

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

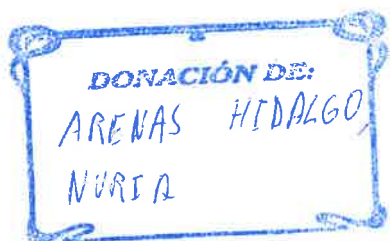
JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de Publicaciones



341
AS1
asi

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

Pablo Antonio Fernández Sánchez (dir.)



294218

Colección: Atelier Internacional

Director: Sixto Sánchez Lorenzo
Catedrático de Derecho internacional privado
de la Universidad de Granada

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

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

© 2008 Atelier
Via Laietana 12, 08003 Barcelona
e-mail: atelier@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
tel.: 93 295 45 60

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

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

Impresión: Winihard Gràfics

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	15

PARTE I. ASPECTOS INTERNACIONALES GENERALES

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

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

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

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

PARTE II.

ASPECTOS EUROPEOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

CAPÍTULO IV.

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

CAPÍTULO V.

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

CAPÍTULO VI.

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

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

CAPÍTULO VII.

ARQUITECTURA JURÍDICA PARA LA ADAPTACIÓN Y DESARROLLO FUTURO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA Y LAS REGIONES DEL ALGARVE Y DEL ALENTEJO	119
1. Introducción	119
2. El ámbito de aplicación del Tratado de Valencia de 2002	120
3. El instrumento jurídico por el que se materializa la cooperación transfronteriza: los convenios de cooperación	121
4. El aparato institucional que sirve a la cooperación transfronteriza: los organismos de cooperación transfronteriza	123
4.1. La creación de organismos de cooperación con personalidad jurídica	123
4.2. La creación de organismos de cooperación sin personalidad jurídica	124
4.3. La supervisión del Tratado: la Comisión hispano-portuguesa para la cooperación transfronteriza	125
4.4. La aplicación y adaptación a las previsiones del Tratado realizada hasta ahora por las entidades e instancias territoriales hispano-portuguesas: el ejemplo gallego y perspectivas para la comunidad autónoma de Andalucía y las regiones del Algarve y del Alentejo	126

PARTE III.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE PORTUGAL Y ANDALUCÍA

CAPÍTULO VIII.

LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO	133
1. Introducción	133
2. Los instrumentos de la cooperación	135
3. Los marcos constitucionales	138
3.1. El marco constitucional español	139
3.1.1. Territorio y relaciones internacionales	139
3.1.2. El bloque de la constitucionalidad para Andalucía	146
3.2. El marco constitucional portugués	148
4. Nota bibliográfica	151

CAPÍTULO IX.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS EN LAS REGIONES DEL ALGARVE Y ALENTEJO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA A NIVEL REGIONAL, LOCAL Y ASOCIATIVO	153
1. Estructura administrativa portuguesa. estructura del gobierno local en Portugal	153

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

CAPÍTULO X.

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

CAPÍTULO XI.

ENTES PÚBLICOS PORTUGUESES SUJEITOS DA COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: NATUREZA E COMPETÊNCIA	197
1. Introdução	197
2. Níveis da cooperação transfronteira e competências das instâncias territoriais, sujeitos dessa cooperação	200
2.1. Determinação dos níveis da cooperação	200
2.2. Determinação das competências dos entes e autoridades territoriais sujeitos da cooperação transfronteira	202
2.2.1. Introdução	202

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

PARTE IV.**PRESUPUESTOS PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y ALGUNAS MATERIAS PRIORITARIAS****CAPÍTULO XII.**

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

CAPÍTULO XIII.

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA SOCIEDAD CIVIL	241
1. Introducción	241
2. Descripción teórica de las relaciones de vecindad y la interacción transfronteriza	243
2.1. Las sociedades civiles transfronterizas	245
3. Análisis del escenario transfronterizo	249
3.1. Modelo de desarrollo asimétrico	249

3.2. Intensa dinámica poblacional	251
4. Construcción social de la identidad de la sociedad de frontera	253
5. Beneficios para la sociedad civil de la cooperación transfronteriza luso-española	260
CAPÍTULO XIV.	
LA ASISTENCIA SANITARIA TRANSFRONTERIZA: ANDALUCÍA-ALGARVE-ALENTEJO	263
1. Introducción	263
Marco jurídico general	264
2.1. Tratado multilateral	264
2.2. Tratados bilaterales	264
2.3. Acuerdos entre Andalucía-Algarve-Alentejo	266
3. Normativa comunitaria sobre asistencia sanitaria	267
3.1. Cuestiones relacionadas con la salud en general	267
3.2. La asistencia sanitaria en particular	271
4. INTERREG	272
5. Asistencia sanitaria transfronteriza en el contexto de la UE	276
5.1. Normativa comunitaria	276
5.2. Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo	277
5.3. La actuación de la Comisión	279
5.4. Cuestionario de la Comisión y respuesta de la Consejería de Salud de Andalucía	282
5.5. Puesta en práctica por la Junta de Andalucía	285
6. Conclusión	287
CAPÍTULO XV.	
LA COOPERACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO	289
1. Introducción	289
2. Marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo	292
3. El Tratado bilateral hispano-luso sobre cooperación transfronteriza y su aplicación a la cooperación ambiental	296
4. La cooperación transfronteriza territorial como instrumento de promoción del desarrollo sostenible	301
5. Evaluación	303
6. Consideraciones finales	304
7. Bibliografía citada	305
CONCLUSIONES-RESUMEN	307
RELACIÓN DE AUTORES	327

PRÓLOGO

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

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

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

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

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

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

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

Capítulo XV

LA COOPERACIÓN MEDIOAMBIENTAL EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO

Rosa Giles Carnero

1. INTRODUCCIÓN

La frontera hispano-portuguesa situada en el sur de la península ibérica se inserta en una zona de destacada importancia medioambiental y en la que se hace necesaria la gestión conjunta de los recursos naturales. Por un lado, Andalucía comparte con Algarve y Alentejo un espacio de frontera en el que se multiplican los parajes naturales protegidos; por otro, hay que destacar que la gestión coordinada a un lado y otro de la frontera de recursos hídricos, atmosféricos y de suelos aparece como una necesidad ineludible si se pretende el beneficio de las comunidades situadas a un lado y otro de «la Raya».¹

