiere un papel más importante a las intervenciones de la sociedad civil.

4 | Configurar una arquitectura dinámica y coherente en los planos político e institucional, que confiera una perspectiva de conjunto al espacio de cooperación transfronteriza y observe la diversidad de los territorios y de los desafíos.

Consagrar la realización regular de cumbres ibéricas con una agenda dedicada a la cooperación transfronteriza, apoyada en la Comisión Mixta Luso-Española constituida como el órgano de participación institucional de las administraciones centrales y regionales. Las actuales comunidades de trabajo deberán evolucionar hacia su conversión en órganos de acompañamiento y evaluación de las iniciativas de cooperación al nivel regional.

La revisión del Tratado de Valencia deberá prever, distinguir y configurar una arquitectura coherente para la cooperación transfronteriza en los planos político e institucional, identificando las entidades que desenvuelven su actividad en cada uno de estos planos, previendo y prestando especial atención a la realización regular de las cumbres ibéricas entre gobiernos con una agenda dedicada a la cooperación transfronteriza, que se beneficie de una amplia y participativa preparación en el ámbito de la cooperación institucional.

Valorando la dimensión intrínsecamente transnacional de las relaciones jurídico-administrativas emergentes de los organismos de cooperación transfronteriza, y el papel de los acuerdos de cooperación, será posible crear un acuerdo dirigido a la resolución de los problemas reales de las poblaciones de frontera, estableciendo un marco jurídico autónomo y transfronterizo, cuya fuerza jurídica reside en el Tratado, y no por remisión del derecho interno, y que sea suficientemente flexible para servir como motor dinamizador de la cooperación transfronteriza.

Debe ser instituida la realización regular de cumbres ibéricas entre gobiernos con una agenda dedicada a la cooperación transfronteriza, apoyada en la participación previa de las entidades que configuran el plano de la cooperación institucional. La Comisión Mixta Luso-Española debe ser revitalizada para constituirse como el órgano de participación institucional de las Administraciones centrales de España y de Portugal y de representación de las administraciones regionales (o administración central descentralizada, en el caso de Portugal), asumiendo un papel de secretariado y apoyo directo a las cumbres ibéricas y ejerciendo un seguimiento efectivo de las iniciativas de cooperación.

Cada espacio de cooperación transfronteriza a escala regional deberá disponer de un órgano de acompañamiento y evaluación de las iniciativas de cooperación en ese territorio, favoreciendo la participación de entidades específicamente creadas para la cooperación transfronteriza y con actividad regular. Las actuales comunidades de trabajo podrán constituir el embrión de una nueva estructura con mayor representatividad.

5 | Definir el espacio de cooperación transfronteriza como un territorio coherente que sea la base de aplicación de políticas públicas comunes orientadas a la superación de las dificultades y retos actuales, poniendo en valor su centralidad ibérica.

Es importante definir el espacio de cooperación transfronterizo como un espacio consolidado y coherente, que atienda a la dinámica de la cooperación transfronteriza, existente y potencial, a la diversa naturaleza jurídica de los socios y de las temáticas de cooperación, no limitándose a una proyección espacial de una nueva línea de demarcación artificial.

El espacio de cooperación transfronteriza no tiene soporte jurídico válido, siendo lo definido en el Tratado de Valencia distinto de lo previsto en los programas Interreg, en el transcurso de los cuales fue incluso variando, y de la aplicación de la reglamentación europea sobre las AECT.

O sea, no existe un espacio de cooperación transfronteriza consolidado, con una configuración estable, cuyo territorio corresponda a las zonas de influencia de la frontera y a las zonas con prácticas de cooperación transfronteriza y que deseablemente debe delimitarse a los instrumentos de programación de apoyo a las políticas públicas de refuerzo de la cohesión de los territorios transfronterizos.

Es importante definir el espacio de cooperación transfronterizo como un espacio consolidado y coherente, que atienda a la dinámica de cooperación transfronteriza, existente y potencial, y con una dimensión susceptible de conferir un efectivo impacto a los programas de cooperación en el territorio, acogiendo en su definición la diversidad de naturaleza jurídica de los socios, tener una estabilidad de medio-largo plazo y ser consagrado como instrumento de aplicación de políticas públicas con incidencia en el territorio.

La consolidación de un espacio de cooperación transfronteriza puede atender a la diversa naturaleza jurídica de los socios y de las temáticas de cooperación que desenvuelven. O sea, la consolidación del espacio de cooperación transfronteriza no deberá limitarse a ser una proyección espacial de una nueva línea de demarcación artificial, sino que debe integrar entidades que aportan valor añadido al desarrollo regional, armonioso y equilibrado.

6 | Constituir una fuente de derecho para las iniciativas de cooperación transfronteriza y para las entidades e instituciones específicamente creadas para su consecución.

Un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza deberá convertirse en fuente de derecho transfronterizo, especialmente en la creación de entidades con personalidad jurídica, que deben disponer de un régimen jurídico y fiscal propio que atienda a su naturaleza de ámbito supranacional.

El Tratado de Valencia no se constituyó como fuente de derecho transfronterizo, especialmente en la creación de entidades con personalidad jurídica, limitándose al principio de la aplicación del derecho de una de las partes, correspondiente al lugar de aplicación de una obligación jurídica, al lugar en el que se asumen responsabilidades ante terceros o al lugar de la sede.

El Tratado de Valencia tiene como base de su elaboración jurídico-dogmática el principio de territorialidad: el derecho aplicable (derecho público, pues se trata de relaciones institucionales entre entidades territoriales españolas y portuguesas regidas por el derecho público, fundamentalmente el derecho administrativo) y, en los términos del Tratado, el derecho interno de cada país, en función de la consideración de criterios formales que el propio texto enuncia, en particular el criterio del *"país-sede"*. O sea, en vez de convertirse en fuente autónoma de derecho, en atención a las especificidades de las relaciones jurídico-administrativas producidas en el ámbito de la cooperación transfronteriza, el Tratado de Valencia se limita a remitir la aplicación de derecho interno de cada país.

