

INTERVENCIÓN DEL SECRETARIO DE ESTADO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EL SEMINARIO “ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO IBÉRICO TRANSFRONTERIZO”, EL DÍA 23 DE JUNIO DE 2009 EN CÁCERES.

Situación actual y características de la cooperación transfronteriza y territorial en la frontera hispano-portuguesa.

Cáceres es crisol de culturas y razas, ciudad testigo de excepción de las formas y maneras en que el espacio ibérico se ha desarrollado en esta parte de la Península. Castra Servilia celtíbera, Norba caesarina romana, Fernando II, los almohades, la incorporación al Reino de León con Alfonso IX, los Reyes Católicos, su desarrollo cultural y artístico desde el siglo XVI, su posición privilegiada en las relaciones entre Portugal y España en los últimos siglos... Cáceres sabe mejor que nadie que cualquier planteamiento sobre la organización del espacio ibérico transfronterizo, título de este Seminario que se celebra hoy, pasa por la comunicación ininterrumpida e inevitable que históricamente se ha producido entre los pueblos que habitan uno y otro lado de la frontera.

Es precisamente esa comunicación la que permite, en un primer momento, el desarrollo en el terreno práctico de una cooperación informal, no institucionalizada, no oficializada. Primera cooperación que deberá evolucionar para procurar una mayor estabilidad en la interrelación a ambos lados del límite.

La moderna cooperación transfronteriza en el límite hispano-portugués parte de este presupuesto, siendo además una cooperación joven, que consolida y ofrece soluciones a los proyectos que requieren una continuidad en su impulso. En este punto, es el Tratado hispano-portugués, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002, así como su Comisión de Seguimiento, el foro en el que la cooperación transfronteriza entre las entidades e instancias territoriales españolas y portuguesas se impulsa y se fortalece. Las reuniones de la Comisión de Seguimiento, como la del 21 de noviembre de 2008 en Ayamonte

(Huelva) o la reciente reunión en Évora el pasado 8 de mayo, han estado enfocadas a coordinar aún mejor los esfuerzos de Portugal y España para seguir en la línea de una cooperación de contigüidad coordinada, consolidada, correctamente planificada, y donde la interlocución entre las entidades e instancias territoriales y los Gobiernos centrales sea un procedimiento normalizado, continuo y bien estructurado.

Al contrario de la cooperación que comienza a darse a través de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial en el ámbito de la Unión Europea, la cooperación transfronteriza “clásica” se da en el seno del Consejo de Europa, requiere la previa celebración de tratados internacionales bilaterales o multilaterales que desarrollen y especifiquen las disposiciones del Convenio Marco Europeo, y no permite la participación de los Estados Miembros como tales sino sólo de sus instancias territoriales locales y regionales, circunscribiéndose además a la cooperación entre entidades contiguas o colindantes a uno y otro lado de la frontera.

A pesar de las aparentes limitaciones que esta cooperación transfronteriza “clásica” tiene respecto de las AECT de la Unión Europea, sin embargo la práctica ejercida por las entidades territoriales en el ámbito del Consejo de Europa bajo la cobertura del Tratado de Madrid ha demostrado ser un tipo de cooperación vecinal eficaz, y que ha dado lugar, a día de hoy, a 55 convenios de cooperación transfronteriza en las fronteras con Portugal y con Francia.

Impulsos a la cooperación transfronteriza desde el Tratado de Valencia.

El Tratado de Valencia, sin embargo, es el comienzo de la cooperación transfronteriza llevada al nivel más alto. Con posterioridad, las conversaciones entre ambos Estados, el trabajo para acercar criterios de actuación, ha sido una constante. La creación de estructuras de cooperación transfronteriza, con o sin personalidad jurídica, ha contribuido a afianzar la labor de los actores de este tipo de cooperación, y de servir como referente para los sucesivos convenios que se han ido dando, tanto entre entidades locales como entre instancias regionales.

Por otra parte, creo que nadie hoy duda de que la entrada en juego de los fondos comunitarios como el Interreg III, y hoy el Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Portugal, ha marcado un hito en el desarrollo conjunto de proyectos que dan respuesta a necesidades constatadas a ambos lados de la frontera.