La cooperación transfronteriza para la prevención y, en su caso, la reparación del daño medioambiental aparece, por tanto, como uno de los objetivos necesarios en el desarrollo de las políticas de las diversas administraciones con

1. Sobre los caracteres ambientales de esta parte de la frontera hispano-portuguesa y la incidencia de la cooperación transfronteriza en su protección ver el trabajo de Jesús FELICIDADES GARCÍA, «Estrategias ambientales de cooperación transfronteriza: el dilema de la protección de espacios naturales en el suroeste peninsular», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) HERRERO DE LA FUENTE, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 157-169.

competencias en este ámbito geográfico. En principio, la obligación de cooperación medioambiental va a recaer sobre los Estados implicados. El Derecho Internacional Público impone esta obligación general, que tendrá que sustanciarse a través de una actuación medioambiental de España y Portugal que incluya el respeto a los principios rectores del Derecho Internacional del Medio Ambiente.²

Pero la obligación general de cooperación ambiental en el caso de España y Portugal queda, además, matizada por la pertenencia de ambos Estados al sistema de integración europea. La aplicación de la Política Comunitaria de Medio Ambiente trae como consecuencia la creación de un espacio europeo de calidad ambiental, en el que se tiende a la armonización de la actuación de los Estados miembros.³ Es por ello que la normativa comunitaria en materia de Medio Ambiente será de aplicación a un lado y otro de la frontera hispano-portuguesa. La armonización de legislaciones nacionales y la posibilidad de utilización de instrumentos comunitarios comunes ayudará, sin duda, al desarrollo de una cooperación ambiental más fluida y completa.

La cooperación ambiental en la frontera hispano-portuguesa tendrá, por tanto, que insertarse en el marco de la normativa internacional y comunitaria de protección del Medio Ambiente que serán los referentes generales para su desarrollo. Esta normativa vincula a todas las administraciones públicas españolas y portuguesas que, en el desarrollo de sus competencias, tendrán que desarrollar las actuaciones necesarias para el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias impuestas a España y Portugal.

Ahora bien, pese a que como hemos señalado la titularidad de la obligación internacional de cooperación ambiental corresponde al Estado, con frecuencia su cumplimiento se hace necesariamente a través de la actuación de

2. El Derecho Internacional del Medio Ambiente impone a los Estados la obligación general de cooperar en materia medioambiental para la prevención y la reparación del daño medioambiental. En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en su Resolución 2995 (XXVII), de 15 de diciembre 1972, que, en el ejercicio de su soberanía sobre los recursos naturales, los Estados deben preservar y mejorar el Medio Ambiente a través de la cooperación bilateral y multilateral. Esta obligación fue reiterada en la Resolución 3129 (XXVIII), de 13 de diciembre de 1973. Para el estudio general de la obligación de cooperación medioambiental pueden consultarse los diversos manuales disponibles en la materia, en particular, en el entorno doctrinal español puede verse la obra del Profesor José JUSTE RUIZ, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGrawHill, Madrid, 1999, en particular pp. 70 y ss.

3. La Política Comunitaria de Medio Ambiente se articula mediante competencias compartidas entre los Estados miembros y las Instituciones comunitarias y, conforme al principio de subsidiariedad, se ocupará de aquellos problemas medioambientales cuya gestión resulte más efectiva a nivel comunitario. Para el estudio de las líneas generales de la Política Comunitaria de Medio Ambiente y su aplicación en España y Portugal pueden consultarse, en particular, los trabajos de F. BERNARDO, *O Directo Comunitário do Ambiente*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa; A.M. MORENO MOLINA, *Derecho Comunitario del Medio Ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, 2006; A. NOGUERA VERCHER (Director): *El Derecho europeo medioambiental: estado actual de la transposición del Derecho Comunitario al ordenamiento jurídico*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005.

las administraciones infraestatales situadas en la zona fronteriza.⁴ Este será el caso de la cooperación entre Andalucía, Algarve y Alentejo, en la que diversos niveles de las administraciones públicas están llamados a desarrollar una cooperación ambiental. La Comunidad Autónoma Andaluza y las autoridades locales fronterizas españolas y portuguesas serán las principales encargadas tanto de la aplicación de buena parte de las decisiones estatales en materia medioambiental, como del desarrollo de nuevas normas e instituciones con las que hacer frente a los problemas locales de gestión ambiental.⁵ Es en este escenario en el que se inserta este trabajo que pretende la exploración de los principales problemas y el apunte de algunas soluciones para el desarrollo de la cooperación transfronteriza ambiental de estas entidades territoriales

El problema de la cooperación transfronteriza de Andalucía, Algarve y Alentejo es, en buena medida, el problema de la búsqueda de la cobertura jurídica que permita el desarrollo de actuaciones ambientales que vayan más allá de la mera ejecución o coordinación de hecho para crear un sistema de cooperación ambiental permanente y eficaz. En la actualidad se detectan varios escenarios jurídicos que pueden utilizarse para el desarrollo por parte de las administraciones públicas españolas y portuguesas territoriales de acciones concretas de cooperación transnacional. Esta diversidad de escenarios puede conllevar cierta confusión, pero al mismo tiempo permite una elección de instrumentos en base a los objetivos pretendidos o a las instituciones implicadas que puede tener como consecuencia importantes logros.

Dado este planteamiento de la situación, en los epígrafes siguientes vamos a comenzar por exponer en el primer apartado el marco jurídico general de la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo, con especial referencia a los instrumentos de los que en la actualidad se dispone para su desarrollo. A partir de esta primera exposición se realizará un estudio comparativo de los que consideramos son los dos instrumentos principales para el

4. Maximiliano Bernard y Álvarez de Eulate defiende la utilización general del término territorial para denominar a las administraciones cercanas a la frontera, por considerar que la diferencia entre local y regional no siempre queda clara. En este trabajo se va a utilizar esta denominación por considerar que resulta adecuada al destacar el carácter de fronterizo de las autoridades llamadas a realizar este tipo de cooperación. Ver, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, Tome 243, 1993-VI, pp. 293-417, ver 305, 309, 363-365.