Las entidades creadas para la cooperación transfronteriza, con naturaleza jurídica y actividad permanente, deben disponer de un régimen jurídico y fiscal propio que atienda a la naturaleza de ámbito supranacional de su actuación, que no deberá estar condicionada al régimen aplicable en función del lugar de su sede. Sin la consagración de estos principios, las entidades dotadas de personalidad jurídica tendrán una actuación muy limitada y con importantes restricciones, pudiendo derivar en prácticas indeseables de simulación de la realidad.

Solo valorando la dimensión exclusivamente transnacional de las relaciones jurídico-administrativas emergentes de los organismos de cooperación transfronteriza será posible adoptar un nuevo acuerdo dirigido a la resolución de problemas reales de las poblaciones de frontera, instituyendo un marco jurídico autónomo, transnacional, cuya fuerza jurídica resida en él (y no por remisión al derecho interno) y que sea suficientemente flexible para servir como motor dinamizador de la cooperación transfronteriza.

El calificativo *"transnacional"* envuelve la noción de situaciones jurídicas *"atravesadas por fronteras"*, o mejor dicho, situaciones jurídico-administrativas (pues el Tratado regula relaciones entre entidades territoriales de derecho público) que entrelazan dos o más ordenamientos jurídicos, alrededor del mismo *"hecho jurídico"*. Una situación transnacional, por tanto está caracterizada por contener elementos situacionales que remiten el aplicador del derecho a más de un ordenamiento jurídico.

Es, por eso, transnacional todo el derecho que va más allá de las fronteras. Para que exista una situación real jurídico-administrativa transnacional, el elemento de contacto con el derecho extranjero tiene que ser relevante y permanente (no meramente ocasional), o sea, una situación jurídica transnacional corresponde a una situación de vida que presenta puntos de conexión con dos o más ordenamientos jurídicos, no pudiendo, por eso, reducirse la correspondiente operación de cualificación de los hechos a la aplicación del derecho interno del *"Estado-sede"*.¹

Solo la consideración de las relaciones jurídico-administrativas transfronterizas como verdaderas situaciones de *"transnacionalidad de derecho"* (los organismos de cooperación como entidades de derecho transnacional) es lo que podrá conducir a soluciones jurídicas emergentes del Tratado que se muestren eficaces para intentar encontrar en la cooperación transfronteriza un motor de dinamización social, económico y cultural de las poblaciones de frontera.

¹ Sobre la noción de transnacionalidad de las situaciones jurídico-administrativas transnacionales aquí propuesta, cfr Miguel Prata Roque, *"La dimensión del derecho administrativo"*, Lisboa, Ediciones AAFDL, 2014.

Los organismos de cooperación transfronteriza son entidades que, diariamente se encuentran en contacto con situaciones de vida típicamente transnacionales: financiaciones de proyectos que atraviesan fronteras, organización de eventos en dos lados de las fronteras, acciones de formación para destinatarios portugueses y españoles, etc. O sea, el contacto con los dos ordenamientos jurídicos es permanente.

De aquí resulta la necesidad de mitigar del principio de territorialidad en un nuevo acuerdo, debiendo constituirse cómo verdadera fuente de derecho transfronterizo, en una forma de transnacionalidad jurídica, permitiendo, entre otras cosas, la creación de personas colectivas de derecho público (organismos de cooperación) a quién deberá ser reconocida, en cada uno de los países signatarios, la mayor competencia jurídica reconocida a las personas colectivas.

Es importante tener existencia y reconocimiento fiscal. En realidad, lo que pasa con muchas entidades fundadas actualmente en el ámbito del actual Tratado de Valencia es que solo consiguen tener número fiscal en el país-sede, lo que ha implicado innumerables problemas de funcionamiento. O sea, las entidades específicamente creadas y orientadas a la cooperación transfronteriza deberán ser personas colectivas cuya "fuerza jurídica" resida en el nuevo acuerdo y no por remisión al derecho interno de cada país.

7 | Favorecer la creación de nuevas figuras y nuevas entidades orientadas a la cooperación transfronteriza.

Un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza deberá enunciar los principios y reglas generales de organización y funcionamiento de las entidades dotadas de personalidad jurídica, habilitándolas para una efectiva actuación transfronteriza.

La cooperación transfronteriza institucionalizada, llevada a cabo por personas colectivas creadas especialmente a tal efecto (organismos de cooperación), es remitida por el Tratado en vigor hacia figuras pre-existentes de derecho público del ordenamiento jurídico de cada país, solución que se ha demostrado desastrosa, como fácilmente se comprenderá.

Por ejemplo, en el caso de un organismo de cooperación transfronteriza con sede en Portugal, el mismo deberá adoptar la figura de la asociación de municipios de fines específicos (arts. 108º a 110º del Anexo de la Ley 75/2013, de 12 de septiembre) o empresa intermunicipal (sujetos, por eso, al estricto régimen de creación de estas figuras instituido por la Ley nº50/2102, de 31 de agosto). ¿Cómo se consigue articular, desde el punto de vista jurídico, la presencia de una entidad territorial española en un organismo de derecho público portugués de esta naturaleza? La práctica ha demostrado la ineficiencia de la solución jurídica adoptada.

Como consecuencia, la actual versión del Tratado de Valencia no valora la especificidad de las relaciones transfronterizas, en particular en lo que respecta a los organismos de cooperación, tratando las relaciones transfronterizas como una especie de "subgénero" del derecho interno y no, como debería ser, como situaciones de verdadera transnacionalidad jurídica.

