

# Extremadura-Portugal

## Una guía para la cooperación transfronteriza

Director: Gabriel Moreno González

## **Extremadura-Portugal:**

### **Una guía para la cooperación transfronteriza**

Director:

Gabriel Moreno González

Autores:

Ana Sanabria Celdrán, Elena Manzano Silva,  
Fátima Pablos Mateos, Gabriel Moreno  
González, Jordi Ortiz García, José Francisco  
Xavier dos Santos, Juan Francisco Barroso  
Márquez, Juan Manuel Rodríguez Barrigón,  
Julia Díaz Calvarro, Lorena Chano Regaña,  
Flor Arias Aparicio, Marinêz de Oliveira Xavier,  
Sara M<sup>a</sup> Marchena Galán, Silvia Soriano  
Moreno.

Edita:

Junta de Extremadura

Dirección General de Acción Exterior

Gabinete de Iniciativas Transfronterizas

Colabora:

Servicio de Publicaciones  
de la Universidad de Extremadura

Diseño y maquetación:

Estudio Ponce Contreras

ISBN: 978-84-09-24023-4



El presente libro pretende servir de guía práctica para que los actores interesados en la cooperación transfronteriza entre Extremadura y Portugal puedan disponer de las herramientas concretas con las que llevarla a cabo. La obra analiza tanto el marco jurídico actual de la cooperación transfronteriza, con los instrumentos ya existentes, como los diferentes sectores de políticas públicas en los que se dan prácticas de intercambio entre Extremadura y las regiones portuguesas vecinas. Asimismo, intenta aclarar la asimetría institucional, administrativa y política existente a ambos lados de la frontera común, la Raya, pues las diferencias competenciales y de articulación interna en dichos ámbitos constituye, a día de hoy, uno de los obstáculos principales para profundizar en una cooperación transfronteriza cada vez más oportuna y necesaria.

<b>1 Extremadura y Portugal: la necesidad de una mayor cooperación transfronteriza</b> .....	<b>6</b>	2.1 Los Municipios .....	64
1 La guerra, realidad de frontera .....	7	2.2 Las Provincias .....	66
2 De la Raya porosa a la cooperación transfronteriza en democracia .....	9	2.3 Las Mancomunidades .....	69
3 Las problemáticas comunes y compartidas. Más allá del entendimiento mutuo .....	12	3 La presencia de la Administración Periférica en el Estado Autonómico .....	71
4 Una guía práctica necesaria para la cooperación transfronteriza .....	16	3.1 Delegados del Gobierno .....	71
<b>2 El marco normativo de la cooperación transfronteriza</b> .....	<b>20</b>	3.2 Subdelegados del Gobierno .....	72
1 La cooperación transfronteriza es una realidad internacional .....	21	<b>5 La EUROACE: eurorregión Alentejo Centro Extremadura</b> .....	<b>74</b>
2 La cooperación transfronteriza se fundamenta sobre normas internacionales .....	23	1 Antecedentes de la EUROACE .....	75
3 La cooperación transfronteriza se redimensiona en el marco de la integración europea .....	28	2 La EUROACE .....	76
4 La cooperación luso-española se estructura sobre normas jurídicas y marcos institucionales .....	30	3 La eurociudad Badajoz-Elvas-Campo Maior .....	82
5 Los instrumentos para la cooperación transfronteriza .....	33	<b>6 Interreg V-A POCTEP: el programa europeo para la vida entre fronteras</b> .....	<b>86</b>
<b>3 Los niveles competenciales e institucionales en Portugal</b> .....	<b>42</b>	1 Tipos de cooperación territorial europea .....	87
1 Portugal, país unitario sin descentralización política. Las Comisiones Regionales .....	43	2 Unidades Territoriales Estadísticas – NUTS .....	89
2 Los distritos .....	46	3 Los ejes temáticos del Programa .....	91
2.1 La figura ya extinta del Gobernador civil .....	48	4 La lógica de intervención de los proyectos POCTEP .....	91
2.2 Distritos de Portugal fronterizos con la Comunidad Autónoma de Extremadura .....	48	5 ¿Cómo se puede aplicar a una ayuda de estas características? .....	92
3 Las Comunidades Intermunicipales .....	49	6 ¿Quién se puede beneficiar de las ayudas que ofrece el programa? .....	93
3.1 Funcionamiento, órganos y competencias de las Comunidades Intermunicipales .....	51	7 ¿Con quién puedo colaborar? .....	93
4 Los municipios portugueses: la Cámara Municipal y la Asamblea Municipal .....	52	8 ¿Qué pasará en el periodo 2021-2027? .....	93
4.1 Composición de los órganos municipales: Asamblea Municipal, Cámara, Presidente .....	52	<b>7 Políticas de seguridad común. Diferencias entre las fuerzas de seguridad portuguesas y españolas. Marcos de cooperación</b> .....	<b>100</b>
5 Las <i>freguesias</i> : Junta y Asamblea .....	55	1 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España .....	101
<b>4 Los niveles competenciales españoles</b> .....	<b>58</b>	2 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en Portugal .....	103
1 Las Comunidades Autónomas .....	60	3 Comparativa entre fuerzas y cuerpos de seguridad en ambos países .....	105
2 Las Entidades Locales .....	62	4 Cooperación policial transfronteriza .....	105

## **8 Las políticas medioambientales en el marco de una frontera común ..... 108**

1 La gestión compartida de los recursos hídricos: el Convenio de Albufeira .....	110
2 La protección conjunta de la biodiversidad: el Parque Internacional del Tajo/Tejo .....	113
3 La conservación de la naturaleza transfronteriza .....	115
4 El control de las especies exóticas invasoras .....	117
5 Incendios .....	118
6 Protección civil .....	120

## **9 La cooperación sanitaria transfronteriza: Del marco comunitario a los acuerdos transfronterizos entre Extremadura y Portugal ..... 124**

1 Introducción. La importancia de la cooperación sanitaria transfronteriza .....	125
2 El derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en la cooperación transfronteriza .....	126
2.1 Los sistemas de salud a ambos lados de la Raya .....	126
3 La cooperación sanitaria transfronteriza .....	129
3.1 Breve historia de la cooperación sanitaria transfronteriza .....	130
3.1.1 De los primeros Reglamentos de Coordinación de la Seguridad Social a la Tarjeta Sanitaria Europea .....	130
3.1.2 Marco jurídico actual: la convivencia de los Reglamentos, la Directiva y sus leyes de transposición .....	132
4 Los acuerdos en materia sanitaria entre Extremadura y Portugal .....	133
4.1 Marco jurídico luso-extremeño .....	133
4.1.1 Los primeros Protocolos .....	133
4.1.2 El Acuerdo Marco entre España y Portugal sobre cooperación sanitaria transfronteriza .....	134
5 Los Convenios de Colaboración entre Extremadura y Portugal. El Memorando de Entendimiento .....	138
6 La cooperación sanitaria transfronteriza durante la crisis de la Covid-19 .....	141

## **10 Políticas sociales y de atención a la dependencia ..... 142**

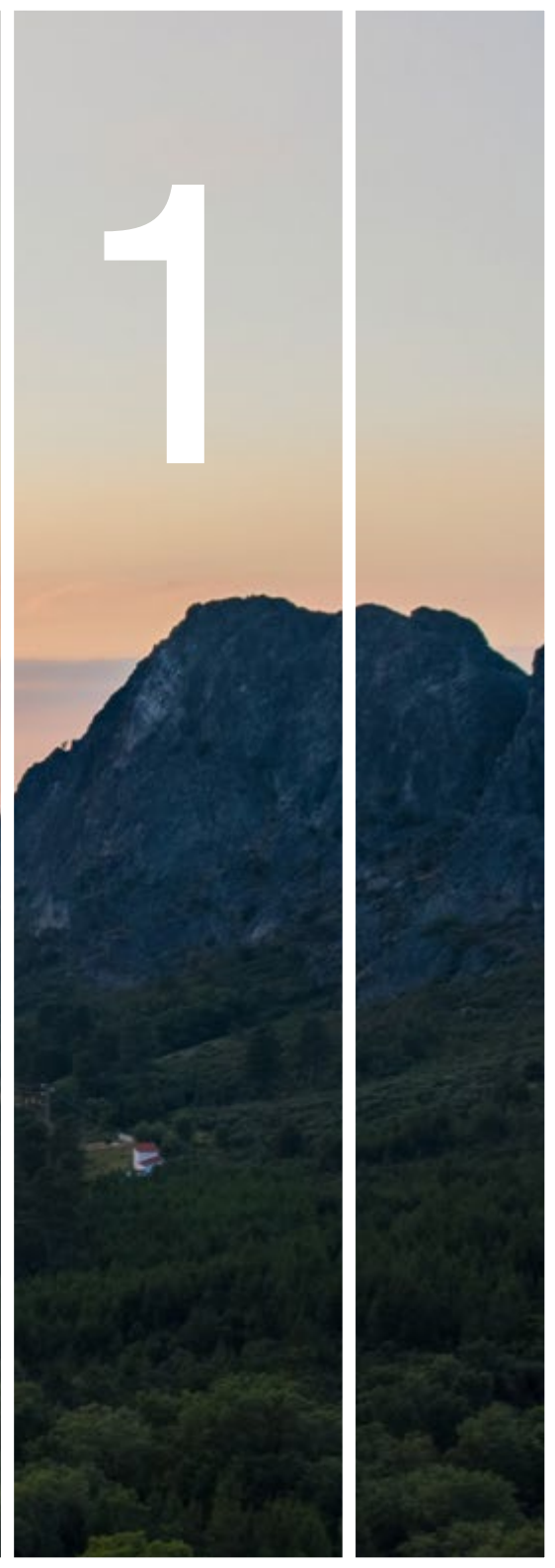
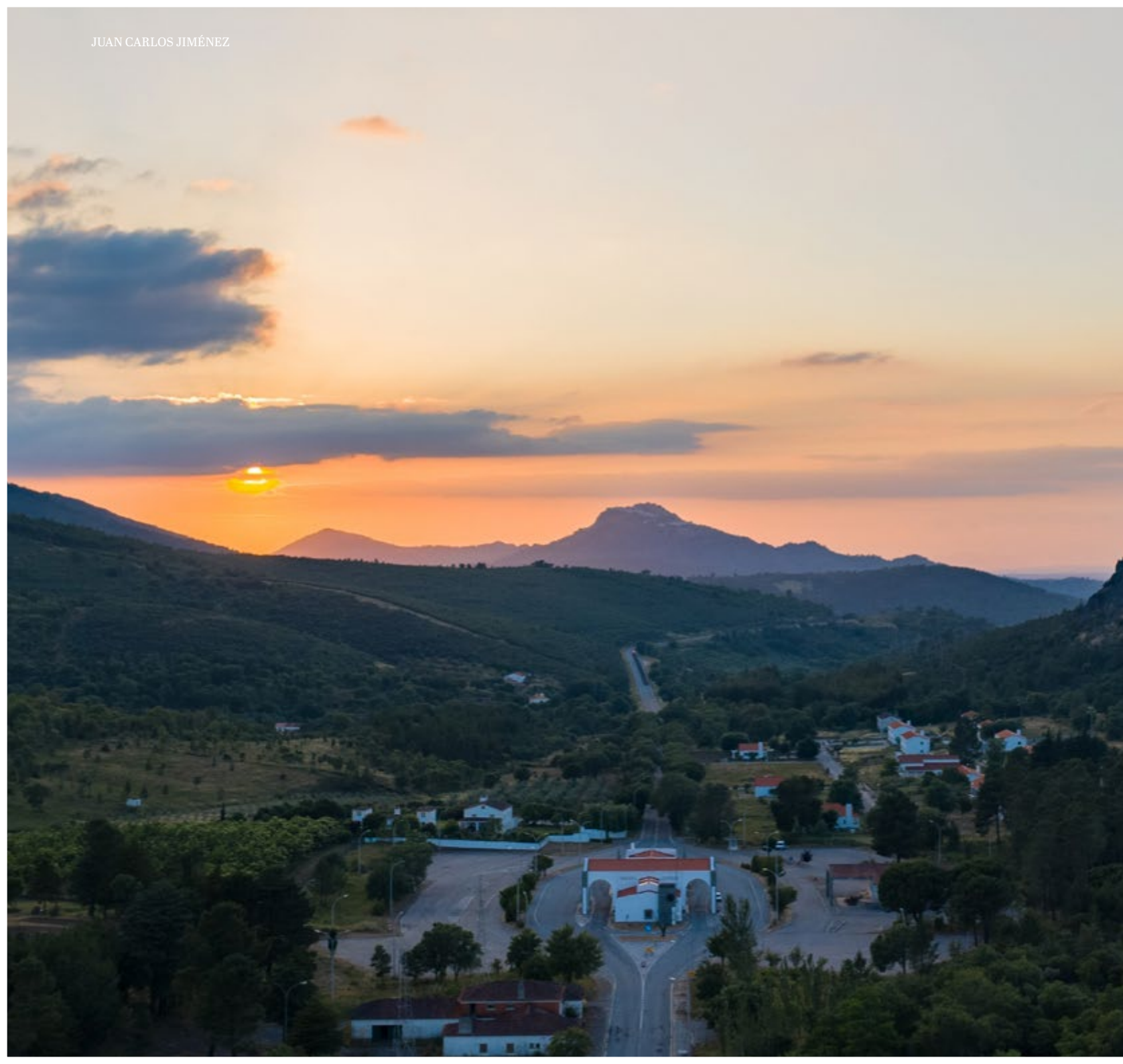
1 Las políticas sociales sobre asistencia social y/o servicios sociales en España .....	144
2 Las políticas sociales sobre asistencia social y/o servicios sociales en Portugal .....	146
3 El modelo de dependencia en España .....	148
4 La dependencia en Portugal .....	149
5 Una peculiaridad portuguesa: La Santa Casa de la Misericordia .....	151
6 Cooperación transfronteriza en el ámbito de los servicios sociales y la dependencia .....	152

## **11 Políticas de igualdad Extremadura-Portugal ..... 154**

1 Las políticas de igualdad en Extremadura .....	155
1.1 Introducción al marco de las políticas de igualdad en el sistema español y en Extremadura .....	155
1.2 Las políticas de igualdad desde el ámbito local en Extremadura .....	156
1.3 Los recursos en materia de igualdad y contra la violencia de género en Extremadura .....	157
2 Las políticas de igualdad en Portugal .....	159
2.1 Legislación en materia de igualdad en Portugal .....	159
2.2 Organismos gubernamentales .....	160
2.3 Recursos y servicios en Portugal .....	160
2.4 Los municipios en Portugal en materia de igualdad .....	161
3 Cooperación transfronteriza en materia de igualdad y violencia de género .....	162

## **12 Sistemas tributarios de España y Portugal: Tablas de equivalencias ..... 164**

1 Sistema tributario español .....	165
1.1 Esquema de tributos estatales .....	165
1.2 Sistema impositivo autonómico .....	168
1.3 Sistema impositivo local .....	173
2 Sistema tributario de Portugal .....	177
2.1 Sistema impositivo estatal .....	177
2.2 Sistema impositivo local .....	184



# 1

## Extremadura y Portugal: la necesidad de una mayor cooperación transfronteriza

Por

**Gabriel Moreno González**

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad de Extremadura

[gabrielmg@unex.es](mailto:gabrielmg@unex.es)

### 1 La guerra, realidad de frontera

La Europa actual ha olvidado que la conformación histórica de sus Estados se ha debido a un precipitado de luchas, guerras y sufrimiento que subyace, aún hoy, a su existencia. Desde las revoluciones liberales esos Estados fueron sometidos a un proceso de abstracción en el que el poder político, antes personalizado en la figura del monarca autoritario, se convertía en un complejo conjunto de reglas y procedimientos. Pero ni aun la más perfecta formulación del Estado de Derecho, del Estado sometido a ese conjunto, puede ocultar la desnuda roca de lo político sobre la que se asienta, a saber: el poso de cruentos conflictos, resultantes de identificar como enemigos, a lo largo del tiempo, a vecinos y a hermanos. Las condiciones geográficas, climatológicas y culturales fueron las determinantes en el proceso de delimitación territorial del abstracto Estado moderno, y no es de extrañar que el hecho peninsular, en nuestra vieja piel de toro, fuera por ello un acicate más para la unión entre los diferentes reinos medievales. Si primero

los monarcas de unos reinos y otros se afianzaron en su poder político mediante la lucha contra el adversario y la concentración de autoridad en sus manos, con el advenimiento de la Modernidad, cuando tales poderes estaban ya afianzados, se abalanzaron en la búsqueda del ideal de una unión peninsular pacífica o, cuanto menos, no basada en la más pura dominación. Por ello, era lógico que los Reyes Católicos, en tanto artífices principales de esa concentración de poder y del ulterior proceso de pacificación de sus reinos, fueran también los promotores más diligentes de la unión con Portugal. A tal fin destinaron parte de la política matrimonial de su familia y descendientes, celebrándose varios esponsales con el único objetivo de que un futuro vástago heredara todos los reinos peninsulares. Los azares de la historia no quisieron, sin embargo, que ninguno de ellos sobreviviera o que prosperaran tales proyectos, siendo la posibilidad más notoria la que se dio con la boda en Valencia de Alcántara entre la infanta castellana Isabel y el Rey de Portugal, don Manuel el Afortunado. Tras los Reyes Católicos fue su bisnieto, Felipe II,

quien nuevamente retomaría la posible unión al reclamar, no sin la amenaza de las armas, el trono portugués ante la muerte sobrevenida del monarca luso. Comenzaba así un periodo de sesenta años en los que Portugal pasaba a formar parte de los dominios de los Austrias y de las dinámicas de unos reinos que ya jugaban con la adjetivación de españoles. Pero desde 1640 la guerra, esa desnuda roca de lo político que se sirve de la identificación del enemigo como acicate para aglutinar todas las fuerzas sociales, no solo acabó con el proyecto de unión dinástica, sino que inició una singladura de permanentes conflictos bélicos que llegarían hasta el siglo XIX. La Guerra de Restauración, la Guerra de Sucesión, la Guerra de los Siete Años o la de las Naranjas, irían nutriendo ese precipitado de destrucciones y luchas sobre el que, en el fondo, se asientan nuestros Estados y sistemas políticos. Un goteo incesante de guerras entre España y Portugal que terminaron de reafirmar la soberanía de ambos países frente al contrario. Ello es especialmente notable en el caso portugués, cuyo nacionalismo decimonónico se fue solidificando sobre la temible amenaza española, en la medida en que su vecino era, y es, mucho más grande y poblado.