5. Debe recordarse en relación, en particular, a la Junta de Andalucía que la competencia en materia ambiental se define conforme a los artículos 148 y 149 de la Constitución Española como competencia compartida con la Administración Central. A esto se añade que el nuevo Estatuto de Andalucía recoge una nueva regulación en materia de protección ambiental en los artículos 195 a 206 (Título VII, Medio Ambiente). Se sustituye la mera referencia que el artículo 15 del antiguo Estatuto hacía al Medio Ambiente para incluirlo entre las competencias compartidas de la Comunidad Autónoma andaluza y, por lo tanto, se amplía la referencia al reparto competencial que se realiza en el actual artículo 57. A esto se añade la regulación del derecho humano al Medio Ambiente que se recoge en el artículo 28. De esta forma, se establece una nueva reglamentación que supone nuevas obligaciones y capacidades de actuación de los organismos andaluces en esta materia, pese a esto puede señalar que se establecen más que nuevas competencias, nuevos intereses de la Comunidad Autónoma.

desarrollo de la cooperación transfronteriza: el *Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza* de 3 de octubre de 2002 será objeto de análisis en el apartado segundo; mientras que la nueva regulación del objetivo comunitario de la Cooperación Transfronteriza Territorial será objeto de atención en el tercer apartado.

El objetivo fundamental en ambos apartados es la reflexión sobre las ventajas y límites que ambos sistemas presentan en orden a la consecución del objetivo de la protección del Medio Ambiente mediante el establecimiento de una cooperación transfronteriza permanente e institucionalizada. El último apartado queda dedicado a la evaluación general de la capacidad de los instrumentos analizados para el desarrollo del objetivo de la cooperación transfronteriza en materia ambiental.

2. MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA, ALGARVE Y ALENTEJO

En el apartado anterior ya se ha señalado que, conforme al Derecho Internacional Público, la titularidad de la obligación general de cooperar sigue siendo de naturaleza estatal. Frente a esta situación, la descentralización operada en España y, en menor medida, en Portugal conlleva el problema de la descentralización de competencias en el sector medioambiental. La aplicación del principio de subsidiariedad justifica a nivel jurídico la actuación preferente de las autoridades territoriales y a esto se suma la oportunidad de la actuación local en la gestión de los recursos compartidos para asegurar la eficacia ambiental.

Por lo tanto, tanto a nivel jurídico como de eficacia medioambiental se justifica la actuación de las administraciones territoriales en materia de cooperación transfronteriza, sin embargo el problema en este ámbito reside en determinar cual va a ser el marco jurídico de esta actuación. Como ha señalado Alberto A. Herrero de la Fuente al referirse a los problemas más cotidianos surgidos a un lado y otro de la frontera «la cooperación transfronteriza regulada en el nivel internacional mediante la conclusión de tratados internacionales fue capaz de resolver grandes problemas o de abordar grandes realizaciones pero se mostró insuficiente para dar solución a los problemas menores pero importantes que día a día se plantean a las personas que viven en el lugar. Estos tuvo que solucionarlos la cooperación local», pero como señala este autor esta cooperación tuvo que desarrollarse «muchas veces por una pura vía *de facto*».⁶

6. Ver Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE, «La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* de Enrique J. MARTÍNEZ PÉREZ (COORD.), Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, p. 11.

El profesor Pierre Marie Dupuy ha señalado que la forma típica de cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales es la llevada a cabo a través de decisiones comunes establecidas sobre la base de acuerdos transfronterizos celebrados entre colectividades situadas a ambos lados de la frontera.⁷ Mediante esta técnica pueden desarrollarse múltiples proyectos y crearse diversas instituciones *ad hoc*, entre las que podrán incluirse aquellos de carácter medioambiental. El problema surge a la hora de señalar la base jurídica sobre la que deben asentarse estos acuerdos de las entidades locales, ya que la práctica muestra que simplemente en numerosas ocasiones no existe base jurídica alguna.

Precisamente es la vía de hecho la utilizada para el desarrollo de múltiples actuaciones medioambientales en la frontera hispano-portuguesa. Esta fórmula ha resultado la única vía cómoda para alcanzar algunos logros concretos, sin embargo hace imposible el desarrollo de una cooperación estable y con objetivos a largo plazo, ya que su evolución queda en manos de la voluntad política de los entes implicados en cada actuación concreta. Resulta, por tanto, aconsejable la búsqueda de una base jurídica que permita un desarrollo eficaz de la cooperación transfronteriza ambiental de los entes territoriales hispano-portugueses.

Miguel Arenas Meza ha desarrollado el estudio de los diversos mecanismos que pueden utilizarse para dotar de base jurídica a la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales. La primera de las técnicas estudiadas por este autor es la cobertura a través de un acuerdo interestatal, la cual nos señala que «es la preferida por los Estados, toda vez que subordina completamente la actividad de las colectividades territoriales a una norma de Derecho internacional público. Además, se trata de una técnica que no provoca la transferencia de competencias de las entidades centrales a favor de las entidades o colectividades territoriales puesto que estas últimas continuarán estando sometidas a su control y tutela».⁸ A la fórmula de la adopción de un tratado internacional de cobertura, Miguel Arenas Meza añade la técnica de las habilitaciones internas paralelas que dotarían a las autoridades infraestatales de las competencias necesarias para llevar a cabo la cooperación transfronteriza. Como el mismo autor señala, éste supone un instrumento más flexible pero también conlleva el traspaso de las competencias objeto de habilitación a las autoridades territoriales.⁹

Considero que la técnica de la adopción de un tratado internacional de cobertura es la que resulta más útil para el desarrollo estable de la cooperación transfronteriza en general y en materia medioambiental en particular. Mediante esta técnica se establece una base jurídica clara y precisa que además resulta armonizadora de los procedimientos que deberán llevarse a cabo a un

7. AFDI vol XXIII, 1977, p. 842.

8. Ver «Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza y la práctica convencional europea», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, de Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 213-227, p. 215.

