

# Panorama de la cooperación territorial en la eurorregión Galicia-Norte de Portugal

Celso Cancela Outeda

Universidade de Vigo. Área de Ciencia Política y de la Administración  
ccancela@uvigo.es

Data de recepció: maig de 2009

Data d'acceptació definitiva: setembre de 2009

## Resumen

---

En el siguiente artículo, nos aproximaremos, primero, a los factores que han impulsado la cooperación interregional y transfronteriza entre las autoridades regionales y locales portuguesas (Norte de Portugal) y gallegas. En segundo lugar, analizaremos brevemente las fases históricas recorridas desde las primeras iniciativas hasta la actualidad, unos veinte años. En tercer y último lugar, nos aproximaremos a las instituciones que canalizan la cooperación, principalmente, la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (CT), la Galicia-Norte de Portugal-Agrupación Europea de Cooperación Territorial (GNP-AECT) y el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Así mismo, es preciso aludir también a experiencias más recientes y menos conocidas, como Unimiño o la eurociudad Chaves-Verín.

**Palabras clave:** cooperación transfronteriza, cooperación interregional, descentralización, subsidiariedad, liderazgo, partenariado.

## Resum. *Panorama de la cooperació territorial en l'eurorégió Galícia-Nord de Portugal*

---

En l'article següent, ens aproximarem, primer, als factors que han impulsat la cooperació interregional i transfronterera entre les autoritats regionals i locals portugueses (Nord de Portugal) y gallegues. En segon lloc, analitzarem breument les fases històriques recorregudes des de les primeres iniciatives fins al moment actual, uns vint anys. En tercer i darrer lloc, ens aproximarem a les institucions que canalitzen la cooperació, principalment, la Comunitat de Treball Galícia-Nord de Portugal (CT), la Galícia-Nord de Portugal-Agrupació Europea de Cooperació Territorial (GNP-AECT) i l'Eixo Atlàntico do Noroeste Peninsular. Igualment, cal referir-se també a experiències més recents i menys conegudes, com ara Unimiño o l'eurociutat Chaves-Verín.

**Paraules clau:** cooperació transfronterera, cooperació interregional, descentralització, subsidiarietat, lideratge, partenariat.

## Résumé. *Aperçu de la coopération territoriale dans l'eurorégion Galice-Région Nord du Portugal*

---

Dans l'article suivant nous nous approcherons premièrement aux facteurs qui ont promu la coopération interrégionale et transfrontalière entre les autorités régionales et locales portugaises (Région Nord du Portugal) et galiciennes. Deuxièmement, nous analyserons brièvement

vement les phases historiques parcourues depuis les premières initiatives jusqu'à l'actualité, quelque 20 années. En dernier, nous nous approcherons aux institutions qui canalisent la coopération, principalement, la Communauté de Travail Galice-Nord de Portugal (CT), la Galice-Nord de Portugal-Groupement Européen de Coopération Territoriale (GNP-AECT) et l'Axe Atlantique de Nord-Ouest Péninsulaire. De même, il est aussi nécessaire de faire allusion à des expériences plus récentes et moins connues comme Unimiño ou l'eurocité Chaves-Verín.

**Mots clé:** coopération transfrontalière, coopération interrégionale, décentralisation, subsidiarité, leadership, partenariat.

**Abstract.** *Overview of territorial cooperation in the Euroregion Galicia and the Northern Portugal Region*

In the article we will approach, first, the factors that have stimulated interregional and cross-border cooperation among regional and local Portuguese (Northern Region of Portugal) and Galician authorities. Secondly, we will briefly analyze the historical phases since the first initiatives up to the present moment, approximately 20 years. Lastly, we will refer to the institutions that channel cooperation, mainly the Galicia-Northern Portugal Working Community (CT), the Galicia-Northern Portugal-European Group of Territorial Cooperation (GNP-AECT) and the Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. It is also necessary to allude to more recent and lesser known experiences such as Unimiño or the Chaves-Verín Eurocity.

**Key words:** cross-border cooperation, interregional cooperation, decentralization, subsidiarity, leadership, partnership.

### Sumario

- |   |  |
|---|--|
| 1. Introducción   | 3. Institucionalización de la cooperación transfronteriza galaico-portuguesa |
| 2. Factores condicionantes de la cooperación territorial galaico-portuguesa | 4. La cooperación territorial como oportunidad                               |
|   | Bibliografía   |

## 1. Introducción

En Europa, la cooperación territorial entre entidades locales y regionales, en sus diferentes variantes, cuenta con un amplio historial. Su desarrollo es notable, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En este escenario, hace ya casi dos décadas, Galicia y la Región Norte de Portugal (figura 1) constituyeron la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal (en adelante, CT), que ha sido un instrumento institucional canalizador de esa cooperación entre el norte y el sur del Miño. Pese a su relativa juventud, y más allá de las realizaciones concretas y tangibles, destaca el acervo intangible logrado, consistente en la creación de un entorno, principalmente, político-institucional propicio para el desarrollo y la intensificación de la cooperación, así como para su puesta en valor.



Figura 1. Galicia y Norte de Portugal.

Es justamente en este contexto donde debe situarse la constitución, en 2008, de la Galicia-Norte de Portugal-Agrupación Europea de Cooperación Territorial (en adelante, GNP-AECT). Así, se inaugura una nueva etapa en esta cooperación calificada como de «segunda generación», dado que supone la profundización en la institucionalización de la cooperación y la renovación del compromiso político de la Xunta de Galicia y la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (en adelante, CCDR-N) en esta empresa común.