En consecuencia, es imposible entender la historia de la consolidación de ambos Estados de manera individual y aislada. La coexistencia de dos unidades políticas soberanas en una geografía claramente delimitada y compartida, como es la península ibérica, es casi extraña a lo que debiera haber sido el decurso unitario, por natural, de aquella consolidación. Cuando miramos un mapa peninsular hemos de ser muy cons-

cientes en todo momento que la existencia de nuestro vecino, tanto para él como para nosotros, no es algo baladí en nuestro propio devenir como naciones, y que, además, dicha realidad ha supuesto un enfrentamiento secular que ha arrojado en los suelos hispánicos cientos de miles de cadáveres. Si la guerra peninsular ha sido tan relevante para la conformación estatal, hemos de tener en cuenta que aquella se ha desarrollado siempre en un espacio geográficamente más acotado y reducido, cual es la frontera común, la Raya. De hecho, una de las explicaciones más plausibles del olvido de lo que estamos recordando en estas líneas puede venir dada por la inexistencia de las consecuencias más cruentas de tales conflictos en los centros de poder peninsulares, alejados de la hoy no menos olvidada frontera interior. Lisboa y Madrid, con Oporto y Barcelona de acompañantes, aparte de haber sido las impulsoras principales de los procesos de nacionalización estatal y de nacionalización de la misma historia de los hechos patrios, han mostrado siempre una indiferencia abismal respecto a sus respectivas regiones interiores y fronterizas. Una indiferencia que, recalamos, se explica (que no se justifica) por ser correlato de la consideración de tales tierras como campo de batalla, como espacio únicamente destinado al enfrentamiento y al mantenimiento de una tensión secular. Si el lector recorre la Raya comprobará que está inundada de castillos, fortalezas, fuertes y líneas defensivas, de villas blasonadas con los escudos de sus hidalgos gobernadores y militares.

La situación de desigualdad territorial no puede, pues, sustraerse a la característica definitoria de nues-



tra tierra extremeña y alentejana, como es su carácter de frontera y, en tanto tal, de secular espacio de enfrentamiento y mutua destrucción. Como bien han estudiado desde la Universidad de Extremadura profesores como Miguel Ángel Melón, la raya hispanolusa es una de las fronteras más antiguas de Europa, y una de las que más conflictos ha soportado a lo largo de su turbulenta historia. Su presencia ha constituido el elemento más condicionante del devenir extremeño y alentejano, de ahí que tampoco sea casualidad que ambas regiones de interior sean, en sus respectivos Estados, las más pobres y secularmente maltratadas por los centros de poder peninsulares. Si los españoles están hiperconcentrados en Madrid y el mediterráneo, los portugueses llevan siglos volcados en su costa atlántica y en el eje Lisboa-Oporto; una realidad que el actual sistema socioeconómico impulsa hasta niveles otrora insospechados.

## **2 De la Raya porosa a la cooperación transfronteriza en democracia**

Si el conflicto bélico y la destrucción mutua en las dos regiones fronterizas es lo que ha condicionado la historia extremeña y alentejana hasta nuestros días, no es menos cierto que debajo de ese condicionante político siempre se dieron realidades de cooperación informal, de relaciones de vecindad, que ni las políticas estatales y nacionalistas más férreas consiguieron nunca eliminar. La ausencia de una verdadera frontera natural entre España y Portugal, en el caso de la Raya extremeña,

unida a las similares características socioeconómicas (pobreza, discriminación y carácter eminentemente rural), permitió la existencia de un arroyo murmurante y constante de intercambios transfronterizos. Estados enemigos en Madrid y Lisboa, pero municipios y aldeas vecinas y fraternas en torno al Tajo, el Guadiana o el Sever. La propia indiferencia estatal de los centros de poder para con las regiones fronterizas impedía, además, que los resortes administrativos más coactivos pudieran tener efectividad alguna en la frontera, que sólo contaba, a lo sumo, con desperdigadas fuerzas de orden público y destacamentos militares. Cuando el Estado de verdad aparecía, con todo su potencial, era en los momentos de las guerras y los conflictos, y cuando la tensión permanecía, pero en los intersticios las diversas poblaciones locales continuaban manteniendo sus contactos transfronterizos, impelidas por las mismas circunstancias y necesidades. El contrabando constituyó hasta los años setenta del siglo pasado un medio informal y necesario de supervivencia, y su represión nunca alcanzó niveles mínimos de eficiencia como para que, incluso durante ambas dictaduras, pudiera desaparecer o aminorarse cualitativamente.

Es en el marco de esa frontera porosa, de esa Raya intermitentemente abierta, donde se daban relaciones informales de fraternidad que, sin embargo, no iban más allá de los municipios colindantes. Zonas como Villanueva del Fresno, Zarza la Mayor, la Codosera o, sobre todo, la ya mentada y tan cara a quien escribe, Valencia de Alcántara, han mantenido intercambios informales a lo largo de la historia con Mourão, Idanha, Arronches

o Marvão. El refrán luso de que “de Castela nem bom vento nem bom casamento” aquí no se pronuncia, pues no son pocos los matrimonios mixtos que se daban y se han venido dando. “Mistura” que también se traslada al campo de la lengua, con esas formas dialectales tan curiosas como hoy amenazadas. El intercambio transfronterizo informal propiciaba, además, situaciones de verdadero sesquilingüismo, en las que no resultaba necesario aprender la lengua del vecino por ser tan cercana y familiar a la propia, lo que aumentaba la sensación de fraternidad y copertenencia.

Intercambios informales éstos que se daban a pesar, reiteramos, de los dos Estados respectivos. Incluso durante ambas dictaduras, la salazarista y la franquista, que compartían un mismo ideario, el poder político no hizo ningún esfuerzo por establecer cauces formales de cooperación o entendimiento mutuo. El peso histórico de la enemistad y el enfrentamiento, del temor a la invasión o de las respectivas construcciones nacionalistas, primó siempre aun sobre el apoyo en cuestiones tan cruciales para los dictadores como la represión común de la disidencia democrática. En la segunda mitad del siglo XX, alejado el fantasma de la guerra peninsular, los aparatos burocráticos estatales fueron insensibles a la realidad fronteriza, pese a que el contrabando, habida cuenta de la carestía de posguerra, se incrementó notablemente entre los dos lados de la Raya. Además del perfil ideológico y represivo, las dictaduras peninsulares de corte fascista compartieron otra característica común, como fue la del abandono intencionado de las zonas de interior para favorecer la

concentración capitalista de un modelo de desarrollismo desvinculado y sumamente lesivo para el bien común. Las políticas de hiperconcentración de la población, de los bienes, servicios y centros de producción, no eran nuevas, pero la intensidad que cobraron durante los regímenes autoritarios del siglo pasado sí. Abandonados a un futuro de ilegalidad en el contrabando, o de huida en la emigración, las regiones del Centro, Alentejo y de Extremadura se vieron abocadas a una situación de práctico subdesarrollo donde las únicas políticas económicas que se daban estaban dominadas por la óptica centralista del extractivismo. La “Extremadura saqueada”, que tan bien y con tanto ahínco denunciara en su momento el director de los Cuadernos Extremeños para la Acción y el Debate y compañero Juan Serna, constituía el epítome de un desprecio hacia las regiones de interior y de frontera largo tiempo larvado, y que podía haber sido complementado fácilmente por un “Alentejo saqueado” de similar e infausto devenir.

La llegada de la democracia en los setenta, con dos escasos años de anticipación revolucionaria en Portugal, apenas supuso cambio alguno al inicio. La cooperación transfronteriza siguió siendo un asunto olvidado, como olvidadas permanecieron las zonas de la Raya. Las transformaciones más profundas fueron independientes en el interior de cada país, destacándose la tímida reforma agraria portuguesa y, sobre todo, la creación del Estado de las Autonomías en el lado español. El surgimiento de la Comunidad Autónoma de Extremadura dotaba por primera vez en su historia a la región rayana de una autonomía política y administrati-

va que, con el paso del tiempo y la consolidación del propio autogobierno, permitiría alejar la histórica indiferencia centralista hacia la frontera y las relaciones de vecindad. No por nada el Estatuto de Extremadura establece, en su artículo 71, la necesidad de avanzar y afianzar la cooperación con Portugal, país al que se menta específicamente hasta en cuatro ocasiones a lo largo de su articulado. La consecución del autogobierno posibilitó, pues, que las dinámicas centralistas giraran hacia el territorio y sus necesidades específicas, donde lo transfronterizo se convertía en una realidad insoslayable y la cooperación, en una necesidad perentoria. Y, sin embargo, el cambio de paradigma fue lento y tardó en cristalizarse. La primera gran ruptura respecto al pasado de mutuo rechazo fue la entrada de España y Portugal en las por entonces Comunidades Europeas, lo que aumentó el intercambio comercial e impelió a los primeros acercamientos transfronterizos. A principios de los noventa, y como consecuencia de la entrada en vigor para los Estados del Acuerdo de Schengen, la libre circulación comenzó a ser un hecho, desapareciendo los puestos de control fronterizo y aumentando, por ello, la cooperación de las administraciones, sobre todo en lo que a seguridad se refiere. El desmontaje de las fronteras administrativas supuso, no obstante, la retirada de la poca presencia estatal en muchos municipios españoles y portugueses, que sobrevivían no sólo gracias al contrabando, sino también a la presencia de destacamentos, en ocasiones muy numerosos, de policías, guardias y funcionarios. Ambos Estados no diseñaron planes alternativos de inversión para paliar las conse-

cuencias de sus abruptas retiradas, lo que empeoró la ya de por sí preocupante situación socioeconómica de la Raya.

Eso sí, la entrada de los dos países en el mercado común conllevó la posibilidad de recibir fondos europeos destinados a la teórica convergencia económica de los territorios más desfavorecidos. Extremadura, Alentejo y Centro se fueron viendo progresivamente muy favorecidas por dichos fondos, destacando de entre ellos la iniciativa comunitaria Interreg, destinada a la creación de cauces propios para impulsar el desarrollo endógeno en el territorio transfronterizo. En el marco de dichos programas, y gracias al autogobierno de la región española, la Junta de Extremadura suscribió los protocolos de cooperación con Alentejo y Centro, en 1992 y 1994, respectivamente. En 1993 se crearía, además, el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, que impulsó y sigue impulsando el acercamiento de las administraciones y de los responsables políticos de los dos Estados, principalmente de los municipales y comarcales. En 2002 el Reino de España y la República de Portugal suscribieron el denominado como “Tratado de Valencia”, que facilita la cooperación entre las administraciones locales en las zonas fronterizas y lamina los recelos jurídicos históricamente asentados en cuanto a las relaciones transfronterizas. Con dicho Tratado, los municipios españoles y portugueses ya no precisan de la presencia, consentimiento y autorización de sus respectivos Gobiernos centrales para suscribir acuerdos de cooperación puntuales, siempre que éstos se desarrollen en el ámbito de sus competencias, lo que ha facilitado enorme-

mente el acercamiento transfronterizo. La creación en 2009 de la Euroregión Euroace, que integra a las regiones de Alentejo y Centro de Portugal, y a la Extremadura española, ha supuesto la primera estructura permanente de cooperación transfronteriza y naturaleza tripartita en la frontera hispano portuguesa. En julio de 2020, y en plena pandemia provocada por la Covid-19, el Gobierno de España anunciaba el impulso definitivo de la “Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo España-Portugal”, que por primera vez pretende integrar todos los esfuerzos y volcarse, desde la acción de los dos gobiernos y de las administraciones implicadas, en la transición energética, el cambio de modelo productivo o la lucha contra la despoblación. Desde el año 93, por tanto, podemos establecer el inicio de un nuevo periodo de entendimiento mutuo que llega hasta nuestros días, y en el que a la conciencia de las problemáticas compartidas se ha unido, por fin, la cooperación entre las diferentes administraciones y actores políticos y sociales, alejándonos así de esa secular indiferencia motivada por el desprecio, el olvido y los conflictos territoriales. *As costas voltadas* ya no se dan, y la antigua frontera porosa de los intersticios entre guerras se ha extendido hoy por los cientos de kilómetros de una Raya/*Raia* común.

### 3 Las problemáticas comunes y compartidas.

#### Más allá del entendimiento mutuo

La labor de la Junta de Extremadura, especialmente desde el indicado año de 1993, ha sido encomiable en

cuanto a la cooperación transfronteriza con Portugal se refiere, y hay que reconocerlo. Ello ha sido posible gracias a que nuestra región goza de un régimen de autogobierno político que le permite destinar los esfuerzos, incluidos los normativos, a las problemáticas específicas de su propio territorio, por lo que tomando conciencia de la verdadera especificidad extremeña, como es su realidad fronteriza, la Comunidad Autónoma ha desplegado los esfuerzos antedichos y ha cosechado, en determinados ámbitos, éxitos notables. Ahora bien, podemos seguir identificando al menos tres grandes problemáticas comunes en torno a la cooperación de ambos lados de la Raya y que persisten en la actualidad:

1. La diferencia idiomática. Efectivamente, cada lado de la Raya posee una lengua propia y diferenciada, aunque contenga un ingente número de cognados y desvele, cada una con sus formas, el sustrato de un fondo común. Aun así, el conocimiento del castellano por parte de la población portuguesa, sobre todo de la más joven, está mucho más avanzado que el conocimiento del portugués por parte de los extremeños, quienes siguen refugiándose en la superioridad numérica y en el potencial de su lengua. Y aunque en las zonas de frontera directa lo que se sigue imponiendo es el sesquilingüismo, o expresiones variadas del portuñol, la lengua continúa siendo un pequeño acicate para la desconfianza a nivel administrativo, sobre todo en las relaciones directas en los niveles más altos de los respectivos sistemas políticos. De ahí que

urja aumentar e impulsar el conocimiento del portugués entre la población extremeña, reforzando así la línea seguida en los últimos años por la Universidad de Extremadura, las escuelas y los Institutos de Enseñanza Secundaria de la región.

2. La falta de simetría administrativa. Uno de los principales problemas en las relaciones de cooperación transfronteriza entre España y Portugal, prácticamente monopolizadas por las administraciones respectivas, es la ausencia de categorías jurídico-políticas similares a uno y otro lado de la Raya. En efecto, la organización municipal española no es siquiera parecida a la portuguesa, contando los Municipios con mucha mayor autonomía política y financiera que los Ayuntamientos españoles. Asimismo, el funcionamiento tampoco es similar, puesto que las competencias y las formas de ejercerla difieren. Tendemos a pensar, por ejemplo, que el homólogo exacto de un alcalde español es el presidente de una Cámara Municipal portuguesa, cuando en realidad no tienen las mismas prerrogativas. El desconocimiento por parte de la administración española de la conformación de las Cámaras, Juntas de *Freguesias* o Comunidades Intermunicipales es acusado, lo que ahonda en la necesidad de que el entendimiento mutuo se apoye en estudios rigurosos con perspectiva comparada. Esta obra pretende colmar ese vacío con una comparación entre los diferentes niveles normativos, institucionales y competenciales de Extremadura y Portugal.

3. La ausencia de descentralización política en Portugal. Como hemos dicho en las líneas precedentes, el impulso principal a la cooperación transfronteriza desde la llegada de la democracia lo ha protagonizado la Comunidad Autónoma de Extremadura y no el Estado central, por motivos obvios y evidentes que se refuerzan si se tiene un mínimo de conocimiento sobre los antecedentes y dinámicas históricas en la materia. No es así, sin embargo, en el lado portugués, cuyo Estado sigue siendo el más acusadamente centralista de toda Europa y donde ni siquiera ha habido un mínimo proceso de descentralización política como el que desde hace años se está produciendo en Francia. El fracaso del referéndum sobre la regionalización portuguesa, de noviembre de 1998, parece haber enterrado los esfuerzos de algunos sectores políticos del interior por conseguir niveles de autonomía que les permitan afrontar los retos propios, específicos, de territorios que poco tienen que ver con los dinámicos ejes Lisboa-Oporto.

Estas tres problemáticas comunes se aplican, como decimos, a la propia cooperación transfronteriza y a sus posibilidades de desarrollo y consolidación. Pero existen al menos otras tres problemáticas compartidas que justifican la necesidad de esa cooperación y que se dan tanto en el lado portugués como en el extremeño, de manera destacada, interrelacionada y a corto plazo irreversible. Son, a mi juicio, las siguientes:

1. Abandono del agro y el medio rural. En toda Europa se ha sufrido en las últimas décadas un proceso de retirada de inversiones y esfuerzos productivos en el campo, primando las relaciones comerciales con terceros Estados que nos hacen dependientes de sus baratos productos alimenticios. La firma de tratados de libre comercio y de acuerdos bilaterales de inversión por parte de la Unión Europea, que es la competente en materia agrícola, está ahondando la problemática hasta convertirla en una de las principales preocupaciones de muchos sectores sociales en determinados países. Las protestas de los “chalecos amarillos” en Francia, por ejemplo, no pueden entenderse sin acercarse a la realidad del progresivo abandono del campo francés por parte de las autoridades centrales y de las dinámicas productivas apoyadas por éstas. La Política Agraria Común (PAC) se ha mostrado a todas luces insuficiente no ya para revertir la situación, sino tan siquiera para frenarla. Extremadura, Alentejo y el interior de la Región Centro son tres regiones eminentemente agrícolas y ganaderas, donde un sector primario más dinámico podría favorecer el asentamiento de la población y la creación de núcleos productivos lo suficientemente relevantes como para mantener centros de desarrollo endógeno funcionales a las necesidades del territorio. De aquí que se eche en falta una apuesta más decidida por el modelo de cooperativas y que, como reiteradamente señala el compañero de la Universidad de Extremadura Fernando Pulido, la normativa y la práctica administrativa se hagan también pensando en las características específicas del territorio rural. La modificación de la Ley de Montes, la agilización burocrática o la iniciativa económica pública deberían ser el comienzo de un cambio de paradigma, contando además, como contamos en Extremadura, con referentes ineludibles como el Proyecto Mosaico. Estos cambios deberían contar con una perspectiva transfronteriza, en la que tales soluciones se coordinaran con los agentes portugueses, tanto económicos como políticos y sociales, debido a que ambos lados compartimos las mismas problemáticas.
2. Culturalización de la desigualdad y cultura neoliberal de la ciudad. Actualmente las causas de la emigración y de la despoblación no se deben, en exclusiva, a motivaciones de índole económico o productivo. Las formas de sociabilización que la cultura de masas y consumista en la que vivimos impone, crea unos referentes sociales volcados en el espacio de una ciudad sin descanso, donde en teoría se concentran las posibilidades de desarrollo personal y social. Se ocultan, al mismo tiempo, los condicionamientos urbanos sumamente negativos que imposibilitan en la práctica dicho desarrollo, como la aceleración del tiempo, la mala calidad de vida, los altos precios, la competitividad, las aglomeraciones y las distancias. Extremadura y Portugal deben saber promocionar la calidad de vida de sus pueblos también como una oportunidad

para el desarrollo personal de quienes creen, o deberían creer, que otra forma de vida es posible. Otra forma de vida que, además, permite los mismos medios de formación y enriquecimiento que se dan o podrían dar en las ciudades, ya que la pervivencia de los vínculos sociales primarios lo favorece. Por ello, se deberían rechazar todos los intentos de “culturalización” y “musealización” de la vida rural, algo que tenemos que soportar constantemente en los últimos tiempos con el soniquete de la España vacía, los nuevos pobladores y los neorrurales que ven a Extremadura o al Alentejo como el último refugio espiritual de una visión romántica que es disfuncional para el verdadero desarrollo, endógeno y sostenible, de nuestra tierra.