9. *Ibidem*, p. 215.

lado y otro de la frontera. A esto se une el hecho de que en el tratado puede darse una habilitación amplia para la cooperación transfronteriza en diversas materias, siendo sólo necesario el cumplimiento del procedimiento establecido para la conclusión válida de los acuerdos.

El recurso a la habilitación paralela puede presentar el problema de la cautela de las autoridades estatales a dotar de competencias amplias a las autoridades infraestatales en temas como el de Medio Ambiente en el que mantienen una competencia general de regulación y control. Esta técnica parece más apropiada para dotar de base jurídica a acuerdos concretos que para establecer un sistema permanente en el que se desarrolle la cooperación transfronteriza de las autoridades fronterizas. A esto hay que añadir que la habilitación paralela simplemente supone dotar de determinadas competencias a las autoridades infraestatales, pero nada añade al carácter jurídico del acuerdo que tendrá la naturaleza jurídica diferenciada que se le otorgue en cada uno de los ordenamientos jurídicos nacionales. De esta forma nada se aporta a la diversidad de las legislaciones de los Estados Partes, siendo ésta una de las principales fuentes de problemas en el desarrollo efectivo de la cooperación transfronteriza ambiental.

La realización de un tratado internacional entre los Estados implicados en la cooperación transfronteriza aparece, por tanto, como la principal y más apropiada vía para dotar de base jurídica a los acuerdos de las autoridades fronterizas. Estoy además de acuerdo con Miguel Arenas Meza en que la práctica muestra que se hace necesario que estos instrumentos incluyen tanto la referencia a la capacidad jurídica de las entidades territoriales como el tipo de naturaleza jurídica que obtendrán los acuerdos elaborados. Por un lado, este autor señala la necesidad de que el tratado internacional incluya con claridad el reconocimiento de la capacidad de las entidades territoriales para concluir acuerdos de cooperación transfronteriza. Por supuesto este reconocimiento debe señalarse siempre en base al respeto del ámbito de las competencias que los ordenamientos jurídicos nacionales van a atribuir a las diversas administraciones implicadas.

Asimismo, este autor ha destacado la necesidad de otorgar a los organismos de cooperación transfronteriza creados en base al tratado internacional, personalidad jurídica bajo el régimen del derecho público, ya que se le otorga mayores y más eficaces capacidades al tiempo que se posibilita mejor su control. Por último, Miguel Arenas Meza señala que los actos realizados en base a los tratados internacionales de cobertura deben tener el mismo valor que si se hubieran realizado en base al derecho interno.¹⁰ Precisamente la presencia de estos datos nos servirán de base a la hora de abordar la evaluación de los instrumentos disponibles para la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo.

La técnica de la conclusión de un acuerdo internacional entre los Estados

10. Ver *op. cit.* «Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza y ...» (2002), p. 227.

implicados para dar cobertura jurídica a la cooperación transfronteriza parece ser la mejor para asegurar una actuación permanente y bien sustentada en el ámbito jurídico. Así ha sido reconocido por el Consejo de Europa de forma que esta organización ha trabajado para el desarrollo de este tipo de instrumentos entre los Estados Partes.

Aunque este tema será abordado con más amplitud en otros apartados del presente informe, simplemente quisiera señalar como principales instrumentos desarrollados por esta organización el *Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales* de 21 de mayo de 1980.¹¹ En este instrumento se apostaba decididamente por la técnica del Tratado bilateral como fórmula para dar cobertura jurídica a los acuerdos de cooperación transfronteriza. Ahora bien, el Convenio marco se constituye como un instrumento programático que requiere para su eficacia la negociación de instrumentos bilaterales entre los Estados Partes referidos a áreas geográficas concretas de la cooperación transfronteriza.

En base a este marco normativo, España concluyó con Francia el *Tratado sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales* de 10 de marzo de 1995¹² y, posteriormente, con Portugal el *Tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales* de 3 de octubre de 2002, conocido como Convenio de Valencia y referido a la cooperación transfronteriza entre España y Portugal. Con este último instrumento aparece el marco jurídico fundamental para el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el ámbito hispano-portugués y será analizado en el apartado siguiente.

Ahora bien, ya en la introducción de este trabajo se ha llamado la atención sobre el hecho de que el proceso de integración europea dota al fenómeno de la cooperación transfronteriza de un nuevo significado al tiempo que lo incluye en un marco jurídico propio. La cooperación entre entidades limítrofes se constituye como un instrumento eficaz de construcción de la identidad europea, de forma que aporta valores añadidos a la construcción de la Europa Unida. Desde las Instituciones comunitarias se ha sido consciente de esta realidad y se ha dotado a la cooperación transfronteriza de un importante instrumento financiero como ha sido la iniciativa INTERREG.

Precisamente es el desarrollo de un marco financiero propio lo que ha determinado que las acciones comunitarias se estableciesen como un nuevo marco regulador de la cooperación transfronteriza, de forma que la participación en los programas de la Comunidad Europea van a dotar de una base jurídica propia a estas acciones. El nuevo instrumento de Cooperación Territorial Europea no hace sino seguir la misma línea diseñada en INTERREG, de forma que cons-

11. Ver BOE, núm., de 16 de octubre de 1990. España ratificó este acuerdo el 10 de julio de 1990, mientras que Portugal lo había hecho con anterioridad. A este instrumento se han añadido Protocolos Adicionales que, hasta la fecha, no han sido ratificados por España ni Portugal. No obstante, el estudio de estos instrumentos resulta de interés debido a que aportan nuevas concepciones al desarrollo de la cooperación territorial transfronteriza.

12. Ver BOE, núm. 59, de 10 de marzo de 1997.

truye los principales parámetros de desarrollo de la cooperación transfronteriza intracomunitaria en los próximos años. En el apartado III de este trabajo podrán desarrollarse el estudio de algunos de los nuevos instrumentos que el marco comunitario aporta como base jurídica a la cooperación transfronteriza ambiental.