Sin embargo, el escenario de la cooperación territorial galaico-portuguesa estaría incompleto sin una referencia, de una parte, a la labor realizada desde principios de la década de 1990 por el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Es una entidad integrada, en la actualidad, por más de una treintena de ciudades de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, que apunta, en términos generales, al fomento de la cohesión territorial y al desarrollo socioeconómico eurorregional. De otra parte, es preciso aludir a experiencias más recientes y menos conocidas, como Unimiño o la eurociudad Chaves-Verín. A diferencia de las anteriores, éstas se desarrollan en la frontera galaico-portuguesa en sentido estricto (transfronteriza) y además se limitan ciertas zonas o fragmentos de la misma.

En las siguientes páginas, nos aproximaremos a los factores que han impulsado la cooperación entre las autoridades portuguesas y gallegas, a las fases históricas recorridas y a las instituciones que la canalizan, principalmente, la CT, la GNP-AECT y el Eixo Atlántico.

## 2. Factores condicionantes de la cooperación territorial galaico-portuguesa

En primer lugar, la proximidad geográfica y un relieve poco accidentado han facilitado históricamente las comunicaciones, los contactos y los intercambios entre las personas y los colectivos de ambos lados de la frontera. En segundo lugar, la existencia de afinidad cultural y proximidad lingüística, en especial con la región Norte de Portugal, han dotado de fluidez a las actividades comunes.

En tercer lugar, es necesario mencionar los factores políticos. Entre éstos se encuentra el cambio operado en la orientación de las políticas exteriores que, desde la segunda mitad de la década de 1970, fueron enfocadas hacia Europa, particularmente hacia las comunidades europeas, con el ánimo de acabar con la marginación política, lograr la consolidación de sus estrenadas democracias y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo socioeconómico (Palmeira, 2004, p. 110-111). En conexión con lo anterior, las relaciones interestatales ibéricas entraron en una nueva etapa; así, en 1977, se firmó el Tratado de Amistad y Cooperación Hispano-Portugués. Específicamente, para impulsar la cooperación transfronteriza, Portugal y España ratificaron, en 1988 y 1990, respectivamente, el Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza de las Colectividades o Autoridades Territoriales del Consejo de Europa (1980), lo que, al margen de las realizaciones concretas, evidenciaba una orientación política distinta. En esta línea, en 2002, ambos estados firmaron el Tratado sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales<sup>1</sup> que completó el marco jurídico y reafirmó el compromiso político con la cooperación transfronteriza desarrollada por autoridades regionales o locales.

Por otra parte, encontramos la descentralización política experimentada por el Estado español y la consiguiente creación de las comunidades autónomas y la reestructuración administrativa local y regional emprendida en Portugal, que se tradujo en una mayor desconcentración a favor de este último nivel (Venade, 2004, p. 56). A resultados de ambos procesos, surgieron interlocutores institucionales públicos que, pese a la asimetría de sus capacidades político-administrativas, han sido capaces de articular iniciativas y estrategias conjuntas en ciertos ámbitos materiales.

Otro factor político fue el liderazgo de Manuel Fraga Iribarne, presidente de la Xunta de Galicia desde 1989 hasta 2005, y de Luís Braga da Cruz, presidente de la CCDR-N desde 1985 hasta 2001. Desde sus respectivos cargos, ejercieron una notable influencia sobre los diferentes actores implicados, en particular, sobre las respectivas administraciones centrales. Durante sus mandatos, fue creada la CT y se logró la implicación, en su estructura orgánica y en su funcionamiento, de diferentes entidades loca-

1. Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales, de 3 de octubre de 2002, BOE 12 de septiembre de 2003, en vigor desde el 30 de enero de 2004.

les, a través de las comisiones territoriales de cooperación y del Eixo Atlántico. En términos generales, sus respectivos sucesores (Emilio Pérez Touriño, Alberto Núñez Feijóo y Carlos Lage Cardoso) han proseguido esta línea de actuación. De hecho, el 7 de julio de 2009, Lage y Feijóo firmaron en Porto el Memorado para o Reforzo da Cooperación, en el que manifiestan el compromiso político de impulsar la cooperación y, concretamente, de intensificar el papel de la CT para convertirla en un interlocutor privilegiado en el escenario de negociación de los fondos comunitarios del período 2014-2020<sup>2</sup>.

Para finalizar este apartado, notemos que este conjunto de factores ha tenido como telón de fondo el proceso de integración europea. Si dejamos al margen la innegable incidencia de iniciativas como Interreg, dirigidas a la promoción de este tipo de cooperación, nos encontramos con que la eliminación de las barreras fronterizas y la implantación de un mercado único han originado un incremento de los contactos y de los intercambios económicos y sociales entre los dos territorios. Esta nueva realidad genera numerosas, complejas y variadas demandas (educativas, sanitarias, laborales, policiales, etc.) que exigen una mayor y mejor coordinación entre las diferentes instancias político-administrativas de uno y otro lado de la frontera, para ofrecer respuestas aceptables por los ciudadanos.

### 3. Institucionalización de la cooperación transfronteriza galaico-portuguesa

#### A. *Apuntes históricos*

Desde la perspectiva histórica y en el nivel regional, es posible establecer dos fases en atención al grado de institucionalización alcanzado en la actividad cooperativa.

#### 1. *Fase informal (1981-1991)*

Los contactos iniciales datan de los primeros años de la década de 1980, esto es, tras el nacimiento de un interlocutor político-institucional en la orilla norte del Miño, la Xunta de Galicia. A partir de 1982, comenzaron los intercambios de información que posibilitaron la preparación de posteriores iniciativas comunes (Braga da Cruz, 1992, p. 6).

En octubre de 1988, la capital gallega acogió la celebración de las I Xornadas Técnicas: Galicia e a Rexión de Portugal ante 1992. En diciembre de 1990, como preludeo de la creación de la CT, tuvieron lugar las II Xornadas Técnicas: Galicia e a Rexión de Portugal ante 1992, donde se constató la necesidad de institucionalizar la cooperación transfronteriza para así dotarla de continuidad, de coherencia e incrementarla ante los desafíos del mercado interior previsto para 1992.