Un nuevo Tratado deberá enunciar los principios y reglas generales de organización y funcionamiento de las personas colectivas (organismos de cooperación transfronteriza), permitiéndoles la actuación conforme al derecho interno que mejor se adecúe a la situación jurídica real que se pretende regular, pudiendo, en su tesis y siempre que esté justificado, el organismo de cooperación transfronteriza practicar actos administrativos fundamentados en el derecho portugués con aplicación en territorio español (eficacia transnacional de los actos administrativos practicados por los organismos de cooperación transfronteriza) o al contrario (actos practicados con base en el derecho español aplicables en territorio portugués).

8 | Incorporar y simplificar las disposiciones jurídico-administrativas para el reconocimiento conjunto de las AECT.

Un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza deberá incorporar las reglas administrativas para la constitución de las AECT y la evolución hacia esta figura de entidades con personalidad jurídica existentes.

La reglamentación europea sobre las AECT no permitió aportaciones sustanciales a la ausencia de una fuente de derecho transfronterizo, en particular en la creación y evolución de entidades con personalidad jurídica, persistiendo el principio limitativo de aplicación del derecho de una de las partes, correspondiente al lugar de aplicación de una obligación jurídica, al lugar de aceptación de responsabilidades ante terceros o al lugar de la sede.

A esto se añade la complejidad administrativa y burocrática exigida por las legislaciones nacionales de Portugal y de España que, además de no ser plenamente coherentes, introducen elementos de elevada complejidad y morosidad en el proceso de reconocimiento.

Las reglas administrativas a observar para el reconocimiento de las iniciativas de constitución de las AECT deberán integrar un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza, confiriendo un adecuado tratamiento a la evolución de entidades ya existentes, a través de la definición de un procedimiento simplificado para la conversión en AECT.

Así podrá constituirse un nuevo acuerdo como sede normativa efectiva, en particular en lo que respeta a la creación y reconocimiento de los organismos de cooperación con personalidad jurídica.

LOS FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA DE RIET

LOS FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA DE RIET

3 | EL TERRITORIO TRANSFRONTERIZO

Por lo general en Europa, expresamente en Europa Central, las regiones transfronterizas fueron históricamente regiones de comercio, más pobladas y con más prosperidad. Por el contrario, las zonas de frontera entre España y Portugal fueron históricamente las zonas finales y más distantes de dos estados céntricos. Este contexto histórico explica que sea un espacio de cooperación transfronteriza con **una diferencia estructural significativa en relación a lo que ocurre en el resto de Europa: una densidad poblacional más pequeña, con evidentes problemas demográficos.**

El espacio de cooperación transfronteriza entre España y Portugal aunque con variaciones regionales y la excepción significativa de la franja atlántica, se presenta como un **territorio predominantemente rural, con evidentes problemas demográficos**, en particular una baja densidad poblacional y una población envejecida, en comparación con las regiones adyacentes y las medias nacionales, poniendo de manifiesto los **peores indicadores de desarrollo económico** y una dinámica de crecimiento menor, en el cual la crisis internacional iniciada en 2008 tuvo un impacto particularmente acentuado y persistente, interrumpiendo un ciclo de convergencia socioeconómica con la UE.

- ✓ 59'9 % área geográfica predominantemente rural
- ✓ 50,3% de la población en municipios < 10.000 habitantes
- ✓ Solo 3 ciudades < 10.000 habitantes a menos de 50 km

En consecuencia, el valor de 40 habitantes/Km2, es la media del conjunto de los territorios transfronterizos, comparado con el valor de 114 en Portugal y de 92 en España. La tasa de envejecimiento de 1,5 comparada con las medias de 1,2 para Portugal y de 1,1 para España.

	Hab/Km2
Espacio cooperación	40
PT	114
ES	92

% < 15 años	
Espacio cooperación	13,6
PT	14,8
ES	15'2
UE27	15'6

Tasa de envejecimiento	
Espacio cooperación	1,5
PT	1,2
ES	1,1
UE27	1,1
% > 65 años / % < 15 años	

El PIBpc del 73% del valor de la UE27 en los territorios transfronterizos es significativamente inferior al registrado en las zonas adyacentes (79), en Portugal (80) y en España (99).

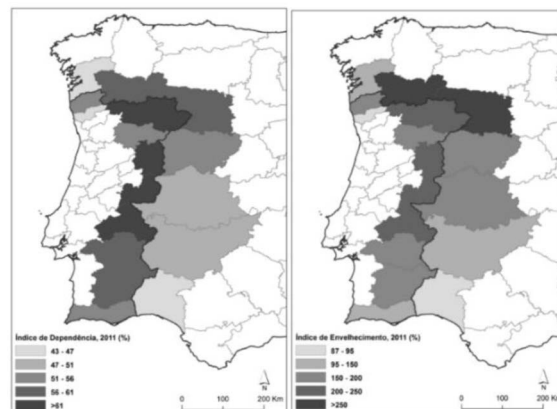
	PIB per cápita
Espacio cooperación	73
Zonas adyacentes	79
PT	80
ES	99
UE27	100
UE15	110

Entre 2007 y 2009, el tejido empresarial en los territorios transfronterizos sufrió una reducción de más de 25.000 empresas y el 95,9% de las empresas activas poseen menos de 10 trabajadores.

El espacio de cooperación transfronteriza representa cerca de 27% del territorio de ambos países, y poco menos de 5,5 millones de habitantes, en 2012. Si consideráramos las NUTS adyacentes, este número asciende a casi 15 millones de habitantes (2012).