Conforme a lo apuntado, la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en materia medioambiental deberá sustentar su base jurídica conforme a los dos ámbitos señalados. Por un lado, debe seguir los parámetros establecidos por el Convenio de Valencia en orden a la celebración de acuerdos y creación de instituciones específicas; por otro, tendrá que cumplir los objetivos previstos en el marco del instrumento de Cooperación Territorial Europea para participar tanto de la financiación como del intercambio de información del que está dotado este sistema. Ambos sistemas vienen referidos a una misma realidad como es la necesidad de cooperación transfronteriza, pero utilizan terminologías diferentes e incluso algunos instrumentos que pueden entrar en clara competencia.

Marta Sobrido Prieto hace una buena descripción de la situación al señalar las fórmulas por las que tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea han apoyado el desarrollo de la cooperación transfronteriza «el Consejo de Europa, mediante el reconocimiento de su existencia y la propuesta de fórmulas jurídicas adecuadas a estos fines; y la CE, incentivándolas económicamente».¹³ En los epígrafes siguientes aparece un mayor estudio de cada uno de ellos.

3. EL TRATADO BILATERAL HISPANO-PORTUGUÉS SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y SU APLICACIÓN A LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

Pese a la importante incidencia del Derecho Comunitario en el ámbito medioambiental, aún quedan importantes sectores de la cooperación bilateral a desarrollar en esta materia. La importancia de los recursos naturales compartidos y la incidencia de problemas ambientales concretos en la frontera hispano-portuguesa como la contaminación atmosférica o los incendios forestales hacen necesario el desarrollo de instrumentos de cooperación bilateral concretos y precisos.

Para dar respuesta a esta situación podemos acudir al *Tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales* de 3 de octubre de 2002, instrumento que entró en vigor en enero de 2004.¹⁴ Ya se ha seña-

13. «El Tratado hispano-portugués sobre la Cooperación Transfronteriza Territorial», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 8, 2004, pp. 1-16, p. 3.

14. Ver BOE núm 219, de 12 de septiembre de 2003.

lado que el conocido como Convenio de Valencia viene a complementar el Convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980, instrumento negociado en el seno del Consejo de Europa.

El Convenio de Valencia pretende establecer el contexto general en el que debe desarrollarse una plena y eficaz cooperación transfronteriza en diversos ámbitos, entre los que hay que incluir el desarrollo de la cooperación medioambiental. En relación a su aplicación a la cooperación transfronteriza ambiental entre Andalucía, Algarve y Alentejo quisiera incluir algunas reflexiones en relación a los siguientes puntos: por un lado, la aplicación de la cooperación transfronteriza en este ámbito geográfico vendrá condicionada por la existencia de actuaciones previas a la entrada en vigor del nuevo tratado y que fueron desarrolladas en base al Convenio marco; por otro, quisiera analizar con mayor detenimiento la base jurídica sobre la que, ya en vigor en nuevo texto, podrán desarrollarse diversos acuerdos; por último, es necesario incluir algunas reflexiones sobre el marco institucional que es posible desarrollar en base a este instrumento.

a) Situación previa a la entrada en vigor del Convenio de Valencia.

El Convenio marco adoptado en el seno del Consejo de Europa adolecía de importantes carencias, entre ellas resultan especialmente relevantes el hecho de que remite a los ordenamientos nacionales para señalar la capacidad de las entidades territoriales de concluir acuerdos transfronterizos, al tiempo que no precisa en modo alguno la naturaleza de los acuerdos ni de las instituciones establecidas a su amparo. Estas deficiencias hacían necesaria la adopción de nuevos acuerdos de los Estados para poder concluir una base jurídica eficaz de la cooperación transfronteriza, lo que no evitó que, al amparo del Convenio marco, se desarrollasen actuaciones concretas de las entidades territoriales.

En particular en base al Convenio marco del Consejo de Europa, se han firmado dos Protocolos de Cooperación hispano-portuguesa por parte de la Junta de Andalucía. El primero con la Comisión de Coordinación de la Región del Algarve el 27 de julio de 1995; y el segundo con la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo, el 25 de enero de 2001.¹⁵ Además de llevar a cabo el desarrollo de sus objetivos propios, en ambos casos de han concurrido a las convocatorias de INTERREG para obtener financiación.

Como ha señalado José Manuel Peláez Marón, en relación «con la naturaleza jurídica de estos instrumentos, nos encontramos ante una figura de difícil tipificación». Este autor subraya que en ambos textos se reconoce mutuamen-

15. El número de acuerdos concluidos resulta escaso si se compara con la actuación en otras áreas de la frontera hispano-portuguesa. Destaca, además, el protagonismo de la Junta de Andalucía y las autoridades regionales portuguesas en este campo de actuación lo cual también resalta respecto a otras áreas en las que se presenta un mayor protagonismo de las administraciones locales. Ver datos en la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas.

te la capacidad para celebrar los acuerdos de ambas partes, así como que «constituye un compromiso mutuo de carácter no normativo, que, en ningún caso modifica el reparto de competencias establecido en cada territorio por los derechos internos portugués y español». Respecto a los efectos, no puede esperarse obligatoriedad alguna ya que no son instrumentos jurídicos. Es por todo ello, que según este autor nos encontramos ante *gentlemen's agreements* de forma que no se crea obligatoriedad jurídica alguna pero sí un cierto grado de compromiso moral y político.¹⁶

Pese a los problemas de su fundamentación jurídica, estos Protocolos han servido de base para el desarrollo de algunas actuaciones de cooperación ambiental de indudable trascendencia. Un buen ejemplo es el *Proyecto Gestión Integrada del Estuario del Guadiana y su Zona de Influencia* desarrollado de forma coordinada por la Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Algarve, la Câmara Municipal de Vila Real de Santo António y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

En base al Protocolo Andalucía y Algarve se creó la Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve destinada a establecer un sistema de cooperación y asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de acciones conjuntas en diversas materias entre las que se encuentran algunas relacionadas directamente con la cooperación ambiental como las relativas a actividades económicas como agricultura, ganadería, pesca o acuicultura. El Protocolo Andalucía-Alentejo incluye un contenido similar al de su antecesor aunque incorpora algunos cambios fruto de la experiencia desarrollada. También aquí se crea una Comunidad de Trabajo Andalucía-Alentejo de similares competencias de la anterior.