2. Este documento puede consultarse en <http://www.ccr-norte.pt/ccrn/memopt.pdf>

A partir de esa fecha, la labor de las instituciones implicadas se orientó hacia la constitución de una estructura institucional estable canalizadora de la cooperación, lo cual se produjo, pese a las reticencias políticas y a la indefinición del marco jurídico, en octubre 1991 con la firma del Acuerdo Constitutivo de la CT.

Es necesario subrayar, en primer lugar, la ausencia de la iniciativa privada en el momento fundacional; en segundo lugar, a diferencia de otras comunidades de trabajo o entidades similares, la iniciativa de creación no procedió de entidades locales, sino de dos entidades regionales políticamente asimétricas. Esto último, de un lado, facilita su funcionamiento y la toma de decisiones entre únicamente dos socios y, de otro, proporciona un mayor peso político y permite acometer estrategias y proyectos de dimensión supralocal (eurorregional). Las autoridades locales pusieron en marcha su propia iniciativa mediante la constitución, en 1992, de la asociación Eixo Atlántico.

## 2. Fase formal (1991-2008)

Dentro de esta fase, diferenciaremos dos períodos: el inicial, que abarca desde 1991 hasta 1996, en que la tarea principal consistió en edificar el entramado institucional de la CT, y el segundo, que comprende desde 1996 hasta 2008 y que denominaremos *de operacionalización*, puesto que los esfuerzos principales y las iniciativas se encaminaron hacia la implementación de proyectos y programas.

### a. Período de institucionalización (1991-1996)

El 31 de octubre de 1991 se firmó en Porto el Acuerdo Constitutivo de la CT Galicia-Norte de Portugal, a la vez que se estableció un programa de trabajo. El contexto general en el que se realizó la firma de este acuerdo era diferente de aquél en que tuvieron lugar los primeros contactos, ya que las relaciones socioeconómicas se habían incrementado sustancialmente tras la adhesión a la comunidades europeas y se había puesto en marcha el programa Interreg<sup>3</sup>. En 1992, en coincidencia con la celebración en Compostela de la primera reunión del plenario de la CT, se constituyeron seis comisiones sectoriales: Agricultura y Pesca; Cultura y Desarrollo Local; Formación, Ciencia y Tecnología; Turismo; Medio Ambiente, Ordenación y Recursos Naturales, y Administración Regional y Local.

### b. Período de operacionalización (1996-2008)

Los principales esfuerzos se dirigieron a la puesta en marcha de proyectos y programas en áreas muy variadas, gracias, sobre todo, a Interreg. Como ocurre en las regiones fronterizas y subdesarrolladas, las principales áreas o ejes de intervención han sido las infraestructuras transfronterizas e interregionales, la dinamización económica, la investigación y el desarrollo tecnológico, los servicios sociales, el

3. A pesar de ello, hubo que vencer la oposición de los gobiernos de Madrid y Lisboa, favorables a la constitución de una única comunidad de trabajo que agrupase a todas las regiones fronterizas de la frontera hispano-lusa (Ponte Iglesias, 2001, p. 27).

medio ambiente, la cultura, el patrimonio y el turismo y la educación, la formación y el empleo<sup>4</sup>. En abril de 2007, el Consejo de la CT aprobó el Plan Estratégico de Cooperación Galicia-Norte de Portugal 2007-2013<sup>5</sup>, documento que orientará la actuación de la CT y de la GNP-AECT durante el referido período.

Además, se efectuaron modificaciones institucionales en la CT. En mayo de 1999, fue modificado el artículo 3 del Acuerdo Constitutivo para permitir la presencia de representantes de las entidades locales en su consejo. Más adelante, al amparo de este acuerdo, se firmaron los acuerdos constitutivos de cuatro comunidades territoriales de cooperación y el protocolo de integración del Eixo Atlántico en la CT (2000). Indudablemente, la modificación institucional más relevante fue la acometida en 2006 para adaptar el Acuerdo Constitutivo de 1991 a las estipulaciones del Tratado Hispano-Portugués de Cooperación Transfronteriza entre entidades e instancias territoriales de 2002.

A pesar del modesto aparato institucional y de las limitaciones políticas, la CT es, en nuestra opinión, un hito en la historia reciente, pues, por primera vez, las dos orillas del Miño cuentan con un órgano o foro conjunto para una coordinación que permita afrontar problemas comunes, el aprovechamiento de los recursos colectivos y la formulación de estrategias concertadas a corto, medio y largo plazo.

La constitución, en septiembre de 2008, de la GNP-AECT supone el comienzo de una nueva etapa histórica en la cooperación transfronteriza luso-galaica. Este nuevo instrumento institucional, que debiera permitir salvar algunas dificultades que afectaban a la cooperación transfronteriza, ha dado pie para hablar de una cooperación de segunda generación. Al menos, la GNP-AECT contará con personalidad jurídica, lo cual aportará estabilidad institucional (previsiblemente, esto redundará en una mayor madurez y solidez en las iniciativas cooperativas) y visión estratégica de la cooperación. Con la creación de esta última entidad, el esquema institucional de la cooperación transfronteriza se complica, puesto que deberá convivir coordinadamente con la CT.