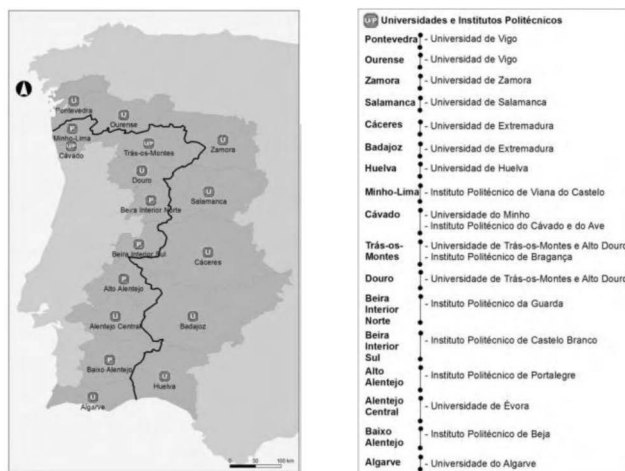
Según el POCTEP 2014-2020, los centros urbanos en el espacio de cooperación transfronteriza se encuentran poco desarrollados, y los ejes urbanos de la Península Ibérica situados en la Raya son escasos, identificando tres ejes principales: Braga-Puerto-Vigo, Évora-Badajoz-Cáceres y Faro-Huelva, siendo el primero y tercero los más significativos, aunque localizados en las periferias de la Raya.

Los valores de envejecimiento y de dependencia continúan reforzando esta situación grave para las NUTS III rayanas, principalmente las del interior de Portugal (Alto Tras-los-Montes, Riba Interior Norte y Riba Interior Sur, y el Alto Alentejo) y en el caso de España, el interior norte (Ourense, Salamanca, Zamora).



Las regiones fronterizas presentan una elevada tasa de abandono escolar (21%), muy por encima de la media UE27. Existe también una elevada proporción de población que no estudia ni trabaja. Sin embargo, desde 2008, la tasa de abandono escolar ha presentado una disminución, y hay un aumento de población con formación superior.

El espacio transfronterizo está bien dotado de instituciones universitarias y de educación superior, algunas de ellas con un prestigio y notoriedad que va más allá del espacio de cooperación transfronteriza.



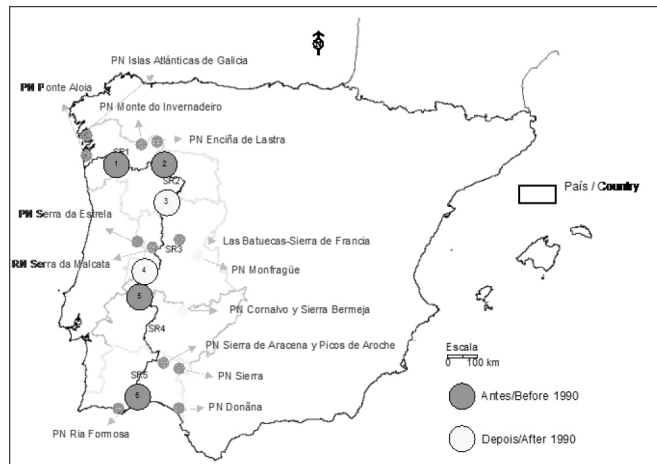
La crisis económica que afectó Europa dejó una marca indiscutible a lo largo de la frontera entre Portugal y España. La tasa de desempleo presenta una nítida subida después del año de 2008. Además, según el POCTEP 2014-2020, en estas regiones predomina, aún, un elevado desempleo joven (50%) y creciente desempleo de larga duración (44%).

	Desempleo 15-64 años 2012
Espacio cooperación	79
PT	80
ES	99
UE27	100
UE15	110

El espacio de cooperación transfronteriza destaca como una franja territorial con inmensa riqueza en términos de recursos naturales y patrimonio cultural. Este contexto contribuye a que varios proyectos de cooperación tengan en cuenta el entorno, patrimonio o turismo como objeto de financiación. El propio turismo como actividad económica ha aumentado en los últimos años.

Para un nuevo acuerdo de cooperación transfronteriza entre España y Portugal

Destacan varias áreas protegidas a lo largo de la propia frontera - cerca de 1.600.000 hectáreas de territorio - con diversidad y calidad de ecosistemas naturales. En este espacio hay territorios con entornos naturales montañosos e interiores, pero también una vertiente marina y costera. De hecho, prácticamente la totalidad de la línea de frontera está insertada en espacios ambientalmente protegidos y calificados.



Esta frontera destaca también en términos de patrimonio, presentando 8 sitios considerados como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO y varios Bienes de Interés Cultural (BIC). Estos puntos patrimoniales son un catalizador del turismo local y regional y, así, una importante actividad económica para estas regiones.

El espacio de cooperación transfronteriza entre España y Portugal ha evolucionado en el transcurso de varios ciclos de los programas Interreg en el que hace referencia a sus límites y áreas a abarcar, siendo también diferente del que fue identificado en el Tratado de Valencia destinado a promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales regidas por el derecho público.

Es decir, no existe un espacio de cooperación transfronteriza consolidado, con una configuración estable, cuyo territorio corresponda a las zonas de influencia de la frontera y a las zonas con prácticas de cooperación transfronteriza y que deberá ser delimitado previamente a los instrumentos de programación de apoyo a las políticas públicas de refuerzo de la cohesión de los territorios transfronterizos.

La consolidación de un espacio de cooperación transfronteriza puede atender a la diversa naturaleza jurídica de los socios y de las temáticas de cooperación que desenvuelven. Esto es, la consolidación del espacio de cooperación transfronteriza no debe ser la proyección espacial de una nueva línea de frontera artificial, sino que debe integrar las entidades que concedan valor añadido al desarrollo regional, siendo este armonioso y equilibrado.

Los programas de la iniciativa comunitaria INTERREG desempeñan un papel determinante en la evolución referida, no solo como catalizadores de un ambiente de cooperación transfronteriza sino también como instrumento de promoción de acciones concretas desarrolladas en común y en cooperación.

Tras un periodo inicial en el que el establecimiento de las bases de cooperación transfronteriza implicó un esfuerzo considerable, se asiste ahora al refuerzo de las intervenciones con naturaleza material e inmaterial y a la ampliación de actores y agentes de la cooperación transfronteriza.

Programas	Total EM	Dotación EU	Espacio de cooperación transfronteriza ES - PT			
			Proyectos	Unid. monet	Inversión total	Apoyo 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

El éxito de los programas Interreg y los resultados obtenidos han estimulado la continua ampliación del espacio geográfico de elegibilidad de esos programas, lo que acentúa la continua disminución de recursos financieros del INTERREG.