3. Hiperconcentración. Y, por último, sobresale el gran problema compartido de ambos lados de nuestra histórica frontera. El sistema económico y social actualmente vigente, que combina altas dosis de capitalismo desregulado con políticas neoliberales diseñadas y pilotadas a veces desde las instituciones, constituye un modelo ilógico y deshumanizador que es incompatible con la supervivencia misma de las zonas rurales y de las realidades de vida que se dan en la Raya. La tendencia a la hiperconcentración urbana, ya muy acusada durante ambas dictaduras, no se ha visto frenada por unas democracias que son incapaces de superponer el bien común a los intereses económicos privados. La solución a la despoblación,

el envejecimiento o la falta de trabajo, si quiere ser radical (por ir a la raíz) no puede obviar que ha de pasar, sí o sí, por un cambio profundo del modelo económico actual, que solo favorece el individualismo, la mercantilización de las relaciones sociales y el aumento de la rentabilidad gracias a la hiperconcentración espacial y poblacional. La redistribución de la riqueza, uno de los objetivos que los estados sociales portugués y español consagran en sus constituciones, se queda en mero papel mojado si solo se da en el campo de las cada vez más magras inversiones públicas, ya que la parte principal de la riqueza reside hoy en esas ilógicas dinámicas privadas. La primacía de lo político sobre lo económico, del bien común sobre los intereses particulares, debería llevar a un nuevo modelo de desarrollo y de distribución de recursos, en el que el interior de Portugal y nuestra Extremadura rayana habrían de ser los máximos beneficiados debido a que, hasta el momento, han sido y son los máximos perjudicados.

Como vemos, las dinámicas del sistema económico vigente en España y Portugal dificultan hasta el extremo las posibilidades de recuperación demográfica y económica de aquellas zonas, como Extremadura y el Alentejo, que se sitúan lejos de los centros de producción y de los espacios de hiperconcentración. De ahí que deban explorarse las posibilidades de desarrollo endógeno de la región transfronteriza para aprovechar sus singularidades culturales, sociales y económicas, entre

las que destaca de manera notable su pasado de extractivismo y de cruentos conflictos, pero también de lazos de convivencia porosa y fraternidad sincera. Existen ya experiencias de éxito en materia de cooperación transfronteriza que podrían servir de referente, como la Euroace, la Eurociudad Badajoz-Elvas-Campo Maior, o la programación cultural común que se establece e impulsa constantemente entre Marvão y Valencia de Alcántara. Por parte de la sociedad civil, asimismo, se han creado algunas sinergias sumamente interesantes, como el Festival Internacional de Cine(ma) Periferias, que se centra desde la Raya en el tratamiento que el cine proyecta sobre las zonas ultraperiféricas y olvidadas, como nuestra frontera. Algunas estructuras ya creadas precisan, no obstante, de una mejora cualitativa en su funcionamiento, como el Parque Natural Tajo/Taejo Internacional, el primer parque internacional compartido por dos países, pero que aún no ha conseguido despegar del todo y cuyos órganos de gestión, representación y dirección han de ser clarificados y dotados de mayor capacidad jurídica.

Las problemáticas tanto del Alentejo y Centro como de Extremadura son similares en todos los frentes y ámbitos de actuación, y la puesta en común de estrategias, medios e instituciones se hace cada vez no solamente más conveniente, sino también más necesaria que nunca para el futuro de una eurorregión única en el respeto mutuo de su diversidad transfronteriza. Si ya hemos olvidado el pasado de guerras que ha conformado nuestros Estados, olvidémoslo de verdad y abracemos de una vez por todas al vecino para unirnos, ellos y

nosotros, en la amable conciencia de nuestras pequeñas diferencias. *In varietate concordia* es el lema, al fin y al cabo, de Europa.

#### 4 Una guía práctica necesaria para la cooperación transfronteriza

Los continuos intercambios comerciales, sociales, culturales, políticos e institucionales entre Portugal y Extremadura, que se aprovechan de una frontera porosa y cada vez más abierta, encuentran también numerosos obstáculos y mutuas incomprensiones que se deben, en buena medida, a un desconocimiento de los instrumentos y mecanismos sociopolíticos del otro lado de la frontera. **La pretensión de la presente obra es la de servir de guía práctica, didáctica y sumamente sencilla, para que gobernantes, representantes o miembros de la sociedad civil puedan conocer fácilmente los diferentes niveles administrativos, competenciales y políticos portugueses y españoles, así como el marco jurídico y normativo de la cooperación transfronteriza.** Hemos de tener en cuenta que la asimetría administrativa arriba apuntada es muy intensa en el plano local, precisamente en el que más intercambios transfronterizos se dan. Los municipios portugueses funcionan de acuerdo con un estricto esquema de separación de poderes entre el ejecutivo (la Cámara) y el “legislativo” local (la Asamblea), con entes autónomos sin equivalencia en España como son las *freguesias*. El modelo español de gobierno local tiende, por el contrario, a acercarse más a un esquema parlamentario en el



que el Pleno del Ayuntamiento es el órgano principal del que deriva el ejecutivo y en el que éste se integra.

A tal fin se ha conformado un equipo pluridisciplinar de autores y autoras, procedentes del ámbito académico extremeño y portugués, y con altos conocimientos jurídicos sobre la materia. En el lado español la institución protagonista en esta Guía ha sido la Universidad de Extremadura, pues de ella proceden la práctica totalidad de autores; en el portugués, el Instituto Politécnico de Beja. Una oportunidad más para recordar la necesidad de afianzar la colaboración entre los diferentes entes educativos y académicos a uno y otro lado de la Raya, así como de recalcar la centralidad y relevancia que cobra nuestra Universidad en la vertebración y desarrollo de Extremadura y en las posibilidades de la no menos necesaria apertura y acercamiento al país vecino.

...

La obra comienza con el estudio del profesor Juan Manuel Rodríguez Barrigón sobre el marco jurídico de la cooperación transfronteriza, en el que analiza cuáles son los elementos normativos generales en juego y cuáles los instrumentos de derecho internacional que pueden servirnos para ahondar en las actividades conjuntas entre Extremadura y las regiones portuguesas contiguas. A continuación, quien suscribe, junto a los profesores Marinêz de Oliveira Xavier y José Francisco Xavier dos Santos, del Politécnico de Beja, desplegamos los niveles institucionales y competenciales portugueses desde el conocimiento de los mismos y de cara a

su comparativa con los españoles y extremeños, especialmente los locales, algo que completa el investigador Juan Francisco Barroso Márquez en el siguiente capítulo con la realización de una amplia panorámica sobre la contraparte española. En el estudio de los niveles portugueses también nos ha ayudado la Cámara Municipal de Marvão, que nos ha permitido añadir, en una serie de entrevistas celebradas en la propia Cámara, algunos elementos sumamente prácticos que aclaran y esclarecen el funcionamiento de la administración local portuguesa y que coadyuvan a un mejor entendimiento mutuo. Por su parte, la profesora Lorena Chano Regaña analiza la virtualidad de la Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura, EUROACE, la principal estructura a día de hoy existente para canalizar una relación constante de cooperación. Desde la Dirección General de Acción Exterior de la Junta, Ana Sanabria Celdrán nos aclara el funcionamiento de los programas POC-TEP-Interreg de la Unión Europea para financiar proyectos transfronterizos, elemento clave en el abordaje integral de las problemáticas socioeconómicas a uno y otro lado de la Raya. Acto seguido la obra abre el capítulo de los marcos temáticos de cooperación transfronteriza, en los que se van analizando con grado de detalle, pero sin abandonar la intención práctica, las diferentes posibilidades de cooperación y aprovechamiento mutuo que se dan en los distintos ámbitos susceptibles de acción conjunta. Así, el criminólogo Jordi Ortiz estudia la seguridad pública y los instrumentos jurídicos actuales de cooperación entre las fuerzas de policía portuguesas y españolas; la profesora de Dere-

cho Administrativo Flor Arias, las políticas medioambientales comunes, con especial referencia al Parque Natural Tajo Internacional y la lucha transfronteriza contra los incendios; la fiscalista Julia Díaz Calvarro, las políticas sociales y de atención a la dependencia; las profesoras Elena Manzano Silva y Fátima Pablos, las políticas tributarias, con una muy interesante y útil tabla de equiparación y comparación entre tributos españoles y portugueses; y, por su parte, Silvia Soriano, profesora de Derecho Constitucional y especialista en el ámbito de las políticas de igualdad, analiza éstas desde el marco transfronterizo haciendo hincapié en la ausencia de una regulación integral sobre la materia en Portugal y la necesidad de reforzar los instrumentos, casi inexistentes, de cooperación entre ambos países. Por último, mereciendo una mención aparte, la investigadora Sara Marchena Galán contribuye con un apartado extenso y detallado al análisis de las políticas sanitarias transfronterizas, especialmente relevante en el contexto de la pandemia de Covid-19 que hemos sufrido y que ha afectado también, y en ocasiones de manera singular, a la Raya.

Para finalizar quisiera trasladar mi agradecimiento a Manuel Albertino Nunes Carrilho, superintendente de la Policía de Segurança Pública, y a José Antonio Crespo, jefe de unidad de la Comisaría de la Policía Nacional de Valencia de Alcántara, que nos han ayudado con las cuestiones más prácticas de la organización de las fuerzas de policía portuguesas y de la cooperación en materia de seguridad; a António Garraio, funcionario de la Cámara de Marvão, por su constante diligencia y

buen hacer para todo lo que se precise en nuestra Raya; a Luís Vitorino y Luís Costa, Presidente y Vicepresidente de la Cámara Municipal de Marvão, por la valiosa información proporcionada en varias reuniones que hemos mantenido; y a Juan Cándido Flores Bautista y Manuel Moreno González, activos rayanos ambos y conscientes de serlo que, desde la administración local y la Mancomunidad Sierra de San Pedro, han revisado los elementos centrales de este libro.





673  
C

◀ PORTUGAL

ESPAÑA →

2

## El marco normativo de la cooperación transfronteriza

Por

**Juan Manuel Rodríguez Barrigón**

Profesor de Derecho Internacional Público  
Universidad de Extremadura

jmr@unex.es

### 1 La cooperación transfronteriza es una realidad internacional

En nuestros días, la descripción de la frontera luso-española parece asentada sobre características que enfatizan sus dimensiones, antigüedad y estabilidad, porque es la frontera terrestre más extensa<sup>1</sup>, más antigua<sup>2</sup> y más invariada en la historia por comparación a otras existentes en los Estados de la Unión Europea<sup>3</sup>. Sin embargo, estos caracteres no deben ocultar la existencia de unos espacios adyacentes con perfiles geográficos asimilables, que se manifiestan a través de indicadores económicos, sociales y demográficos que acreditan un cierto equilibrio a ambos lados de la Raya. Bien es cierto que éstos no son particularmente benéficos para las poblaciones de estas áreas, lo que puede atribuirse históricamente al efecto pernicioso de las fronteras sobre el desarrollo económico y social de las zonas próximas a la misma.

La comprensión primaria del que está “al otro lado” de esta línea exterior como una amenaza para la

integridad territorial coloca la frontera como un elemento de separación que se hace notar a lo largo del tiempo; y es difícil superar esta percepción cuando las relaciones de vecindad se fundan sobre la desconfianza que pueda generar la competencia entre los territorios delimitados o la sensación de riesgos sobre la pérdida de identidad nacional.

Por ello, debe tenerse presente en todo caso que estas relaciones de vecindad se estructuran sobre normas, fundamentalmente convencionales (pactadas de mutuo acuerdo), que constituyen una expresión de las relaciones generales que mantienen entre sí los Estados. Pero atendiendo a la cooperación transfronteriza de forma singular, se observa que constituyen una expresión particular de estas relaciones, en las que la presencia de intereses comunes y problemas compartidos especializa la cooperación. Tanto es así que incluso se ha facilitado una cierta descentralización de las técnicas a través de las cuales se desarrolla esta cooperación, que implicaban exclusivamente antes a los órganos del Estado dispuestos para las relaciones exteriores, ha-

1 La línea fronteriza se extiende por un total de 1214 kilómetros a lo largo de la Península ibérica.

2 Frecuentemente se alude a los orígenes remotos de esta frontera con el reconocimiento formal del Reino de Portugal por parte del Rey de Castilla y León en el año 1143 a través del Tratado de Zamora.

3 La actual delimitación del territorio entre España y Portugal se contiene en el *Tratado de límites desde la desembocadura del Miño hasta la unión del río Caya con el Guadiana entre España y Portugal*, de 29 de septiembre de 1864 (Gaceta de Madrid, núm. 159, de 8 junio de 1866) y en el *Convenio con Portugal, firmado en Lisboa el 29 de Junio de 1926, para la delimitación de la frontera hispano-portuguesa desde la confluencia del río Cuncos con el Guadiana hasta la desembocadura de éste en el mar* (Gazeta de Madrid, núm. 180, de 29 de junio de 1927). Más recientemente se ha producido un acuerdo de delimitación de espacios entre España y Portugal, que proyecta sus efectos sobre los espacios marítimos y la concreción de los mismos. Se trata del *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa por el que se establece la línea de cierre de las desembocaduras de los ríos Miño y Guadiana y se delimitan los tramos internacionales de ambos ríos*, hecho en Vila Real el 30 de mayo de 2017 (B.O.E. núm. 189, de 6 de agosto de 2018).

ciendo partícipes a estructuras organizativas con mayor proximidad a la frontera: las entidades y autoridades territoriales subestatales, incluidas las municipales.

Éstas constituyen en nuestros días uno de los campos más relevantes para comprender la cooperación transfronteriza y el extraordinario desarrollo que ha tenido en Europa. Precisamente en el Viejo Continente se han constatado los problemas agravados que genera la existencia de espacios que tienden a limitar sus potencialidades como consecuencia de las barreras que constituyen las fronteras, tanto por el despoblamiento relativo que padecen, el limitado atractivo para el desarrollo de actividades económicas, las carencias de infraestructuras de comunicaciones, etc. No están ausentes de estas circunstancias consideraciones relativas a la seguridad de los Estados, lo que propició que en las primeras etapas de la construcción de la Europa de postguerra mundial se suscitara la necesidad de superar los efectos negativos de estas fronteras.

La oportunidad de dar un tratamiento diferente a los problemas particulares de las poblaciones que habitan en áreas próximas a las fronteras se hace notar tempranamente con la reconstrucción de la Europa de postguerra. La asunción de ciertas iniciativas desde los ámbitos regional o local pronto tropezará con el obstáculo que supone la ausencia de competencias para realizar de forma efectiva ciertas formas de cooperación, si bien ello no impidió promover un asociacionismo que operó un impulso político tales pretensiones. Materias de tan importante impacto sobre estas poblaciones

como la diferencia entre las estructuras administrativas y estatales con capacidad para la toma de decisiones a ambos lados de las fronteras, los servicios públicos vinculados a la actividad laboral, la educación, las infraestructuras, los servicios sociales y sanitarios o el medio ambiente constituían asuntos de gran importancia para dar satisfacción a los intereses de estas zonas de frontera, pero quedaban sometidas normalmente a los poderes centrales de los Estados.

Esta situación viene constatándose desde el decenio de los 60, cuando se inician los primeros intentos de desarrollar una cooperación transfronteriza organizada en las regiones fronterizas de los Estados escandinavos, a lo largo de las fronteras de Alemania y los Países Bajos o de Francia, Alemania y Suiza<sup>4</sup>. Es significativo que, junto a la resolución de problemas compartidos, en estos espacios de la frontera se detecta la conveniencia de dotarse de unas estructuras organizativas que promuevan y encaucen la cooperación.

La proliferación de espacios para la cooperación entre entidades y autoridades de ámbito regional y local no es más que la consecuencia de la fuerte fragmentación que en ocasiones producen las fronteras sobre los territorios, que pierden buena parte de su sentido en nuevos contextos de cooperación e integración. No debe sorprender por ello que se haya difundido la cooperación transfronteriza bajo el impulso del Consejo de Europa y de la Unión Europea mediante diferentes fórmulas que se muestran acordes a las realidades de las áreas fronterizas y las particularidades de la organización territo-

<sup>4</sup> Por su valor histórico de primeros ensayos de generación de estructuras de cooperación transfronteriza, pueden evocarse la formación de las mismas a través de técnicas propias del Derecho Privado como del Derecho Público. Baste señalar algunas de sus primeras manifestaciones, como EUROREGIO, constituida en 1958 en la frontera de Alemania y los Países Bajos; en esta misma frontera se constituyeron durante los años 70 otras Euroregiones como Rhein-Waal, Rijn-Waal o Rhein-Maas-Nord. También se generaron comunidades de trabajo en los siguientes años, como ARGE-ALP con participación regional de Alemania, Italia, Austria y Suiza (1972), ALPE-ADRIA que aglutina hoy entidades de Italia, Alemania, Hungría, Croacia y Eslovenia (constituida en 1978), y por su interés para España, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos fue constituida en 1985 por las entidades regionales españolas y francesas separadas por esta cordillera.

rial de los Estados. Y es comprensible así que, vistas las consecuencias que ello tiene, se haya buscado una trascendencia más allá de la condición de miembro de estas Organizaciones, lo que ha extendido la cooperación más allá de los límites del sistema comunitario<sup>5</sup> y se ha difundido por ámbitos próximos sobre la base de las relaciones de vecindad<sup>6</sup>. Incluso pueden señalarse que la relevancia de la cooperación transfronteriza entre entidades subestatales no queda limitada a Europa, pudiéndose encontrar ya algunas manifestaciones relevantes a lo largo del Continente americano, ya sean unidas a procesos de integración o cooperación subregional o independientes de ellos. Incluso en África han proliferado también algunas fórmulas de cooperación transfronteriza destinados fundamentalmente a resolver problemas de seguridad en los espacios fronterizos o consolidar procesos de paz.

