

## **GALICIA Y LA REGION NORTE DE PORTUGAL: UN EJEMPLO DE COOPERACION REGIONAL TRANSFRONTERIZA**

Maria Teresa Ponte Iglesias

Profesora Titular de Derecho Internacional Público  
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I.- INTRODUCCION. II.- EL PROCESO DE COOPERACION GALICIA-NORTE DE PORTUGAL EN EL NUEVO MARCO DE LAS RELACIONES HISPANO-PORTUGUESAS. III.- EL IMPULSO DE LAS RELACIONES DE COOPERACION TRANSFRONTERIZA ENTRE GALICIA Y LA REGION NORTE DE PORTUGAL TRAS LA ADHESION DE ESPAÑA Y PORTUGAL A LA COMUNIDAD EUROPEA: 1. Contactos entre la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal; 2. Contactos entre diversos agentes: Económicos, Universidades, Centros de Investigación. IV.- EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS ENTRE GALICIA Y LA REGION NORTE DE PORTUGAL: 1. Necesidad de un marco institucional de trabajo y de coordinación permanente; 2. La Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal: Nuevo marco institucional; 3. Otros organismos de animación; 4. Perspectivas de institucionalización de la cooperación transfronteriza interregional sobre la base de otros modelos de acción concertada transfronteriza.

### **I.- Introducción**

Galicia y el Norte de Portugal se configuran como dos regiones adyacentes con grandes afinidades de fondo que el transcurso de los siglos y la obra de los hombres no han conseguido borrar(1). Ambas comunidades

---

(1) Afinidades que, en palabras de PUY MUÑOZ, "podría decirse que son éstas: a) afinidad lingüística-cultural. b) Comunidad histórica-cultural. c) Complementariedad político-económica. Y d) admiración ante la grandeza existencial de Portugal" (PUY MUÑOZ, F.: *Ensaio acerca da nosa autoidentificación*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1990, pp. 287 y 288-291).

se nutren de una misma historia y de unas raíces comunes en las que los lazos culturales y lingüísticos colorean y tipifican con tintes propios esa contigüidad fronteriza, favoreciendo el acercamiento y reforzando la natural afinidad entre los dos pueblos.

Ambas regiones forman un conjunto perfectamente definido que ocupa posiciones periféricas y un tanto marginales dentro del Noroeste de la Península Ibérica, y con idénticas necesidades y características sociales y económicas.

Las relaciones entre el pueblo gallego y sus vecinos del Norte de Portugal han sido, pues, tradicionalmente buenas. Conscientes de ello, el Gobierno Autónomo de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región del Norte de Portugal vienen trabajando conjuntamente al objeto de llevar al plano operativo las cordiales relaciones que históricamente han unido a ambos pueblos, potenciando todo un conjunto de actividades y acciones transfronterizas, cuyo resultado más notable ha sido la reciente constitución de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal.

Ahora bien, el análisis de lo que ha sido todo el proceso de desarrollo e institucionalización de las relaciones de cooperación transfronteriza entre Galicia y el Norte de Portugal, exige, primeramente, situar estas relaciones en el nuevo marco de las relaciones hispano-portuguesas.

## **II. El proceso de cooperación Galicia-Norte de Portugal en el nuevo marco de las relaciones Hispano-Portuguesas**

Galicia y la Región Norte de Portugal constituyen, a nuestro modo de ver, uno de los ejemplos más significativos de lo que puede ser una auténtica experiencia de cooperación transfronteriza a nivel regional en el nuevo marco de las relaciones bilaterales entre España y Portugal, inaugurado con la firma del Tratado de Amistad y Cooperación Hispano-Portugués, de 22 de noviembre de 1977, y reforzado tras la adhesión de los dos Estados a la Comunidad Europea.

Tradicionalmente las relaciones de cooperación hispano-lusas se han venido ejerciendo a un nivel estrictamente interestatal y desde una

perspectiva muy clásica de las relaciones de vecindad(2), recayendo sobre aspectos muy sectoriales, particularmente el uso y aprovechamiento de los ríos fronterizos para fines hidroeléctricos, de pesca y de navegación, quizás en atención al carácter esencialmente fluvial de la frontera. De ahí que, como observan los Profs. **PEREZ GONZALEZ**, **PUEYO LOSA** y **MARTINEZ PUÑAL**, las relaciones de cooperación transfronteriza necesiten sobrepasar esa visión estrictamente clásica desde la que han venido concibiéndose hasta hoy, para abordar con una dimensión más dinámica todo un nuevo elenco de cuestiones que por la intervención de muy variados factores suscita en la actualidad la figura de la frontera, mediante, sobre todo, un adecuado tratamiento de los problemas de administración del territorio, desarrollo económico y protección del medio ambiente —en acción conjugada— que afecta no solo a la colectividad estatal en su conjunto sino también y particularmente a las colectividades territoriales fronterizas(3). En este sentido, la firma del **Tratado de Amistad y Cooperación**, tras el proceso de cambio en los dos países peninsulares, abre una nueva fase dirigida a la potenciación y al relanzamiento de la actividad en el desarrollo de las relaciones de cooperación transfronteriza. En efecto, el Tratado crea, en el terreno bilateral, un nuevo marco flexible para la cooperación directa

---

(2) Sobre las relaciones de cooperación transfronteriza hispano-lusas véase ALDECOA LUZARRAGA, F.: "El hecho fronterizo en el contexto de las relaciones bilaterales hispano-portuguesas", *Las relaciones de vecindad* (IX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, San Sebastian, 3 a 5 de junio de 1985), Universidad del País Vasco, 1987, pp. 117-126. CORDERO TORRES, J.M.: *Fronteras hispánicas (geografía e historia, diplomacia y administración)*, Madrid, 1960, 279-330. MOSQUERA FERNANDEZ, J.: *Cooperación transfronteriza hispano-portuguesa*, Ministerio de Administración Territorial, Badajoz, 4 de octubre de 1982; también del mismo autor *Cooperación transfronteriza hispano-portuguesa. Actuaciones en los años 1982 y 1983. Su seguimiento*, Ministerio de Administración Territorial, Cáceres, 24 de octubre de 1983, t. III. PEREZ GONZALEZ, M./PUEYO LOSA, J./MARTINEZ PUÑAL, A.: "Cooperación transfronteriza y relaciones luso-galaicas con especial referencia a la política cultural: Bases jurídico-internacionales para su institucionalización", *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade da Coimbra*, vol. LXI, 1985, pp. 3-90. PUEYO LOSA: "Aspectos actuales de la cooperación transfronteriza y análisis de las relaciones hispano-portuguesas", *Las relaciones de vecindad...*, cit., pp. 251-272; "Relaciones de vecindad y regímenes fronterizos", capítulo XX de las *Instituciones de Derecho Internacional Público* del Prof. Díez de Velasco, 9ª ed., Madrid, t. I, 1991, p. 330. REMACHA TEJADA, J.R.: "La frontera hispano-portuguesa", *Las relaciones de vecindad...*, cit., pp. 233-250. URUEÑA ALVAREZ, M.R.: "La cuenca del Duero en las relaciones de vecindad entre España y Portugal", en *Ibid.*, pp. 293-305.

(3) PEREZ GONZALEZ/PUEYO LOSA/MARTINEZ PUÑAL: *op.cit.*, p. 42.

a través del cual las Partes contratantes se comprometen dentro del espíritu de buena vecindad, a promover la protección y el aprovechamiento racional de los recursos naturales de uso común y a coordinar sus esfuerzos para conseguir un mayor y más armónico desarrollo económico y social de las zonas fronterizas y a adoptar medidas para facilitar el tránsito fronterizo, mejorar las vías de comunicación y establecer el auxilio mutuo en caso de siniestro en las regiones fronterizas(4).

Este impulso decisivo de renovación, que encauza de manera más firme que en el pasado las relaciones entre los dos países se ha desarrollado aún más con la **Declaración de Lisboa** de 12 de noviembre de 1983, en la cual los Jefes de Gobierno de España y Portugal con el fin de infundir un contenido más concreto y dinámico al Tratado de Amistad y Cooperación, convienen que en lo sucesivo sus relaciones se guiarán por los principios de solidaridad, de cooperación, de armonización de políticas y de información y consulta. Ambos países entienden que la cooperación estrecha entre ellos es fundamental para el desarrollo y beneficios mutuos, así como para su proyección internacional. A tal efecto, en el ámbito bilateral *“se comprometen a reforzar e incrementar su cooperación a todos los niveles: económico y comercial; cultural, en el que Portugal y España quieren lograr, mediante un esfuerzo renovado de cooperación, el enriquecimiento de las culturas que le son propias a través de las aportaciones de la del país vecino: tecnológico y científico, con vistas a aprovechar los recursos y riquezas de ambos países susceptibles de esta acción conjunta”*. Condición indispensable para poner en práctica esta cooperación es el intercambio constante de información en relación con los problemas bilaterales e internacionales que puedan presentarse, así como consultas habituales en aquellos asuntos de interés común o sobre los que ambos países hayan decidido llevar a cabo una acción internacional conjunta(5).

Animados por ese espíritu de cooperación España y Portugal se proponen estrechar las relaciones entre instituciones universitarias y culturales, los contactos entre las organizaciones sindicales y empresariales

---

(4) Art. 7 del Tratado. Texto en BOE de 30 de mayo de 1978.

(5) Texto de la Declaración en *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, noviembre 1983, pp. 1095-1102.

y asociaciones patronales de cada país, promover la colaboración de todo tipo entre entidades, fundaciones y asociaciones públicas y privadas en los ámbitos económico, cultural, artístico, técnico, benéfico, deportivo, etc.

