

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

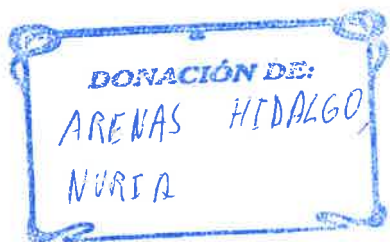
JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

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 II

LA OBLIGACIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DE DAÑOS MEDIOAMBIENTALES EN LAS ZONAS FRONTERIZAS

Rosa Giles Carnero

1. INTRODUCCIÓN

El principio de prevención del daño medioambiental transfronterizo es uno de los principios rectores del actual Derecho Internacional del Medio Ambiente.¹ Como Philippe Sands ha señalado, este principio se desglosa en dos aspectos de forma que, por un lado, supone una obligación general de prevención del daño ambiental; mientras que, por otro, incluye la prohibición concreta de causar un daño ambiental transfronterizo.² Ambos aspectos resultan interconectados y provienen de la fundamentación del principio, por un lado, en el deber de actuar conforme a la diligencia debida de un buen gobierno y, por otro, en la regulación internacional sobre buena vecindad. Por lo tanto, puede señalarse que, conforme al Derecho Internacional Público, el Estado tiene la obligación de prevenir los daños ambientales como compete a un buen gobier-

1. Ver en este sentido José JUSTE RUÍZ, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, ps. 72 y ss.

2. Ver Philippe SANDS: *Principles of International Environmental Law*, Manchester University Press, 1995, ps. 190 y 194.

no, al tiempo que aquellas actividades que, desarrolladas bajo su jurisdicción, puedan producir perjuicios fuera de sus fronteras.

El argumento que sostiene la existencia de una obligación de los Estados de prevenir los daños ambientales se sustenta así en el concepto mismo de soberanía tanto en su faceta interior como exterior. Diversos pronunciamientos jurisprudenciales se han ocupado desde muy pronto de los caracteres de una obligación general de prevención. Entre ellos destaca el pronunciamiento del juez Max Huber en el caso Las Palmas, en el que ya se hizo referencia a la obligación de prevenir daños transfronterizos. En la decisión de este caso se señaló que la soberanía tiene como corolario la obligación de proteger en el propio territorio los derechos de otros Estados, en particular su derecho a la integridad e inviolabilidad. Por lo tanto, es el principio mismo de soberanía el que sirve de base para la existencia de una obligación general de prevención de daños transfronterizos. Por su parte, la conceptualización de la diligencia debida obtuvo su primera expresión jurisdiccional e internacional en el laudo arbitral de 1872, referido al caso Alabama. Ya desde aquel momento se estableció que la obligación de prevención de daños transfronterizos suponía que el Estado debe tomar todas las medidas que, de acuerdo con la diligencia debida, podrían ser esperadas de un «buen gobierno».

En materia ambiental estos postulados fueron recogidos en la sentencia arbitral relativa al caso de la Fundición de Trail de 1941, de forma que se han convertido en un referente esencial para la jurisprudencia internacional en este ámbito.³ Recientemente y de forma reiterada, el Tribunal Internacional de Justicia ha señalado que

«la existencia de la obligación general de que los Estados velen por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no dañen al medio ambiente de otros Estados o zonas que estén fuera de su jurisdicción nacional forma parte ya del *corpus* de normas internacionales en materia de medio ambiente».⁴

Puede afirmarse, por tanto que nos encontramos ante un principio bien asentado en la doctrina y la jurisprudencia internacional, lo que no supone que esté exento de problemas en cuanto a su aplicación. La delimitación concreta del contenido de la obligación de prevención supone un arduo problema que va a tener importantes consecuencias a la hora de establecer su vulneración y posibles responsabilidades. En los apartados siguientes vamos a analizar estos problemas situándolos en el contexto concreto de la cooperación transfronteriza entre Andalucía, Algarve y Alentejo.

3. *Trail Smelter Case*, USA v. Canada, Award of April 16, 1938 and March 11, 1941. *RIAA*, vol. III, p. 1965.

4. Ver la reiteración de esta afirmación que se produce en el Dictamen del Tribunal de Justicia relativo a *La licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, de 8 de julio de 1996, par. 29 y en su sentencia en el asunto de la presa de Gabčíkovo entre Hungría y Eslovaquia, de 25 de septiembre de 1977, par. 140 y ss.

2. DELIMITACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE PREVENCIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL

El primer problema que surge a la hora de poder señalar las consecuencias concretas del principio de prevención ambiental en el marco de la cooperación transfronteriza en el sur de la frontera hispano-portuguesa, es delimitar su contenido concreto conforme al sistema jurídico internacional. El principio 21 de la *Declaración sobre el Medio Humano de Estocolmo* declaró en 1972 que los Estados tienen

«la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción internacional».

En 1992, la *Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* de Río de Janeiro precisaría en su principio 2 que

«de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho internacional, los Estados tienen [...] la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción internacional».

La obligación de prevención supone, por tanto, el compromiso del Estado de desarrollar una acción de prevención ambiental dentro de su propio territorio que asegura que no se va a producir una internacionalización del daño ambiental. La consecución de determinados índices de calidad ambiental resultará totalmente necesaria para alcanzar este objetivo. En realidad, lo que se sustancia en este apartado es lo que debe entenderse como la diligencia debida conforme a un buen gobierno y en esta determinación tiene necesariamente que tomarse en cuenta la situación económica y social del Estado en particular.

En el caso de España y Portugal esta determinación debe facilitarse debido a la pertenencia de ambos Estados al proceso de construcción europea. La Política Comunitaria de Medio Ambiente tiene como finalidad general establecer un sistema comunitario de calidad ambiental, que resulta de obligada aceptación para todos los socios. La vulneración de la normativa de la Comunidad Europea tendrá como consecuencias aquellas previstas en el sistema jurídico comunitario, pero también puede decirse que servirán de base para poder determinar que el Estado implicado no actuó con la diligencia debida si de este incumplimiento deviene un daño ambiental transfronterizo. La normativa comunitaria actuaría así como parámetro de calidad ambiental básica que debe respetarse por parte de todos los Estados implicados.

Ahora bien, la obligación de prevención va a necesitar además una actuación específica de cooperación en la frontera como fórmula para evitar daños medioambientales. En este marco la diligencia debida debe sustanciarse en una obligación general de cooperar. De hecho, la práctica internacional muestra que

la mejor fórmula para alcanzar la plena operatividad de esta obligación general es su concreción mediante el establecimiento de sistemas específicos de cooperación transfronteriza. De esta forma la diligencia debida queda concretada de este modo en la capacidad del Estado para establecer y desarrollar mecanismos concretos de cooperación. En este ámbito pueden insertarse diversos acuerdos internacionales establecidos entre el Reino de España y la República de Portugal desarrollados a partir del *Tratado de Amistad y Cooperación hispano-portugués* entre ambos Estados de 22 de noviembre de 1977.⁵

Mediante el Tratado de 1977 se estableció un marco flexible y dinámico dirigido a potenciar las relaciones de cooperación transfronteriza. Entre sus objetivos concretos se incluyó el aprovechamiento racional de los recursos naturales, el desarrollo socioeconómico de las zonas fronterizas; y la mejora y el incremento de las vías de comunicación. De esta forma aparece como el principal marco en el que desarrollar un sistema de cooperación ambiental que permita el cumplimiento de la obligación de prevención de daños transfronterizos que atañe a ambos Estados.

La obligación de prevención suele utilizarse como fundamento para argumentar la existencia en el Derecho Internacional del Medio Ambiente de una serie de obligaciones procedimentales como son las de notificar, informar y consultar en los casos de riesgo ambiental inminente. En estos casos, lo que se pretende es que el Estado potencial víctima pueda estar informado y, con ello, tomar las medidas necesarias para paliar las consecuencias ambientales. El objetivo último sería el de minimizar los daños ambientales en la medida de lo posible y, de nuevo, aquí se facilita el cumplimiento de estas obligaciones si existe un sistema de cooperación institucionalizado que permita un diálogo fluido entre los Estados implicados.

Conforme al contenido del principio que hemos apuntado, aparece con claridad que la titularidad de la obligación de prevención es estatal. Sin embargo, a esto hay que añadir que se va a considerar que el Estado es responsable no sólo de los actos de sujetos públicos incluidos en el aparato central, sino también de los actos de sujetos privados respecto a los que no haya tomado las medidas legislativas y ejecutivas adecuadas y, de especial interés para el estudio que nos ocupa, de los actos de todas las administraciones públicas infraestatales.