### *B. La Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal*

En 2006, el Acuerdo Constitutivo vigente desde 1991 fue reformado por medio del Convenio de Cooperación Transfronteriza (en adelante, CCT) suscrito entre la CCDR-N y la Xunta de Galicia para adaptarlo al Tratado Hispano-Luso sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales<sup>6</sup>. Al margen de las modificaciones concretas, en términos generales, el

4. Puede obtenerse información detallada sobre los proyectos desarrollados en el período en <http://www.galicia-nortept.org/proyectos.asp?tipo=1&cano=1>

5. Puede consultarse en <http://www.galicia-nortept.org/comercio.asp>

6. Convenio de Cooperación Transfronteriza entre la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte y la Xunta de Galicia, de 24 de febrero de 2006. Puede consultarse en [http://www.galicia-nortept.org/documentacion/DOC\\_7.pdf](http://www.galicia-nortept.org/documentacion/DOC_7.pdf). También fue publicado en el BOE nº 117, de 17 de mayo de 2006; puede consultarse el enlace: [http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos/doc.php?coleccion=indilex&cid=2006/08695&txtlen=1000](http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=indilex&cid=2006/08695&txtlen=1000)

CCT (su duración será de diez años) ha mejorado la sistemática y ha colmado lagunas existentes en el Acuerdo Constitutivo. Básicamente, el contenido del CCT consiste en regulaciones relativas a las finalidades, las instituciones y los procedimientos de la CT.

En la actualidad, la CT, de conformidad con el artículo 1 del CCT, es un organismo carente de personalidad jurídica, cuya sede seguirá a la presidencia de turno y que se ampara jurídicamente en el referido tratado hispano-luso de 2002.

Según el antiguo artículo 2 del Acuerdo Constitutivo, la CT debería contribuir al desarrollo de ambas regiones en el marco de una creciente interdependencia y solidaridad interregional, a la construcción europea y a la mejora de la situación de las poblaciones fronterizas. En otras palabras, estaba llamada a ser un agente dinamizador de las relaciones entre las autoridades portuguesas y gallegas encaminadas a la cooperación transfronteriza. En su versión actual, este precepto enumera finalidades tales como el tratamiento de asuntos de interés común en el ámbito de la cooperación transfronteriza, formulación de propuestas de cooperación, preparación de estudios, planes, programas y proyectos, promoción de relaciones entre estructuras, agentes, entidades públicas y privadas que contribuyan al desarrollo de la eुरorregión Galicia-Norte de Portugal, ejecución de las tareas previstas en instrumentos de cooperación transfronteriza, especialmente, en la iniciativa Interreg, etc. El artículo 3 enumera con mayor concreción los ámbitos objeto de la cooperación, aunque no con carácter taxativo: desarrollo económico, transportes y comunicaciones, agricultura, pesca, desarrollo local, cultura, etc.<sup>7</sup>.

En cuanto a los medios financieros, originariamente, el artículo 8 del Acuerdo Constitutivo disponía que la CT se nutriría de las contribuciones equivalentes de ambos socios, dando a entender que se configurarían un presupuesto común. Además, cada delegación asumiría los gastos derivados de la participación en reuniones y la realización de actividades. Ahora, la Disposición Adicional 1ª del CCT sobre el régimen de financiación sólo hace referencia a estos últimos gastos, omitiendo la mención al presupuesto común<sup>8</sup>.

### *1. Estructura orgánica*

En la actualidad, el artículo 4 del CCT dispone que su estructura orgánica estará compuesta por los siguientes órganos: Presidencia, Vicepresidencia, Consejo, Comité de Coordinación y Secretariado. También se prevé la posibilidad de completar los anteriores órganos mediante la creación de comisiones sec-

7. En concreto, el referido precepto recoge los siguientes ámbitos de cooperación: desarrollo económico, transportes y comunicaciones, agricultura, ambiente, recursos naturales y ordenación del territorio, pesca, sanidad y asuntos sociales, desarrollo local, administración regional y local, educación, formación y empleo, investigación científica y universidades, cultura, patrimonio y turismo.
8. El artículo 9 del CCT relativo a las funciones del Consejo y a la adopción de decisiones no contiene referencia alguna a la aprobación del presupuesto común.

toriales u órganos técnicos y comisiones *ad hoc* temporales para el cumplimiento de sus finalidades y su eficaz funcionamiento<sup>9</sup>.

#### *a) Consejo*

Es el órgano plenario paritario de la CT que se congregará anualmente en sesión ordinaria. Deberá reunirse necesariamente cuando deba transferirse la Presidencia y caben sesiones extraordinarias. Está compuesto, según el artículo 8, por el presidente y el vicepresidente de la CT, representantes de cada una de las comisiones sectoriales (art. 13), los coordinadores de la CT y representantes de organismos (art. 14). Asimismo, se contempla la presencia, por invitación del presidente o del vicepresidente, de representantes de las respectivas administraciones públicas o de organismos hispano-portugueses de cooperación transfronteriza, de servicios públicos, de sectores económicos, sociales y culturales públicos y privados, de instituciones universitarias y centros de investigación y de expertos.

De acuerdo con el artículo 9 del CCT, el Consejo aprueba el programa de acción, adopta las decisiones relativas a la organización y el funcionamiento de la CT, crea, extingue o modifica las comisiones sectoriales y otros órganos técnicos o comisiones temporales *ad hoc*, aprueba el informe general bienal de actividades, ratifica las decisiones de la presidencia referentes a la participación de los organismos de las entidades locales, etc. En lo referente a la adopción y ejecución de decisiones, el último punto de este artículo remite a lo establecido en el artículo 10 del Tratado Hispano-Portugués de Cooperación Transfronteriza. El funcionamiento práctico de la CT se ha asentado en los principios de paridad y consenso (desde su creación, no se han adoptado decisiones por votación).

#### *b) Presidencia y Vicepresidencia*

La CT cuenta con un presidente, con un mandato bienal, ejercido de forma alternativa por los representantes de las dos regiones. En cuanto a las funciones, el artículo 7 del CCT, diferencia entre las que no requieren consulta vinculante a la Vicepresidencia (dirección de las actividades de la CT, representación y dirección de los trabajos de elaboración del informe general) y aquellas en que sí es necesaria (preparación del orden del día de las reuniones del Consejo, convocatoria del Comité de Coordinación, dirección de la elaboración del programa general de acción de la CT, etc.). Tras la aprobación del CCT, se prevé expresamente la nueva figura del vicepresidente, que corresponderá, conforme a su artículo 6, al presidente de la entidad que no ostente la presidencia.