Igualmente, deciden firmar un Protocolo Adicional al Tratado de Amistad y Cooperación de 1977, en el cual las funciones específicas del Consejo Hispano-Portugués(6) pasan a ser reforzadas por encuentros entre los Primeros Ministros, por consultas frecuentes entre los Directores de Política de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores y por la designación de Secretarios permanentes que, en dichos Ministerios, aseguren durante el intervalo entre las reuniones del citado Consejo, el desarrollo y coordinación de los asuntos de la competencia de éste(7). Así, desde 1983, ambos Gobiernos vienen celebrando distintas cumbres y reuniones por mediación de las cuales han procedido a la potenciación de otros ámbitos de actuación que suscita esa dimensión más dinámica de las relaciones de cooperación transfronteriza, tales como la libre circulación de personas entre las fronteras, la cooperación entre las fuerzas de seguridad, la protección del medio ambiente, el turismo, las relaciones culturales, etc.(8).

Pero será el **ingreso de España y Portugal en el orden comunitario** el que de un impulso decisivo a las relaciones galaico-miñotas, abriendo nuevos horizontes en el campo de la cooperación transfronteriza para el desarrollo socio-económico de estas regiones dentro de sus respectivos marcos estatales. *“Progresivamente, cada una de las regiones ha asumido, en palabras del Presidente de la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal, Sr. BRAGA DE LA CRUZ, mejor su identidad y ha reconocido la necesidad de profundizar en el conocimiento mutuo, siendo*

---

(6) Este Consejo que viene funcionando desde 1979 fue creado en virtud del art. 9 del citado Tratado de Amistad y Cooperación. Presidido por los Ministros de Exteriores de España y Portugal, corresponde al Consejo supervisar la aplicación del Tratado; examinar las cuestiones de interés común o de carácter internacional general y estudiar las medidas oportunas para promover una cooperación más eficaz entre los dos países; y supervisar y coordinar los trabajos de las Comisiones Mixtas existentes al amparo de los acuerdos vigentes entre ambas Partes.

(7) Parte IV de la Declaración de Lisboa.

(8) En este sentido, cabe citar, entre otras, las Cumbres de Bayona o de Mérida, celebradas los días 4 a 5 de abril de 1990 y 11 a 12 de marzo de 1991 respectivamente.

*conscientes de que es posible alcanzar algunos objetivos, tales como: descubrir oportunidades de iniciativas conjuntas y la forma de materializarlas; anticipar efectos derivados de la adhesión y de la constitución del Mercado interno, que liberarán flujos comerciales y permitirán la circulación de personas y factores de producción”(9).*

Ciertamente, el nuevo encaje de España y Portugal en el espacio comunitario va a generar nuevas perspectivas de cooperación transfronteriza. Su condición de Estados con una estructura socio-económica productiva similar, que se sitúa por debajo del nivel medio de desarrollo de la Comunidad, y con regiones fronterizas que forman parte del grupo de regiones más desfavorecidas de la Comunidad Europea, ha determinado la puesta en común de acciones dentro del marco comunitario que ha condicionado la existencia de una coordinación entre ambas partes para conseguirla. De este modo, en pocos años han variado cualitativamente las relaciones hispano-portuguesas hacia un clima de mayor entendimiento en el que se han podido resolver muchos de los problemas que históricamente han dificultado las relaciones entre los dos pueblos(10).

Paralelamente, el reconocimiento por parte de las Instituciones Comunitarias del papel y de la importancia de las regiones fronterizas en el proceso de integración europea, y además, el relanzamiento de la Política Regional Comunitaria tras la adopción del **Acta Unica Europea**, han sido los dos factores que vendrían a impulsar la cooperación entre España y Portugal, tanto en el contexto bilateral como comunitario, promoviendo así el recurso a cualquier instrumento de cooperación transfronteriza.

---

(9) BRAGA DE LA CRUZ, L.: “La cooperación transfronteriza entre el Norte de Portugal y Galicia. De la experiencia de cooperación interregional a la construcción de una Comunidad de Trabajo transfronteriza”, *Regiones transfronterizas y Mercado Unico Europeo*, Fundación Alfredo Brañas, Santiago de Compostela, 1992, pp. 15-16.

(10) SOTILLO LORENZO, J.A.: “La Comunidad Europea como factor de integración: las relaciones bilaterales hispano-portuguesas desde su adhesión a la Europa Comunitaria”, *Noticias CEE*, nº 52, mayo 1989, p. 2; también del mismo autor “España y Portugal ante 1993: los países Ibéricos y el Mercado Unico Europeo”, *Noticias CEE*, nº 72, enero 1991, pp. 75-83. Cf. asimismo MEILAN-GIL, J.L.: “Galicia como espacio regional en el marco español y europeo”, *Los espacios regionales en el marco de la Comunidad Europea*, Fundación A. Brañas, Santiago de Compostela, 1991, 165-177. TAVEIRA, E.: “La adhesión de Portugal a la Comunidad Europea y el modelo regional portugués”, en *Ibid.*, pp. 97-106.

A raíz de la entrada en vigor del Acta Unica Europea, el 1 de julio de 1987, se produce una reforma de los fondos estructurales(11) que va a marcar las pautas de la Política Regional Comunitaria en pro del reforzamiento de la cohesión económica, que deberá estar caracterizada por la necesidad de estimular en las regiones menos desarrolladas unos niveles de intervención mayores que en las más desarrolladas; por la concentración de los limitados recursos comunitarios en las regiones menos desarrolladas y en las más afectadas por el declive industrial; y por el establecimiento de compromisos de colaboración con los poderes regional y local, así como en el sector privado, contribuyendo a la descentralización de los procesos administrativos(12).

Dentro de este nuevo contexto comunitario la reforma de los fondos estructurales ha contribuido a la potenciación de la cooperación transfronteriza en las regiones fronterizas. El nuevo marco reglamentario presenta un cierto número de disposiciones que favorecen esta cooperación, permitiendo a través del FEDER la financiación de estudios, de proyectos piloto, de programas operativos dirigidos a beneficiar las regiones fronterizas(13). En este sentido, la Comisión ha emprendido una serie de

- 
- (11) El Reglamento (CEE) nº 1787/84 del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, es sustituido por el Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficiencia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con los del Banco Europeo de Inversiones y con los de los demás instrumentos financieros existentes (JOCE nº C 185 de 15 de julio de 1988); el Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con la de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE nº L 374 de 31 de diciembre de 1988); el Reglamento (CEE) nº 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en *Ibid.*).
- (12) En relación con la reforma de los fondos estructurales y el Mercado Unico de 1992 ver ROMUS, R.: *L'Europe régionale*, Bruxelles, 1990, pp. 49-57. MATUTES, A.: "La presencia de las regiones en los órganos económicos comunitarios centrales", *Los espacios regionales...*, cit., pp.25-33.
- (13) Así el art. 1 del Reglamento (CEE) nº 2052/88 que establece entre sus objetivos el fomento del desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas, dentro de las que se incluyen la totalidad de las regiones de Portugal y amplias zonas de España como Galicia. El art. 31 párrafo último del mismo Reglamento en el que se indica que el FEDER contribuirá además, a apoyar estudios o experiencias pilotos atinentes al desarrollo regional a nivel comunitario, en especial cuando se trata de las regiones fronterizas de los Estados

acciones en materia de desarrollo regional que van a suponer un importante avance en cuanto al objetivo de disminuir las diferencias entre las distintas regiones comunitarias, particularmente en las fronteras. Entre ellas cabe destacar las iniciativas INTERREG y STRIDE.

La iniciativa INTERREG adoptada por la Comisión el 25 de julio de 1990 de acuerdo con el art. 11 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 y el apartado 2 del art. 3 del Reglamento (CEE) n° 4254/88 (14), tiene como finalidad ayudar a las regiones fronterizas de la Comunidad Europea a prepararse para la consecución del mercado interior de 1992. Se trata, principalmente, de ayudar a las zonas fronterizas interiores y exteriores de la Comunidad a superar los problemas específicos de desarrollo derivados de su condición de periféricas en el interior de los Estados y de su relativo aislamiento con respecto a las economías nacionales y a la Comunidad en su conjunto.

A través de esta iniciativa se buscan tres tipos de acciones: a) la planificación y aplicación conjunta de programas transfronterizos; b) la aplicación de medidas que aumenten el flujo de información de un lado y otro de las fronteras y entre regiones fronterizas, entre organismos públicos, organizaciones privadas y organismos voluntarios en el interior de las zonas afectadas; c) la creación de estructuras comunes institucionales y administrativas que consoliden y potencien la cooperación.

Los Estados miembros y las autoridades regionales y locales a la hora de elaborar los programas operativos que serán presentados a INTERREG, deberán tener en cuenta estas acciones para el desarrollo de

---

miembros. El art. 10.1 del Reglamento (CEE) 4254/88 que precisa que el FEDER podrá contribuir, también, a la financiación a nivel comunitario, de: a) estudios dirigidos a solventar los problemas específicos de las regiones fronterizas; y b) proyectos pilotos; el art. 8.6 del citado Reglamento (CEE) n° 2052/88 que dispone que el apoyo financiero susceptible de ser aplicado a las acciones transfronterizas de desarrollo regional se realizará en forma de "programas operativos". El art. 3 apartado 2 del Reglamento (CEE) n° 3254/88 referido igualmente a los programas operativos; y, por último, el art. 11 del Reglamento (CEE) n° 4253/88.

- (14) Comunicación C(90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de las iniciativas comunitarias sobre zonas fronterizas (INTERREG), DOCE C 197 de 6 de agosto de 1990.

sus programas de cooperación transfronteriza. Y la Comisión dará prioridad a las propuestas elaboradas de acuerdo con las autoridades regionales y locales de áreas fronterizas, que incluyan la creación de estructuras administrativas e institucionales comunes cuyo fin sea ampliar y profundizar la cooperación transfronteriza entre distintos organismos públicos, organizaciones privadas y organismos voluntarios.