En el contexto de las relaciones hispano-portuguesas surge en este contexto un problema adicional debido a la descentralización que opera en ambos sistemas nacionales a un mayor o menor grado. La descentralización puede afectar a dos ámbitos, por un lado la actividad necesaria para el cumplimiento de la obligación de prevención puede resultar de la competencia de las administraciones territoriales, de forma que aunque la titularidad de la obligación sigue siendo estatal la competencia para su efectivo cumplimiento recae en los podedos

5. Ver BOE de 30 de mayo de 1978. Es de destacar la creación con base en el artículo 9 de este texto del Consejo para la Cooperación hispano-portuguesa, organismo que funciona desde 1979 y cuya función es supervisar la aplicación del Tratado.

res infraestatales. Por otro lado, los agentes que pueden provocar el daño ambiental en el contexto geográfico de la Comunidad Autónoma Andaluza y en el Algarve o el Alentejo es múltiple, de forma que pueden darse los siguientes supuestos: el daño puede generarse por la actuación de agentes públicos bajo la jurisdicción estatal; el daño puede generarse por la actuación de agentes públicos bajo la jurisdicción autonómica-regional; el daño puede generarse por la actuación de agentes privados que desarrollan una actividad regulada y controlada por la normativa estatal; y el daño puede darse por la actuación de agentes privados que desarrollan una actividad regulada y controlada por la normativa autonómica-regional.

La solución más eficaz para asegurar el cumplimiento de la obligación de prevención sigue siendo el de la cooperación, pero ésta no puede venir sólo de las relaciones de Estado a Estado sino que tiene que implicar a las administraciones territoriales. En el ámbito de la cooperación hispano-portuguesa la solución a esta necesidad de cooperación puede venir de la plena operatividad del *Tratado sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales* de 3 de octubre de 2002, instrumento que está en vigor desde enero de 2004.⁶ En este texto se establecen las bases operativas a través de las cuales canalizar la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales y, a partir de esta cooperación, pueden sentarse las bases para el cumplimiento efectivo de la obligación general de prevención de daños ambientales transfronterizos que compete a ambos Estados.

En este texto se desarrollan prioritariamente dos ámbitos que pueden asegurar la puesta en marcha de una labor preventiva ambiental. Por un lado, en el ámbito jurídico se prevé la posibilidad del establecimiento y desarrollo de los Convenios de Cooperación entre administraciones territoriales. Por otro y desde un punto de vista institucional, se establece una Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza y se prevé la posibilidad del establecimiento de Organismos de Cooperación.⁷

El análisis de la operatividad de estos instrumentos podrá dar una visión concreta de la actuación con la diligencia debida que es requerida por el Derecho Internacional general. De esta forma, se produce una descentralización en la actuación ambiental mientras se conserva la titularidad estatal de la obligación internacional. La plena operatividad del compromiso adoptado dependerá de la actuación de las administraciones territoriales situadas en Andalucía, Alentejo y Algarve y esta actuación es la que servirá de base para la evaluación de la diligencia debida en el cumplimiento de la obligación genérica de prevención del daño transfronterizo.

A esto debe añadirse que si ya hemos señalado que la Política Comunitaria del Medio Ambiente debe servir de contexto normativo para toda actuación

6. Ver BOE de 12 de septiembre de 2003.

7. Un mayor estudio de los elementos positivos y los límites de este instrumento se contienen en el apartado siguiente dedicado al estudio de la cooperación ambiental.

nacional ambiental, en la que debe incluirse la desarrollada por las entidades territoriales, el sistema comunitario ofrece además un importante sistema de financiación. Primero mediante la iniciativa INTERREG y en la actualidad a través del nuevo objetivo de Cooperación Territorial Europea, el sistema comunitario va a dotar a la cooperación transfronteriza de una importante financiación en cuyo desarrollo tendrá que tenerse en cuenta la consecución de un desarrollo sostenible.

La evaluación de la diligencia debida queda condicionada, por tanto, por el sistema comunitario. Por un lado y como ya hemos planteado, por convertirse la Política Comunitaria de Medio Ambiente en un parámetro normativo fundamental a la hora de fijar los límites de calidad ambiental. Pero a esto se añade un sistema de financiación que en materia de cooperación transfronteriza establece un marco socioeconómico que tiene que condicionar la evaluación de la eficacia debida en orden a la actuación de prevención ambiental que desarrollen las entidades territoriales.

3. LOS PROBLEMAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA VULNERACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE PREVENCIÓN AMBIENTAL.

Ya se ha señalado que la obligación de prevención del daño ambiental presenta un carácter general, por lo que resulta difícil precisar su contenido. La consecuencia clara de esta delimitación es que también resultará complicado señalar su vulneración en aquellos casos en los que se haya producido un daño ambiental. Una vez más la respuesta a este interrogante tendrá que darse con un examen particularizado de cada caso, de forma que se hace necesario un análisis de las causas de cada daño ambiental que determine si puede considerarse que el Estado ha cumplido con la diligencia debida en el desarrollo de su obligación internacional de prevención. De nuevo la situación económica y sociológica específica de cada Estado en cada momento modulará la evaluación a la que su actuación debe ser sometida lo que introduce, sin duda, un amplio margen de complejidad a la hora de detectar un incumplimiento de la obligación de prevención del daño transfronterizo.