También la organización de Cumbres entre España y Portugal, en las que se ha dado cabida a las instancias regionales, recogiendo sus puntos de vista en las políticas comunes, son un paso adelante en el afianzamiento de la cooperación territorial. Y considero que no sólo debemos hablar de Cumbres y reuniones de la Comisión de Seguimiento del Tratado, sino de todo tipo de jornadas de trabajo que han facilitado la eliminación de los obstáculos al desarrollo de este tipo de cooperación.

La entrada en escena de la Cooperación Territorial: las Agrupaciones europeas de Cooperación Territorial (AECT) en el límite luso-español.

Este escenario se ve fortalecido con la entrada en escena de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Cuando, el 31 de julio de 2006, fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el Reglamento 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, pocos eran los que podían precisar, materializar en términos de cambio en las relaciones territoriales, la trascendencia real que un Reglamento comunitario de estas características podía tener hacia el futuro. Hoy somos unos cuantos más, aunque todavía el recorrido en la aplicación del Reglamento no ha hecho más que empezar.

Dos años después de su publicación, podemos decir que hemos conseguido lo que, en un principio, era una tarea poco evidente. Tarea complicada, porque estamos ante uno de esos Reglamentos comunitarios, escasos afortunadamente, que, a pesar de su efecto directo en las legislaciones nacionales, precisan sin embargo de la aprobación de normas internas que garanticen su efectiva aplicación. Tarea ardua también, porque los mimbres jurídicos para desplegar la virtualidad del Reglamento comunitario eran escasos y sin referencias en todo el marco de la Unión.

Dijo Lucio Anneo Séneca que “No nos atrevemos a muchas cosas porque son difíciles, pero son difíciles porque no nos atrevemos a hacerlas”. A nosotros, a pesar de todo, nos avalaba la experiencia y el éxito de los cincuenta convenios de cooperación transfronteriza que, en el ámbito del Tratado de Madrid del Consejo de Europa y al amparo de los Tratados bilaterales de España con Francia y con Portugal, han permitido que la cooperación vecinal de nuestras Comunidades Autónomas y Municipios se venga consolidando desde hace casi veinte años.

La Agrupación Europea de Cooperación Territorial supone la superación del marco de cooperación de contigüidad, para abrir la puerta a la cooperación territorial, cooperación que trasciende el marco físico adyacente y acerca a los entes territoriales, no tanto por su situación geográfica, como por la afinidad de sus intereses y por la concurrencia de sus proyectos en beneficio de la eficacia, proximidad e innovación de la acción pública hacia el ciudadano. El reforzamiento de la cohesión económica y social es, en este sentido, condicionante esencial de la existencia de la AECT.

Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial tienen reconocida, además, personalidad jurídica propia, pudiendo desarrollar no solamente la ejecución de programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Unión Europea a través principalmente de los Fondos comunitarios, sino también la realización de otras acciones específicas de cooperación territorial entre los miembros de la Agrupación, con o sin contribución financiera de la Unión Europea.

Los Estados portugués y español, con la colaboración y con las aportaciones de los socios de la Agrupación, han conseguido instrumentar los cauces políticos, jurídicos y técnicos para que la constitución de AECTs fuera una realidad. Me estoy refiriendo al Decreto-Lei portugués 376/2007, de 8 de noviembre de 2007, y al Real Decreto español 37/2008, de 18 de enero, que regulan el procedimiento para la resolución de las solicitudes de participación en Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial que los miembros portugueses y españoles, respectivamente, vayan presentando, así como los términos de la gestión de los fondos públicos y la actividad que las Agrupaciones realicen.

Por la parte española, puedo decir que el Real Decreto 37/2008 fue una iniciativa del entonces Ministerio de Administraciones Públicas (hoy Ministerio de Política Territorial), iniciativa que llegó a adoptar finalmente la forma de propuesta conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas, de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y de Economía y Hacienda. La citada norma supuso, pues, la adaptación al ordenamiento español de la regulación de estas entidades de dimensión europea, que se convertían así en un instrumento fundamental para el impulso y desarrollo de iniciativas de cooperación entre autoridades estatales, regionales o locales en todo el ámbito de la Unión Europea.