#### *c) Comité de Coordinación*

Este órgano, compuesto por coordinadores generales, es el encargado de garantizar la continuidad de las actividades (art. 10 CCT). Los coordinadores gene-

9. Dada la proximidad idiomática entre el gallego y el portugués, no se utiliza servicio de traducción simultánea en las reuniones de los diferentes órganos de la CT.

rales serán designados por los respectivos presidentes de las entidades integrantes de la CT y ejercerán el cargo durante la duración de la presidencia. Actuarán asistidos por dos coordinadores técnicos, el secretariado y, eventualmente, por expertos. El Comité se reunirá cuando lo acuerden los coordinadores generales o por decisión de la presidencia. En las reuniones de este órgano, además de los coordinadores generales, podrán tomar parte el presidente y el vicepresidente, los coordinadores técnicos y, por invitación de aquéllos, los representantes de las entidades integradas en el Consejo y todas aquellas instituciones o personas que se consideren oportunas.

En cuanto a sus funciones (art. 11 CCT), le corresponde, entre otras, la coordinación general y permanente de las actividades, la elaboración de las bases y directrices de los programas de acción de la CT, el seguimiento, la evaluación y el control de las actividades del plan de acción, la fijación de las directrices de acción de las comisiones sectoriales y coordinación de sus actividades, la elaboración de documentos para el conocimiento, el estudio y la aprobación del Consejo, etc. Además, el coordinador general de la entidad que ostente la presidencia dirigirá el secretariado administrativo (art. 12 CCT), el cual estará apoyado por personal técnico de aquélla.

#### *d) Comisiones sectoriales*

Forman parte de la estructura orgánica de la CT desde su constitución, pero ha ido variando su número. En 2007, el Consejo de la CT acordó reducirlo de diez a tres (inicialmente, eran seis): Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Rural; Competitividad y Empleo, y Cooperación e Integración Socioeconómica e Institucional (se mantiene la comisión específica del Eixo Atlántico). La existencia de estos órganos está recogida en el artículo 13 del CCT, el cual les atribuye como tarea principal el estudio de los asuntos relativos a las materias enumeradas en el artículo 3. Su composición concreta queda abierta para que sea especificada en el correspondiente acuerdo constitutivo. En todo caso, deberá ser paritaria en votos y adoptar sus propuestas y recomendaciones por consenso. Además, está prevista la figura de un coordinador y de un coordinador adjunto, designados entre sus integrantes, encargados de dirigir y representar a cada comisión sectorial.

#### *e) Participación de las entidades locales*

En la actualidad, la participación de las entidades locales está contemplada en el artículo 14 del CCT, que las faculta para intervenir en la CT por medio de representantes de los organismos de cooperación transfronteriza constituidos al amparo del Tratado Hispano-Luso de Cooperación Transfronteriza. Esta participación se concreta en su presencia en las reuniones del Consejo y de otros órganos y comisiones sectoriales, así como en la posibilidad de presentar iniciativas y recomendaciones oportunas para la defensa del interés local en los ámbitos materiales de la cooperación transfronteriza. La disposición transitoria del CCT prevé su adaptación a lo establecido en el Tratado Hispano-Luso. Mientras ésta no se produzca, continuarán participando en la CT.

Con base en el antiguo artículo 3 del Acuerdo Constitutivo, integran la CT (a través de las correspondientes comisiones) las cuatro comunidades territoriales de cooperación: Val do Lima (1999), Val do Támeiga (2000), Val do Miño (2000) y Val do Cádavo (2002). Éstas nacieron por iniciativa de las cámaras municipales portuguesas, las diputaciones provinciales de Ourense y Pontevedra y los *concellos* fronterizos de ambas provincias, a través de acuerdos de cooperación transfronteriza suscritos por estas autoridades. Su actuación afecta a materias como agricultura, ganadería, infraestructuras, transportes y comunicaciones, cultura, educación, deporte, etc. La presencia de la dimensión local no se agota en estas comisiones. La comisión específica del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular aporta el enfoque de las ciudades del conjunto del territorio de las dos regiones implicadas. Nos ocuparemos del Eixo Atlántico más adelante.

#### *f) Otros órganos*

Por último, la CT cuenta con un observatorio interregional y un grupo de análisis y reflexión estratégica.

El Memorado para o Reforzo da Cooperación, firmado en Porto el 7 de julio de 2009, recoge el compromiso de creación de un grupo de reflexión que estudiará las modificaciones (operacionales y líneas políticas) a realizar en la CT derivadas de su conversión en el órgano político de la eurorregión y de la constitución y entrada en funcionamiento de la AECT-GNP. Para la adaptación de la CT a la realidad actual, en esa reunión se acordó la creación de dos nuevas comisiones sectoriales en su seno, Cultura y Universidades y Juventud.

#### *C) La Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal*

En septiembre de 2008, tuvo lugar en Santiago de Compostela la firma del Convenio de Cooperación Territorial Europea (en adelante, CCTE) entre la Xunta de Galicia y la CCDR-N, representadas respectivamente por Emilio Pérez Touriño y Carlos Cardoso Lage, en virtud del cual se constituyó la GNP-AECT. En tanto que la CT tiene su fundamento jurídico en el Tratado Hispano-Luso de Cooperación Transfronteriza, la GNP-AECT se fundamenta en el Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial<sup>10</sup>. En esa misma fecha, fueron aprobados los estatutos que regirán el funcionamiento de la GNP-AECT.