En estas condiciones, es inevitable apreciar que el marco de la cooperación transfronteriza resulta complejo por la confluencia de elementos de definición propiamente estatal con la sumisión de estas formas de cooperación a normas internacionales en las que participan los Estados y sobre las que la labor de promoción del Consejo de Europa se hace notar de forma notoria en el campo jurídico. Y ello queda contornado con la labor fundamental que presenta el impulso de la Unión Europea para encauzar el desarrollo regional y el sobresaliente apoyo económico que presta a través de sus programas y que, frecuentemente, aparecen como una auténtica motivación para la cooperación entre las autoridades subestatales.

## 2 La cooperación transfronteriza se fundamenta sobre normas internacionales

La cooperación transfronteriza entre España y Portugal ha sido contemplada en tratados internacionales de orígenes relativamente recientes. Su identificación resulta importante para comprobar no sólo la regulación que se dispone para la misma y sus efectos sobre las entidades regionales y locales de ambos Estados, sino también cómo se adecuan estos instrumentos a las características organizativas de cada una de las Partes.

Debe evocarse como punto de partida el **Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, hecho en Madrid el día 22 de noviembre de 1977**<sup>7</sup>, que se fragua sobre el “propósito de fortalecer los vínculos de amistad y solidaridad que existen entre ambos países, basados en sentimientos e intereses comunes y en su propia identidad europea”. En él se especifica ya la voluntad de coordinación para alcanzar un mayor desarrollo económico y social en las zonas fronterizas, así como facilitar los tránsitos fronterizos y el auxilio mutuo en situaciones de siniestros en estas regiones fronterizas. Interesa destacar que este acuerdo se produce en un momento histórico en el que ambos Estados transitaban hacia regímenes democráticos y habían expresado su voluntad de incorporarse al Consejo de Europa.

Es importante subrayar que ha sido esta Organización Internacional, diferente de las originarias Comunidades Europeas, la que ha sentado las bases generales para la cooperación transfronteriza en el

<sup>5</sup> Con una intención claramente orientada a generar las condiciones para que se produzca una futura adhesión a la Unión Europea, se ha recurrido a diferentes instrumentos financieros por parte de la Comisión Europea en los que se establecen las bases para una cooperación transfronteriza entre Estados miembros y Estados. Esta ha sido la finalidad de Programas tan conocidos como el PHARE, PHARE CBC (junto a los destinados a adaptar las estructuras como ISPA o SAPARD). También han servido a estos fines el Programa CARDS, que ha proporcionado asistencia a los Estados del Sudeste de Europa con vistas a facilitar su participación en procesos de estabilización y asociación con la UE, y en el que se ha visto reflejado también el estímulo a la cooperación transfronteriza. En la actualidad, estos programas han sido substituidos por el Instrumento de Ayuda a la Preadhesión (IAP), en los que también se abordan estos aspectos de cooperación.

<sup>6</sup> Aunque con unas características diferentes, desde la Unión Europea también se ha propiciado la cooperación entre entidades, autoridades y otros actores de los Estados miembros con las de Estados terceros en el marco de la Política Europea de Vecindad, destinados a que se promueva el desarrollo económico y social en las regiones situadas ambos

continente europeo. A estos efectos, interesa tener presente que es una organización fundada sobre los Derechos Humanos y la Democracia, y sobre ello ha concluido en su seno un amplio número de Convenios y Protocolos que son auténticos instrumentos jurídicos internacionales abiertos a todos los miembros de la Organización (47 Estados europeos en la actualidad). Entre éstos algunos tienen una relevancia sobresaliente por abordar materias relacionadas con los poderes locales y regionales.

Precisamente en el marco de esta Organización, aparece una norma fundamental para entender la cooperación transfronteriza en Europa. Se trata del **Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 (Convenio de Madrid)**<sup>8</sup>. En ella los Estados asumen el compromiso de “facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales” propias con las de otros Estados Parte. De lo recogido en el citado Convenio se extrae que la cooperación transfronteriza:

- 1º Se produce en el ámbito regional o local, es decir, no tiene carácter interestatal. No se produce entre Estados sino entre entidades locales y regionales, fronteras y colindantes entre sí.
- 2º Requiere la suscripción de un acuerdo o convenio bilateral o multilateral ratificado por los Estados implicados y que especifique las disposiciones del Convenio de Madrid.

Pero debe advertirse que, en todo caso, la cooperación se desarrollará dentro del necesario respeto a las competencias que se atribuyen a estas entidades en los ordenamientos internos, de tal modo que en ningún caso puede entenderse que este Convenio opere una reconfiguración de los modelos organizativos que cada Estado haya adoptado. Esta prevención de los Estados por no alterar la naturaleza y el alcance de las competencias de las entidades subestatales resulta respetuosa con el principio de autoorganización; pero también hace pervivir algunas de las dificultades con las que se encuentra la cooperación en estos niveles descentralizados como es la asimetría de competencias entre las entidades que han de cooperar.

Hay que subrayar que esta Convención no contiene las disposiciones necesarias para hacer operativa esta cooperación, lo que difiere a acuerdos ulteriores el establecimiento de instrumentos para hacerla efectiva. Así, la entrada en vigor del Convenio para los Estados ibéricos no constituyó por sí misma la remoción de los obstáculos legales para avanzar en la construcción de esta cooperación<sup>9</sup>. Entre otras causas, España había formulado una declaración al momento de la ratificación en virtud de la cual se supeditaba la aplicación efectiva de este Convenio de Madrid a la celebración de Acuerdos internacionales con los Estados vecinos. En ausencia de tales Acuerdos, podrían celebrarse convenios entre las entidades territoriales fronterizas pero siempre que previamente existiera la conformidad de los gobiernos de los Estados implicados.

lados del Mediterráneo. Entre otras acciones, puede resaltarse el ENI CBC Mediterranean Sea Basin Programme, que se mantiene desde 2007.

7 Instrumento de Ratificación de España en B.O.E. núm. 128, de 30 de mayo de 1978.

8 Instrumento de Ratificación de España en B.O.E. núm. 248, de 16 de octubre de 1990. Portugal ratificó este Convenio el 10 de enero de 1989. Hay que señalar con posterioridad se han celebrado los Protocolos nº 1 y nº 2 al Convenio-Marco, que introducen algunos avances en la configuración jurídica de la cooperación entre autoridades y entidades territoriales de los Estados del Consejo de Europa. Ninguno de ellos ha sido firmado ni ratificado por España, al entender que los posibles beneficios de estos Protocolos ya se encuentran recogidos en los tratados bilaterales que sobre la materia se han celebrado con Francia y con Portugal. El Estado luso, por su parte, ha firmado ambos protocolos pero no ha procedido hasta el momento a su ratificación.

9 El Convenio entró en vigor para Portugal el 11 de abril de 1989 y para España se produjo el 25 de noviembre de 1990.



Ciertamente, esto no es más que una manifestación de los recelos que en este momento suscitaba para numerosos Estados la posibilidad de que entidades de naturaleza no estatal estuvieran desplegando una acción exterior con otras entidades territoriales; las razones deben ser comprendidas por los temores a que la unidad de la política exterior pudiera verse desconcentrada o que pudieran contravenirse los intereses generales, cuya defensa se encomienda a los gobiernos nacionales.

Aun así, se hace perceptible que a partir de este Convenio Marco se introduce un impulso generador de acciones destinadas a plasmar la cooperación entre entidades territoriales de España y Portugal. Centrándonos en el caso de Extremadura, las primeras manifestaciones de concertación entre autoridades regionales la podemos encontrar en la primera mitad del decenio de los 90, con el Protocolo de Cooperación con la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo<sup>10</sup> y el Protocolo de Cooperación con la Comisión de Coordinación de la Región Centro<sup>11</sup>, suscritos por la Junta de Extremadura y las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región de Alentejo y Región Centro respectivamente. Estos Protocolos, caracterizados como acuerdos no normativos, posibilitaron la generación de algunas estructuras para dar soporte a las relaciones transfronterizas entre las entidades subestatales a ambos lados de la Raya. Entre las realizaciones más sobresalientes hay que destacar que ha posibilitado promover la cooperación con la financiación procedente de los Programas Interreg, como se verá más adelante.

También es relevante apreciar la importancia que ha tenido el soporte que se ha otorgado a la cooperación transfronteriza a través de los **Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas**, herramienta de gran relevancia por las funciones de promoción de esta cooperación y por el soporte técnico que aportan a los diferentes actores que participan en ella. En el área frontera Extremadura, Alentejo y Región Centro se han desplegado tres Gabinetes, ubicándose en Mérida, Évora y Coimbra, siendo dependientes de las respectivas administraciones regionales a las que se adscriben. Se trata de un proyecto que fue aprobado por el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POC-TEP), y su financiación está participada por la Unión Europea a través del Programa FEDER, lo que permite mantener unas estructuras de gestión propias pero coordinadas entre sí para la consecución de los objetivos a los que sirven<sup>12</sup>. Aunque en la actualidad se incardinan en la estructura de la Eurorregión EUROACE, sus orígenes se remontan a las primeras etapas de cooperación transfronteriza entre las tres regiones hispanolusas en la década de los noventa, y se consolidan como estructuras de promoción de gran importancia para la cooperación a diferentes niveles.

Debe tenerse presente que estos primeros estadios de la cooperación transfronteriza encontraban ciertas limitaciones que se deducían de la inexistencia de un marco jurídico suficientemente completo para su desarrollo. Si bien ello no fue obstáculo para sentar las bases a través de acuerdos carentes de efectos normativos en sentido estricto, cualquier profundización precisaría de

<sup>10</sup> Celebrado en Puente de Ajuda, el 17 de enero de 1992.

<sup>11</sup> Celebrado en Alcántara, el 27 de mayo de 1994.

<sup>12</sup> Pueden destacarse, entre sus funciones principales, las de estimular todo tipo de relaciones y proyectos de cooperación entre Extremadura y Portugal, poniendo en contacto y asesorando a los actores de uno y otro lado de la frontera; coordinar, asesorar y prestar apoyo técnico a las Comisiones Sectoriales de la EUROACE; organizar directamente o prestar apoyo técnico y financiero para la realización de jornadas y seminarios sobre temas específicos, cursos de portugués, encuentros de empresarios, exposiciones artísticas y, en general, cualquier proyecto de interés para el cumplimiento de sus fines; promover y apoyar de manera especial la celebración de intercambios entre escolares portugueses y españoles, fomentando desde la primera infancia la convivencia entre los jóvenes como pieza fundamental para favorecer el conocimiento, entendimiento y respeto mutuo; editar y difundir publicaciones sobre temas que afecten a las relaciones entre Extremadura y Portugal y, finalmente, ejercer el Secretariado Técnico de la Eurorregión.

un marco convencional general para las relaciones entre las entidades y autoridades de carácter regional o local existentes a ambos lados de la frontera.

Por ello, para completar el régimen del Convenio Marco del Consejo de Europa, en octubre de **2002 España y Portugal firman un Tratado** para facilitar la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales de ambos Estados próximas a la frontera<sup>13</sup>. El conocido como **Tratado de Valencia** completa la práctica convencional española en materia de cooperación transfronteriza con los Estados vecinos de la Unión Europea<sup>14</sup>, y finaliza con la condicionalidad impuesta por España de que la cooperación transfronteriza que pudieran desarrollar las entidades subestatales quedarán sometidas a un acuerdo con el Estado con el que se pretendiera desarrollar la misma.

Ha de destacarse la importancia de este Tratado porque dispone un régimen jurídico suficiente para completar la cooperación transfronteriza territorial que venía desarrollándose bajo impulso de diferentes instrumentos de origen comunitario. No es vano recordar, a estos efectos, que en su Preámbulo se manifiesta la oportunidad de concluir este acuerdo para completar los componentes jurídicos necesarios a la creciente cooperación entre entidades territoriales que se ha intensificado como consecuencia del “proceso de construcción europea, la iniciativa comunitaria Interreg y los Convenios del Consejo de Europa”. De este modo, se establece una regulación que arroja una claridad mayor sobre los componentes jurídicos presentes en la cooperación que se desarrolla a través de diferentes instru-

mentos, haciendo posible el tránsito desde modelos basados en la concertación y en compromisos carentes de valor jurídico a otros que pueden configurar una institucionalidad mayor y un conjunto de derechos y obligaciones que pueden ser precisados.

Pero en todo caso debe tenerse presente la fuerte asociación, lógica por otra parte, que se produce entre el Tratado de Valencia y el Programa Interreg España-Portugal. Esto se hace patente al observar el ámbito de aplicación del Tratado, que combina diferentes niveles de organización político-administrativa de cada Estado con el modelo de caracterización territorial sobre el que se fundamenta Interreg. Así se disponen la aplicación a las estructuras regionales adyacentes a la frontera en ambos Estados (Comunidades Autónomas españolas y las Comisiones de Coordinación de las Regiones portuguesas) junto a organizaciones de ámbito local de diferentes niveles territoriales, que presentan notables diferencias en ambos Estados (las provincias, los municipios de estas provincias, comarcas y otras agrupaciones de municipios, Áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios para el caso español; junto a las asociaciones de municipios y otras estructuras que agrupen municipios de las NUTS III, así como a los municipios de estos NUTS III)<sup>15</sup>.

Es importante tener presente que, para dotar de continuidad a las labores de cooperación, se ha previsto la creación de una **Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación transfronteriza**, contemplada en el artículo 8 del Tratado de Valencia y que debe reunirse al menos dos veces al año. Las funciones que se atri-

13 Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002 (B.O.E. núm. 219, de 12 de septiembre de 2003).

14 El primero de ellos fue el Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (B.O.E. núm. 59, de 10 de marzo de 1997). Hay que hacer notar que la cooperación que pueda desarrollarse en el campo de Gibraltar presenta unas características muy diferentes, no sólo como consecuencia de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, sino fundamentalmente porque en esa área está latente una reclamación territorial por parte de España frente a Gran Bretaña.

15 Precisamente para dar cobertura a los instrumentos de cooperación anteriores a este Tratado y no interrumpir la financiación que venía aportándose desde el Programa Interreg, se dispuso un régimen transitorio en el art. 13 del Tratado.

buyen a la misma están relacionadas con el intercambio de informaciones sobre las iniciativas que se tomen sobre este campo, el análisis de esta forma de cooperación y, en su caso, proponer las medidas de desarrollo del Tratado que se estimen convenientes. Sin embargo, debe subrayarse que se trata de una Comisión de carácter intergubernamental, esto es, su convocatoria y composición comprende a los representantes de los gobiernos de España y Portugal. Aun así, en cada una de las delegaciones se integrarán representantes de las instancias y entidades territoriales u organismos interesados cuando en el seno de esta Comisión se aborden temas de cooperación transfronteriza que les afecten. Igualmente, en los Comités sectoriales que puedan crearse bajo la dependencia de la Comisión se podrán integrar también representantes de aquellas instancias, entidades u organismos si son invitados por el Presidente de la respectiva delegación, especialmente si se trata de expertos en las cuestiones que serán abordadas. No cabe duda de que el celo de los Estados por mantener sus atribuciones en la acción exterior ha propiciado el dominante carácter intergubernamental de esta Comisión. Aun así, dadas las características y funciones de la misma, podría considerarse que la participación de entidades territoriales subestatales podría haber tenido una importancia mayor, siquiera en cuestiones que afectan más directamente a sus ámbitos de cooperación.

En este sentido, es importante subrayar que el propio Tratado de Valencia pone límites a los Convenios que puedan celebrar estas entidades para evitar que puedan afectar a las competencias normativas y de se-

guridad pública, o a las potestades de control de instancias y entidades territoriales o a las potestades sancionadoras de éstas. Igualmente, tampoco podrán suponer una alteración del estatuto jurídico de las entidades participantes en dichos Convenios ni se permite que éstos puedan extender su eficacia a entidades o instancias que no han participado en el mismo (art. 5.3 del Tratado). Junto a estas restricciones sobre el alcance de lo acordado, los Estados han dispuesto mecanismos de control en sus sistemas internos destinados a garantizar la adecuación de tales acuerdos a la legalidad antes de que los mismos empiecen a desplegar sus efectos.

Tanto España como Portugal han dispuesto en sus sistemas jurídicos normas destinadas **a garantizar la legalidad de los convenios transfronterizos celebrados por las entidades regionales y locales, con procedimientos que disponen el control previo de legalidad de los mismos y su adecuación a las normas internas e internacionales que se aplican (antes de nada, obligación de comunicación previa a los respectivos gobiernos nacionales por parte de las entidades interesadas)**. Así, en España, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (B.O.E. núm. 207, de 29 de agosto de 1997) y, en Portugal, el *Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho, que estabelece o regime jurídico aplicável à celebração de protocolos de cooperação transfronteiriça, bem como o respectivo procedimento*

*de controlo prévio* (Diário da República n.º 135/2009, Série I de 2009-07-15).

En cualquier caso, como se abordará más adelante, el Convenio entre entidades y autoridades de ambos lados de la frontera es la figura clave para entender la forma de plasmar acuerdos sobre esta cooperación. La flexibilidad de contenidos de que puede dotarse es fundamental para comprender cómo a través de los mismos se perfila la cooperación y se plasman estructuras estabilizadas para desarrollarla. Centrándonos en el área de cooperación transfronteriza en Extremadura, se observa que la consolidación de las relaciones mantenidas por las entidades regionales y otras autoridades locales ha facilitado una estabilización más amplia y completa a través de este instrumento. Tal vez pueda entenderse a este respecto que, sin minusvalorar otro tipo de realizaciones, la formación de una Comunidad de Trabajo en la **Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE)** constituye un claro ejemplo de normalización de las relaciones transfronterizas a través de una fórmula que resulta coherente con las normas dispuestas bilateralmente entre España y Portugal y acorde con los objetivos generales de éstas en el marco de la integración europea.

### 3 La cooperación transfronteriza se redimensiona en el marco de la integración europea

No cabe duda de que el desarrollo de la cooperación transfronteriza en Europa no puede ser entendida sin

su inserción dentro del proceso de integración que está conociendo el continente. Aunque hay manifestaciones de esta cooperación que se remontan a etapas relativamente remotas, lo cierto es que la difusión generalizada de la cooperación entre autoridades regionales y locales ha proliferado con la inserción en el sistema de las Comunidades Europeas (hoy Unión) de políticas de cohesión territorial, que están destinadas a reducir las diferencias entre las diferentes regiones de los Estados miembros.