Por otro lado, con miras al reforzamiento de las políticas tecnológicas comunitarias y sus posibilidades de puesta en marcha en el marco de la cooperación transfronteriza, la Comisión en la misma reunión celebrada el 25 de julio de 1990, en la que aprueba la iniciativa INTERREG, decidió emprender una iniciativa para la mejora de la capacidad regional de investigación, tecnología e innovación denominada STRIDE(15), cuyo objetivo primordial es fortalecer la capacidad de innovación y de desarrollo tecnológico, sobre todo en las regiones del objetivo nº 1, dentro de las que se incluyen, como ya indicamos, la totalidad de las regiones de Portugal y amplias zonas de España como Galicia.

En este orden de cosas habría que añadir también como el **Consejo Europeo de Maastricht** no solo ha consolidado los principios fundamentales de la reforma de 1988 que continuarán rigiendo las actividades de los Fondos hasta 1997, sino que además ha puesto el énfasis político en la cohesión como uno de los pilares básicos de la construcción comunitaria, de tal manera que la cohesión económica y social que se propone se verá reforzada por dos instrumentos financieros: los fondos estructurales y el nuevo *fondo de cohesión* que deberá ser creado antes del 31 de diciembre de 1993 al objeto de aportar contribuciones financieras de la Comunidad a aquellas regiones de los Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria (Grecia, Irlanda, Portugal y España).

Mediante las intervenciones del fondo de cohesión se pretende ayudar a esos Estados miembros a asumir el coste presupuestario de las decisiones

---

(15) Comunicación C(90) 1562/2 a los Estados miembros por la que se establecen las líneas directrices de los programas operativos que se pide a los Estados miembros elaboren dentro de la iniciativa comunitaria sobre la capacidad regional de investigación, tecnología e innovación (STRIDE), DOCE C 196 de 4 de agosto de 1990.

comunitarias en los ámbitos del medio ambiente (proyectos para ajustarse a las normas comunitarias) y de infraestructura de transporte (proyectos de interés comunitario que se ajusten a los esquemas que regulan las redes transeuropeas(16).

De este modo merced a la participación financiera de los fondos estructurales con arreglo al objetivo nº 1 y las intervenciones del fondo de cohesión, los Estados miembros menos prósperos de la Comunidad se beneficiarían globalmente en 1997 de una dotación financiera doble del importe que recibieron en 1992 con arreglo al objetivo nº1 (17).

Por otro lado y dentro de este nuevo contexto comunitario cabe destacar como el **Tratado de la Unión Europea**, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, crea un **Comité de las Regiones** que contribuirá, sin duda, al reforzamiento de la cooperación a partir de una mejor definición de las respectivas responsabilidades, pues *“se impone un reparto más claro de las responsabilidades de las regiones y de la Comisión en el sentido de una mayor descentralización, tanto en lo que respecta a la definición detallada de las medidas como en lo que atañe a la aplicación de los programas, que debe ser competencia de los encargados de llevar a cabo las operaciones in situ”*(18).

Este Comité de las Regiones(19), creado bajo la forma de institución comunitaria independiente a semejanza del Comité Económico y Social con quien comparte su estructura organizativa según se dispone expresamente en el Protocolo a ellos dedicado, es un órgano de carácter consultivo destinado a asesorar al Consejo o a la Comisión. Como tal órgano podrá emitir dictámenes por propia iniciativa cuando lo considere oportuno o cuando lo solicite el Consejo o la Comisión en los casos previstos en el

---

(16) Véase Protocolo sobre la cohesión económica y social anexo al Tratado de la Unión Europea y arts. 130 A a 130 E del citado Tratado.

(17) En relación con la cohesión económica y social ver Doc. COM(92) 2000 final de 11 de febrero de 1992, reproducido en *Comunidad Europea. Aranzadi*, nº 6, junio 1992, pp. 87-101; “La cohesión económica y social”, *Boletín ICE Económico*, 13 a 26 de abril de 1992, nº 2321, pp. 1257-1260.

(18) Doc. COM(92) 2000 final..., *op.cit.*, p. 94.

(19) Véanse arts. 198 A 198 C del Tratado de la Unión Europea.

Tratado en relación a las nuevas políticas(20) y a los fondos estructurales(21), y en cualesquiera otros en que una de dichas instituciones lo estime procedente.

En cuanto a su composición, estará integrado por representantes de los entes regionales y locales de los Estados miembros —correspondiendo a España un total de 21 miembros y a Portugal de 13—, nombrados por el Consejo a propuesta de sus respectivos Estados miembros para un periodo de cuatro años renovable, que ejercerán sus funciones con absoluta independencia, en interés general de la Comunidad.

La puesta en funcionamiento de esta institución supondrá un paso adelante en el proceso de regionalización de la Comunidad, toda vez que el papel que se ha venido reconociendo a las regiones a nivel institucional y de toma de decisiones ha sido mínimo y subordinado a los Estados. A partir de la entrada en vigor el Tratado de la Unión Europea, las regiones tendrán la posibilidad de poder participar, desde la fase inicial, en el proceso de toma de posición comunitaria con el fin de poder hacer valer sus preocupaciones e intereses específicos, reforzando así el diálogo democrático entre los responsables regionales y las instancias comunitarias. Ahora bien, esta colaboración de la Comunidad Europea con el nivel regional para la consecución conjunta de sus objetivos exige un reforzamiento ulterior del proceso de regionalización de la Comunidad, a fin de lograr una integración política, económica y social más estrecha entre las diversas regiones europeas. Para ello los Estados miembros deben de responder de forma positiva y concreta en pro de la regionalización.

También conviene destacar como el Parlamento Europeo ha abogado en pro de la instauración de una cooperación transfronteriza entre España y Portugal(22). En tal sentido, el 13 de septiembre de 1988, aprobó una

(20) Art. 126.4 (educación), 128.5 (cultura), 129.4 (salud pública), 129 D (redes transeuropeas).

(21) Arts. 130 B, 130 D y 130 E.

(22) Así en 1985 el Parlamento pidió a la Comisión que *"determinase, junto con los Gobiernos interesados, los proyectos y programas transfronterizos que, en su momento, puedan beneficiarse de la contribución del FEDER y que presentase propuestas en ese sentido"*. Con anterioridad, la Comisión a través de distintas recomendaciones —en particular, las Recomendaciones 79/535/CEE y 81/879/CEE— había solicitado de los Estados miembros que establecieran, en la preparación de los programas de desarrollo regional

Resolución “sobre un Programa de desarrollo para las regiones fronterizas entre Portugal y España”. Esta Resolución —basada en un Informe elaborado por la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio y cuyo ponente fue el eurodiputado italiano Mauro **CHIABRANDO**— solicita a la Comisión que apoye de modo significativo, mediante los nuevos mecanismos previstos en la reforma de los fondos estructurales, las iniciativas nacionales de desarrollo de las regiones fronterizas, y que fomenta de acuerdo con estos dos Estados, la realización de estudios de análisis de la situación económica y social de estas regiones, con objeto de evaluar la viabilidad política y económica del desarrollo de programas integrados transfronterizos.

En la propia Resolución se hace ver asimismo como los programas de desarrollo regional, presentados por España y Portugal en el momento de su adhesión a la CEE, no hacían ninguna referencia expresa a la problemática y al análisis de la situación de sus regiones fronterizas. En el caso de España no se definen los problemas específicos de dichas regiones y las acciones propuestas no tienen por objeto el fomento del desarrollo integrado y equilibrado a ambos lados de la frontera. En el caso de Portugal, su programa de desarrollo regional no contiene referencia alguna en torno a las características de las regiones de frontera. Razón por la cual se insiste en la necesidad de que se profundicen las relaciones entre los dos Estados y sus regiones y colectividades locales, con vistas a una mejor articulación en materias de ámbito general, que condicionen el desarrollo armonioso de sus regiones, y, en particular, de sus regiones fronterizas.

Igualmente se recuerda que la cooperación transfronteriza no debe considerarse como una atribución exclusiva de los Estados y se afirma una

---

para sus regiones de frontera, los contactos pertinentes con las autoridades competentes del Estado limítrofe, al objeto de lograr una coordinación efectiva del análisis económico y social, de los objetivos y de las acciones de desarrollo para dichas regiones. La Comisión recomendó también que, al aceptar los programas de desarrollo regional que incidan en sus regiones fronterizas, los Estados miembros intenten alcanzar un equilibrio mayor en lo referente a las ayudas directas o indirectas, al objeto de evitar que se produzcan riesgos de distorsión, sobre todo, en las zonas más próximas a las fronteras. Asimismo, en la Recomendación 79/535/CEE sobre los Programas de desarrollo regional de primera generación, la Comisión puso de relieve como el análisis económico y social relativo a las regiones fronterizas “debería tener en más cuenta la situación especial de las mismas, sobre todo en relación con la o las regiones que se encuentran al otro lado de la frontera”.

vez más el importante papel que pueden desempeñar los municipios locales, dentro de sus competencias, en la aproximación de los dos pueblos en la resolución de los problemas de las poblaciones fronterizas respectivas. En este sentido, se pide a los Estados que fomenten la creación de comités mixtos que, funcionando como grupos de trabajo, en colaboración con las autoridades regionales y locales, puedan potenciar la creación o el fortalecimiento de interrelaciones económicas, sociales y culturales entre las distintas regiones fronterizas, contribuyendo así a su desarrollo(23).

De conformidad, pues, con estas iniciativas llevadas a cabo desde las instituciones comunitarias, y, singularmente, desde el propio Parlamento Europeo, los Gobiernos de España y Portugal en la Cumbre celebrada en noviembre de 1988 en Lisboa, instituyeron un Grupo de Trabajo conjunto, responsable de la preparación de un programa común de desarrollo transfronterizo.