Vamos a referirnos al CCTE y a los estatutos de la GNP-AECT. En cuanto a sus fines, el CCTE, en su cláusula II, hace referencia a lo establecido en el artículo 1.2 del Reglamento AECT, el cual fija que la AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar la cooperación territorial (transfronteriza, transnacio-

10. Al amparo del Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la agrupación europea de cooperación territorial, DO L 210, de 31 de julio de 2006.

nal o interregional) entre los miembros, con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social.

La denominación oficial de la AECT será Galicia-Norte de Portugal, Agrupación Europea de Cooperación Territorial (abreviadamente, GNP-AECT). La GNP-AECT tendrá su domicilio social en Vigo, dispondrá de personalidad jurídica y gozará de la más amplia capacidad jurídica de actuación en los respectivos estados (Cláusula III CCTE). Se constituye con una duración indeterminada y puede ser disuelta unilateralmente a instancia de cualquiera de los dos miembros, previo aviso realizado con una antelación de seis meses. Contará con personal a tiempo completo, una dirección conjunta (inicialmente, el director será portugués y el secretario-subdirector, gallego) y aportará una visión de conjunto, flexibilidad y agilidad a la gestión. A ello se le añade el disponer de un presupuesto propio proporcionado por las contribuciones (éstas pueden ser de tres tipos: iniciales, ordinarias anuales y extraordinarias) de la Xunta y la CCDR-N realizadas a partes iguales<sup>11</sup>.

Así pues, desde la creación de la GNP-AECT, conviven dos entidades en el ámbito de la cooperación transfronteriza: de una parte, la CT, que se configura como órgano político, y, de otra parte, la GNP-AECT, que actuará como brazo ejecutor de los proyectos cooperativos financiados con fondos propios o captados. En este sentido, la Cláusula V, c.1 del CCTE, dispone que: «Teniendo en cuenta que la Cooperación Territorial Europea, prevé que la figura de la AECT sea utilizada como referencia en su implementación, [...] hacen de la cooperación territorial un importante vector de la cohesión europea y del desarrollo nacional y regional, la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal ha aprobado el Plan de Cooperación Galicia-Norte de Portugal 2007-2013. Así, es objetivo específico de la GNP-AECT colaborar con la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal y con las entidades regionales y locales relevantes, en la implementación de los objetivos finales del mencionado Plan de Cooperación [...]».

Con respecto al modelo de cooperación iniciado en 1991, el cambio es significativo. Hasta ahora, todos los proyectos comunes debían ser validados por los respectivos gobiernos centrales de cada país, y en cada territorio se ejecutaban y se gestionaban de forma independiente. En adelante, los programas podrán ser definidos, presentados ante Bruselas y gestionados directamente por la GNP-AECT, ya que tiene personalidad jurídica y administrativa, contará con personal propio y tendrá capacidad para licitar, contratar y realizar obras públicas, expropiar, gestionar en común equipamientos y explotar servicios de interés general. En los próximos años, sus labores estarán orientadas a la ejecución del Plan de Cooperación Galicia-Norte de Portugal 2007-2013, cuyo importe asciende a casi 100 millones de euros.

Para la resolución de diferencias de criterio o interpretativas respecto del CCTE y de los estatutos y de divergencias sustantivas y conflictos de natura-

11. La aportación financiera inicial será de 100.000 euros por cada una de las entidades participantes.

leza jurídica, está prevista la actuación de un comité de conciliación paritario, compuesto por juristas designados por los respectivos presidentes de las entidades que integran la GNP-AECT.

Los estatutos de la GNP-AECT fueron aprobados unánimemente por los miembros fundadores sobre la base del mencionado CCTE. Obviamente, una parte considerable de su contenido y de sus regulaciones está determinada por el reglamento de la AECT y del propio CCTE. Son aspectos específicos de la GNP-AECT los que mencionamos a continuación. En relación con su estructura orgánica, está recogida en el artículo 2 de los estatutos, que establece que dispondrá de los siguientes órganos de gobierno: una asamblea, un director, un secretario-subdirector y un consejo superior.

La Asamblea está compuesta, según el artículo 3 de los estatutos, por cuatro representantes de la Xunta de Galicia y cuatro de la CCDR-N, designados discrecionalmente por los respectivos presidentes y seleccionados entre autoridades y funcionarios. Podrán ser cesados de igual forma (art. 4 de los estatutos). El voto de cada representación tendrá idéntico peso y será indivisible. La Asamblea, cuya presidencia le corresponde al director, con voz pero sin voto (art. 5 de los estatutos), podrá deliberar y adoptar acuerdos de conformidad con los principios de paridad y consenso (art. 6 de los estatutos), entendiéndose que existe quórum si está presente un representante de cada uno de los miembros (art. 7.4 de los estatutos). Sus reuniones tendrán carácter ordinario (al menos, una trimestralmente) o extraordinario y urgente (art. 7 de los estatutos). Finalmente, el artículo 8 recoge sus competencias, entre las que destacan: aprobación del programa anual de actividades, aprobación del presupuesto anual, aprobación de la estructura orgánica, aprobación de tarifas, tasas, exacciones, cánones o precios, imposición de sanciones disciplinarias, autorización previa de firma de convenios de colaboración o cooperación, autorización previa de operaciones de préstamo o crédito, etc.

Respecto al director, dispone que será designado de mutuo acuerdo entre los presidentes de la Xunta y la CCDR-N por un periodo bienal, deberá ser de nacionalidad distinta a la del secretario-subdirector y a la del inmediato director saliente (art. 9 de los estatutos). Entre sus facultades se cuentan, además de la representación de la GNP-AECT, la convocatoria (con fijación del orden del día), la presidencia y dirección de las sesiones de la Asamblea, la proposición de proyectos de reglamentos, acuerdos y actos a la Asamblea, la decisión sobre la interposición de acciones judiciales, el ejercicio de la jefatura de personal, etc.