Incluso con una configuración variable a lo largo de los ciclos de programación del Interreg, el espacio de cooperación transfronteriza entre España y Portugal se mantuvo estructurado en cinco áreas de cooperación, basados en la proximidad geográfica, en la diversidad del territorio y en una tradición de cooperación.

1	Galicia - Norte de Portugal
2	Castilla y León - Norte de Portugal
3	Castilla y León - Centro de Portugal
4	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
5	Andalucía - Alentejo - Algarve

Las iniciativas de cooperación se configuran naturalmente a la luz de esta organización del territorio. Sin embargo, además de las iniciativas de ámbito y de impacto marcadamente local y de las iniciativas de ámbito regional, se verificó una **dinámica creciente de permeabilidad entre regiones y entre actores**, favoreciendo la creación de una **identidad propia para todo el espacio de cooperación transfronteriza**.

La iniciativa de crear una entidad de naturaleza asociativa representativa del conjunto de las entidades que promueven la cooperación transfronteriza a lo largo de todo el territorio transfronterizo (la RIET) ha contribuido a esa creciente permeabilidad y agilidad, siendo a la vez el resultado de la dinámica que venía a verificarse.

Una vez identificada la utilidad de las cinco áreas de cooperación tradicionales, el espacio de cooperación transfronterizo fue ganando una identidad propia, beneficiándose de un análisis y visión de conjunto de sus problemas y desafíos.

CONCLUSIONES:

- ✓ El espacio de cooperación transfronteriza entre España y Portugal incluso con variaciones regionales y a excepción de la franja atlántica, se presenta aún como un **territorio predominantemente rural, con acentuados problemas demográficos**, en particular una baja densidad poblacional y una población envejecida, en comparación con las regiones adyacentes y las medias nacionales, poniendo de manifiesto **los peores indicadores de desarrollo económico** y una menor dinámica de crecimiento, en el cual la crisis internacional iniciada en 2008 tuvo un impacto particularmente acentuado y persistente, interrumpiendo un ciclo de convergencia socio-económica con la UE.
- ✓ El espacio de cooperación transfronteriza no tiene soporte jurídico válido, siendo lo definido en el Tratado de Valencia distinto de lo previsto en los programas Interreg y de la aplicación de la regulación europea sobre las AEET.
- ✓ Es importante definir el espacio de cooperación transfronterizo como un espacio consolidado y coherente, que corresponda a la dinámica de cooperación transfronteriza, existente y potencial, y con una dimensión susceptible de conferir un efectivo impacto a los programas de cooperación en el territorio, acogiendo en su definición la diversidad de naturaleza jurídica de los socios.
- ✓ El espacio de cooperación deberá tener una estabilidad a medio-largo plazo y ser consagrado como instrumento de aplicación de políticas públicas, asumido por los dos estados al más alto nivel y con adecuada vinculación, a través de una revisión del Tratado de Valencia, aplicándolo en los programas de cooperación transfronteriza.

4 | EL TRATADO DE VALENCIA

En 2002, Portugal y España celebraron un Tratado destinado a promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales regidas por el derecho público, conocida por el **Tratado de Valencia**, que promovió la adopción por los dos estados del Tratado Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, adoptada en 21 de mayo de 1980.

El Tratado Marco Europeo para la Cooperación Transfronteriza entre las Comunidades o Autoridades Territoriales, firmada en Madrid en mayo de 1980, formaliza la cooperación transfronteriza para el espacio europeo, lanzando un primer conjunto de líneas orientadoras a partir de las cuales otros convenios y acuerdos podrían emerger. Este Tratado que puede ser considerado como un primer esfuerzo para formalizar y facilitar la cooperación en Europa, ha sido complementado y mejorado a lo largo del tiempo a través de tres Protocolos Adicionales en 1995, 1998 y 2009 y de varios instrumentos creados a lo largo de los años para buscar, facilitar y mejorar este proceso de cooperación.

El Tratado de Valencia puede verse como un desarrollo de las iniciativas promovidas a finales del siglo XIX y en el inicio del siglo XX para estabilizar y consolidar la línea de frontera entre Portugal y España. El Tratado de Límites (1864) y el Convenio de Límites (1926) son los dos principales esfuerzos en este sentido, en el que los dos estados buscan establecer definitivamente la línea que los separa, y en este proceso resolver las cuestiones en abierto que se habían acumulado a lo largo de los siglos, en concreto el "Couto Mixto" y el "Caso de Olivença". Este último queda por resolver, existiendo aún un cambio en la frontera de 54 km entre Alentejo y Extremadura por definir.

Este Tratado identifica como principales destinatarios:

- ✓ **En Portugal, las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte, Centro, Alentejo y Algarve y por las asociaciones de municipios y municipios localizados en las áreas de NUT III de frontera.**
- ✓ **En España, las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía, en las provincias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva, así como a los municipios integrados en estas provincias.**

Consagró como instrumento jurídico de cooperación la figura del **protocolo de cooperación**, que debe corresponder a un interés común y respetar las cualificaciones que el respectivo derecho interno establece, teniendo como finalidades más relevantes el acuerdo de iniciativas y la concretización de decisiones, la promoción de estudios, planos, programas y proyectos, incluyendo los que sean objeto de cofinanciación pública o de la Unión Europea, la realización de proyectos de inversión, la gestión de infraestructuras y equipamientos y la prestación de servicios públicos y la promoción de modalidades de cooperación que impulsen el desarrollo de los territorios.

Basándose en los protocolos de cooperación, el Tratado de Valencia permitió la posibilidad de creación de organismos y de entidades específicamente orientadas a la cooperación transfronteriza, con o sin personalidad jurídica. Sin personalidad jurídica, refiriéndose en particular a las comunidades de trabajo y los grupos de trabajo. Con personalidad jurídica fueron previstas las asociaciones de derecho público y las empresas intermunicipales (previstas en el derecho portugués) y los consorcios (previstos en el derecho español), en ambos casos sometidos a las formas de control establecidas por el derecho interno de la parte donde tengan su sede.