Respecto a la naturaleza jurídica de estas Comunidades de Trabajo, nos encontramos ante una similar a la relativa a los acuerdos que le sirven de base.¹⁷ Se trata de unos instrumentos de cooperación a los que no se les ha atribuido una personalidad jurídica concreta en los ordenamientos español y portugués. La indeterminación de esta personalidad jurídica no les ha impedido desarrollar algunas acciones concretas, pero difícilmente les ayuda en el arduo trabajo de coordinar proyectos que tienen que someterse a los requisitos de dos sistemas jurídicos nacionales.

En el momento actual, los instrumentos normativos e institucionales desarrollados en el ámbito del Convenio marco tienen que adaptarse a la normativa del nuevo Convenio de Valencia. En particular y en relación a las Comuni-

16. Ver José Manuel PELÁEZ MARÓN, «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 119-137, pp. 130 y 131.

17. Según señala Jorge PUEYO LOSA, la Comunidad de Trabajo «se nos presenta con una naturaleza estrictamente política, y sin ningún tipo de cobertura jurídica». Ver «El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 21-49, p. 37.

dades de Trabajo esto supone una prioridad fundamental, ya que a la fecha de la conclusión de este estudio aún no se ha dado una labor de adaptación de estas instituciones a la nueva reglamentación.¹⁸

b) Regulación en materia de acuerdos de cooperación transfronteriza.

La entrada en vigor del nuevo tratado hispano-portugués dota a la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales de un nuevo marco jurídico en el que desarrollar actuaciones concretas. La realización de Convenios de Cooperación, prevista expresamente en los artículos 4 y siguientes del texto, supone la primera vía que deberá utilizarse para articular proyectos de cooperación entre los que deben incluirse aquellos de carácter medioambiental. De hecho y como primer paso, debería producirse una adaptación de los Protocolos de Cooperación firmados por la Junta de Andalucía y las Comisiones de Coordinación Regional de Algarve y Alentejo a esta nueva normativa.

El artículo 3 del Convenio de Valencia señala las entidades tanto españolas como portuguesas que podrán llevar a cabo acuerdos de cooperación transfronteriza en este marco jurídico. En este listado se incluyen tanto administraciones regionales como locales, por lo que resulta plenamente útil para las necesidades de la cooperación transfronteriza ambiental. Este ámbito merece algunas reflexiones.

Es común entre la doctrina señalar cierta preferencia por la cooperación transfronteriza regional frente a la local. Alberto A. Herrero de la Fuente señala respecto de las autoridades regionales que «por estar más cerca de las fronteras que las autoridades centrales pueden realizar una mejor gestión de las mismas. Por si esto no fuera suficiente, las regiones disponen de medios de los que, por lo general, carecen las entidades locales. La conclusión es que la cooperación regional se ha convertido sin duda alguna en el nivel óptimo de la cooperación transfronteriza».¹⁹ Esta afirmación general resulta especialmente relevante en materia medioambiental.

La gestión conjunta de los recursos naturales compartidos resulta uno de los ejemplos en los que la coordinación regional aparece como la solución apropiada. En materia de zonas naturales protegidas o en gestión de recursos hídricos resulta conveniente una implicación de las autoridades regionales, que asegura una gestión integrada en una zona amplia en la que se respete el equilibrio ecológico. La actuación local debe quedar reservada a la gestión de actuaciones concretas relacionadas con la prevención y control del daño ambiental.

18. Esta situación no es diferente a la mayoritaria presente en la frontera hispano-portuguesa, ya que sólo se ha dado una actuación de adaptación en la región Galicia-Norte de Portugal.

19. Ver Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE, «La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* de Enrique J. MARTÍNEZ PÉREZ (coord.), Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, p. 11. Es de la misma opinión Maximiliano Bernard y Álvarez de Eulate en REDI, 1984, p. 474.

En todas estas actuaciones y conforme al artículo 4.3 del Convenio de Valencia debe respetarse no sólo el derecho interno español y portugués, sino también la normativa comunitaria e internacional. Esta precisión inserta al acuerdo de cooperación en un marco general de protección ambiental que viene diseñado por el Derecho Comunitario y las obligaciones internacionales ambientales asumidas por España y Portugal. Ya se ha señalado en este estudio que la Política Comunitaria de Medio Ambiente crea un espacio común ambiental en el que necesariamente debe incluirse la frontera hispano-portuguesa, desde este punto de vista y dado el desarrollo normativo comunitario, los acuerdos de cooperación transfronteriza deben convertirse en un instrumento más para el cumplimiento de los niveles de calidad ambiental comunitarios. Desde este punto de vista, la articulación de acuerdos de cooperación transfronteriza supone un instrumento más para la armonización de una protección ambiental que es el objetivo último de la Política Comunitaria de Medio Ambiente.

Respecto a la aplicación del derecho interno español y portugués, la principal pregunta que cabe hacerse es la naturaleza jurídica que se otorga a los acuerdos de cooperación. De entrada de la interpretación del artículo 6, aparece la naturaleza pública de estos acuerdos. El principal problema surge al considerar aplicable el ordenamiento jurídico nacional del Estado en el que se esté desarrollando la actividad concreta, en este caso difícilmente se resuelve el principal problema de gestión como es la presencia de dos ordenamientos jurídicos aplicables a una única actividad de protección ambiental.

c) Regulación en materia de desarrollo institucional.