El director actuará auxiliado por el secretario-subdirector. Éste será designado de acuerdo con la fórmula prevista en el artículo 12 de los estatutos y con semejantes requisitos relativos a la nacionalidad. Además de la ya referida, son facultades de este órgano el archivo y la conservación de la documentación oficial o jurídicamente válida de la GNP-AECT, la actuación como secretario de actas de la Asamblea y del Consejo Superior, entre otras (art. 13 de los estatutos).

Finalmente, la GNP-AECT cuenta con el denominado Consejo Superior, órgano formado por los coordinadores generales de la CT en representación

de la Xunta y la CCDDR-N (art. 14 de los estatutos). Son, pues, el vínculo orgánico entre la GNP-AECT y las máximas instancias políticas regionales. Le corresponde dictar las directrices estratégicas y ejercer la alta supervisión de la GNP-AECT consensuadamente, así como designar a su auditor externo e independiente (art. 15 de los estatutos).

En cuanto a la toma de decisiones, éstas serán adoptadas dentro del respeto a la competencia de cada uno de los órganos, a los procedimientos y formalidades ya descritos; los órganos colectivos seguirán los principios de consenso y paridad, en tanto que los unipersonales actuarán bajo criterio responsable e individual de sus respectivos titulares (art. 16 de los estatutos). Respecto al régimen lingüístico, serán lenguas de trabajo el portugués, el gallego y el castellano. Todo documento generado por la GNP-AECT tendrá plena validez jurídica en cualquiera de ellas, sin necesidad de traducción (art. 17 de los estatutos).

Después de la regulación de la parte orgánica, los estatutos contienen epígrafes tales como: Gestión del personal, condiciones de contratación, naturaleza de los contratos del personal (subsecciones D.1, D.2 y D.3), Régimen financiero (sección E), De la contribución financiera (subsección E.1), De las normas presupuestarias, contables y cuestiones financieras (subsección E.2), De las modalidades de responsabilidad de los miembros (sección F), De la auditoría (sección G), De la modificación de los estatutos (sección H) o Del régimen jurídico (capítulo III) y, finalmente, De la disolución (capítulo IV).

Por el momento, la GNP-AECT no ha generado ninguna práctica que nos permita realizar una valoración. Desafortunadamente, al retraso inicial derivado de las lentas y farragosas negociaciones entre las autoridades centrales de Madrid y Lisboa, se une ahora la demora en la designación de sus cargos rectores (director y secretario-subdirector)<sup>12</sup>.

#### *D) Las iniciativas en el nivel local: el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular*

Formalmente, fue creado el 1 de abril de 1992, al amparo del Convenio Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales de 1980 y bajo la fórmula de asociación transfronteriza de municipios de derecho privado. Originariamente, el Eixo Atlántico nació por iniciativa de un grupo de doce ciudades de Galicia y la Región Norte de Portugal, sin ningún vínculo con la CT. En junio de 2000, se firmó un protocolo entre ambas entidades que estableció un vínculo institucional, en concreto, una comisión específica en la CT, y se le otorgó la condición de miembro de pleno derecho al Eixo. Esto les ha permitido perseguir sus objetivos respectivos, en muchas ocasiones complementariamente, evitando duplicidades, para la consolidación del espacio eurorregional. Existen, pues, dos actores político-institucionales operando en el nivel eurorregional.

12. En la reunión de 7 de julio entre el presidente de la CCDDR-N, Carlos Lage, y el presidente de la Xunta de Galicia, Núñez Feijóo, se fijó el mes de octubre de 2009 como fecha tope para que comenzara su actividad la AECT-GNP.

El Eixo Atlántico mantiene su ámbito propio de actuación en una serie de ámbitos prioritarios: infraestructuras, transportes, desarrollo urbano, medio ambiente, turismo, deportes y cultura, dentro del territorio que conforma la eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Su objetivo principal consiste en organizar un territorio común que permita avanzar en la cohesión interna, favorecer la cooperación interregional y transfronteriza a nivel local y, más genéricamente, contribuir al desarrollo del elemento urbano europeo y de la integración europea. En la práctica, actúa como un *lobby* transfronterizo ante los actores públicos (europeos, estatales, regionales, etc.) y privados y como promotor de iniciativas y proyectos diversos.

Desde el punto de vista orgánico, se articula alrededor de una asamblea general, una comisión ejecutiva y una secretaría general. Dispone de una sede en Vigo y otra en Porto con personal permanente.

Desde la perspectiva de la cooperación territorial, su presencia reviste importancia, porque confiere a la cooperación una dimensión que desborda lo transfronterizo en favor de lo interregional, al tiempo que contribuye a capilarizarla (Domínguez Castro, 2004, p. 31) y a conseguir una implicación más intensa de uno de los actores públicos más dinámicos y próximos a las necesidades ciudadanas. Y ello sin olvidar su importancia en términos demográficos, políticos o económicos.

El Eixo Atlántico ha incrementado progresivamente sus miembros. De los 12 fundadores de 1992, se pasó, en 1997, a 18; más recientemente, en julio de 2007, fue aprobada la admisión de 10 nuevos socios, y, en febrero de 2008, se integraron otras 6 ciudades<sup>13</sup>. En la actualidad, está compuesto por 34 socios, lo cual significa que casi ha triplicado el número de socios iniciales. De cara a un futuro próximo, el Eixo Atlántico estudia su conversión en una agrupación europea de cooperación territorial.

Dentro la eurorregión Galicia-Norte de Portugal, han ido surgiendo otras iniciativas cooperativas de carácter estrictamente transfronterizo y territorialmente limitadas. Es el caso de la eurociudad Verín-Chaves, que constituye un proyecto auspiciado por el Eixo Atlántico. En 2007, se constituyó su secretariado y, en enero de 2009, tuvo lugar la presentación. Aunque todavía carece de personalidad jurídica, ya cuenta con una directora y un equipo de trabajo. Al igual que otras experiencias semejantes, tratará de compartir servicios y realizar proyectos comunes en ámbitos como el turismo, la sanidad, la educación, los transportes, el medio ambiente y la cultura.