Este Programa común transfronterizo que lleva por título "*Programa operativo de desarrollo de las regiones fronterizas de España y Portugal 1989-1993*"(24), encuadrado dentro de los párametros fijados por la iniciativa INTERREG(25), marca un hito importante en la historia de las relaciones entre los dos Estados ibéricos y, sobre todo, representa un cambio de actitud de los respectivos Gobiernos centrales en relación con las poblaciones fronterizas, que hacía tanto tiempo que lo reclamaban y que, de esta forma, comienzan a ver contempladas sus pretensiones en el ámbito del desarrollo de la cooperación transfronteriza. La preparación del mismo ha tenido lugar en un clima de total colaboración entre las dos delegaciones de los poderes centrales y los diversos servicios y entidades en los diferentes niveles administrativos, recogiendo muchas de las propuestas de las Comunidades Autónomas, Diputaciones y Municipios de zonas fronterizas, a los que se atribuye una parte de la responsabilidad en la ejecución de los proyectos en sus áreas de competencia en materia de inversiones.

---

(23) El texto de la Resolución puede verse en Parlamento Europeo, Documentos de sesión, 1988-89. Doc. A 2-0142/88, Serie A, 1 de julio de 1988.

(24) *Programa operativo de desarrollo de las regiones fronterizas de España y Portugal 1989-1993*, Ministerio de Economía y de Hacienda, Resumen.

(25) Ver *supra*.

El Programa insertado en el objetivo comunitario de la cohesión económica y social y, en concreto en la Política Regional Comunitaria, tiene como objetivos generales:

- promover la creación de desarrollo económico y social equilibrado de las regiones de los dos lados de la frontera hispano-portuguesa;
- contribuir a la fijación de la población y al crecimiento ordenado de los centros urbanos de dimensión media con importancia fronteriza;
- mejorar la integración de la economía de estas regiones en el espacio económico más extenso de la Península Ibérica.

A estos objetivos generales se suman otros específicos dirigidos básicamente a:

- permeabilizar y capilarizar el espacio fronterizo, fomentando las conexiones viarias en todas sus categorías;
- la ordenación del espacio fronterizo;
- la integración de sistemas económicos transfronterizos, favoreciendo las relaciones de intercambio y creando de forma coordinada infraestructuras productivas;
- la gestión de forma coordinada de los recursos naturales, culturales y ambientales fronterizos, potenciando su aprovechamiento conjunto.

Para llevar a cabo todos estos objetivos, el Programa se estructura internamente en seis subprogramas o líneas de actuación que conforman un conjunto de medidas y acciones centradas en la mejora de la red de carreteras de conexión transfronteriza y de articulación interna, en el aprovechamiento de los recursos hídricos, recuperación del patrimonio histórico-artístico en núcleos fronterizos de interés turístico, etc.

Aunque se trata de un Programa nacional, cuya gestión, seguimiento y evaluación esta sujeta a criterios nacionales, es preciso subrayar que el desarrollo del mismo exige también un compromiso por parte de las autoridades regionales a la hora de definir cuales son sus prioridades en cada uno de los subprogramas seleccionados. Además, destacar que tanto las Comunidades Autónomas españolas pertinentes como las respectivas Comisiones de Coordinación portuguesas podran participar en el

seguimiento y evaluación de este Programa operativo(26). Por consiguiente, parece claro el papel que corresponde a la Xunta de Galicia y a la Comisión de Coordinación de la Región del Norte de Portugal en el proceso de seguimiento y evolución del Programa trasfronterizo.

El análisis hasta aquí efectuado nos revela como la necesidad de que ambos países se incorporen al Mercado Unico Europeo supone también la necesidad de realizar un esfuerzo común que en el marco de las relaciones de cooperación transfronteriza se traduce, sin duda, en una nueva etapa encaminada a estrechar los vínculos económicos, políticos, sociales y culturales a través de una acción conjugada que afecta no solo a la colectividad estatal en su conjunto, sino también, y sobre todo, a las colectividades territoriales fronterizas. Conscientes de ello, la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal, han unido sus esfuerzos y actuaciones, dentro de la colaboración más amplia de España y Portugal y ambos países en el orden comunitario, para hacer frente de forma coordinada a los obstáculos que dificultan la integración y el desarrollo económico de ambas regiones en el nuevo contexto comunitario, caracterizado esencialmente por la puesta en práctica del Mercado Unico, la reforma de los fondos estructurales y el desarrollo de las políticas tecnológicas comunitarias.

### **III. El impulso de las relaciones de cooperación transfronteriza entre Galicia y la Región Norte de Portugal tras la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Europea**

#### **1. Contactos entre la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal.**

A partir de 1982 se van a iniciar los primeros contactos entre la administración gallega y la Comisión de Coordinación de la Región Norte

---

(26) El seguimiento y evaluación correrá a cargo de un Comité hispano-portugués constituido por dos gestores del Programa (el Director General de Planificación en España y el Director General de Desarrollo Regional en Portugal) y por un representante de la CEE y de dos Subcomités. El español estará presidido por el Director General de Planificación

de Portugal —órgano desconcentrado de la Administración central portuguesa— que permitirán a ambas regiones intercambiar informaciones y puntos de vista en torno a los principales problemas comunes que les afectan. Sin embargo, no será hasta 1986 cuando ese clima preparatorio de iniciativas comunes cuaje en los primeros textos conjuntos. En efecto, el 22 de julio de 1986, el Presidente de la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal y el Conselleiro de Economía y Hacienda de la Xunta de Galicia aprueban una *“Memoria conjunta de solicitud de financiación de un estudio global Galicia-Región Norte de Portugal para intervenciones específicas comunitarias”*(27) que contenía una serie de propuestas relativas a la fluidificación de la frontera, a la protección del medio ambiente, a la valoración de recursos naturales comunes, etc.

Tras una serie de encuentros y contactos mantenidos entre las delegaciones de Galicia y el Norte de Portugal(28), se acordó la celebración los días 20 y 21 de octubre de 1988 en Santiago de Compostela de las **Primeras Jornadas Técnicas “Galicia y la Región Norte de Portugal ante 1992”**. Con tal motivo se reunió una amplia representación de los

---

y en él estarán representados la Dirección General de Planificación (Ministerio de Economía y Hacienda), la Dirección general de Análisis Económico Territorial (Ministerio de Administraciones Públicas) y las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía. El portugués, por su parte, estará presidido por el Director General de Desarrollo Regional y en él estarán representados la Dirección General de las Comunidades Europeas, el Gabinete de Estudios y Planificación de la Administración Autárquica, el Gabinete de Estudios y Planificación de Cultura y las Comisiones de Coordinación del Norte, Centro, Alentejo y Algarve.

- (27) Con anterioridad, el 14 de mayo de 1986, el Conselleiro de Economía y Hacienda de la Xunta y el Presidente de la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal suscriben una Declaración en la que manifiestan su empeño conjunto de profundizar en los contactos habidos hasta el presente al objeto de lograr un más amplio acercamiento entre ambas regiones y un mayor conocimiento de sus problemas comunes. Fruto de esta Declaración fue la aprobación de un documento sobre los *“Problemas y perspectivas de desarrollo de Galicia y la Región Norte de Portugal en el marco de la adhesión a la CEE”*. Documento que constituiría la base para la realización de la Memoria citada.
- (28) De entre ellos merece ser destacado una reunión celebrada en Pontevedra, el 22 de septiembre de 1987, con la participación de una delegación de la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del Parlamento Europeo en la que se examinó la situación actual de la problemática transfronteriza que afecta a ambas regiones; o la reunión de 10 de mayo de 1988 en Santiago, en la que se analizaron las actuaciones de ámbito fronterizo llevadas a cabo por ambas regiones, y se elaboró un plan de posibles actuaciones conjuntas a corto y medio plazo.

especialistas en el ámbito de la cooperación trasfronteriza en sus distintas vertientes: institucional, de planificación económica y de cooperación empresarial. La contribución de los expertos que se dieron cita en ellas, así como las intervenciones y debates, permitieron elaborar una Declaración conjunta en la que se recogen una serie de conclusiones encaminadas a futuras actuaciones. Así se solicita a los Gobiernos centrales de Portugal y España una mayor participación de las entidades y servicios regionales en las comisiones intergubernamentales para temas sectoriales con incidencia en áreas transfronterizas; se reafirma también que las formas y acciones de cooperación transfronteriza de carácter regional no intentan en modo alguno sustituir las formas de cooperación puntual y local, de cuya continuidad depende el propio proyecto global de cooperación; igualmente, se pone de manifiesto que el nuevo marco comunitario de la Política regional, introducido por la reforma de los fondos estructurales, atribuye a la cooperación transfronteriza un nuevo espacio de actuación, en particular desde el punto de vista de su institucionalización y de su influencia en la definición de los ejes estratégicos de desarrollo de cada una de las dos regiones; asimismo, se considera que, teniendo en cuenta la situación de los diferentes procesos de autonomía y regionalización en Galicia y la Región Norte de Portugal, y las aproximaciones que en materias transfronterizas puedan, entre tanto, concretar los Estados respectivos, se estudie técnicamente el modelo más idóneo para la institucionalización de las relaciones de cooperación interregional, en particular sobre la forma de una Comunidad de Trabajo entre las dos regiones(29).

Con posterioridad, del 13 al 15 de diciembre de 1990, tuvieron lugar en Santiago de Compostela las **Segundas Jornadas Técnicas "Galicia y la Región Norte de Portugal ante 1992"**, en las que con la participación de representantes de ambas regiones, se analizaron diversos aspectos relativos a la cooperación trasfronteriza en los sectores institucionales, turísticos, culturales, medio ambiente y universitarios, llegándose a la conclusión de que la cooperación trasfronteriza entre ambas regiones se revela como un instrumento eficaz, indispensable para superar las

---

(29) El Texto de la Declaración en *Primeiras Xornadas Técnicas Galicia e a Rexión Norte de Portugal ante 1992* (Santiago de Compostela, 20 a 21 de outubro de 1988), Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1989, pp. 217-219.

necesidades de un ajuste estructural de las economías regionales, por lo que se refiere a la concreción del Mercado Unico. Para ello es preciso la creación de un cuadro institucional de cooperación, en el que esten representados todos los agentes interesados de las dos regiones.