El articulado de este Tratado prevé la institucionalización del Tratado Mixto Luso-Española para la Cooperación Transfronteriza, con una naturaleza y representación gubernamental y de las administraciones públicas de los dos estados, reuniéndose estatutariamente dos veces por año, lo que no siempre ha ocurrido, para el intercambio de información, analizar los problemas relativos a la aplicación del Tratado y para proponer medidas apropiadas a su desarrollo.

CONCLUSIONES:

- ✓ Incluso siendo innovador hasta la fecha y habiendo sido bien recibido por los destinatarios, el Tratado de Valencia fue sin embargo muy conservador en las soluciones presentadas, limitándose al objetivo de debatir el elemento de desconfianza institucional, centrándose en la cooperación a nivel de las administraciones regionales y locales y también en lo que se refiere al principio de aplicación del derecho transfronterizo. En el texto y en la práctica, no tuvo la ambición de ir más allá de la aplicación de las iniciativas comunitarias de cooperación (Interreg).
- ✓ A pesar de estas limitaciones, el Tratado de Valencia tuvo un impacto claramente positivo, siendo la dinámica de la sociedad civil y de las organizaciones creadas en su contexto las que motivan su desajuste de la realidad actual. Su mayor éxito reside en la circunstancia de que, como puntos críticos, señalen el desfase y las limitaciones actuales del texto por fuerza de la dinámica que permitió crear y no por opciones iniciales erróneas.
- ✓ Por muy relevantes que sean los fondos europeos Interreg, un Tratado luso-español sobre cooperación transfronteriza debe tener la ambición de no limitarse al ámbito de la aplicación de esos fondos.
- ✓ El Tratado de Valencia no se constituyó como fuente de derecho transfronterizo, en particular en la creación de entidades con personalidad jurídica, limitándose al principio de la aplicación del derecho de una de las partes, correspondiente al lugar de aplicación de una obligación jurídica, al lugar de la aceptación de responsabilidades ante terceros o al lugar de la sede.
- ✓ Siendo importante la cooperación entre instancias y entidades de las administraciones regionales y locales, la dinámica social estimulada por los programas Interreg obliga a valorar, en el marco jurídico fundamental de la cooperación transfronteriza, el papel de las organizaciones creadas específicamente para la cooperación, de las organizaciones de la sociedad civil, de las asociaciones empresariales y sindicales, de las universidades y de las entidades que integran los sistemas científicos y tecnológicos, incubadoras de empresas y centros tecnológicos, etc.

- ✓ La revisión del Tratado de Valencia deberá prever, distinguir y configurar una arquitectura coherente para la cooperación transfronteriza en el plano político-estratégico y en el plano institucional, identificando las entidades que desarrollan su actividad en cada uno de estos planos, previendo y confiriendo adecuado destaque a la realización regular de las cumbres ibéricas entre gobiernos con una agenda dedicada a la cooperación transfronteriza, preparada en el plano de la cooperación institucional.
- ✓ La Comisión Mixta Luso-Española debe ser revitalizada, asumiendo un papel de apoyo directo a las cumbres ibéricas entre gobiernos y ejerciendo un seguimiento efectivo de las iniciativas de cooperación
- ✓ Quince años después de la ratificación del Tratado de Valencia, es importante definir un marco jurídico para una cooperación transfronteriza orientado a la resolución práctica de los problemas de los ciudadanos y que contribuya para conferir a estos territorios una centralidad que potencialmente ellos poseen.

5 | ENTIDADES CREADAS PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

A lo largo del periodo de vigencia del Tratado de Valencia fue siempre tan volátil y variable la cantidad de entidades creadas, en particular las entidades sin personalidad jurídica, que no es posible presentar un marco inequívoco, exhaustivo y actual de todas las entidades creadas a su abrigo. De hecho, además de la diferente dinámica de las diversas entidades creadas, algunas fueron creadas con objetivos limitados en el tiempo.

Fueron surgiendo comunidades de trabajo, comunidades territoriales de cooperación, asociaciones de municipios, grupos, centros o lugares empresariales y de negocios transfronterizos, centros de estudio y de investigación transfronteriza, consejos sindicales interregionales, eurorregiones, eurociudades, observatorios transfronterizos, y finalmente las AECT.

La primera comunidad de trabajo fue constituida en 1991, entre Galicia y el Norte de Portugal, a la cual se siguieron otras a lo largo de los años, a lo largo de la frontera:

Comunidad de trabajo Galicia y Norte de Portugal	1991
Comunidad de trabajo Alentejo - Extremadura	1992
Comunidad de trabajo Andalucía - Algarve	1995
Comunidad de trabajo Castilla y León - Centro de Portugal	1995
Comunidad de trabajo Brangança y Zamora	2000
Comunidad de trabajo Andalucía - Alentejo	2001

En 2007, el Tratado Mixto Luso-Español para la Cooperación Transfronteriza constataba que han sido celebrados **50 acuerdos de cooperación transfronteriza** que, en su casi totalidad, preveían la creación de nuevas entidades en su gran mayoría sin personalidad jurídica.

Posteriormente y en 2014, en el ámbito de los trabajos preparatorios del programa POCTEP para 2014-2020, fue identificada la creación y existencia formal al abrigo del Tratado de Valencia y de la Normativa UE en lo que respecta a la creación de AECT, de las siguientes entidades:

Total	33
Encontradas en el Tratado de Valencia	29
Reglamento UE nº 1082/2006	4
Comunidades de trabajo	7
Asociaciones de municipios	6
Asociaciones de entidades locales	3
Otras asociaciones y redes	3
AECT	4
Eurociudades	4
Fundaciones	2
Centros de estudio y de apoyo técnico	4

La cooperación transfronteriza entre España y Portugal cuenta ya con una amplia participación de entidades de diferentes tipologías, en particular de las administraciones centrales, regionales y locales, municipios y diputaciones, universidades y centros de investigación y organizaciones que prosiguen fines sociales y económicos.