España y Portugal estuvieron entre los primeros Estados Miembros de la Unión Europea que realizaron esta tarea normativa esencial para garantizar la aplicación efectiva del Reglamento comunitario. La necesidad de regular esta figura tan tempranamente demuestra el profundo interés de ambos Estados por desarrollar esta herramienta esencial de la cooperación interterritorial y europea, lo que no es más que la consecuencia de la evolución enormemente positiva que ha tenido la cooperación transfronteriza hasta la fecha para las relaciones entre los dos países.

Buenos ejemplos de todo ello han sido las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial “Galicia-Norte de Portugal” y “Duro-Douro”.

La AECT “Galicia-Norte de Portugal”, en funcionamiento desde el 30 de octubre de 2008, persigue como objetivo específico la colaboración con la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, y con las entidades regionales y locales relevantes, en la implementación de los objetivos finales del Plan de Cooperación Galicia-Norte de Portugal 2007-2013, mediante la promoción de las relaciones transfronterizas, la valorización y fomento de la competitividad del tejido empresarial de la Euro-región, el impulso de los sistemas de transporte y accesibilidad, el crecimiento y el desarrollo sostenible. También es su objetivo el desarrollo de todas las acciones que le permitan beneficiarse de los instrumentos financieros adoptados o previstos por el Reino de España y la República Portuguesa, con o sin financiación comunitaria.

Por su parte, la AECT “Duero-Douro”, compuesta por numerosas entidades locales españolas (en las provincias de Salamanca y Zamora) y portuguesas, en funcionamiento desde abril de este año 2009, tiene como objetivo específico tratar de la consecución de todos los temas que interesen a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre sus miembros, en el marco de la cohesión económica y social. También son objetivos de esta AECT el desarrollo de todas las acciones que le permitan beneficiarse de los instrumentos financieros adoptados o previstos por el Reino de España y la República Portuguesa, o las autoridades regionales o locales de ambos países, con o sin financiación comunitaria. Los ámbitos en que esto se desarrollará incluyen los siguientes: desarrollo económico, desarrollo local, transporte público, medio ambiente, desarrollo sostenible, educación, formación y empleo, agricultura, sanidad, turismo, cultura, innovación, comunicaciones, etc.

En este momento está en tramitación la AECT “ZAS.NET”, en donde figurarán como miembros, por parte española, las Diputaciones Provinciales de Zamora y de Salamanca, y el Ayuntamiento de Zamora. En este caso, el objetivo específico consiste en la realización de todas las acciones que puedan beneficiarse de los instrumentos financieros adoptados o previstos por la República Portuguesa y el Reino de España, con o sin financiación comunitaria. Ello incluye la realización de obras públicas, la gestión conjunta de equipamientos y la explotación de servicios de interés general. En concreto, para el período de programación 2007-2013, las funciones principales serán las inherentes a la gestión y ejecución de actividades situadas en el Área de cooperación Norte de Portugal – Castilla y León. Esperamos que la constitución de esta AECT sea una realidad en el plazo más breve.

Tengo que decir que el Gobierno de España comprendió desde los inicios la posición de las entidades regionales y locales impulsoras de estas iniciativas, a cuya pretensión ha brindado en todo momento su apoyo firme y decidido. Sin embargo, la sola aprobación del Real Decreto español no ha dejado exenta la aparición de situaciones complejas en la tramitación de las diferentes solicitudes de participación en AECTs. Y, aún así, en todo momento se ha ofrecido una total colaboración, desde las diversas instancias implicadas, al Ministerio de Política Territorial como Departamento responsable de coordinar la tramitación del procedimiento de autorización de la parte española de las Agrupaciones.

Esta coordinación ha sido fundamental para ir superando diversas cuestiones que, debido a la novedad de la materia, no estaban resueltas suficientemente ni en la reglamentación comunitaria, ni en las respectivas normas nacionales. El hecho, además, de que la autorización exija Acuerdo de Consejo de Ministros cuando se da la presencia de una Comunidad Autónoma exige una fuerte labor de comunicación y coordinación con los diferentes Departamentos Ministeriales.