Iniciado el año 1991 continuaron los contactos tendentes a la institucionalización de la cooperación entre Galicia y la Región Norte de Portugal. En el curso de una visita realizada por el Presidente Manuel Fraga al Presidente de la República lusa Mario Soares, el máximo responsable gallego le entregó un amplio dossier sobre las relaciones Galicia-Norte de Portugal, informándole del contenido de las últimas reuniones técnicas, así como de la posibilidad de creación de una Comunidad de Trabajo. Por su parte, Soares manifestó su intención de priorizar las relaciones entre Galicia y el Norte de Portugal(30).

Asimismo, en las *I Jornadas de Desarrollo del Alto Miño*, celebradas en la localidad portuguesa de Viana do Castelo del 6 al 8 de febrero, el Presidente **FRAGA** afirmó que Galicia y la Región Norte de Portugal serán “*un auténtico laboratorio o modelo piloto*” de la cooperación transfronteriza en la Europa comunitaria. Esta cooperación ha empezado ya a dar sus frutos, aunque los resultados todavía son “*magros*” porque “*esta por crear el instrumento definitivo que tiene que ser la Comunidad de Trabajo*”(31).

También en el curso de unas Jornadas de estudio del Grupo Parlamentario Popular Europeo, que tuvieron lugar en Santiago del 8 al 12 de abril de 1991, el eurodiputado Pio Cabanillas abogó abiertamente por intensificar la cooperación luso-galaico. “*Las diferencias administrativas que existen entre España y Portugal —según CABANILLAS— no deben ser un obstáculo para empezar a trabajar en la cooperación transfronteriza de Galicia y la Región Norte de Portugal*”(32).

---

(30) La Voz de Galicia de 26 de enero de 1991.

(31) El Correo Gallego de 9 de febrero de 1991.

(32) El Correo Gallego del 12 de abril de 1991.

## **2. Contactos entre diversos agentes: Económicos, Universidades, Centros de Investigación.**

Paralelamente a los contactos desarrollados entre la Xunta de Galicia y la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal, han sido frecuentes e intensas las relaciones entre diversos agentes regionales, tales como asociaciones y confederaciones de empresarios, instituciones universitarias, entidades culturales, medios de comunicación social, etc.

En efecto, las reuniones entre empresarios de ambos lados de la frontera, especialmente impulsadas por la Asociación de Empresarios de Orense, arrojaron como resultado el acercamiento entre la Confederación de Empresarios de Galicia y la más importante patronal del Norte de Portugal, la Asociación de Empresarios Portuense. Ambas Asociaciones en el curso de las Primeras Jornadas Técnicas, celebradas en octubre de 1988, suscribirían un Acuerdo-marco de cooperación al objeto de mantener un intercambio permanente de información y contactos entre los empresarios asociados; de potenciar el nivel de asistencia y asesoramiento de ambas organizaciones; de promover la creación de sociedades mixtas entre el empresariado gallego y portugués; de favorecer los intercambios comerciales, financieros y transferencia de tecnología; y de organizar reuniones y comisiones de trabajo sectoriales dirigidas a preparar planes de formación y reciclaje empresarial comunes(33).

En el marco de las Segundas Jornadas Técnicas celebradas en diciembre de 1990, el sector empresarial puso de relieve la necesidad de realizar un estudio que analice el impacto que el Mercado Unico va a tener en las empresas de las dos regiones; y de apoyar y desarrollar la cooperación con la Universidad en área de I+D(34).

(33) Texto del acuerdo en *Primeiras Xornadas Técnicas...*, op.cit., pp. 275-278.

(34) Ver al respecto CABEZAS, M.: "Un modelo de cooperación empresarial entre Galicia y la Región Norte de Portugal", *Primeiras Xornadas Técnicas...*, cit., pp. 201-206. MARQUES, L.: "Relacions empresariais entre Galicia e a Rexión Norte de Portugal: ¿Qué perspectivas?", en *Ibid.*, pp. 181-184. PEREZ Y PEREZ, M.A.: "As comunicacións Galicia-Rexión Norte de Portugal cara a 1992", en *ibid.*, pp. 197-200. RODRIGUEZ-MARTIÑAN, J.P.: "A colaboración das organizacións empresariais fronteirizas no desenvolvemento rexional", en *Ibid.*, pp. 177-180. *Relacions empresariales Galicia-Norte de Portugal: Una estrategia*

Señalar, por lo demás, que en los últimos años, el volumen de operaciones de importación y exportación entre Galicia y Portugal se ha incrementado considerablemente, y son muchas ya las empresas —fundamentalmente de la construcción, textil y confección, madera y mobiliario, alimentaria, transporte de mercancías...—, que están haciendo inversiones a uno y otro lado de la frontera.

Por lo que respecta al sector universitario, el acercamiento y la colaboración entre la Universidad de Santiago de Compostela y las Universidades portuguesas no es nuevo. A partir de los años 70 comenzarían a registrarse importantes contactos que se concretan posteriormente en la firma de dos convenios, uno en 1985 con la Universidad de Porto y otro en 1987 con la Asociación de Universidades de la Región Norte de Portugal. Ello ha permitido la realización de acciones de cooperación en las áreas de historia moderna, arqueología, educación, economía aplicada, ingeniería, medio ambiente, etc.(35).

Entre las conclusiones de las Segundas Jornadas Técnicas Galicia-Norte de Portugal se apuntó la constitución de un Consejo Coordinador de las Universidades del Norte de Portugal y Galicia. Este Consejo asumiría la realización de un Programa de cursos de verano y de intercambio científico y de postgraduados, orientado a todos los aspectos de la formación y a un mejor conocimiento cultural, económico, social y científico-tecnológico. Correspondería también al Consejo la creación de una base de datos con la oferta educativa, científica y tecnológica de las universidades y de otras entidades de carácter científico. El citado Consejo contaría con

---

*de cooperación empresarial*, Comunicación presentada por la Confederación de Empresarios de Galicia a las Segundas Jornadas Técnicas "Galicia y la Región Norte de Portugal ante 1992", Santiago de Compostela, 13 a 15 de diciembre de 1990.

(35) En relación con el papel de la Universidad en la cooperación transfronteriza véase CARAMES VIEITEZ, L.: "O papel da Universidade no intercambio socio-cultural e relacións universidade-empresa", *Primeiras Xornadas Técnicas...*, cit., pp. 149-152. OLIVEIRA FERNANDEZ: "O potencial científico e tecnolóxico e as relacións das universidades coas empresas en Portugal", en *Ibid.*, pp. 145-148. REY MENDEZ, M.: *A Universidade de Santiago de Compostela e a cooperación transfronteiriça Galicia-Norte de Portugal no ámbito universitario e tecnolóxico*, Comunicación presentada en las Segundas Jornadas Técnicas "Galicia y la Región Norte de Portugal ante 1992", Santiago de Compostela, 13-15 de diciembre de 1990. CHAINHO PEREIRA, L.: *O papel da universidade na componente formação*, Comunicación presentada en *Ibid.*

la asistencia de un Gabinete Técnico cuya principal misión sería la de favorecer el conocimiento recíproco y establecer acciones y programas inter-universidades y también con las empresas(36).

Otro agente digno de mención en el robustecimiento de la cooperación transfronteriza Galicia-Norte de Portugal son las entidades culturales y de comunicación. En este sentido, se está estudiando la creación de una Asociación Cultural Luso-Galaica, integrada por entidades públicas y privadas, personas individuales o colectivas —Cámaras, asociaciones culturales, centros de investigación y enseñanza, etc.— en las cuales la cultura sea una de sus áreas de acción. Entre los proyectos a llevar a cabo figura la organización de un encuentro sobre la cultura galaico-portuguesa ante los desafíos de la integración comunitaria(37).

#### **IV. El proceso de institucionalización de las relaciones transfronterizas entre Galicia y la Región Norte de Portugal**

##### **1. Necesidad de un marco institucional de trabajo y de coordinación permanente.**

La evolución de los contactos mantenidos y los resultados prácticos alcanzados, concretados, como hemos visto, en varias acciones específicas, llevó tanto a la Xunta de Galicia y a la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal como a diversos agentes regionales a reclamar que todos los contactos y acciones de carácter oficioso que promuevan se canalicen a través de una estructura de cooperación en la que se integren las autoridades políticas, las universidades, los grupos empresariales o cualesquiera otros sectores de ambas regiones, orientada a favorecer una dinámica de encuentros regulares entre Galicia y la Región Norte de Portugal, para tratar asuntos de mutuo interés, intercambiar informaciones,

---

(36) *II Jornadas Técnicas "Galicia y la Región Norte de Portugal ante 1992"*, Colección Encuentros Galicia-CEE, Santiago de Compostela, 1991, pp. 46-47.

(37) Ver a este respecto *Proxecto de actuación global na área de cultura e comunicación social*, Comunicación presentada en las Segundas Jornadas Técnicas "Galicia y la Región Norte de Portugal ante 1992", Santiago de Compostela, 13-15 de diciembre de 1990.

coordinar iniciativas y examinar la manera de contribuir a la solución de los problemas comunes por medio de acuerdos, de decisiones o de recomendaciones y propuestas a las autoridades competentes. Así el 31 de octubre de 1991 tenía lugar en Oporto, al amparo de un acuerdo político, la constitución de la **Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal**, culminando de esta manera un proceso iniciado en 1982 con miras a la creación de una estructura de cooperación transfronteriza capaz de dinamizar y canalizar los esfuerzos pasados y futuros.