Consideramos por eso que el valor añadido de las acciones de cooperación y sus características de pluralidad y participación de los socios, permiten que la cooperación tenga un gran impacto en la estructuración del territorio y en su desarrollo económico.

Con la aprobación de la Normativa (CE) nº 1082/2006, España y Portugal inmediatamente han puesto en funcionamiento los procedimientos administrativos para la creación de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, estando actualmente reconocidas 4 AECT.

Los programas INTERREG no solo tuvieron impacto en los planes económico y territorial sino también en el plan institucional, impacto que sobrevive a los propios fondos, con una vocación de permanencia y que convierte esta frontera en una de las más estructuradas, dinámicas y organizadas de toda la UE.

Estructuras de cooperación permanente, con personalidad jurídica

Entidad	Área de cooperación	Naturaleza jurídica	Constitución
RIET Red Ibérica de Entidades Transfronterizas	Frontera Luso - Española	Asociación de entidades transfronterizas	2009
INL Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología	Internacional	Organización intergubernamental	2005
Centro de Estudios Ibéricos	Castilla y León - Centro de Portugal	Centro de estudios	1999
Comunidad de trabajo Euroregión Galicia - Norte de Portugal	Galicia - Norte de Portugal	Euroregión	1991
		AECT	2010
Duero - Douro	Castilla y León - Norte de Portugal	AECT	2009
Eurociudad Chaves - Verín, AECT	Galicia - Norte de Portugal	Eurociudad	2007
		AECT	2013
Fundación Centro de Estudios Euroregionales	Galicia - Norte de Portugal	Fundación	2004
Fundación Rei Alfonso Henriques	Castilla y León - Norte de Portugal	Fundación	1994
ZASNET	Castilla y León - Norte de Portugal	AECT	2010
CECOTRANS	Galicia - Norte de Portugal	Asociación de empresas	1998
AIMRD Asociación Ibérica de Municipios Ribereños del Duero	Castilla y León - Norte de Portugal	Asociación de municipios	1994
Asociación Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular	Galicia - Norte de Portugal	Asociación de municipios	1992
Asociación Transfronteriza de Municipios de las ciudades de frontera	Salamanca - Beira Interior Norte	Asociación de municipios	2002
Asociación Transfronteriza de Municipios de las tierras del Gran Lago de Alqueva	Alentejo - Extremadura	Asociación de municipios	2005
Asociación Transfronteriza de Municipios de las la Raya Seca	Beira Interior Norte - Salamanca	Asociación de municipios	2000
TRIURBIR Triángulo Urbano Ibérico Rayano	Alentejo - Extremadura	Asociación de municipios	1997
UNIMINHO Asociación do Val do Miño Transfronterizo	Galicia - Norte de Portugal	Asociación de municipios	2005

Estructuras de cooperación sin personalidad jurídica

Comunidad de trabajo BINSAL	Castilla y León - Norte de Portugal	Comunidad de trabajo	2006
Comunidad de trabajo Castilla y León - Centro de Portugal	Castilla y León - Norte de Portugal	Comunidad de trabajo	1995
Comunidad de trabajo Castilla y León - Norte de Portugal	Castilla y León - Norte de Portugal - Centro de Portugal	Comunidad de trabajo	2000
Comunidad de trabajo Euroregión Alentejo - Algarve - Andalucía	Alentejo - Algarve - Andalucía	Comunidad de trabajo	2010
		Euroregión	
Comunidad de trabajo Euroregión Alentejo - Centro - Extremadura	Alentejo - Centro - Extremadura	Comunidad de trabajo	2009
		Euroregión	
Eurociudad Badajoz - Elvas	Alentejo - Centro - Extremadura	Eurociudad	2013
Eurociudad del Guadiana	Algarve - Huelva	Eurociudad	2013
Eurociudad Tui - Valença	Galicia - Norte de Portugal	Eurociudad	2013
NERCOFEC	Extremadura - Alentejo	Asociación de empresarios	2015

CONCLUSIONES:

- ✓ La dinámica de la cooperación transfronteriza, estimulada por los programas Interreg, amplió, en la práctica, el ámbito de incidencia del Tratado de Valencia, atrayendo nuevos protagonistas a la cooperación transfronteriza, con un ámbito mucho más amplio del que los destinatarios del Tratado.
- ✓ Las entidades creadas para la cooperación transfronteriza, con naturaleza jurídica y una actividad permanente, deben disponer de un régimen jurídico y fiscal propio que atienda a la naturaleza y ámbito supranacional de su actuación, que no deberá estar condicionada al régimen aplicable en función del lugar de su sede.
- ✓ Sin la consagración de estos principios, las AECT y, en general, las demás entidades dotadas de personalidad jurídica, tendrán una actuación muy limitada y con importantes restricciones, pudiendo ser llevadas a prácticas indeseables de simulación de la realidad.
- ✓ Debe ser valorada la figura de la sociedad cooperativa europea, creada por la Normativa (CE) nº 1435/2003.
- ✓ Las entidades fiscales de iniciativas de cooperación transfronteriza y, en particular, de las entidades creadas para la cooperación transfronteriza con naturaleza jurídica y una actividad permanente, deben tener una mayor participación en la definición de los objetivos y de los programas y en su seguimiento.

6 | LAS AECT

En el plano de la UE, uno de los mayores desafíos que siempre se atribuyó a una fluida y consistente cooperación transfronteriza son los diferentes sistemas administrativos y legales entre Estados miembros, expresamente entre vecinos fronterizos que comparten proyectos transfronterizos sujetos a las leyes nacionales distintas.