En todos los casos, aún y todo, es necesario ir arbitrando soluciones prácticas a medida que los problemas se van planteando, siempre con el objetivo de conseguir que, en el breve plazo que establece la normativa referida, pudiera llegarse a una solución satisfactoria para todas las partes. Pues bien, creo sinceramente que estamos consiguiendo llegar a dicho resultado, gracias a un esfuerzo conjunto que está siendo el auténtico vertebrador de los distintos procedimientos.

En este mismo sentido, quiero agradecer la receptividad y comprensión de las entidades territoriales solicitantes a la hora de atender las observaciones y sugerencias de la Administración General del Estado, que no responden a otra cosa que no sea una determinada voluntad de enriquecer técnicamente y mejorar, en la medida de lo posible, los textos de Convenio y Estatutos sometidos a autorización en cada caso.

Perspectivas y retos de la cooperación territorial entre Portugal y España.

Con todo, no debemos pensar que un tipo de cooperación o de instrumentación es mejor o peor que la otra. La cooperación transfronteriza “clásica” presenta también ventajas que tienen que ver con la experiencia, el conocimiento de los socios después de años de colaboración, o la familiaridad que hoy se tiene con los organismos de cooperación transfronteriza regulados en el Tratado hispano-portugués de Valencia.

Sí es cierto que en el lado portugués existen obstáculos añadidos a la existencia de una frontera que separa dos zonas periféricas. En primer

lugar, obstáculos que tienen que ver con la despoblación, con la propia distancia entre las poblaciones. En segundo lugar, los efectos negativos producidos en las áreas de frontera por la puesta en marcha del mercado único. En tercer lugar, las desigualdades competenciales que existen entre los entes regionales españoles y portugueses.

Aquí hay que reconocer a Portugal un mérito añadido, ya que han salvado en numerosísimas ocasiones este desnivel a la hora de desarrollar una adecuada cooperación entre territorios, en especial en el nivel regional. Hay que tener en cuenta que las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional portuguesas están mucho más cerca de lo que en España es la Administración Periférica del Estado que de lo que es una Comunidad Autónoma. Pues bien, a pesar de ello, las diferencias competenciales no han sido un obstáculo para el acercamiento y para el desarrollo de los diferentes proyectos.

En este sentido, la revalorización de las áreas fronterizas, el incremento de la calidad en la prestación de servicios públicos en los límites estatales, y las estrategias de desarrollo territorial en zonas de frontera, son objetivos que están por encima de cualquier conformación orgánica de la cooperación territorial. Ello es especialmente evidente en una frontera como la hispano-portuguesa, en donde la despoblación y la lejanía entre los núcleos urbanos son los déficits estructurales más acusados.

Conclusión.

La suscripción de todos estos convenios de cooperación transfronteriza, y de los convenios constitutivos de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, son un éxito en sí mismos. Fue H.W. Arnold el que dijo que “La peor derrota de una persona se produce cuando pierde su entusiasmo”. Yo añadiría que la pérdida del entusiasmo es también la peor derrota de una institución. Y por eso el triunfo del que estamos hablando es, sobre todo, vuestro, de las instituciones que habéis demostrado y estáis demostrando ilusión, capacidad de trabajo y tenacidad en proyectos que, poco a poco, van viendo por fin la luz.

John Ruskin, crítico y escritor británico, dijo que “La calidad nunca es un accidente; siempre es un esfuerzo de la inteligencia”. La evolución de la

que hemos sido testigos en los convenios de cooperación transfronteriza, la constitución de las primeras Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial en el límite hispano-portugués, la puesta en común de posiciones y criterios entre las instancias estatales, regionales y locales, nos muestran objetivos que persiguen la mejora de la calidad en la cooperación territorial y en la actuación pública en diferentes ámbitos: la valorización y el fomento del tejido empresarial a través del conocimiento y la innovación, el impulso de los sistemas de transporte y accesibilidad en términos de crecimiento y desarrollo sostenible, el aumento de la cohesión social e institucional... El cumplimiento de tales objetivos sólo será posible con grandes dosis de inteligencia, voluntad de cooperación, y persistente trabajo en la mejora del marco prestacional público, en una Europa en la que el papel de las regiones y de los entes locales es hoy más importante que nunca. No me resta más que subrayar el más firme apoyo del Gobierno de España para que los resultados de esa labor sean una realidad en el futuro más próximo. Muchas gracias.