Ahora bien, la gestación de la Comunidad de Trabajo no fue tarea fácil, pues, desde un principio, el Gobierno español manifestó abiertamente a través de su Ministro de Relaciones Exteriores, Sr. **FERNANDEZ ORDOÑEZ** sus reticencias al respecto, argumentando que el Gobierno portugués no estaba de acuerdo en que hubiese una Comisión exclusivamente dedicada a Galicia. Por otro lado, aún admitiendo que Galicia y el Norte de Portugal responden a idénticas necesidades, una tal Comunidad *“debe hacer un trabajo conjunto para todas las Comunidades Autónomas, dando a Galicia la importancia que tiene”*. Aunque la cooperación transfronteriza entre el Norte de Portugal y Galicia es de gran importancia *“no debe absorber o monopolizar el total de las relaciones entre España y Portugal”*(38).

Esta postura del Gobierno español, mantenida en el año de 1988, aunque, a nuestro modo de ver, demasiado radical, quizás respondiese a una cierta lógica en su momento, en particular si tomamos como punto de referencia la Comunidad de Trabajo de los Pirineos en la que se hallan representadas las cuatro Comunidades Autónomas que comparten frontera con Francia —Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco—. Tratar de extraer otras conclusiones nos conduciría a un resultado distinto donde no sería posible deslindar la cooperación transfronteriza de la noción estricta del

---

(38) *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno y Diputación Permanente, sesión plenaria nº 148, 1988, III legislatura, nº 155, pp. 9329 y 9330. El Ministro de Exteriores respondía así a una de las intervenciones del Diputado del Grupo Parlamentario Mixto, Sr. BERNARDEZ ALVAREZ que se pronunciaba en favor de la existencia de una Comisión específica Galicia y el Norte de Portugal por dos razones básicas que atendían en primer lugar, al hecho de que Galicia es una región muy peculiar que no tiene nada que ver por sus características y problemas con las demás zonas o regiones españolas y portuguesas; y, en segundo lugar, a que Galicia y la Región Norte de Portugal tienen planteados una serie de graves problemas comunes que abogan por una solución rápida.

Derecho internacional público y de las relaciones internacionales. “La reserva al poder central de las relaciones internacionales no es óbice para reconocer, como subraya **PEREZ GONZALEZ**, en diverso grado, según los respectivos Derechos constitucionales, una cierta capacidad de apertura al exterior de las colectividades territoriales autónomas (Länder, cantones, Estados federados, provincias, regiones, comunidades autónomas...) integradas en dichos Estados. Capacidad de apertura que puede oscilar entre una pura actuación de proyección **ad intra** (p.e. incitación de la actividad convencional del Estado-poder central) y una actividad de proyección **ad extra** de distinto alcance (p.e., participación en los procesos deliberativos de ciertos órganos internacionales, concertación transfronteriza, conclusión de cierto tipo de acuerdos internacionales). Todo ello de acuerdo, en definitiva, con el principio de autoorganización del Estado que para el Derecho internacional resulta ser un presupuesto o **donnée**”(39). Por consiguiente, la creación de tal Comunidad de Trabajo no conlleva el inmiscuirse en las relaciones internacionales que continúan estando en manos de los dos centros de poder Madrid y Lisboa, pues como ha señalado **PRIEUR** “actualmente es evidente que las relaciones de cooperación transfronteriza tienen una naturaleza política y jurídica especial que las hacen objeto de un derecho a medio camino entre el Derecho internacional público y el Derecho internacional privado, asistiéndose en efecto a la aparición de un derecho nuevo: el Derecho transfronterizo”(40).

La ratificación por España, el 10 de julio de 1990, del **Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza entre comunidades**

(39) PEREZ GONZALEZ: “La acción exterior del Estado y las autonomías: Desarrollos en la práctica estatutaria”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Universidad del País Vasco, 1987, p. 261; “Comunidades Autónomas y relaciones internacionales: Reflexiones sobre el caso gallego”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, nº 3, 1985, p. 655. Cf. también PEREZ GONZALEZ/PUEYO LOSA: “Las Comunidades Autónomas ante el orden internacional”, *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional* (VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, Santiago de Compostela, 1-4 junio 1981), Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp. 24-29 y 30.

(40) PRIEUR, M.: “Les bases juridiques de la coopération transfrontalière locale et régionale”, *Revue Française de Droit Administratif*, 1(3), mai-juin 1985, p. 331. En la misma línea, RICQ cuando afirma que “el Derecho internacional público se enfrenta con un nuevo Derecho de vecindad, un nuevo Derecho de relaciones contractuales entre regiones” (“Les institutions interrégionales transfrontalières en Europe”, *Primeiras Xornadas Técnicas...*, cit., p. 62).

**o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980**, supuso un paso decisivo en orden a la constitución de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal, toda vez que el citado Convenio-marco destinado a promover la más estrecha cooperación entre los Estados miembros en el plano de las relaciones de vecindad, asegurando la participación de las Comunidades o autoridades territoriales en este ámbito, fija un marco jurídico que permite tanto la participación de las autoridades territoriales en las Comisiones Mixtas intergubernamentales como la creación de comités regionales y grupos de concertación y asociaciones transfronterizas.

A partir de este momento, habiendo ratificado Portugal y España el Convenio-marco sobre la cooperación transfronteriza, la constitución de la Comunidad de Trabajo habría de realizarse, en nuestra opinión, al amparo del citado Convenio en consonancia con la letra de la Declaración española contenida en el instrumento de ratificación del Convenio-marco, que exige primero *“la celebración de Acuerdos interestatales con la otra Parte contratante afectada. En defecto de estos últimos la eficacia de los convenios de colaboración que suscriban entidades territoriales fronterizas requerirá la conformidad expresa de los Gobiernos de las Partes implicadas”*. Habida cuenta de ello su cobertura jurídica vendría dada por el acuerdo bilateral celebrado entre los Gobiernos de España y Portugal al objeto de establecer el marco, la forma y los límites dentro de los cuales han de actuar las comunidades y autoridades territoriales en la cooperación transfronteriza. Tal acuerdo bilateral marco debería contemplar expresamente la aceptación de la constitución de la Comunidad.

En defecto de este acuerdo, las entidades territoriales implicadas, en nuestro caso Xunta de Galicia y Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal, tendrían que acudir a la fórmula política, sometiendo el acuerdo por el cual decidiesen constituir la Comunidad a la conformidad expresa de los Gobiernos de Portugal y España en el sentido del párr. 2 de la Declaración formulada por España.

Si volvemos nuestra mirada a otras Comunidades de Trabajo ya existentes —como p.e. la Comunidad de Trabajo del Jura o el Consejo de Leman—, constituidas en aplicación del Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza, vemos que la práctica parece orientarse a que

una vez celebrado el acuerdo político de constitución de las mismas por parte de las colectividades territoriales afectadas, *a posteriori* y a corto plazo los gobiernos implicados aceptan la creación de la Comunidad mediante la conclusión de un Tratado bilateral al efecto. El Canje de Notas se revela como la vía más rápida.

En este orden de consideraciones pensamos también que la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia, a la hora de optar por cualesquiera de las vías apuntadas, ora la jurídica ora la política, debieron de tener muy claro si lo que pretendían era la creación de una Comunidad dentro del marco jurídico vigente tras la entrada en vigor para nuestro país del Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza; o, por el contrario, una Comunidad constituida en la línea de las ya existentes, con carácter informal y sin personalidad jurídica definida, cual es el caso de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Según que se hubiera optado por uno u otro supuesto, las consecuencias jurídicas serían diferentes. En el primer supuesto las relaciones de cooperación transfronteriza se llevarían a cabo en un contexto estrictamente oficial. En el segundo, sin lugar a dudas, se dinamizarían de hecho las relaciones entre los diversos agentes interesados en la cooperación transfronteriza, pero estas relaciones continuarían siendo de carácter meramente oficioso.

Definido el marco jurídico dentro del cual debió procederse —según nuestra opinión— a la constitución de la Comunidad de Trabajo, nos corresponde ahora examinar la vía seguida por el Gobierno de Galicia y los representantes de la Región Norte de Portugal en orden a su creación.

En este sentido, en el curso de las Segundas Jornadas Técnicas celebradas en diciembre de 1990 en Santiago de Compostela se presentó un proyecto de acuerdo para la constitución de la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal<sup>(41)</sup> donde la fórmula elegida para alcanzar el objetivo de creación de la citada Comunidad fue la política a través de la firma de un acuerdo de carácter no normativo entre los Presidentes de

---

(41) Texto en *II Jornadas Técnicas...*, *op.cit.*, pp. 63-68.

la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal y de la Xunta de Galicia. Ambas entidades territoriales fronterizas estimaron que de esta forma se aseguraba el reconocimiento político de la Comunidad y su funcionamiento de *facto* que de esperar a la obtención de la cobertura jurídica necesaria se vería retrasado.

En julio de 1991, los Ministerios competentes —el de Asuntos Exteriores y para las Administraciones Públicas— dan luz verde a la iniciativa proyectada, estimándola una fórmula adecuada para el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre las dos entidades. Y tres meses después, en octubre de 1991, nacia la Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal al amparo de un acuerdo estrictamente político, “*un compromiso mutuo de carácter no normativo*” —según se dispone expresamente en el art. 2 del Acuerdo de Constitución—, y, por consiguiente, fuera del marco jurídico brindado por el Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de 1980, lo cual, sin duda, como ya hemos puesto de manifiesto, redundará negativamente en la eficacia de la Comunidad. Es cierto que su puesta en funcionamiento dinamizará las relaciones de cooperación transfronteriza entre los diversos agentes interesados, pero estas relaciones continuarán siendo oficiosas, toda vez que se trata de una Comunidad de Trabajo constituida en la línea de las ya existentes, con carácter informal y sin personalidad jurídica definida. Pensamos que debió haberse esperado a la celebración del tratado bilateral con Portugal que en estos momentos esta en fase de negociación. Lo que sería deseable es que una vez concluido el acuerdo interestatal con Portugal, se realizasen las adecuaciones oportunas al objeto de la integración de la Comunidad de Trabajo dentro del marco que para los organismos de cooperación transfronteriza se establezca.