El Tratado de Madrid (Tratado-Marco Europeo para la Cooperación Transfronteriza entre las Comunidades o Autoridades Territoriales, firmado en Madrid en mayo de 1980) no formula disposiciones operativas ni vinculantes, y a lo largo del tiempo esta necesidad de mayor agilidad legal y práctica fue trabajada en la medida de lo posible, tratándose de Estados miembros con realidades diferentes.

Uno de los mayores esfuerzos en el sentido de culminar esta dificultad y agilizar el proceso de cooperación transfronteriza fue la creación de la **Agrupación Europea de Cooperación Territorial** (AECT), a partir de la Normativa (CE) 1082/2006. La gran innovación de este instrumento, en el plano europeo, fue su personalidad jurídica, permitiendo una unión más real de los esfuerzos conjuntos, con candidatura, presupuesto y gestión única.

En el espacio de cooperación transfronteriza entre Portugal y España, la facultad de las entidades creadas para la cooperación transfronteriza de ser dotadas de personalidad jurídica, bajo el punto de vista jurídico-administrativo no se puede considerar innovadora vistas las disposiciones ya previstas en el Tratado de Valencia.

Otro marco jurídico importante fue la adaptación de la ya mencionada Normativa (CE) 1082/2006 para el Decreto-ley 376/2007 en Portugal, y el Real Decreto 37/2008, lanzando la posibilidad de creación de la AECT a lo largo del espacio de cooperación transfronteriza.

Hasta al presente, **57 AECT han sido creadas en la UE, cuatro de las cuales entre Portugal y España**; otras están aún en fase de preparación.

La Normativa (CE) 1082/2006 ha sido objeto de muchas y diversas atenciones, pero también recibió críticas en cuanto a su ambigüedad e inflexibilidad como instrumento de apoyo legal. Más allá de eso, los aspectos legales no son los únicos y necesarios a proveer para la concretización de un proyecto transfronterizo. De hecho, a pesar de tener una normativa que conceda robustez legal, son necesarios apoyos estructurales para que pueda funcionar.

Yendo al encuentro de algunas de las críticas demostradas por los agentes territoriales, esta figura fue actualizada por la Normativa (UE) 1302/2013, buscando *“facilitar la constitución y funcionamiento”* de las Agrupaciones y *“proponer la clarificación de ciertas disposiciones en vigor.”*

No obstante, a una acogida inicial marcada por una elevada expectativa, le siguió la percepción de las **limitaciones y de los condicionantes a su funcionamiento, no superadas por la normativa europea**, prevaleciendo la constatación de que la figura de la AECT poco innovó relativamente a las posibilidades ya previstas en el Tratado de Valencia hace ya más de 15 años respecto a la creación de nuevas entidades con o sin personalidad jurídica, manteniendo las mismas limitaciones en cuanto a la posibilidad de institucionalización de una efectiva naturaleza y funcionamiento supranacional, o más precisamente, transfronteriza.

En consecuencia, la legislación europea es omisa relativamente al régimen administrativo y fiscal de las AECT y, así como en el Tratado de Valencia, establece el principio de la localización de la sede de la entidad en uno de los dos Estados y la inherente sumisión a sus reglas administrativas, financieras y fiscales. Es decir, se estimula la creación de una organización supranacional con personalidad jurídica, dirigida para una actuación uniforme en un espacio de cooperación de los dos Estados, pero quedando esa organización condicionada y sometida a las reglas de uno de ellos.

Mientras no sea efectivamente promovida una naturaleza supranacional para las entidades creadas para promover la cooperación transfronteriza, incluyendo un régimen jurídico y fiscal propio, las entidades así creadas estarán siempre limitadas y condicionadas en su actuación.

Sin la consagración de este principio, las AECT y, en general, las demás entidades dotadas de personalidad jurídica, tendrán una actuación muy limitada y con importantes restricciones, pudiendo ser llevadas a prácticas indeseables de simulación de la realidad.

Los procedimientos legales previstos para la creación y reconocimiento de las AECT carecen de una significativa simplificación y de fijación de plazos de respuesta de las administraciones implicadas, compatibles con las exigencias reglamentarias.

Aunque se pueda comprender que en un primer momento la legislación en causa estuviera orientada a la creación de nuevas entidades, se considera que debe favorecerse la evolución de entidades ya existentes, a través de la definición de un procedimiento simplificado para la conversión en AECT.

CONCLUSIONES:

- ✓ La reglamentación europea sobre las AECT no introdujo una verdadera innovación en el marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Portugal y España una vez que la creación de entidades con personalidad jurídica ya se encontraba prevista en el Tratado de Valencia.
- ✓ La revisión del Tratado de Valencia deberá incorporar y simplificar las disposiciones jurídico-administrativas para el reconocimiento de las AECT en Portugal y en España.
- ✓ Es notoria la indefinición del papel a conferir a las AECT, cuando normalmente las expectativas de sus promotores están muy orientadas a la participación en gestión de los programas Interreg.
- ✓ Las AECT no se deberán limitar a una cooperación de proximidad territorial, debiendo ser valorado su papel en la afirmación de macrorregiones.
- ✓ Mientras no se promueva de manera efectiva una naturaleza supranacional para las entidades creadas para la cooperación transfronteriza, incluyendo un régimen jurídico y fiscal propio, estas estarán siempre limitadas y condicionadas en su actuación.
- ✓ La regulación europea sobre las AECT no facultó contribuciones sustantivas para la ausencia de una fuente de derecho transfronterizo, en particular en la creación y evolución de entidades con personalidad jurídica, persistiendo el principio limitativo de aplicación del derecho de una de las partes, correspondiente al lugar de aplicación de una obligación jurídica, al lugar de la admisión de responsabilidades ante terceros o al lugar de la sede.
- ✓ Es significativamente pesada la carga administrativa asociada a la creación de una AECT que igualmente incide en los casos de entidades ya constituidas con personalidad jurídica que pretenden un reconocimiento como AECT.