La confluencia de actuaciones del Consejo de Europa y de la Unión Europea debe considerarse como el soporte fundamental para comprender la generalización de estas formas de cooperación entre entidades y autoridades regionales y locales dentro del Continente. Si el impulso de cimentación de unas bases normativas generales para la cooperación transfronteriza se debe al Consejo de Europa, no cabe duda de que sin el concurso del apoyo político y financiero de las Instituciones de la Unión Europea no habría proliferado de manera tan intensa la estructuración de esta cooperación a lo largo de todas las fronteras, especialmente a partir del decenio de los 90.

La apertura de los mercados nacionales y la supresión de los controles en las fronteras han constituido un avance fundamental en la construcción de una Europa integrada. Pero no es menos importante que ésta se ha soportado también sobre la promoción de la cohesión económica, social y territorial, lo que resulta de gran importancia para aquellas regiones que tienen un desarrollo comparativamente menor. Y es en este as-

pecto donde la vinculación de las políticas de la Unión con el desarrollo de técnicas avanzadas de cooperación transfronteriza entre autoridades y entidades subestatales cobra una importancia extraordinaria.

La expresión más identificable es la conocida **Iniciativa Interreg**, que nace en 1989 y empieza a aplicarse en 1990, y que aparece como la base normativa y financiera que consolida con gran éxito la cohesión europea. Si originariamente ésta se construyó con el objetivo principal de intensificar la cooperación transfronteriza y transnacional tanto en las fronteras interiores como exteriores de la Comunidad Europea, ha evolucionado hasta insertarse en los fondos estructurales europeos, lo que acrecentó la importancia de estas actuaciones dentro de los presupuestos. De este modo, encontramos que hoy su soporte principal está en las contribuciones que se realizan a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional<sup>16</sup>, teniendo en cuenta que el desarrollo de estas formas de cooperación ha de contar con las aportaciones de los Estados miembros. En la actualidad el Interreg V es el programa que está culminando su ejecución en el marco de la Cooperación Territorial Europea 2014-2020, en el que se han introducido importantes modificaciones para concentrar los esfuerzos en el área de la investigación, el desarrollo tecnológico e innovación, la competitividad de las PYMES, la economía hipocarbónica, así como el medioambiente y la eficiencia en el uso de los recursos.

Pero más allá de las posibilidades de obtener y orientar recursos para la realización de acciones de cooperación transfronteriza, interesa destacar aquí que

el propio Programa Interreg ha puesto de relieve las posibilidades amplias que se abren con él, pero también las dificultades que lleva consigo la cooperación transfronteriza entre los diferentes niveles de organización territorial presentes en los Estados miembros. Su papel impulsor de esta cooperación no oculta la diversidad de normas nacionales, prácticas administrativas y tradiciones asentadas que obstaculizan la efectividad de las mismas y limitan las posibilidades que se despliegan para alcanzar la cohesión perseguida. A este respecto se observa que la integración no comprende niveles avanzados que permitan el establecimiento de estructuras de gestión conjuntas más completas que faciliten unos resultados más acordes con los ambiciosos objetivos que se proponen. Por ello, debe entenderse que la integración europea no ha alcanzado aún una solución general de los problemas que lleva asociada la puesta en marcha de la cooperación transfronteriza.

No obstante, como más adelante se apreciará, existen determinados instrumentos que persiguen superar estas dificultades perfilando estructuras estables de cooperación a las que se puede atribuir funciones amplias en relación con la gestión y ejecución de proyectos de cooperación transfronteriza. Y es importante apreciar que en ellas pueden participar entidades y autoridades de diferentes niveles territoriales y competenciales, lo que obvia algunas de las dificultades deducidas de las asimetrías que frecuentemente se detectan en los modelos de organización entre Estados separados por la frontera. Se trata de la **Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE)** y de las **Agru-**

<sup>16</sup> Reglamento (UE) n° 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006 (D.O.U.E. núm. 347, de 20/12/2013).

**paciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT),** que se abordarán más adelante.

Aun así, la realidad experimental demuestra que la expresión “supresión de las fronteras” no deja de ser un incompleto ejercicio didáctico de la construcción europea. Las fronteras siguen separando a los Estados, más allá de la delimitación territorial que representan. La penosidad con que se ha vivido la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 se percibe acrecentada por el diferente impacto sufrido en los Estados europeos y las respuestas frente a las mismas desde la individualidad nacional. Sirva de ejemplo la limitada respuesta transfronteriza que se ha desplegado en algunos marcos territoriales, donde las medidas se han fundado esencialmente sobre prohibiciones de tránsito a través de las fronteras, si bien no han faltado ejemplos de buenas prácticas de cooperación transfronteriza en algunos Estados europeos<sup>17</sup>. Pero más allá de la expresión de solidaridad que ello representa, continúan latentes algunos problemas asociados a estas situaciones críticas que ponen de manifiesto la necesidad de concebir nuevos modelos de cooperación transfronteriza que coordinen las competencias de los Estados con las de las autoridades regionales y locales, y que representen pasos más completos en la integración europea.

#### **4 La cooperación luso-española se estructura sobre normas jurídicas y marcos institucionales**

La cooperación transfronteriza tiene entre sus principales características la nota de complejidad, porque

pretende imbricar en ella a diferentes niveles de organización político-administrativa (nacional, regional o local) para aproximarse a problemas comunes que suelen presentar una notable diversidad (infraestructuras, equipamientos, cultura, medioambiente, recursos naturales...). Estos se desprenden de su contigüidad geográfica y son ellos los que la impulsan, pero deben partir en todo caso del sometimiento de los territorios, las autoridades y los instrumentos sobre los que se desarrolla a ordenamientos jurídicos nacionales diferentes, cuyas disparidades han de ser comprendidas para no constituir un obstáculo insalvable para dotar de efectividad a la cooperación.

Frecuentemente, las empresas y otros agentes económicos, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores privados han superado ampliamente a las entidades públicas en el desarrollo de esquemas de cooperación, amparados normalmente por normas supranacionales que las permiten o facilitan. Sin embargo, las dificultades son elevadas para las comunidades o autoridades territoriales subestatales. Superar las dificultades que para ellas presenta la realización de esta cooperación requiere instrumentos peculiares que, en gran medida, han sido soportados sobre normas propiamente internacionales y, más recientemente, normas de la Unión Europea.

La experiencia tenida en Europa sobre este aspecto es de una gran riqueza y variedad, perfilándose esquemas de cooperación acordes con los objetivos previstos, la amplitud de los territorios en que se desarrolla la cooperación y el número de Estados y enti-

<sup>17</sup> Como pone de relieve la reciente COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, *Directrices sobre la ayuda de emergencia de la UE en la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria relacionada con la crisis de la COVID-19* (2020/C 111 I/01).

dades que participan en ella. Más limitada y, sobre todo, más reciente, la práctica española también pone de relieve el recurso a diferentes instrumentos a través de los cuales desarrollar la cooperación con los Estados de la Unión fronterizos. Para el caso de Extremadura y las regiones vecinas de Alentejo y Centro, es de interés subrayar que la intensidad tangible de las relaciones transfronterizas no se ha visto acompañada de una “institucionalización” elevada por comparación a otras regiones que se extienden a lo largo de la frontera luso-española, de modo que desde los orígenes de esta cooperación ha estado presente una cierta informalidad. Bien es cierto que más recientemente se comprueba la creciente utilización de medios que dotan de una estabilidad mayor a esta cooperación y somete la misma a reglas claras que permiten la asunción de obligaciones de forma más precisa. Por esta razón, la identificación y conocimiento de los diferentes instrumentos para plasmar esta cooperación resulta de una importancia mayor.

En todo caso, debe tomarse en la actualidad como punto de partida el soporte jurídico que aporta el Tratado de Valencia, al que se ha adaptado la práctica seguida en las relaciones hispano-lusas, pero sin que ello haya desvirtuado las realizaciones alcanzadas con anterioridad. Esto se hace perceptible especialmente en la diferenciación entre organismos de cooperación transfronteriza dotados de personalidad jurídica y organismos sin personalidad jurídica (cooperación transfronteriza clásica derivada del Convenio-Marco del Consejo de Europa).

a) Los *organismos sin personalidad jurídica* están catalogados como **Comunidades de Trabajo** y como **Grupos de Trabajo**, en cuya participación se observa la complejidad de entidades territoriales presentes en las actividades de cooperación y las diferencias entre los modelos de organización a ambos lados de la frontera (art. 10 del Tratado de Valencia). Hay que hacer notar que estos organismos carentes de personalidad jurídica ya operaban en la práctica española antes de la entrada en vigor del Tratado de Valencia, pero la regulación introducida ha obligado a hacer adaptaciones en las mismas y, sobre todo, ha promovido la creación de Comunidades de Trabajo que ya se extienden a lo largo de toda la raya, y cuyo paradigma es la EUROACE.

Las *Comunidades de Trabajo* podrán integrar niveles territoriales que presentan cierta asimilación entre sí, de modo que hay que advertir que están concebidas para la participación en las mismas de entidades regionales que cooperan entre sí y diferentes estructuras de orden local o municipal para encauzar a través de ellas su cooperación. Consecuentemente, podrán formarlas:

1. Una Comisión de Coordinación Regional (actualmente, Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional) y una Comunidad Autónoma Española. Así, la Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura (**EUROACE**), que será analizada más adelante.
2. En una combinatoria compleja detallada por el art. 10.2 del Tratado de Valencia, podrán componer

estas Comunidades: Por la parte portuguesa: una o varias Asociaciones o Estructuras que integren a municipios portugueses; o uno o varios municipios portugueses aisladamente. Por la parte española, podrán participar en ellas una o varias provincias, comarcas, mancomunidades municipales, o áreas metropolitanas, así como uno o varios municipios.

Los *Grupos de Trabajo* son organismos en los que la participación está restringida al ámbito municipal estrictamente, de modo que en la misma podrán incorporarse uno o más municipios portugueses junto a uno o más municipios españoles.

En ambos casos, y en los diferentes niveles de cooperación, las funciones de estos organismos sin personalidad jurídica se extienden al estudio, la formulación de propuestas, la preparación de estudios, planes, programas y proyectos, así como promover las relaciones entre los diferentes actores que contribuyen al desarrollo en los territorios fronterizos. Como se apuntó con anterioridad, estamos ante unas funciones que no requieren el ejercicio de competencias específicas para el desarrollo de la cooperación, más allá de la voluntad de llevarla a efecto; por esta razón precisamente se han podido formar antes de la celebración del Tratado de Valencia. Pero entre estas funciones hay que especificar el sentido de una de ellas, la de ejecutar las tareas atribuidas a este tipo de estructuras entre las entidades regionales españolas y portuguesas en el programa Interreg III A o en aquellos instrumen-

tos que lo sustituyan. Ello garantiza la continuidad de la labor desempeñada desde antes de su regulación convencional, pero ello debe ser entendido ya dentro de unas reglas homogéneas que rigen su organización y funcionamiento (art. 10.6 Tratado de Valencia).

b) Los *organismos con personalidad jurídica* presentan una complejidad mayor (art. 11 Tratado de Valencia). Para entenderlo debe partirse de los motivos que llevan a su constitución, que se orientan a la finalidad de realizar obras públicas, gestionar de forma común equipamientos o servicios públicos o desarrollar las acciones necesarias para beneficiarse del Programa España-Portugal de la iniciativa Interreg III A (o instrumentos que puedan sustituirlos). Dado el alcance que puede llegar a tener el funcionamiento de estas entidades, la regulación dispuesta en el Tratado de Valencia impone unas condiciones particulares que afectan, como punto de partida, a la legislación que ha de aplicarse a su creación, tomando para ello modelos del ordenamiento portugués (*Associações de Direito Público; Empresas Intermunicipais*) o del ordenamiento español (Consortios). Aunque ello no incide sobre la sujeción de los participantes en la formación de estos organismos transfronterizos a sus ordenamientos nacionales respectivos, sí determina el régimen jurídico de la contratación por parte de estas nuevas entidades, sometiéndolas al del Estado en el que se constituya<sup>18</sup>, y predetermina la sujeción a los órganos jurisdiccionales del Estado en que se creen conforme a su Derecho interno.

<sup>18</sup> En consecuencia, se aplicará la legislación portuguesa que corresponda por su naturaleza a las “Associações de Direito Público” o a las “Empresas Intermunicipais”. Para el supuesto de constitución de un “Consortio”, será de aplicación la legislación española sobre contratos de las Administraciones Públicas.



Aunque las remisiones a los ordenamientos internos resultan inexcusables para estas formas de cooperación que se desarrolla a través de organismos con personalidad jurídica, la existencia del mismo no desconoce su carácter transnacional. Ello se aprecia en la tolerancia de asimetrías en la composición de sus órganos sociales, que lógicamente será el reflejo de las aportaciones financieras o la participación en el capital que haga cada una de las entidades participantes; pero, en el funcionamiento de los mismos la adopción de decisiones queda sometida a los criterios de consenso y de paridad, de modo que no pueda producirse una imposición de la voluntad que pueda ser mayoritaria de las entidades territoriales de una de las Partes sobre las instancias o entidades de la otra Parte.

### 5 Los instrumentos para la cooperación transfronteriza

La práctica de la cooperación transfronteriza en Europa presenta una riqueza muy sobresaliente. La flexibilidad general que está presente en la misma es consecuencia de la amplitud con la que se concibe la misma en las normas internacionales emanadas del Consejo de Europa y la necesidad de adecuar esta cooperación a las particularidades de las diferentes áreas fronterizas que se dibujan en el mapa europeo. Así, podemos apreciar la existencia de estructuras de cooperación que se configuran como modelos específicos a través de Acuerdos celebrados por los Estados, como ocurre con la *Agrupación local de cooperación*

Cooperación →	Cooperación Transfronteriza clásica	Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)
<b>Regulación:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales / Tratado de Madrid.</li> <li>– Acuerdo específico entre los países.</li> </ul>	– Reglamento 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, modificado por el Reglamento 1302/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre.
<b>Agentes:</b>	Entidades locales y regionales, fronteras y colindantes entre sí.	Entidades locales y regionales, organismos públicos y Estados, sean o no colindantes.
<b>Ámbito:</b>	Ámbito geográfico europeo, pero sin vinculación especial a un territorio o a la UE.	Marco geográfico y comunitario de la UE.
<b>Personalidad jurídica</b>	Sin personalidad jurídica.	Con personalidad jurídica.
<b>Objetivos:</b>	Colaboración entre regiones vecinas por el bien de la zona y en favor de intereses comunes.	Colaboración entre los territorios por el bien y los intereses comunes.

*transfronteriza*<sup>19</sup> en la que participan colectividades locales y organismos públicos locales de Alemania, Francia, Luxemburgo y Suiza. Por ello, los instrumentos a través de los cuales se sustenta la cooperación hispanolusa deben ser circunscritos a aquellos que se han venido configurando a través de normas de diferente origen y que resultan de aplicación a esta particular frontera.

### \* Los Convenios de Cooperación

Los Convenios de Cooperación constituyen una herramienta de gran importancia en la cooperación transfronteriza, hasta el punto de que podemos afirmar que constituyen el soporte sobre el que se fundamenta tradicionalmente la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales subestatales. La expansión generalizada de la cooperación en este ámbito entre España y Portugal ha generado una práctica amplia, de la que se puede concluir que estos Convenios han tenido una importante heterogeneidad en relación a los actores que se ven vinculados por ellos y también a los contenidos que se reflejan en ellos. Pero también debe apreciarse en ellos la diferenciación tradicional entre acuerdos no normativos, basados en la concertación y la declaración de voluntades en el plano estrictamente político, y acuerdos destinados a producir efectos jurídicos, en los que se generan auténticos derechos y obligaciones en un plano internacionalizado.

Como se ha señalado, el Convenio-marco del Consejo de Europa de 1980 prevé la celebración de estos

acuerdos por entidades regionales y locales para desarrollar la cooperación con entidades territoriales extranjeras, y que para el caso de España y Portugal, se ha completado con un Tratado internacional que da soporte y fomenta esta cooperación, el Tratado de Valencia de 2002.

Pero es importante tener presente que la celebración de estos Convenios se encuentra sometida en todo caso al respeto por las competencias que los sistemas constitucionales reservan a los gobiernos centrales y las que poseen las entidades territoriales que pretenden cooperar. Esto presenta una complejidad mayor para el caso español por la existencia de una organización territorial de base regional a la que la Constitución atribuye competencias sobre materias que son particularmente importantes para esta cooperación. De este modo, para el caso de las Comunidades Autónomas españolas, se perfila en numerosos Estatutos de Autonomía una conexión entre las competencias que ejerce la Comunidad con su actividad de cooperación en el exterior<sup>20</sup>, debiendo respetar una cooperación con la Administración del Estado a efectos informativos y de control sobre el respeto de las competencias que éste ostenta; hay que entender éstas como una expresión de la confluencia de un elemento exterior en el que está presente la competencia del Estado sobre las relaciones internacionales y el ámbito material de cooperación, que es reconocido como competencia autonómica. Bien es cierto que por influjo del ordenamiento de la Unión Europea se ha desdibujado la comprensión de las relaciones exteriores soportadas exclusivamente sobre la acción de los Estados, pero ello no impide que la coo-

<sup>19</sup> *Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux*, hecho en Karlsruhe el 23 de enero de 1996 (Journal Officiel de la République Française, de 29 de agosto de 1997).

<sup>20</sup> Por el interés para esta obra, puede evocarse a título ejemplificativo la regulación dispuesta en el Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura). Allí se contempla la “suscripción de acuerdos de colaboración con regiones y entidades territoriales de otros Estados” como instrumento para la acción exterior de Extremadura (art. 69.1.d), y se particulariza en el ámbito transfronterizo en relación con Portugal, especificando procedimientos y objetivos de cooperación “en el marco de sus competencias y con respeto de las que corresponden al Estado” (art. 70).

peración transfronteriza quede sometida a obligaciones de información y control por parte de las autoridades y entidades regionales y locales, respetando así las funciones que desarrolla el Gobierno del Estado<sup>21</sup>.

En el caso español, la condicionalidad de eficacia jurídica para los Convenios celebrados por entidades territoriales a una previa comunicación a la Administración del Estado ya vino dispuesta a través del Real Decreto 1317/97, de 1 de agosto. Más completa ha sido la regulación de esta materia a través de la Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales<sup>22</sup>, que contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas celebren acuerdos internacionales administrativos afectando a materias que sean propias de sus competencias y siempre que se haga con sujeción a lo dispuesto en el tratado internacional que da cobertura a estos acuerdos<sup>23</sup>. En puridad, no es un reconocimiento *ex novo* de esta capacidad, pues viene a reflejar una práctica consolidada en el sistema español, como ocurre también con los acuerdos internacionales no normativos que se recogen en su art. 53.