## **2. La Comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal: Nuevo marco institucional.**

El 31 de octubre de 1991 la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal y la Xunta de Galicia, representadas por sus respectivos Presidentes, decididas a reforzar y desarrollar sus relaciones de buena vecindad, caracterizadas por afinidades históricas, culturales, lingüísticas,

socio-económicas; a armonizar criterios de acción en su condición de regiones europeas periféricas; y a dotarse, a tal efecto, de un instrumento que favorezca la continuidad, la coherencia y el incremento de la cooperación transfronteriza, con la triple finalidad de contribuir al desarrollo de ambas regiones en un marco de creciente interdependencia y solidaridad interregional, a la construcción de Europa y a la mejora de la situación de las poblaciones fronterizas, acuerdan la creación de un organismo de animación dirigido a *“favorecer una dinámica de encuentros regulares entre Galicia y la Región Norte de Portugal, para tratar asuntos de interés común, intercambiar informaciones, coordinar iniciativas y examinar la posibilidad de solucionar los problemas comunes, de contribuir a su solución, por medio de acuerdos, de decisiones coincidentes tendentes a una solución coordinada, o de recomendaciones y propuestas a las autoridades competentes”*(42).

La Comunidad de Trabajo fomentará la cooperación entre los agentes económicos, las universidades y centros de investigación, ofreciéndoles, en el respeto de sus respectiva autonomía, un marco permanente de encuentro y colaboración. Asimismo, la Comunidad podrá conceder su colaboración a las asociaciones o agrupaciones transfronterizas, u otras manifestaciones diversas de interés transfronterizo, por decisión del Consejo tras la correspondiente solicitud formal(43).

Desde el punto de vista organizativo, la Comunidad responde a una estructura orgánica que viene a coincidir, en líneas generales, con la de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, concretándose en la Presidencia, el Consejo, un Comité de Coordinación, las Comisiones Sectoriales y la Secretaría.

La **Presidencia** es ejercida alternativamente durante dos años por los Presidentes de ambas regiones miembros(44).

---

(42) Art. 2 del Acuerdo de constitución.

(43) En *Ibid.*, art. 7.

(44) En caso de impedimento temporal del Presidente, lo sustituye durante ese período el Presidente de la otra región miembro. En estos momentos la Presidencia la ostenta el Excmo. Sr. Manuel Fraga Iribarne, Presidente de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Respecto a sus funciones corresponde al Presidente representar a la Comunidad de Trabajo, presidir el Consejo y preparar su orden del día previa consulta con el Presidente de la otra región miembro así como también efectuar la convocatoria de las reuniones del Consejo y de aquellas otras que, por su importancia, lo requieran. Además, autorizará con su firma el Acta de reuniones(45), nombrará al Secretario de la Comunidad a propuesta de los Coordinadores generales(46), propondrá el presupuesto(47) y podrá invitar a participar en las sesiones del Consejo como observadores a personalidades nacionales y europeas y representantes de los organismos hispano-portugueses de cooperación transfronteriza(48).

El **Consejo** de la Comunidad de Trabajo está integrado por las delegaciones oficiales de la Comunidad Autónoma de Galicia y de la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal. Cada una de ellas consta de un número igual de delegados, entre los cuales deberán figurar, en la medida de lo posible, representantes de las colectividades subregionales transfronterizas así como los coordinadores de las Comisiones Sectoriales. Podrán participar asimismo en las sesiones del Consejo en calidad de observadores, personalidades nacionales y europeas y representantes de los organismos hispano-portugueses de cooperación transfronteriza. También los agentes socio-económicos e instituciones y las universidades y centros de investigación de conformidad con los mecanismos que fije el propio Consejo previa consulta de éste con aquellos.

Las reuniones del Consejo tendrán lugar dos veces al año, y con carácter extraordinario si lo acordase el Presidente de la Comunidad.

En relación con sus competencias corresponde al Consejo de la Comunidad asegurar la continuidad de las actividades de cooperación transfronteriza, fijar el programa de acción de la Comunidad, adoptar los acuerdos, recomendaciones y propuestas de la Comunidad, aprobar

---

(45) Art. 4 del Acuerdo de constitución.

(46) En *Ibid.*, art. 6.

(47) En *ibid.*, art. 8.

(48) En *ibid.*, art. 3.

resoluciones reglamentarias fijando nuevas normas de funcionamiento y aprobar el Reglamento y sus modificaciones(49).

Por decisión del Consejo, la Comunidad de Trabajo podrá crear **Comisiones Sectoriales paritarias** así como, con carácter temporal y excepcional, **Comisiones "ad hoc"**, fijando sus funciones.

La composición de cada Comisión Sectorial quedará determinada por el acuerdo que la cree.

Las Comisiones llevarán a cabo su cometido sobre la base del programa de la Comunidad de Trabajo y de las pautas fijadas por el Comité de Coordinación.

La convocatoria y orden del día de las Comisiones Sectoriales será realizada por el Comité de Coordinación de acuerdo con los coordinadores sectoriales.

Las propuestas de las Comisiones Sectoriales serán elevadas al Consejo para su consideración(50).

En la actualidad las Comisiones Sectoriales son las relativas a:

- Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Ciencia y Tecnología.
- Cultura y desarrollo local.
- Agricultura y Pesca.
- Administración Regional y Local.
- Turismo.

A estas hay que añadir dos Comisiones "ad hoc":

- La Comisión sobre el Mercado Único Europeo y sus implicaciones para Galicia y la Región Norte de Portugal y, especialmente, para sus zonas fronterizas, creada en razón de la excepcional

---

(49) En *ibid.*, art. 3.

(50) En *ibid.*, art. 5.

trascendencia que la implantación del Mercado Unico Europeo va a suponer para las regiones fronterizas, con un mandato que concluirá por decisión del Consejo cuando el citado Mercado Unico esté plenamente vigente.

- La Comisión para la articulación de las acciones previstas en el Programa Operativo de Desarrollo de las Regiones Fronterizas de Portugal y España (INTERREG).

Al objeto de asegurar la coordinación general y permanente de las actividades de la Comunidad de Trabajo se crea un **Comité de Coordinación**(51), presidido por dos coordinadores generales, nombrados por cada uno de los Presidentes de las regiones miembros, que estarán asistidos por el Secretario de la Comunidad así como por los funcionarios, técnicos y, en su caso, expertos que se determinen en cada ocasión.

El Comité de Coordinación tiene como funciones velar por la coordinación y coherencia de los trabajos de las Comisiones Sectoriales, por el funcionamiento de la Secretaría, el seguimiento de las acciones programadas y preparar los elementos necesarios para la elaboración de los programas de trabajo, así como para la fijación de prioridades de la Comunidad de Trabajo. Se reunirá, por lo menos, cuatro veces al año por decisión del Presidente de la Comunidad, o por acuerdo de los dos Coordinadores Generales. Podrán ser invitados a participar en sus reuniones los Coordinadores de las Comisiones Sectoriales(52).

El funcionamiento administrativo de la Comunidad corre a cargo de la **Secretaría**, al frente de la cual se sitúa el Secretario nombrado por el Presidente a propuesta de los Coordinadores Generales(53).

En cuanto a la organización económica y financiera de la Comunidad, indicar que su presupuesto será aprobado por el Consejo, a propuesta del

(51) Inicialmente en el Acuerdo de constitución de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, de 4 de noviembre de 1983, este órgano no estaba previsto. Se crea posteriormente a través del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comunidad de Trabajo de 1989.

(52) Art. 6 del Acuerdo de constitución.

(53) En *ibid.*, art. 6.

Presidente. Las cotizaciones de las regiones miembros serán equivalentes y cada delegación sufragará los gastos derivados de su participación en las reuniones y en las actividades de la Comunidad de Trabajo(54).

De la labor desarrollada hasta el presente por la Comunidad de Trabajo cabe advertir la aprobación de un total de catorce proyectos, que van desde la ordenación del territorio y protección y preservación del medio ambiente hasta iniciativas para hacer más eficaces las administraciones regional y local(55).

### 3. Otros organismos de animación.

Dentro de este proceso de institucionalización de las relaciones entre Galicia y la Región Norte de Portugal no podemos dejar de subrayar la existencia de otras iniciativas dirigidas a reforzar y desarrollar la cooperación trasfronteriza entre ambas regiones. En este sentido, cabría destacar la existencia de un **Grupo Internacional de Trabajo del Río Miño**, constituido el 4 de diciembre de 1990, a instancia de los Gobernadores Civiles de Pontevedra y Viana do Castelo.

El grupo formado por un total de catorce ayuntamientos pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Galicia y a la Región Norte de Portugal, se ha marcado como principales objetivos la potenciación de los recursos turísticos, económicos y culturales de la zona, así como también la potenciación del ecosistema de la cuenca del Miño.

También el 28 de septiembre de 1992 ha quedado formalmente constituido gracias a las iniciativas de los alcaldes de varias ciudades gallegas (Santiago, La Coruña, Ferrol, Lugo, Pontevedra, Vigo y Orense) y del norte portugués (Braga, Bragança, Chaves, Viana do Castelo, Vila Real y Porto) un **Eje Atlántico** con la finalidad de elevar el nivel de desarrollo de Galicia y la Región Norte de Portugal, evitando así la consolidación de

---

(54) En *ibid.*, art. 8.

(55) Estos proyectos inscritos dentro del Programa INTERREG fueron aprobados en el pleno de la Comunidad de Trabajo celebrado en Santiago de Compostela el 14 de octubre de 1992.

una franja entre Londres y Milán concentradora de riqueza en detrimento de la periferia.