Una de las mayores oportunidades que el Convenio de Valencia ofrece al desarrollo de la cooperación transfronteriza es precisamente la evolución que pueda observarse en los instrumentos institucionales que directamente prevé este texto o cuya posibilidad de creación deja abierta. En primer lugar, el Tratado sobre cooperación transfronteriza establece una Comisión Hispano-Portuguesa en su artículo 8, cuyas principales competencias quedan reguladas en los preceptos siguientes. Esta Comisión puede actuar en base a Comités Sectoriales y la operatividad de un Comité de este tipo referido a cuestiones medioambientales puede convertirse en un interesante instrumento de desarrollo de la cooperación transfronteriza. En particular, de esta forma se aseguraría una cooperación permanente e institucionalizada en una materia como la medioambiental sometida a una continua revisión ante las nuevas amenazas y los avances científicos y tecnológicos.

El artículo 9 del citado Tratado sobre cooperación transfronteriza prevé además la posibilidad de la creación de Organismos de Cooperación con o sin personalidad jurídica. Considero que aquí se encuentra la base sobre la que dar forma definitiva a la cooperación transfronteriza medioambiental. Entre los diferentes Organismos previstos aparece la posibilidad de entidades tanto de carácter regional como local, de forma que es en este ámbito donde tendrá que darse una mayor implicación de las entidades públicas afectadas en el establecimiento, desarrollo y ejecución de la cooperación medioambiental.

Hay que tener en cuenta, en particular, las competencias en materia medioambiental de las que es titular la Junta de Andalucía. En este ámbito aparece la plena operatividad de esta solución a la hora del desarrollo institucional, el problema puede surgir por la parte portuguesa en la habría que acudir con frecuencia a la autoridad estatal para el establecimiento de Organismos de Cooperación.

Respecto al catálogo de entidades que es posible crear, de forma general es preferible optar por aquellas con personalidad jurídica si se pretende dotar a la cooperación transfronteriza de la autoridad necesaria para el desarrollo de objetivos eficaces. La primera de las elecciones debería darse por parte de la Junta de Andalucía y las Comisiones Regionales de Algarve y Alentejo para transformar las actuales Comunidades de Trabajo en alguna de las nuevas entidades previstas en el Convenio de Valencia.

4. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El proceso de integración europea se ha diseñado en base al protagonismo de los Estados en su desarrollo, pese a ello y debido a la presencia de una importante descentralización en muchos de los socios comunitarios y al principio de subsidiariedad, se ha experimentado un interés por promocionar la cooperación entre las diversas administraciones territoriales fronterizas. Esta promoción ha venido sobre todo desde el establecimiento de un importante sistema de financiación a través de la iniciativa INTERREG que ha estado operativa desde 1990.²⁰ La frontera sur hispano-portuguesa ha sido una de las zonas que se ha beneficiado de esta financiación y, en base a ella, ha desarrollado un importante número de proyectos de diferente naturaleza.²¹

El éxito alcanzado por la iniciativa INTERREG ha conllevado una revisión de los procedimientos y objetivos pretendidos, lo cual ha llevado a la introducción de novedades importantes para el nuevo periodo financiero 2007-2013. Quizás el principal ejemplo de novedad que muestra el éxito alcanzado sea la

20. Para un mayor estudio del marco jurídico comunitario de INTERREG y su incidencia en el desarrollo de la cooperación transfronteriza, ver José Manuel PELÁEZ MARÓN, «Las bases jurídicas de la cooperación entre Andalucía y el sur de Portugal», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 119-137, pp. 124 y ss.

21. Para ver un balance de la cooperación entre Andalucía, Algarve y Alentejo en el marco de INTERREG, ver Jesús BORES LAZO «La influencia de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Europea en sus relaciones transfronterizas. Especial atención a las relaciones de Andalucía con el Algarve y Alentejo», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 187-198, pp. 194 y ss.

transformación de la Cooperación Territorial Europea en objetivo comunitario.²² Se realiza, de esta forma, la importancia de la cooperación de las administraciones territoriales como instrumentos de la construcción europea.

Debe señalarse además que, conforme al carácter horizontal de la Política de Medio Ambiente, la iniciativa INTERREG ha incluido entre sus objetivos la promoción de un desarrollo sostenible con la protección ambiental. La nueva estructuración jurídica de la Cooperación Territorial Europea también recoge esta aspiración, de forma que la protección ambiental debe ser uno de los objetivos incluidos en las acciones de cooperación.

Esta aspiración ambientalista debe desarrollarse en los diversos tipos de cooperación que se integran en el concepto de Cooperación Territorial Europea. Pese a esto, en este estudio únicamente nos ocuparemos del análisis de la Cooperación Transfronteriza por considerar que es la que viene referida al objeto de la cooperación entre Andalucía, Algarve y Alentejo.²³ En este ámbito la cooperación de las administraciones territoriales en materia ambiental tendrá que dirigirse a la consecución de objetivos concretos, de alcance regional y local, que supongan la prevención y la reparación del daño ambiental.

La actuación comunitaria sigue dirigiéndose primordialmente a la financiación de los proyectos de cooperación territorial que incluyan los objetivos referidos, pero a esto hay que añadir una importante novedad como es la previsión de un instrumento institucional como es la Agrupación Europea de Cooperación Territorial.²⁴ Las autoridades territoriales podrán utilizar este instrumento para el desarrollo de una cooperación institucionalizada y estable, de forma que pueda superarse la situación actual en la que persisten diferentes entidades sin base jurídica como protagonistas de este tipo de actuaciones. El sistema comunitario va a reconocer a las Agrupaciones personalidad jurídica, aunque remitirá a los derechos nacionales para su determinación, de forma que se pueda suponer una nueva estructura jurídica que permita la capacidad de las autoridades nacionales para el desarrollo de la cooperación transfronteriza, salvando los problemas administrativos e institucionales tradicionales.

La habilitación para participar en la Agrupación Europea de Cooperación Territorial es bastante amplia, ya que incluye a todo tipo de entidades tanto de carácter público como privado. Esta es una de las ventajas que presenta este tipo de institucionalización, a lo que une su carácter eminentemente europeo

22. La regulación de la Cooperación Territorial Europea se incluye prioritariamente en los siguientes instrumentos: Reglamento 1083/2006, de 11 de julio de 2006; Reglamento 1080/2006, de 5 de julio de 2006; Reglamento 1081/2006, de 5 de julio de 2006; Reglamento 1084/2006, de 11 de julio de 2006; Reglamento 1082/2006, de 5 de julio de 2006.