Para ambos tipos de acuerdos celebrados por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se opera una remisión general a la regulación y procedimientos para la celebración de este tipo de acuerdos por parte de cualquiera de los órganos y organismos que la Ley designa con estas capacidades<sup>24</sup>. Hay que advertir una especialidad significativa, que es **la necesidad de que los proyectos de acuerdos transfronterizos en los que participan las Comunidades o los Entes Locales sean remitidos al Ministerio de Asun-**

**tos Exteriores y de Cooperación para que emita informe la Asesoría Jurídica Internacional, con carácter previo a la firma, acerca de la naturaleza, procedimiento y su más adecuada instrumentación según el Derecho Internacional.** Igualmente dictaminará sobre la caracterización del proyecto como tratado internacional o acuerdo internacional administrativo. Es importante observar que éste es un trámite preceptivo, pero no resulta dilatorio sobre la actividad exterior de estas entidades subestatales porque se ha dispuesto un plazo de diez días para la emisión de estos informes.

#### **\* Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). Con personalidad jurídica**

Entre los instrumentos que la Unión Europea ha dispuesto para la generación de estructuras estables a través de las cuales se desarrolla la cooperación transfronteriza, pueden considerarse las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial como uno de los más avanzados. Su introducción en el sistema de la Unión tuvo lugar con una regulación propia a través del Reglamento nº 1082/2006<sup>25</sup>, que instituye esta figura para superar algunas dificultades constatadas por las autoridades regionales y locales para desarrollar y gestionar algunas formas de cooperación por las divergencias de legislaciones y procedimientos existentes entre los Estados miembros. La práctica generada a partir de ella ha puesto de relieve algunos problemas para la misma y la necesidad de introducir mejoras regulatorias, especialmente para clarificar y simplificar algunos de los

<sup>21</sup> Obligaciones que para las entidades portuguesas están contenidas en el Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho, ya citado.

<sup>22</sup> Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (B.O.E. núm. 288, de 28 de noviembre de 2014).

<sup>23</sup> Art. 52.1. de la Ley 25/2014. Esta capacidad para celebrar acuerdos internacionales administrativos se extiende igualmente a las Entidades Locales y a las ciudades de Ceuta y Melilla.

<sup>24</sup> En concreto, en el Título III y Título IV de la Ley se contempla una regulación general sobre los acuerdos internacionales administrativos y los acuerdos internacionales no normativos, que incluye la definición de los mismos y su tramitación interna en España, que incluye la eventual toma de conocimiento de los mismos por parte del Consejo de Ministros.

<sup>25</sup> Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) (D.O.U.E. L 210, de 31.7.2006).

procedimientos e introducir una mayor flexibilidad en su creación, especialmente por la apertura de estas Agrupaciones a la participación de Estados no miembros de la Unión<sup>26</sup>.

La importancia de estas Agrupaciones se aprecia, no sólo en la generación de un marco jurídico avanzado, sino también en la posibilidad que se abre a superar los cauces estrechos que para el desarrollo regional puede tener la cooperación transfronteriza, en la que participan entidades que tienen como rasgo común la continuidad respecto de la frontera; ello es así porque se abre a otras formas ampliadas de cooperación como es la cooperación transnacional e interregional, especialmente después de la última modificación del Reglamento que facilita la participación de terceros Estados. Hay que resaltar que se trata de una figura propia de la Unión Europea, que presenta similitudes con otra generada en el marco del Consejo de Europa, que son las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación, carentes de relevancia para las relaciones hispanolusas<sup>27</sup>, pero que permite apreciar que entre ambas se da una amplia cobertura a los nuevos modelos de cooperación que se tratan de implementar en Europa, si bien parece apuntar a un papel protagonista de la Unión Europea en este ámbito. Siendo importante este avance, no debe ser entendido como un marco jurídico común para la cooperación transfronteriza en Europa, abierta como está a su desarrollo a través de muy variados medios, pero sí constituye un paso especialmente avanzado para contribuir a generar un corpus normativo para la cooperación entre entidades territoriales.

Las **AECT se perfilan como estructuras para la cooperación a las que se dota de personalidad jurídica propia** y a las que se reconoce la más amplia capacidad jurídica que el ordenamiento estatal de cada Estado miembro atribuya a las personas jurídicas. Ello va a ser de gran importancia para cumplir con sus objetivos, que no son otros que “facilitar y fomentar en particular entre sus miembros (...) la cooperación territorial, incluidas una o varias de las formas de cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, con el fin de reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión” (art. 1.2 del Reglamento).

Con gran amplitud se concibe la membresía en estas agrupaciones, lo que permite que formen parte de las mismas Estados, autoridades regionales y locales, empresas públicas o empresas a las que se confíe el desarrollo de actividades de interés económico general, ya sean de la Unión o de Estados no miembros. En cualquier caso, se requerirá que estos miembros pertenezcan a dos o más Estados de la Unión o sean Estados terceros, si bien se han permitido ciertas especialidades para facilitar la participación de las regiones ultraperiféricas.

Su creación se hace mediante un Convenio que será acordado por unanimidad de los miembros de la Agrupación y en el que se contendrán los elementos fundamentales para su constitución, incluido el Estado donde se fija su sede social (art. 8 del Reglamento). Aunque en las normas dispuestas se deja a la voluntad de los participantes la formación de unos Estatutos que regularán el funcionamiento de la Agrupación, habrán de especificar algunos aspectos como la contribución

<sup>26</sup> Reglamento (UE) n° 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones (D.O.U.E. L 347, de 20.12.2013).

<sup>27</sup> Estas Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación aparecen con el Protocolo n° 3 al Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza (Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), STCE n° 206, abierto a la firma el 16 de noviembre de 2009). España y Portugal no han firmado ni ratificado este Protocolo. No obstante, puede señalarse que en ellas podrán participar tanto entidades territoriales como organismos de los Estados parte para desarrollar tanto la cooperación transfronteriza como la cooperación interterritorial. En todo caso, no se altera el régimen de competencias que las legislaciones nacionales reconocen a estas entidades y organismos.

financiera de los miembros, las normas contables que son de aplicación a éstos, así como los procedimientos de modificación de estos Estatutos.

Ahora bien, a pesar de estar fuertemente entroncadas en el Derecho de la Unión, las AEET quedan sometidas a las legislaciones estatales del Estado donde fijan su domicilio social. E igualmente, las entidades que participan en las mismas quedarán sometidas a las condiciones y procedimientos que se dispongan en las legislaciones de los Estados a los que pertenezcan, lo que abunda en un cierto control de los gobiernos sobre la actividad que puedan desarrollar entidades o autoridades que están sujetas a su legislación, y siempre dentro del respeto por las competencias que se reconozcan en su sistema interno<sup>28</sup>. No obstante, debe tenerse presente que los Estados miembros no pueden impedir la participación de estas entidades en una Agrupación si se ha verificado que reúne las condiciones dispuestas en el Reglamento de la Unión y respeta su legislación interna, de modo que sólo excepcionalmente podrá oponerse a la misma por razones de interés público o de orden público de dicho Estado. Este doble componente europeo y nacional se hace patente también en relación con la comunicación de la constitución de estas agrupaciones, que habrá de hacerse tanto a los Estados miembros afectados por ellas como al Comité de las Regiones, Institución que se encargará de la publicación del Convenio y sus estatutos en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Con todo, se hace notar que no resulta especialmente gravoso el procedimiento dispuesto para la crea-

ción de estas AEET, pero ello no significa que el desarrollo de la cooperación a través de ellas resulte una tarea sencilla. En buena medida, la existencia de las mismas se encuentra supeditada a las interpretaciones que hacen los Estados miembros de las posibilidades de cooperación que pueden desplegar las entidades enmarcadas en ellos y del alcance que pretendan otorgar a la propia cooperación. Además, aparecen ciertas dificultades para precisar los límites de su actuación, toda vez que las AEET deben actuar siempre en el marco de las funciones que le han sido encomendadas; más concretamente, deben estar orientadas a facilitar y fomentar la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la Unión. Y todo ello debe efectuarse dentro del modelo de competencias que en sus sistemas nacionales se atribuye a cada uno de los miembros participantes en la agrupación, lo que retorna al problema tradicional de las asimetrías entre las entidades y organismos que participan en la cooperación transfronteriza de uno y otro lado de la frontera. No obstante, cabe la posibilidad de que los Estados aprueben la participación de alguna de las entidades y organismos que aspira a participar en una AEET, aunque éstos no sean competentes para todas las funciones que se hayan introducido en el Convenio que la regula<sup>29</sup>.

La amplitud con que se concibe este instrumento de cooperación territorial se observa en que sus actividades no están ceñidas exclusivamente a actuaciones que cuenten con contribuciones financieras de la Unión, si bien los Estados miembros podrán restringir las funciones que se atribuyan a las AEET si no cuentan con

<sup>28</sup> Para el caso de España, esta regulación nacional se contiene en el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AEET), modificado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones (B.O.E. núm. 27, de 31 de enero de 2015). Para Portugal, se ha dispuesto una regulación particular mediante el Decreto-Lei n.º 376/2007. Adopta as medidas necessárias para garantir a aplicação em Portugal do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho, sobre os agrupamentos europeus de cooperação territorial (Diário da República n.º 215/2007, Série I de 2007-11-08). Esta norma fue modificada por el Decreto-Lei n.º 60/2015. Assegura a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) n.º 1302/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, sobre os agrupamentos europeus de cooperação territorial, procedendo à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 376/2007, de 8 de novembro (Diário da República n.º 78/2015, Série I de 2015-04-22).

contribuciones de la Unión. Por ello, como se señala en la propia norma, las AECT constituyen un instrumento idóneo para la ejecución de los programas, o una parte de ellos, que cuentan con el apoyo financiero del FEDER, del FSE y del Fondo de Cohesión<sup>30</sup>.

En la actualidad, puede considerarse que en la práctica luso española este instrumento de cooperación ha sido acogido con interés en algunas áreas geográficas de la frontera, no así en Extremadura, participando en tales Agrupaciones los diferentes niveles de organización territorial para la gestión de los diversos sectores de interés compartido, que ponen de relieve la flexibilidad de este instrumento por la variedad de entidades que participan en las mismas<sup>31</sup>.

Por ser de interés para la práctica de Extremadura, puede señalarse el proceso de formación en que se encuentra la **Eurociudad Elvas-Badajoz-Campomaior** (Eurobec), que se viene desarrollando desde el año 2015 aunque aún no sea una AECT, y que se suma a otros proyectos en la zona de cooperación entre diferentes entidades locales a ambos lados de la Raya, como se verá con detenimiento en esta Guía. Con independencia de realizaciones cooperativas concretas de interés, el modelo de las AECT constituye para la Raya lusoextremeña una referencia de gran interés estabilizador de las relaciones y comporta la generación de estructuras estables destinadas a la gestión de intereses compartidos, sobre la que ya existen modelos asentados en esta misma frontera que podrían ser explorados por las autoridades extremeñas y portuguesas involucradas en nuestro territorio compartido<sup>32</sup>.

### \* Las Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE)

Las Agrupaciones Europeas de Interés Económico constituyen un instrumento de gran interés para la cooperación en el ámbito europeo, pues genera una estructura permanente, dotada de personalidad jurídica propia y que actúa con autonomía respecto de los miembros que la componen.

En sentido estricto, **no es una fórmula concebida explícitamente para la cooperación transfronteriza**, pues fue concebida para el desarrollo de actividades económicas en el marco de la regulación del mercado europeo y se dispone bajo una regulación comunitaria destinada a facilitar la cooperación entre operadores económicos. En concreto, se reguló a través del Reglamento nº 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985<sup>33</sup>, del que se desprende que sus destinatarios inmediatos serán las personas físicas, las empresas y otras entidades jurídicas que ejercen una actividad económica. Su caracterización funcional vendrá marcada por la finalidad a la que responden, que no es otra que “facilitar o desarrollar la actividad económica de sus miembros, mejorar o incrementar los resultados de esta actividad; no es la de realizar beneficios para sí misma” (art. 3 del Reglamento). Consecuentemente, la actividad económica para la que surge una AEIE está vinculada a la de sus miembros, por lo que necesariamente debe tener un carácter auxiliar para éstos.

Ahora bien, en ausencia de otros medios para dotar de estructuras estables a las actuaciones de cooperación transfronteriza, se ha recurrido a esta fórmula

29 Art. 7.2 del Reglamento.

30 Art. 7.3 del Reglamento. Ha de subrayarse que aunque los Estados limiten las posibilidades de desarrollar actividades sin contribuciones financieras de la Unión, no podrán excluir aquellas que estén referidas a prioridades de inversión contempladas para el FEDER en el art. 7 del Reglamento (UE) nº 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea (D.O.U.E. núm. 347, de 20/12/2013).

31 Pueden señalarse las siguientes AECT: Galicia-Norte de Portugal (formada por la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte de Portugal y la Xunta de Galicia); Duero-Douro (formada por un elevado número de municipios españoles y entidades locales portuguesas de las regiones portuguesas de Tras os Montes, Douro y Beira Interior Norte, así como los organismos públicos Organismo Autónomo D-ARRIBES de España, la Asociación de Municipios para la Cooperación y el Desarrollo Local, de España y la Associação de Freguesias da Raia e do Côa de Portugal); ZAS-NET (en la que participan las Diputaciones Provinciales de

en diferentes ámbitos para alcanzar objetivos que son propios de las entidades públicas, pero que han servido para el fomento de actividades económicas transfronterizas, el desarrollo de territorios próximos a la frontera o dotarse de medios técnicos de apoyo a los programas de cooperación. Además, al estar sometida a una regulación que presenta una mayor flexibilidad que otras formas de cooperación, hace posible la participación de entidades que no tienen la naturaleza de entidades regionales o locales, lo que puede resultar de gran interés para la consecución de determinados objetivos de desarrollo económico en el área transfronteriza.

Pero como instrumento de composición transnacional soportado para la integración europea, la regulación de la Unión requiere la participación de al menos dos entidades vinculadas a dos Estados miembros como mínimo, lo que constituye una clara limitación para la implementación de esta fórmula como medio de cooperación transfronteriza con Estados terceros. Pero precisamente por esta composición internacionalizada, el Reglamento regulador ha dispuesto que sean los legisladores nacionales los que introduzcan algunos condicionantes a la constitución de estas AEIE o a la participación de algunas entidades como miembros de las mismas. Incluso se ha previsto que el contrato por el que se constituyen y las cuestiones relativas a su funcionamiento queden sometidos a la legislación del Estado en el que se fije la sede<sup>34</sup>.

Las facilidades que se han otorgado a la constitución de estas AEIE le otorgan diferentes ventajas para recurrir a ellas como herramienta para el desarrollo de

ciertas actividades propias de la cooperación transfronteriza, en el entendido de que han de estar referidas exclusivamente a aquellas que tienen la naturaleza propia de una actividad económica. Son numerosos los ejemplos que pueden encontrarse en la actualidad de AEIE que se han constituido con participación de entidades territoriales o locales en el seno de la Unión Europea. Quizás el más representativo, por quedar incardinado en el marco de la cooperación transfronteriza desarrollada desde Extremadura, sea TRIURBIR, constituida en 1997 con la participación de los municipios de Cáceres, Castelo Branco, Plasencia y Portalegre<sup>35</sup> con la finalidad de desarrollar y fortalecerlos estableciendo criterios de cooperación conjunta.

#### *Normas aplicables a la cooperación transfronteriza luso-española.*

- Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980 (B.O.E. núm. 248, de 16 de octubre de 1990).
  - ↳ Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais (Diário da República n.º 185/1987, Série I de 1987-08-13).
- Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002 (B.O.E. núm. 219, de 12 de septiembre de 2003).

Salamanca y Zamora, el Ayuntamiento de Zamora, así como las Asociaciones de Municipios da Terra Fria del Nordeste Transmontano, Terra Quente Transmontana y la Câmara Municipal de Bragança); Eurocidade Chaves-Verín (que agrupa a ambas poblaciones de Galicia y Región Norte); Faja Pirítica Ibérica (con municipios de la Provincia de Huelva y las Câmaras Municipales de Aljustrel, Almodôvar, Castro Verde, Grândola y Mértola, enclavados en Portugal); León-Bragança (con participación de la Diputación Provincial de León y la Câmara Municipal de Bragança); Interpal-Medio Tejo (entre la Diputación Provincial de Palencia y la Comunidade Intermunicipal de Medio Tejo); Eurociudad del Guadiana (formada por las poblaciones portuguesas de Castro Marim y Vila Real de Santo Antonio y la ciudad española de Ayamonte); Río Miño (con la Diputación de Pontevedra y la Comunidade Intermunicipal do Alto Minho).

<sup>32</sup> Incluido el intento por formar la AECT Guadiana Central, formada por siete localidades españolas (Barcarrota, Higuera de Vargas, Olivenza, Oliva de la Frontera, Táliga, Valverde de Leganés y Villanueva del Fresno) y siete portuguesas (Alandroal, Barrancos, Borba, Mourão, Portel, Reguengos de Monsaraz y Vila Viçosa).

- ↳ Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça entre Instâncias e Entidades Territoriais (Diário da República I-A, n.º 51, de 01/03/2003).
- Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (B.O.E. núm. 207, de 29 de agosto de 1997).
- ↳ Decreto-Lei n.º 161/2009, de 15 de Julho. Estabelece o regime jurídico aplicável à celebração de protocolos de cooperação transfronteiriça, bem como o respectivo procedimento de controlo prévio (Diário da República n.º 135/2009, Série I de 2009-07-15).

*Instrumentos para la cooperación que incluyen a la Comunidad Autónoma de Extremadura.*

- Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región portuguesa del Alentejo. Suscripción: 17 de enero de 1992. Publicación: 12 de diciembre de 1997.
- Protocolo de Cooperación entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coordinación de la Región Centro portuguesa. Suscripción: 27 de mayo de 1994. Publicación: 12 de diciembre de 1997.
- Convenio de constitución de la Comunidad de Trabajo entre las Ciudades de Évora (Cámara Muni-

pal de Évora) y Mérida (Municipio de Mérida). Suscripción: 13 de noviembre de 2001 Publicación: no publicado en BOE

- Convenio de Cooperación Transfronteriza para la Constitución de la Comunidad de Trabajo de la Eurorregión Alentejo-Centro Extremadura (Euro-Ace). Suscripción: 21 de septiembre de 2009 Publicación: 18 de febrero de 2010.
- Convenio para la constitución de una Comunidad de Trabajo transfronterizo entre la Diputación Provincial de Cáceres y Municipios portugueses de la Beira interior sur y norte alentejano denominada “Comunidad de Trabajo Tajo Internacional”. Suscripción: 24 de mayo de 2010 Publicación: no publicado en BOE
- Convenio de cooperación transfronteriza entre la Cámara Municipal de Alandroal y el Ayuntamiento de Olivenza para el desarrollo de proyectos y actividades de interés público común a partir de la creación de un Grupo de Trabajo entre ambos municipios. Suscripción: 16 de febrero de 2013 Publicación: Pendiente
- Convenio de colaboración y cooperación transfronteriza entre el Ayuntamiento de Badajoz y la Cámara Municipal de Elvas para la constitución de la “Eurociudad Elvas-Badajoz” o “Eurociudad Badajoz Elvas”. Recepción comunicación previa: 8 de abril de 2015.