#### **4. Perspectivas de institucionalización de la cooperación transfronteriza interregional sobre la base de otros modelos de acción concertada transfronteriza.**

Aparte de los organismos de animación ya contemplados, de carácter meramente informal y privado dirigidos a estimular la cooperación transfronteriza, fomentando el diálogo, la consulta y la concertación, identificando los aspectos de interés común y reflexionando sobre las posibilidades de su gestión colectiva, y en orden a la potenciación de la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales fronterizas, pensamos, siguiendo el criterio mantenido por los Profs. **PEREZ GONZALEZ, PUEYO LOSA Y MARTINEZ PUÑAL**(56), que debería procurarse tanto desde la Comisión de Coordinación de la Región Norte de Portugal como desde la Xunta de Galicia, una adecuada participación de los representantes regionales y locales en las distintas estructuras de cooperación intergubernamentales existentes, favoreciéndose también la creación de Comisiones regionales, a cuyo fin contribuirá, sin lugar a dudas, el Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de 1980 que ofrece interesantes perspectivas a través de algunos de los modelos de acuerdo en él contemplados. Así en el modelo 1.2 de "*acuerdo interestatal sobre la acción concertada transfronteriza regional*" se preve la creación de una **Comisión Mixta** y de uno o varios Comités regionales para resolver las cuestiones relativas a la coordinación transfronteriza.

La Comisión —según el art. 2.2 del citado modelo de acuerdo— estará integrada por un máximo de 8 miembros de los cuales tres al menos representarán a las autoridades regionales. Ahora bien, las cifras atinentes al número de miembros que componen la Comisión tiene sólo carácter indicativo y habrán de adaptarse a las situaciones particulares de cada caso. Los autores de los modelos de acuerdo, al indicar tales cifras han querido subrayar la necesidad de que se creen Comisiones eficientes con número limitado de miembros. Asimismo, "*han deseado dar cierta indicación*

(56) PEREZ GONZALEZ/PUEYO LOSA/MARTINEZ PUÑAL: *op.cit.*, p. 44.

sobre la proporción que debe mantenerse entre los representantes de las autoridades centrales de una parte y de las autoridades regionales de otra”(57).

La Comisión será competente, a tenor del art. 8 del mencionado modelo de acuerdo, para tratar las cuestiones generales, y cuestiones, en principio, como la elaboración de programas para los comités, la coordinación y los contactos con las administraciones centrales competentes y con las comisiones mixtas creadas antes de la entrada en vigor del Convenio.

Por su parte, los **Comités regionales** se constituirán a iniciativa de la Comisión de conformidad con las autoridades regionales y locales de las zonas fronterizas. Las delegaciones en los Comités estarán integradas por representantes de dichas autoridades u organismos regionales o locales. Además, habrá un delegado designado por las autoridades centrales(58).

La función primordial de los comités será estudiar los problemas que se plantean en distintos ámbitos materiales susceptibles de cooperación transfronteriza, apuntados a título meramente indicativo en el art. 6 del modelo de acuerdo, y formular las propuestas y recomendaciones correspondientes. Para estudiar dichos problemas los comités podrán constituir grupos de trabajo o recabar el servicio de expertos, solicitando informes jurídicos o técnicos(59).

Tanto la Comisión como los Comités regionales tendrán capacidad decisoria en la medida que estarán facultados para resolver, de mutuo acuerdo entre sus miembros, las cuestiones de interés común, en tanto las delegaciones tengan la competencia requerida de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas(60).

---

(57) Ver comentario al art. 2.2 del modelo de acuerdo 1.2 contenido en el propio Convenio-marco.

(58) Art. 3.2 del modelo de acuerdo 1.2.

(59) Art. 8 del modelo de acuerdo 1.2.

(60) Art. 10 del modelo de acuerdo 1.2.

La coordinación y la continuidad de los trabajos de la Comisión y de los Comités se asegurará a través de una secretaría, cuya composición, sede, modalidades de funcionamiento y financiación serán fijados por un arreglo “*ad hoc*” entre las partes contratantes a propuesta de la Comisión(61).

Otra perspectiva, también brindada por el Convenio-marco europeo de 1980, en orden a la institucionalización de la cooperación transfronteriza, es la ofrecida por el modelo 1.3 de “*acuerdo interestatal sobre la acción concertada transfronteriza local*” a través del cual se busca la creación de **grupos de concertación** entre autoridades locales fronterizas. Estos grupos de trabajo participarán en los trabajos de las comisiones regionales de acción concertada en las condiciones marcadas por las mismas siempre y cuando tales comisiones hayan sido establecidas; habiendo, además, de ser asociadas a sus trabajos o ser informadas de los mismos las autoridades superiores de vigilancia o control(62). Y para facilitar la actuación de estos grupos de acción concertada, las autoridades locales competentes podrán establecer, dentro de los límites de sus competencias, asociaciones destinadas a facilitar un marco jurídico a su cooperación(63).

Factores de índole varia —recelos desde las instancias centrales de ambos Estados a permitir que las Comunidades Autónomas o sus órganos desconcentrados intervengan en lo que consideran como parte de la acción exterior del Estado; diferencias de organización político-administrativa— “*dificultan hoy por hoy, como advierte PEREZ GONZALEZ, en el nivel de la cooperación interregional, la constitución de tales estructuras con carácter decisorio o ejecutivo y con sujeción al Derecho público*”(64). Sin embargo, la necesidad de contar en las Comisiones fronterizas con la presencia de los niveles inferiores en los que la realidad fronteriza se proyecta de manera más intensa, se revela cada vez de forma más imperiosa, ya que “*son estos representantes, en palabras de REMIRO BROTONS, los que pueden dinamizar las comisiones*”, pues, “*la eficacia de las comisiones intergubernamentales,*

(61) Art. 4 del citado modelo de acuerdo.

(62) Art. 2 del modelo 1.3.

(63) Art. 4 del modelo 1.3.

(64) PEREZ GONZALEZ: “Relaciones institucionales en la cooperación transfronteriza, visión global desde el punto de vista de la legislación española”, *Primeiras Xornadas...*, op. cit., p. 38.

grande ante graves problemas y complejos proyectos de interés general, se reduce sensiblemente ante cuestiones que interesan particularmente a una población local o regional cuando los representantes de esas poblaciones y de sus intereses sectoriales son preteridos. Son estos representantes los que pueden dinamizar las Comisiones al vivir los problemas y su entorno. Es su participación lo que da aliento democrático a sus trabajos y combate la burocratización”(65).

En este orden de cosas, es preciso que las comisiones intergubernamentales de gestión incluyan en su seno junto a los representantes del poder central otros de las colectividades regionales o locales afectadas y que se favorezca la creación de Comisiones regionales fronterizas integradas por los representantes regionales y locales de las zonas fronterizas. A este respecto hay que advertir que los Estados con estructura descentralizada se orientan más fácilmente a potenciar la presencia regional en las comisiones intergubernamentales. Así, a nivel europeo, podemos encontrar numerosos ejemplos de comisiones mixtas intergubernamentales, donde además de hallarse debidamente representadas tanto las autoridades centrales como regionales de los Estados respectivos, funcionan subcomisiones, comités regionales y grupos de trabajo regionales(66). No obstante, en relación con España destacar que pese a que funcionan tanto en la frontera con Francia como en la frontera con Portugal varias Comisiones fronterizas establecidas por los correspondientes tratados

---

(65) REMIRO BROTONS, A.: “El territorio, la frontera y las comunidades fronterizas”, *I Semana de Cuestiones Internacionales* (Jaca, 31 de agosto a 4 de septiembre de 1981), Zaragoza, 1983, p. 121. En la misma línea FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, C.: *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad (Especial referencia al sector fronterizo del País Vasco)*, Universidad del País Vasco, 1985, p.72. ROBERT, J.: “Les Pyrénées: leur rôle dans l'intégration européen et les exigences de la coopération transfrontalière”, *Aménagement du territoire européen*, série d'études, n° 31, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1980, p. 24.

(66) Entre ellas podemos citar la Comisión Permanente germano-neerlandesa de aguas fronterizas, creada en virtud del Tratado de 18 de abril de 1960; la Comisión germano-neerlandesa de administración del territorio, instituida el 13 de junio de 1967; la Comisión Mixta Intergubernamental franco-alemana-luxemburguesa para la cooperación en la región fronteriza Lorena-Sarre/Renania-Palatinado del sudoeste de Luxemburgo establecida el 19 de febrero de 1970; la Comisión Mixta germano-belga para la administración del territorio, creada por Acuerdo de 3 de febrero de 1971; la Comisión Tripartita franco-germano-suiza para la administración del Rin superior, instituida por Acuerdo de 5 de mayo de 1975; etc.

bilaterales, solamente la Comisión Técnica del Bidasoa es la única, en la que, desde la perspectiva española, participan representantes de los poderes central, regional o local así como asociaciones particulares. Por consiguiente, teniendo en cuenta la estructura territorial del Estado español, los representantes periféricos de la Administración central en los correspondientes órganos mixtos habrán de ser sustituidos -como advierten **PEREZ GONZALEZ** y **REMIRO BROTONS**- por los autonómicos allí donde se haya producido una transferencia de competencias<sup>(67)</sup> y, por otra parte, como venimos subrayando, las Comunidades o autoridades territoriales deberán reclamar una mayor presencia en este tipo de órganos, sobre todo a partir de ahora en que el Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza esta vigente para nuestro país.

A la luz de este Convenio-marco que no contraría en nada el ordenamiento español, se hace precisa desde la perspectiva de un Estado de estructura compleja como el nuestro y con fronteras en gran parte de su territorio, una normativa de carácter general, válida para todas las Comunidades Autónomas en la que se articule la cooperación entre el poder central y los poderes periféricos al objeto de que las Comunidades Autónomas colindantes con la frontera puedan desempeñar un papel importante en la cooperación transfronteriza, lo cual, sin duda, habrá de contribuir al fortalecimiento de las relaciones de vecindad con los Estados vecinos, y sobre todo a favorecer la construcción de Europa en una vía de integración supranacional.

---

(67) PEREZ GONZALEZ: "Relaciones institucionales en la cooperación...", *op.cit.*, p. 34. REMIRO BROTONS: "El territorio, la frontera...", *op.cit.*, p. 151.