23. No cabe duda que, en particular, la Junta de Andalucía en base a su competencia en materia de Medio Ambiente puede desarrollar diversos proyectos de Cooperación Transnacional y Cooperación Interregional. Este tipo de proyectos pueden ser un interesante instrumento de la acción exterior de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

24. DO L210/19, de 31 de julio de 2006.

presente a través de la necesidad de la publicación de su constitución en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Sin embargo y pese a este carácter, para su constitución tendrá que contar con la autorización de los Estados implicados, lo que se podrá realizar sobre un juicio tanto de legalidad como de oportunidad.

5. EVALUACIÓN

En 2002 ante la pregunta sobre lo que faltaba para que la cooperación transfronteriza pudiera dar los frutos requeridos, Jesús Felicidades García hacía el siguiente diagnóstico: falta «sobre todo la voluntad institucional, con la puesta en marcha de los Protocolos de Cooperación, de las Comunidades de Trabajo bilaterales, de la programación conjunta de las Juntas Rectoras de los EENNPP, involucrar a la población civil y un marco jurídico que ampare todas las iniciativas».²⁵ Desde entonces se han dado importantes innovaciones jurídicas, pero no queda claro que puedan solucionar todas estas deficiencias y además incluye algunos problemas adicionales.

Por un lado, la adopción del Convenio de Valencia ha supuesto el establecimiento de un marco jurídico de referencia para el desarrollo de convenios de cooperación. En materia ambiental, estos deben tomar como referencia el marco comunitario e internacional de forma que se integren en el desarrollo de la Política Europea del Medio Ambiente. En este sentido, el nuevo objetivo de Cooperación Territorial Europea puede servir de instrumento de financiación adicional de estos acuerdos.

La disfunción principal surge de la previsión de dos tipos de institucionalización de la cooperación transfronteriza en función de si se acude al Convenio de Valencia o al sistema de las Agrupaciones Territoriales Europeas. La preeminencia debería estar en el sistema de institucionalización del Convenio de Valencia por resultar el más completo y concreto respecto a las relaciones hispano-portuguesas. De esta forma el protagonismo quedaría radicado en el sistema bilateral, lo que no es obstáculo para que pueda acudir al sistema de financiación comunitario como el mismo Convenio de Valencia reconoce expresamente.

En materia medioambiental esta opción supone una ventaja clara en relación a una cooperación ambiental bilateral que no necesariamente tiene que estar vinculada a los vaivenes jurídicos y financieros de los instrumentos de cooperación territorial. No debe olvidarse que, en cualquier caso, las entidades creadas conforme al Convenio de Valencia se sitúan en el marco de la Polí-

25. Ver Jesús FELICIDADES GARCÍA, «Estrategias ambientales de cooperación transfronteriza: el dilema de la protección de espacios naturales en el suroeste peninsular», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 157-169, p. 168.

tica Comunitaria de Medio Ambiente y son acordes con el objetivo comunitario de promoción del desarrollo sostenible. De esta forma podrán acudir a unas bases jurídicas comunes, procedentes de los estándares medioambientales fijados por el sistema comunitario, así como financieras, procedentes de todos aquellos instrumentos que sean de aplicación conforme al objetivo ambiental perseguido.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Para concluir se relacionan algunas de las propuestas relativas al desarrollo de la cooperación transfronteriza territorial entre Andalucía, Algarve y Alentejo.

Consideración 1: El primer paso a desarrollar en el marco de la cooperación territorial regional es el de la homologación de los actuales Protocolos de Cooperación entre Andalucía y Algarve y entre Andalucía y Alentejo al sistema jurídico establecido en el Convenio de Valencia.

Consideración 2: Resulta de interés el desarrollo de un Comité Sectorial dedicado a Medio Ambiente en el seno de la Comisión Hispano-Portuguesa del Convenio de Valencia.

Consideración 3: Resulta necesario el establecimiento de instituciones dedicadas a la cooperación ambiental conforme a las competencias otorgadas en el Convenio de Valencia. En estos casos será preferible optar por aquellas con personalidad jurídica.

Consideración 4: En materia ambiental se preferirá el desarrollo institucional con base en el Convenio de Valencia frente a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, como forma de promocionar la cooperación bilateral estable en materia ambiental. Estas instituciones podrán concurrir al sistema de financiación comunitario, en primer lugar en aquellos fondos destinados a la cooperación territorial, pero a esto hay que añadir aquellos otros destinados a la consecución de objetivos ambientales concretos.

Consideración 5: Se debe prestar atención a los nuevos desarrollos normativos generados en el Consejo de Europa, pese a que en la actualidad no hayan sido firmados ni ratificados por España ni Portugal. En los nuevos protocolos al Convenio Marco se establecen los nuevos conceptos que inspirarán la regulación de la cooperación territorial en los próximos años y, entre estos, aparece con especial interés el desarrollo del concepto de eurobioregión.

7. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- FELICIDADES GARCÍA, Jesús: «Estrategias ambientales de cooperación transfronteriza: el dilema de la protección de espacios naturales en el suroeste peninsular», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 157-169.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A.: «La evolución del marco jurídico de la cooperación transfronteriza en Europa», en *La adaptación de los Organismos de Cooperación Transfronteriza por las Comunidades Autónomas* de Enrique J. Martínez Pérez (coord.), Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, pp. 9-36.
- MERCHÁN PUENTES, M^a José: «El Tratado bilateral hispano-portugués sobre Cooperación Transfronteriza de 2002», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, 2003, pp. 717-740.
- PUEYO LOSA, Jorge: «El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal», en *La Cooperación Transfronteriza Hispano-Portuguesa en 2001*, De Alberto A. (ed.) Herrero de la Fuente, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 21-49.
- SOBRIDO PRIETO, Marta: «El Tratado hispano-portugués sobre la Cooperación Transfronteriza Territorial», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 8, 2004, pp. 1-16.