33 Reglamento (CEE) n.º 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE) (D.O.C.E. n.º L 199, de 31 de julio de 1985).

34 Para el caso español, sería de aplicación la Ley 12/1991, de 29 de abril, de Agrupaciones de Interés Económico (B.O.E. núm. 103, de 30 de abril de 1991); para el caso portugués, se aplicaría el Decreto-Lei n.º 148/90. Aprova o regime substantivo dos agrupamentos europeus de interesse económico (AEIE) (Diário da República n.º 106/1990, Série I de 1990-05-09).

35 Los tres primeros formaron la AEIE en 1997 y posteriormente, en 2008, se hizo efectiva la incorporación de Portalegre. Su sede está en Castelo Branco y los objetivos estatutarios están orientados a desarrollar una cultura activa de cooperación transfronteriza entre los municipios participantes, promover el conocimiento entre las regiones rayanas, desarrollar proyectos en común para concurrir conjuntamente en el marco nacional y de la Unión Europea, promover el desarrollo económico y las relaciones entre entidades empresariales, facilitar y dinamizar el intercambio cultural y potenciar el turismo.







## Los niveles competenciales e institucionales en Portugal

### Gabriel Moreno González

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura  
gabrielmg@unex.es

### Marinéz de Oliveira Xavier

Profesora titular del Instituto Politécnico de Beja. Beja-Alentejo  
marinez.xavier@ipbeja.pt

### José Francisco Xavier dos Santos

Profesor titular del Instituto Politécnico de Beja-Alentejo  
jose.xavier@ipbeja.pt

---

### 1 Portugal, país unitario sin descentralización política. Las Comisiones Regionales

Portugal comprende el territorio históricamente definido en la península ibérica y en los archipiélagos de las Azores y de Madeira. El Estado se constituye como unitario (modelo francés, donde el poder desciende desde el centro hasta la periferia) y respeta en su organización y funcionamiento el régimen autonómico insular y los principios de subsidiaridad, autonomía de los entes locales (*autarquías locais*) y de la descentralización (*rectius*, desconcentración) democrática de la adminis-

tración pública. A través del proceso de desconcentración, la administración central del Estado traslada algunas competencias a las administraciones regionales (solamente de las Azores y de Madeira) y locales (en el resto de Portugal) con la pretensión de atender mejor las necesidades fundamentales de la población, como la atención primaria en la salud o la gestión de las áreas de ocio, por ejemplo.

Así, Portugal está dividido en dos Regiones Autónomas insulares (Azores y Madeira) y 18 distritos en el continente. Estas divisiones engloban 308 municipios que se subdividen en 4257 *freguesias* (parroquias). Al margen

de las islas en Portugal no existe, por tanto, una estructura política de carácter regional, si bien desde un punto de vista práctico sí se identifican determinadas “regiones históricas”, como el Algarve, el Alentejo, la zona Centro o el Norte. Éstas pueden servir de referencia estadística (NUTS) y existen en ellas estructuras administrativas de desconcentración que representan los intereses de la región y tienen encomendadas determinadas funciones por la legislación estatal. La principal figura al respecto, que no puede ser equiparada en ningún momento a las Comunidades Autónomas por carecer de autonomía política en el marco de un Estado centralista y unitario, son las **Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional** (*Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, CCDR), creadas en 2003 por el Decreto-Ley 104/2003, de 23 de mayo. Actualmente hay cinco CCDR:

- CCDR Norte, con sede en Porto.
- CCDR Centro, con sede en Coimbra.
- CCDR Lisboa e Vale de Tejo, con sede en Lisboa.
- CCDR Alentejo, con sede en Évora.
- CCDR Algarve, con sede en Faro.

Las que interesan de cara a la cooperación transfronteriza con Extremadura, por ser lindantes con esta Comunidad Autónoma española, son las de Centro y Alentejo, precisamente las contrapartes portuguesa de la Euroregión EUROACE.

Estas CCDR son servicios desconcentrados del Ministerio portugués de ordenación del territorio. Sus principales funciones, indicadas en el artículo 4 del De-

creto-ley referido, consisten en la coordinación de las políticas locales y estatales en la región histórica respectiva, elaborando para ello un Plan de Desarrollo Regional (PDR), el cual sirve de conexión entre las necesidades específicas del territorio y la planificación de los recursos llevada a cabo por el Estado central. Una cuestión clave, también para la cooperación transfronteriza con Extremadura, es la atribución que, en ocasiones, se les encomienda para gestionar y ejecutar programas operativos de fondos europeos, a su vez complementados por aportes financieros de la propia administración portuguesa. Así, por ejemplo, existe la Estrategia Alentejo 2020 (<http://www.alentejo.portugal2020.pt>), dotada con más de mil millones de euros, y cuya autoridad de gestión es la CCDR del Alentejo y su Presidente. De ahí la relevancia del conocimiento de esta institución de cara a la cooperación con Extremadura y a su integración en la EUROACE, pues son las CCDR de Alentejo y Centro las que, como ya hemos indicado, participan junto a la Junta de Extremadura en la conformación de la Euroregión, a pesar de la asimetría competencial y administrativa. Hemos de recordar que las CCDR no tienen autonomía política, por lo que no desempeñan función legislativa o ejecutiva alguna ni tienen capacidad presupuestaria más allá de las partidas asignadas para su funcionamiento interno o para la ejecución de los proyectos que se le encomienden.

Los órganos de las CCDR, sin autonomía política plena y formados por elección indirecta, son:

1. **El Presidente** (art. 10): hasta octubre de 2020 era elegido por el Gobierno central directamente, de

entre una terna elevada por el Consejo Regional. No obstante, a partir del Decreto-Lei 27/2020, el Presidente de cada una de las CCDR es elegido por el conjunto de representantes municipales de toda la región (elección indirecta). Participan en su elección, mediante voto secreto, los presidentes de las Cámaras municipales, los *vereadores* que conforman las mismas y los miembros de las Asambleas municipales (incluidos los presidentes de las *Juntas de Freguesia* y los presidentes de las propias Asambleas). El mandato es de 4 años, aunque pueden ser cesados antes por el Gobierno nacional si se considera que no han cumplido correctamente sus obligaciones, incluidas las relativas a la ejecución presupuestaria. Es ayudado y asistido en sus tareas por dos vicepresidentes, de igual mandato. Es quien, de acuerdo con las competencias recogidas en el art. 11, representa a la CCDR, sirve de conexión entre los entes locales de la región y el Gobierno central, y dirige y coordina las labores administrativas de toda la Comisión.

2. El Consejo administrativo (art. 13): es el órgano deliberativo en materia financiera y patrimonial del la CCDR, presidido por el Presidente de ésta. Tiene como principal función la de preparar y aprobar los proyectos de presupuesto de la CCDR.
3. La Comisión de fiscalización (art. 14): como su propio nombre indica, es la encargada de la supervisión de las cuentas y de la ejecución presupuestaria de la CCDR. Está compuesta por un presidente y dos vocales, todos nombrados por el



Gobierno central, si bien uno de ellos ha de ser necesariamente un auditor de cuentas.

4. **El Consejo Regional** (art. 15): es el órgano más relevante de la CCDR, puesto que es el que representa a todas las entidades locales comprendidas en el área de la región, si bien tiene funciones eminentemente consultivas y propositivas. Está compuesta por los alcaldes (*presidentes*) de todos los municipios (*Câmaras Municipais*) de la región, por dos representantes de todas las parroquias (*freguesias*) elegidos por la *Associação Nacional de Freguesias* (especie de FEMP portuguesa), y representantes de las universidades, institutos politécnicos y ONG radicadas en la región, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 15.2 del Decreto-ley. Para mejorar la coordinación entre administraciones, pueden acudir al Consejo Regional miembros y representantes de todos los ministerios del Gobierno central que tengan presencia en la región, sin derecho a voto. De manera ordinaria el Consejo se reúne cada tres meses, generalmente en la sede de la CCDR.

Una vez aclarado el papel que desempeñan las CCDR, a continuación analizaremos uno a uno los niveles competenciales e institucionales que se corresponden con la división territorial portuguesa, es decir, los distritos y los entes locales. No vamos a analizar las Regiones Autónomas (Azores y Madeira), que sí podrían tener alguna equivalencia mayor con las Comunidades Autónomas españolas, pues no presentan ni pueden pre-

sentar relación alguna de cooperación transfronteriza con Extremadura.

## 2 Los distritos

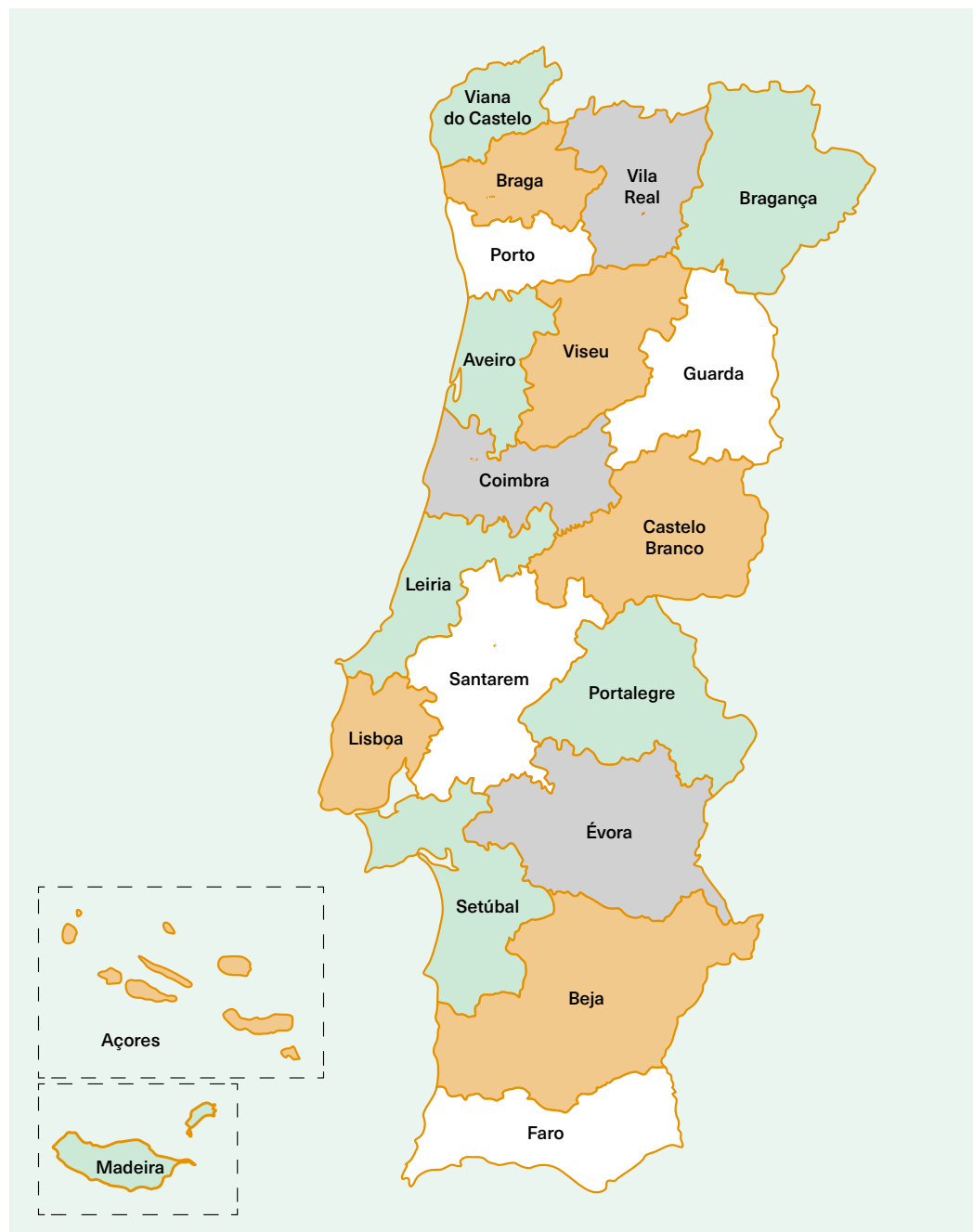
Los distritos, en cuanto forma de organización territorial y administrativa en Portugal, existen desde 1835 (casi coincidiendo con la división provincial española de Javier de Burgos, de 1833). Esta división territorial dividió el Portugal continental en 18 entes, cada uno de los cuales con una capital distrital para atraer y agregar a la misma, en torno a la administración pública estatal desconcentrada, los variados servicios públicos, como la seguridad, la salud, la educación o la protección civil. Se seguía así, por ende, el modelo francés de departamentos, en el que el Gobierno central nombra a un prefecto que es el que se encarga, desde la capital departamental o distrital, de coordinar toda la administración sin autonomía política y bajo las órdenes, continuas y permanentes, del poder central.

La Constitución portuguesa en vigor, en sus disposiciones transitorias, en concreto en el art. 291.1 y 2, prevé la creación de “regiones administrativas” con autonomía política que vendrían a sustituir a los distritos, desapareciendo éstos cuando aquellas se completen. Sin embargo, a día de hoy, ese proceso de regionalización o de descentralización política no se ha llevado a cabo y la previsión constitucional está en desuso, y más después de 1998, cuando se celebró un referéndum nacional para implementar tales regiones y el resultado fue negativo, por amplio margen. El proyecto, respaldado por el Partido Socialista entonces en el poder, fue rechazado por el

pueblo portugués, aun cuando consistía en el cumplimiento mismo de la previsión constitucional. Por tanto, y mientras esas regiones administrativas no estén instituidas, subsistirá como ahora la división territorial en 18 distritos, denominados por el nombre de la capital que sirve de referencia y donde se concentran los servicios administrativos principales. Además, los distritos son también la circunscripción electoral para las elecciones nacionales.

En cada distrito hay una **Asamblea Distrital** (*Assembleia Distrital*) con funciones deliberativas. Componen dicha Asamblea: 1/ Los alcaldes (presidentes) de los municipios (cámaras municipales) del distrito, o los *vereadores* (concejales) que los sustituyan; 2/ Dos miembros de cada una de las asambleas municipales de dichos municipios. No hay que confundir esta Asamblea con el Consejo Regional de las CCDR, pues las regiones históricas portuguesas se componen de varios distritos. Así, el Alentejo y su Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional se corresponde con la unión de los distritos de Portalegre, Évora, Beja y Setúbal, cada uno de los cuales tiene su propia Asamblea.

En la primera reunión de la Asamblea, después de las elecciones municipales, los miembros de aquella eligen una mesa permanente compuesta por un Presidente, un secretario primero y un secretario segundo, de entre sus propios miembros y por votación secreta. La mesa es quien dirige las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea Distrital y es elegida por el mismo periodo que los mandatos locales (4 años), pudiendo ser sus miembros destituidos por la Asamblea, en cualquier momento, por mayoría absoluta.



La administración de funciones atribuidas al Distrito corre a cargo de esta Asamblea Distrital, y es dirigida por el Presidente de la mesa. La Asamblea se reúne cuando dicho Presidente o un tercio al menos de sus miembros lo solicite. Cada Asamblea aprueba su propio reglamento de funcionamiento, donde se establecen los pormenores de su funcionamiento y hasta el lugar de celebración, que suele ser en uno de los edificios municipales de la capital distrital.

El Presidente de la Asamblea Distrital es quien dirige los trabajos de sus sesiones, fiscaliza el cumplimiento de los acuerdos, ejerce los poderes que le confiere la ley y representa políticamente al distrito. Sus decisiones, y las de sus dos secretarios (en los que puede delegar funciones) son siempre recurribles ante el plenario de la Asamblea Distrital.

### **2.1 La figura ya extinta del Gobernador civil**

El origen de la figura político-administrativa del Gobernador Civil en Portugal se remonta a la de la propia división distrital de 1835. El Gobierno Civil, suprimido en 2011 durante las reformas administrativas que se produjeron al calor de la crisis económica internacional, era el órgano que representaba al Gobierno de la República Portuguesa en cada distrito, siendo equivalente a los Delegados del Gobierno españoles, aunque con más poderes y competencias al no haber en Portugal descentralización política.

El nombramiento del Gobernador Civil estaba a cargo del Consejo de Ministros, quedando subordinados

en su actuación ulterior al Ministerio de Administración Interna. La duración del mandato estaba vinculada al tiempo de la legislatura, aunque podían ser sustituidos libremente por el Gobierno nacional en cualquier momento.

Sus funciones habían venido reduciéndose hasta el momento de su eliminación, y giraban en torno a la coordinación de todos los servicios del Estado localizados en su distrito, y la dirección directa de la seguridad pública o la protección civil.

El artículo 291.3 de la Constitución de la República habla aún de la figura jurídica del Gobernador Civil, a pesar de que haya sido eliminado mediante el Decreto-ley 114 de 30 de noviembre de 2011. Sus competencias han sido transferidas a otras entidades periféricas de la Administración Pública, liquidando su patrimonio y transfiriendo también sus funcionarios al resto de administraciones, que siguen teniendo figuras de desconcentración distrital. Así, por ejemplo, el Instituto de la Seguridad Social está dividido en Centros Distritales, uno por cada distrito, que tienen a su vez presencia en los municipios con mayor población. Al frente está un Director, nombrado por el respectivo Ministerio desde Lisboa.

### **2.2 Distritos de Portugal fronterizos con la Comunidad Autónoma de Extremadura**

Existen cuatro grandes distritos portugueses que hacen frontera con Extremadura: Castelo Branco, Portalegre, Évora y Beja. Las poblaciones de los referidos distritos, que desarrollan una relación constante de cooperación



con los municipios españoles, cuentan con aproximadamente, y en total, 660.000 habitantes. El distrito de Portalegre tiene 117.000 habitantes; Castelo Branco, 225.000; Évora, 170.000, y Beja, 152.000. Hay que destacar los distritos de Castelo Branco y Portalegre, pues son los que contienen los municipios con una identificación cultural más próxima con Extremadura y donde las relaciones transfronterizas están más arraigadas. Sirva como ejemplo Elvas, ciudad Patrimonio de la Humanidad, del distrito de Portalegre, y que con una población de 18.000 habitantes, mantiene un fuerte vínculo con Extremadura, tanto por la actividad comercial transfronteriza como por la laboral.