Finalmente, desde 2005, se desarrolla otra iniciativa transfronteriza a través de Unimiño. Desde el punto de vista del territorio, está circunscrita al curso bajo del río Miño. Desde la óptica jurídico-institucional, es el resultado de la firma de un convenio de colaboración entre dos entidades supramunicipales: la Comunidad Intermunicipal de Vale do Minho (integra a 5 municipios portugueses) y la Diputación de Pontevedra. Sus objetivos apuntan a la realiza-

13. Para más información, puede consultarse la web <http://www.eixoatlantico.com/index.php>

ción de obras públicas, la gestión de servicios comunes y la elaboración de proyectos para concurrir a convocatorias europeas. Más allá de las realizaciones concretas, este tipo de iniciativas ponen de manifiesto un cambio en la concepción de la frontera y de la cooperación.

#### 4. La cooperación territorial como oportunidad

En el contexto específico de la cooperación galaico-portuguesa, la reciente constitución de la GNP-AECT tiene un indudable valor político (y también simbólico). Ante todo, evidencia la existencia de un sólido compromiso y de una firme voluntad política por parte de las entidades directamente implicadas en las actividades cooperativas y, al mismo tiempo, constituye una manifestación de confianza y de concepción de la cooperación territorial como una oportunidad. Existe el convencimiento común acerca de la utilidad de este instrumento para paliar las consecuencias negativas del hecho fronterizo (superación del efecto frontera), aprovechar el potencial eurorregional y posicionar a la eurorregión en el contexto europeo y peninsular. Su actuación debiera orientarse a convertirla en un espacio atractivo, competitivo, innovador y de crecimiento que, a la postre, aumente la cohesión económica y social. Esto implica contrarrestar las actuales dinámicas políticas y económicas agravantes de los desequilibrios y las desigualdades interterritoriales.

La cooperación territorial estimulará más el principio de subsidiariedad territorial (gestión descentralizada de programas comunitarios). En el futuro, se producirá una mayor implicación de las entidades territoriales en la planificación y en la ejecución de las estrategias de desarrollo territorial, haciendo imprescindible la actuación en red de los actores públicos y privados sobre la base del principio de partenariado. La GNP-AECT está llamada a posicionar el espacio eurorregional en la UE, la cual, no está de más recordarlo, acomoda y acomodará en su seno a estados de menor dimensión que la eurorregión Galicia-Norte de Portugal.

Al dotar a la GNP-AECT de personalidad jurídica, además de superar algunos obstáculos que han dificultado la cooperación (capacidad y seguridad jurídica, agilidad en los procedimientos de contratación pública y prestación de servicios comunes, mayor eficacia y eficiencia de las iniciativas cooperativas etc.), aportará estabilidad institucional, lo cual, previsiblemente, redundará en una mayor madurez y solidez de las iniciativas cooperativas, y dotará de un enfoque estratégico e integrado a la cooperación territorial. La actividad cooperativa gozará de mayor continuidad (será cualitativamente distinta de la pasada y prolongada en el tiempo) y estabilidad, y sus resultados se producirán a medio y largo plazo.

Ahora bien, indudablemente, este nuevo instrumento de derecho público exige un notable apoyo político, en especial, en un contexto en el que la cooperación territorial y los fondos comunitarios están desvinculados. Sin una acción política decidida de apoyo a las entidades de gestión de la cooperación, su capacidad de influencia para la captación de fondos públicos y privados será

escasa, lo cual las puede condenar a la desaparición por inanición. Ante el horizonte de 2013, fecha en que los fondos comunitarios desaparecerán o se reducirán sensiblemente para la mayoría de los actuales beneficiarios, la cooperación territorial será sometida a su prueba de fuego particular. Es necesario preparar a las entidades encargadas de la cooperación territorial, en general, y de la transfronteriza, en particular, para sobrevivir sin el sustento financiero comunitario. En esta labor de preparación, resulta clave la acumulación de experiencias compartidas, de confianza mutua y de voluntad y compromiso político. En este sentido, las últimas actuaciones y declaraciones de los principales actores políticos euroregionales manifiestan la existencia de estos ingredientes.

### Bibliografía

- BRAGA DA CRUZ, L. (1992). «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». En: OTERO-DÍAZ, C. (ed.). *Regiones transfronterizas y mercado único europeo*. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, p. 13-29.
- CANCELA OUTEDA, C. (2007). *La Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal. Elementos para la comparación*. [<http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/141/oULE-Olc5iPpzMjTNSlzt.PDF>, consulta: 2 de junio de 2009]
- DOMÍNGUEZ CASTRO, L. (2004). «Europa e a fronteira luso-galaica: historia e reencontro». En: DOMÍNGUEZ CASTRO, L.; VENADE, N. (coords.). *As eurorexións e o futuro de Europa: o modelo da eurorexión Galicia-Norte de Portugal*. Porto: Eixo Atlántico, p. 3-51.
- PALMEIRA, J. A. (2004). «Geopolítica de Portugal: Atlântico é arma estratégica para combater periferia na Europa». *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico*, 6, p. 105-112.
- PONTE IGLESIAS, M. T. (2001). «A Comunidade de Traballo como instrumento dinamizador da integración». *Tempo Exterior*, 3 (segunda época), p. 23-33.
- VENADE, N. (2004). «Galiza-Norte de Portugal: a euroregião necessária». En: DOMÍNGUEZ CASTRO, L.; VENADE, N. (coords.). *As eurorexións e o futuro de Europa: o modelo da eurorexión Galicia-Norte de Portugal*. Porto: Eixo Atlántico, p. 53-88.