Como José Juste Ruíz ha señalado «el principio de prevención del daño ambiental transfronterizo sin duda inspira y vertebrará el Derecho internacional del medio ambiente y constituye una obligación jurídicamente exigible, susceptible de generar responsabilidad en el caso de violación. Sin embargo, hay que reconocer que la generalidad misma del principio de que se trata hace difícil que su exigencia pueda resultar operativa en los diferentes casos concretos, en su infinita variedad».⁸ De esta forma, una vez más el juicio que permita valo-

rar la vulneración de la obligación de prevención va a venir del examen de las condiciones en las que se haya desarrollado la cooperación internacional entre los Estados implicados.

Es por ello que la evaluación de la efectividad de los mecanismos de cooperación que serán analizados en los apartados siguientes es el instrumento que puede permitir la valoración del cumplimiento de la obligación de prevención. A esto hay que añadir que, si se hubiera determinado la vulneración de la obligación de prevenir el daño medioambiental transfronterizo, la titularidad de la responsabilidad sería de nuevo estatal y es al Estado a quien corresponde la obligación internacional de reparación. Sin embargo, aquí de nuevo se generan problemas ante el hecho de la descentralización operada en España y, en menor medida, en Portugal. Por un lado, las actuaciones o la omisión de ellas que han llevado a la conclusión de una vulneración de la obligación estatal de prevenir pueden venir del ámbito de competencia de las entidades territoriales; por otro; puede que sean estas entidades las titulares de las competencias necesarias para llevar a cabo de forma directa las acciones de reparación.

En estos supuestos los problemas señalados en el apartado siguiente vuelven a ser relevantes, ya que será de nuevo el establecimiento de cauces eficaces de cooperación ambiental los que permitan la realización efectiva de la obligación de reparación.

4. EVALUACIÓN

Mientras que la obligación de prevención del daño transfronterizo ambiental aparece como una de las más asentadas en el Derecho Internacional del Medio Ambiente, su concreción no resulta fácil y remite necesariamente a la evaluación de los mecanismos de cooperación establecidos entre los Estados limítrofes.

En el caso de España y Portugal y debido a la descentralización operada en ambos Estados, resulta necesario el establecimiento de mecanismos de cooperación entre las entidades territoriales transfronterizas como medio para el cumplimiento efectivo de la obligación estatal de prevención ambiental. Las entidades territoriales son aquellas que ostentan las competencias y los medios más adecuados para el desarrollo de una acción de prevención ambiental que permita un adecuado cumplimiento de la obligación ambiental. Para el desarrollo de esta cooperación van a surgir una serie de problemas en cuanto a su cobertura jurídica cuyos intentos de solución van a ser analizados en el apartado siguiente.

8. Ver *op. cit.*, *Derecho Internacional...*, p. 73.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

JUSTE RUÍZ, José: *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGrawHill, Madrid, 1999.

SANDS, Philippe: *Principles of Internacional Environmental Law*, Manchester University Press, 1995.

Capítulo III

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN TÉRMINOS DE SEGURIDAD. RELEVANCIA DE LA PROTECCIÓN CIVIL

Pedro Ríos Calvo

1. INTRODUCCIÓN

El significado de seguridad es discutido hoy en día en todo el mundo, como también lo son las políticas que puedan hacer a las sociedades más seguras y los factores que generan inquietud, temor e inseguridad entre los ciudadanos y entre los Estados.

La seguridad es una condición necesaria e indispensable para el funcionamiento de una sociedad democrática, constituyendo al mismo tiempo uno de los criterios más relevantes para asegurar la calidad de vida. A su vez, la seguridad, tanto en su concepto como en su operatividad, es un problema complejo que afecta fundamentalmente a la sensación subjetiva de las personas, y también al comportamiento y actividades de relación de estas en sociedad, y que además, tiene una influencia urbana de tipo transversal: institucional, económica y social.

Para el Estado democrático la libertad y la seguridad son conceptos complementarios, pues mientras la libertad permite el control de la arbitrariedad, la seguridad permite asentar la libertad¹ y su ejercicio por los ciudadanos.

El concepto de seguridad ha evolucionado a lo largo del tiempo, en la medi-

1. Rico, José María: *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Editorial 1983.