Campo Maior, municipio de Portalegre con más de 8500 habitantes, también mantiene una relación transfronteriza intensa con Extremadura, ya que cuenta con una importante industria de transformación y comercialización del café con vínculos a ambos lados de la Raya. Y siguiendo en el distrito de Portalegre, se puede destacar el municipio de Marvão, que por su posición geográfica y por el importante componente turístico que reviste, conserva también una fuerte relación transfronteriza, con una importante identificación cultural y una constante tradición de actividades comerciales y laborales con sus vecinos de la Valencia de Alcántara extremeña. Marvão tiene actualmente una población de aproximadamente 3.500 habitantes.

### 3 Las Comunidades Intermunicipales

La Ley nº 75 de 12 de septiembre de 2013 aprueba el estatuto de las comunidades intermunicipales (CCII) y

establece el régimen jurídico de transferencia de competencias del Estado para los municipios y tales entidades. Por encima de los municipios, base del poder político territorial en Portugal, la ley da cobertura jurídica para la asociación libre de los mismos en Comunidades Intermunicipales parecidas o equiparables a las mancomunidades o comarcas españolas. Aunque la composición de sus directivos o representantes es por elección indirecta, como veremos, también son denominadas “autarquías”. La tendencia actual, tanto jurídica como política, es a ir dotando de más competencias y recursos a estas Comunidades para mejorar la gestión y administración de las inversiones a una escala superior a la municipal, por ser esta demasiado reducida territorialmente. De esta forma las Comunidades Intermunicipales se presentan como un cauce para que el Gobierno central siga transfiriendo competencias al poder local, muchas de las cuales se derivan de la extinción de los antiguos Gobiernos civiles, a la que ya nos hemos referido.

Así, el 29 de noviembre de 2018, fue publicado en el Diario de la República el Decreto-ley 102, que entró en vigor el 1 de enero de 2019. Esta norma tiene por objeto la transferencia de competencias desde la administración central del Estado a las Comunidades Intermunicipales, e incluye un catálogo cuya implementación se está aún produciendo. De este modo, y de manera muy resumida, estas entidades pasan a tener competencias en:

1. Gestión y ejecución de proyectos financiados por fondos europeos y programas de captación de

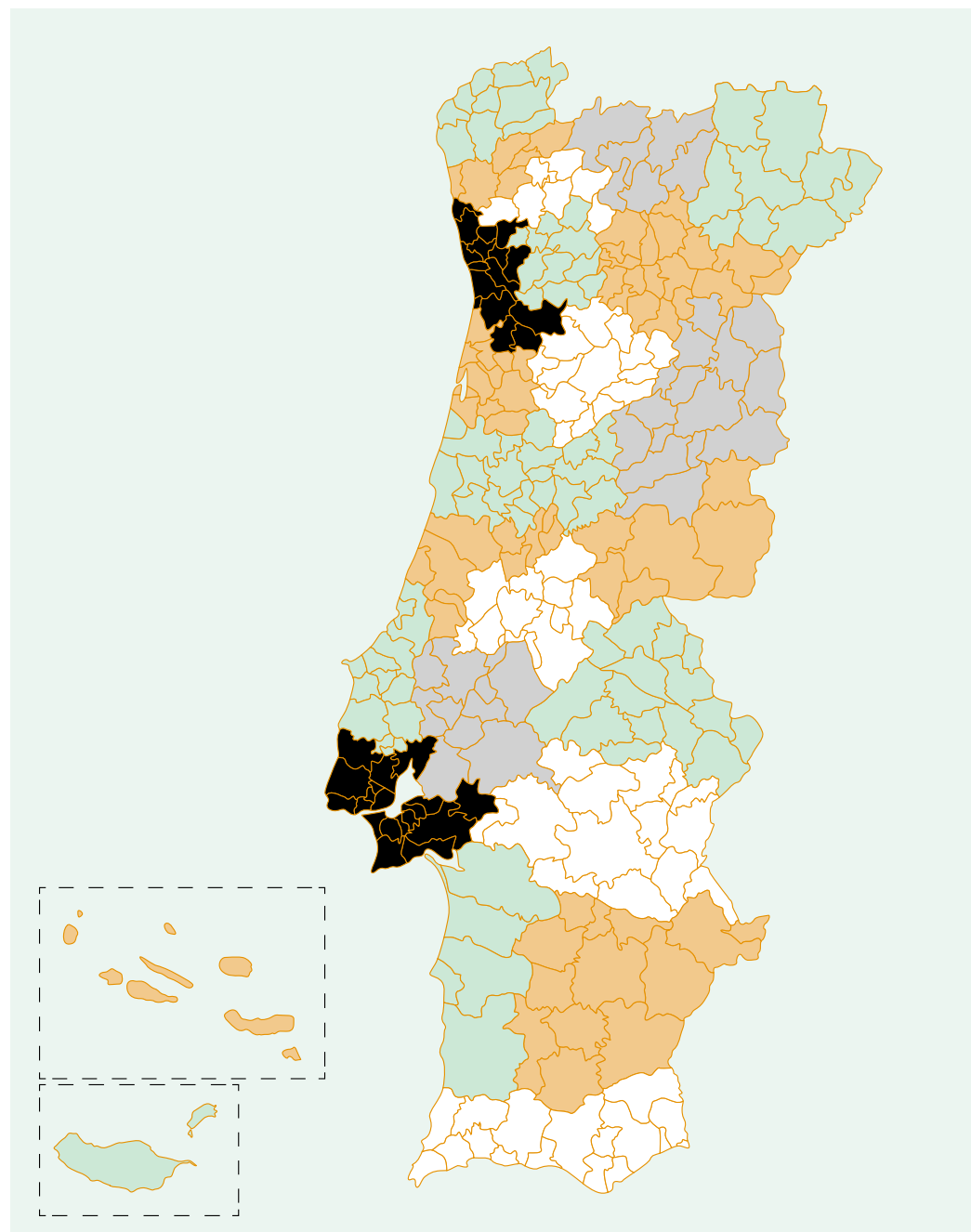
inversiones; asistidas en estas funciones por las CCDR.

2. Elaborar la estrategia global de las subregiones, que incluye identificar las necesidades y oportunidades existentes en el territorio de la Comunidad Intermunicipal.
3. Llevar a cabo las acciones necesarias, dentro de la legislación vigente, para impulsar esa estrategia global.

Se pretende así valorizar las subregiones, sobre todo en lo que a la administración de los fondos europeos y estatales se refiere, desconcentrando las funciones de las CCDR y acercando al territorio la priorización de las políticas de gasto, contando en todo momento, con la participación de los municipios que componen la Comunidad.

Junto a las citadas Comunidades Intermunicipales (CCII), la legislación portuguesa prevé la existencia de Áreas metropolitanas, de similar naturaleza jurídica y de parecidos cometidos, que actúa como forma de organización administrativa en zonas de alta concentración poblacional y donde convergen municipios pequeños con ciudades muy populosas (núcleo urbano principal). En Portugal, de momento, solo hay dos áreas metropolitanas, las de Lisboa y Oporto.

Mapa de las Comunidades Intermunicipales portuguesas. En negro las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto.



Las CCII colindantes con Extremadura, y por tanto con mayor posibilidad de cooperación transfronteriza con la parte española, son las correspondientes a las regiones de Centro y Alentejo (de norte a sur): *Beira Baixa* (CIMBB), con sede en Castelo Branco; *Alto Alentejo* (CIMAA), con sede en Portalegre; *Alentejo Central* (CIMAC), con sede en Évora; y la *Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo* (CIMBAL), con sede en Beja.

### 3.1 Funcionamiento, órganos y competencias de las Comunidades Intermunicipales

Los órganos que componen las CCII son: la Asamblea (*Assembleia*) Intermunicipal, el Consejo (*Conselho*) Intermunicipal, el Secretariado Ejecutivo (*Executivo*) Intermunicipal y el Consejo Estratégico para el Desarrollo (*Conselho Estratégico para o Desenvolvimento*) Intermunicipal.

La **Asamblea Intermunicipal** está constituida por miembros de cada una de las asambleas de los respectivos municipios que conforman la Comunidad, de la siguiente forma: dos miembros en los municipios hasta 10.000 electores (la mayoría de los municipios de la Raya); cuatro, entre los 10.000 y 50.000 electores; seis en los municipios entre 50.000 y 100.000 y ocho en los que tengan más de 100.000 electores. La elección de los miembros corresponde a cada Asamblea municipal tras las elecciones.

La Asamblea Intermunicipal se reúne dos veces al año y extraordinariamente cuando fuera convocada de acuerdo con los términos establecidos en los estatutos de la Comunidad.

**El Consejo Intermunicipal** está constituido por los presidentes de las Cámaras Municipales de los municipios que integran la Comunidad. El Consejo tiene un presidente y dos vicepresidentes, elegidos de entre sus miembros. Se reúne cada mes y es el verdadero órgano de gobierno de la Comunidad Intermunicipal.

**El Secretariado Ejecutivo Intermunicipal** está constituido por un Secretario Primero y, mediante decisión unánime del Consejo Intermunicipal, por hasta dos secretarios adjuntos. El Secretariado Ejecutivo es elegido por la Asamblea Intermunicipal a propuesta del Consejo. Es quien realiza las tareas de coordinación de la Comunidad y quien dota de estabilidad y permanencia institucional al desarrollo de sus competencias, representándola política y jurídicamente.

En cuanto a las competencias, éstas dependen en gran medida de la atribución que le hagan los municipios que constituyen la Comunidad mediante el estatuto fundacional, si bien, de acuerdo con la legislación, lo previsto es que las CCII aprueben “Planes de acción”, en materia de ordenación del territorio, gestión ambiental o equipamientos de salud y educación, que contemplen las acciones conjuntas de todos los municipios en dichos ámbitos. La idea es que, como en el caso de las Diputaciones Provinciales españolas, las Comunidades puedan llevar a cabo inversiones y actuaciones supra-municipales y complementar con sus recursos y acciones el ejercicio de las competencias que poseen las Cámaras, pudiendo auxiliarlas cuando sea preciso.

Asimismo, las CCII sirven de interlocutoras entre la administración central del Estado, incluido el Gobier-

no, y los intereses intermunicipales zonificados, coordinándose en todo momento con las CCDR respectivas en función de la región a la que pertenezcan. Como hemos comentado, la intención política y legislativa en Portugal es dotar a las Comunidades cada vez de mayor protagonismo y funciones, sobre todo en cuanto a la gestión de fondos e inversiones territorializadas, tanto estatales como europeos, se refiere.

#### 4 Los municipios portugueses: la Câmara Municipal y la Assembleia Municipal

Las llamadas *autarquías locales* son, en Portugal, los entes territoriales que, dotados de órganos de representación directa y de autonomía, velan por los intereses de sus poblaciones respectivas (artículo 235 de la Constitución). Es el poder local, el único dotado de esa representación directa junta con el Estado central (Asamblea de la República y Presidente de la República) y, por tanto, dotado de legitimidad electoral. Lo constituyen las *freguesias* (parroquias), los municipios y las regiones administrativas; aunque, como hemos visto, éstas últimas no han sido instituidas finalmente a pesar de la previsión constitucional.

Los **municipios** son los entes locales que actúan en el territorio de un “concejo” (*concelho*), similar al término municipal español, aunque generalmente mucho más amplio. Sus órganos representativos son la *Assembleia Municipal* (Asamblea Municipal, órgano deliberativo) y la *Câmara Municipal* (órgano ejecutivo). La autoridad máxima de la autarquía, del municipio, es el *Presidente da Câmara*, similar al alcalde español.

Las competencias y el régimen jurídico de funcionamiento de estos órganos vienen contemplados en la Ley 75/2013, de 12 de septiembre, y en la Ley 169/1999, de 18 de septiembre, modificada sustancialmente por la primera. Actualmente existen en Portugal 308 municipios, 278 en el continente, 19 en la Región Autónoma de las Azores y 11 en la de Madeira.

#### 4.1 Composición de los órganos municipales: Asamblea Municipal, Câmara, Presidente

La **Asamblea Municipal** es el órgano decisor y soberano del municipio, equiparable a un órgano “legislativo” al ser el competente tanto para la aprobación de las normas locales como para la fiscalización y control del ejecutivo municipal (la *Câmara*). Está compuesta por un número variable de miembros que depende de la población, elegidos cada cuatro años en las elecciones autárquicas (municipales), y por los presidentes de las *Juntas de Freguesia* (parroquias) que componen el municipio. Tiene su propio presidente y dos secretarios (Mesa de la Asamblea), elegidos los tres por la propia Asamblea de entre sus miembros en la primera sesión. Sus miembros son denominados “vocales” o “diputados municipales”, y en los municipios más pequeños, como son la práctica totalidad de los que integran la Raya, no reciben retribución alguna, excepto las dietas por asistir a las reuniones. Los miembros de la Mesa, con su Presidente a la cabeza, presiden las reuniones, las convocan y velan por su correcto funcionamiento. La Asamblea se reúne ordinariamente cinco veces al año,

y extraordinariamente si la convoca el Presidente de la Cámara, un tercio de los miembros de la propia Asamblea, o una parte de la población mediante firmas. El Presidente de la Cámara está presente en las reuniones de la Asamblea, representando a aquella, pero sin derecho de voto. También pueden acudir los *vereadores*, sin derecho de voto igualmente. Asimismo, **no existe la posibilidad de que el Presidente de la Cámara sea destituido por la Asamblea Municipal**, como sí puede ocurrir en el sistema español en la relación Pleno-Alcalde del Ayuntamiento.

Y es que hemos de tener en cuenta, nuevamente, que **la Asamblea no es equivalente al Pleno de estos Ayuntamientos españoles**, pues este es el órgano soberano del municipio que elige de entre sus miembros al equipo de gobierno, incluido al Alcalde-Presidente. En Portugal, como vemos a continuación, el gobierno municipal es independiente de la Asamblea y no es elegida por ésta, aunque deba rendir cuentas ante ella.

Compete a la Asamblea la fiscalización y control de la labor ejecutiva de la Cámara y de todos los servicios administrativos del Municipio, solicitar información, aprobar los reglamentos, autorizar gastos y modificaciones impositivas, así como la integración del municipio en la Comunidad Intermunicipal respectiva. Además, es la que ha de dar el visto bueno a la Cámara para la apertura de concursos públicos y la que ha de aprobar el **proyecto de presupuesto municipal** (*orçamento*) que también la Cámara elabora y presenta.

La **Cámara Municipal, órgano ejecutivo del municipio, está formada por un número siempre impar de miembros (entre 5 y 17, según la población**. 17 solo tiene Lisboa, por ejemplo), elegidos también por sufragio universal cada cuatro años y al mismo tiempo que la Asamblea (y en listas distintas), siendo Presidente el que encabece la lista más votada. Los miembros de la Cámara reciben el nombre de *vereadores* (concejales), y pueden ser o no liberados y con retribución asignada. Uno de los *vereadores* es, a su vez, el vicepresidente de la Cámara, que asiste al Presidente y que lo sustituye en caso de ausencia. Su nombramiento corresponde al Presidente. La Cámara, como órgano colegiado, se reúne ordinariamente una vez a la semana, y extraordinariamente cuando así lo requiere su Presidente. **Las reuniones son públicas** y pueden acudir a las mismas los ciudadanos que lo deseen, con turno de ruegos y preguntas abierto al público. En dichas reuniones el Presidente de la Cámara informa a los *vereadores* de las actuaciones realizadas y de los proyectos en curso, sometiéndose a las preguntas y solicitudes de información de los mismos.

Hay que hacer constar que, a diferencia del equipo de gobierno municipal en España, este órgano ejecutivo colegiado de los municipios portugueses está integrado por miembros de diferentes partidos políticos. Si bien quien lo preside y el vicepresidente, por nombramiento del primero, son del partido ganador de las elecciones, el resto de *vereadores* se reparten entre el conjunto de partidos de manera proporcional y siguiendo el sistema D'Hondt. No es extraño, de hecho, que en

una Cámara de 5 vereadores la distribución sea 2-2-1, lo que hace que la lista más votada, la que preside la Cámara, no tenga mayoría absoluta y tenga que negociar, también desde el seno del ejecutivo, las decisiones. Por supuesto, el resultado en la Asamblea Municipal puede también no arrojar una mayoría para el partido que preside la Cámara, por lo que la gobernabilidad, de darse ambos casos a la vez, se complicaría en extremo; y más teniendo en cuenta que el proyecto de presupuestos lo elabora la Cámara pero lo aprueba, o rechaza, la Asamblea.

Por extensión el término de Cámara Municipal a veces se identifica también con el conjunto institucional del municipio, o con la sede del gobierno local (*Paços do Concelho*, en la denominación tradicional), aunque no deben confundirse.

**Nota importante:** en las interlocuciones entre autoridades españolas y portuguesas las primeras no deben confundir la *Câmara Municipal* con la totalidad del *Município* cuando las actuaciones a que se refieran sean apoyadas por el mismo, incluida la *Assembleia Municipal*. En ese caso es preferible dirigirse al *Município* y no a la *Câmara*, pues a diferencia de los Ayuntamientos españoles, la Asamblea Municipal y la Cámara son independientes entre sí y ambas constituyen, junto a las *freguesias*, el *Município* como institución.

El presidente de la Cámara representa institucionalmente al municipio y es, por tanto, el jefe del poder ejecuti-

vo local. Compete al presidente ejecutar las decisiones de la cámara y de la Asamblea y coordinar de manera integral sus actuaciones, incluida la ejecución del presupuesto (*orçamento*) municipal. En los municipios portugueses tanto los Presidentes de las Cámaras como de las *Juntas de Freguesia*, que a continuación analizaremos, tienen una **limitación de tres mandatos consecutivos**, pasados los cuales quedan inhabilitados para poder volver a desempeñar los mismos cargos ejecutivos en los respectivos municipios de manera seguida, aunque después de una legislatura de descanso pueden presentarse nuevamente.

La Cámara dirige la administración del municipio y a sus funcionarios, dividiéndola en “**divisiones**”, al frente de las cuales hay un “jefe de división”. Las divisiones, similares a los “servicios” españoles, agrupan tareas y funciones administrativas, siendo común encontrar, en las Cámaras más pequeñas de la Raya, dos divisiones: la de funciones administrativas y de gestión financiera, y las de obras, ordenación del territorio y servicios públicos. El “**jefe de división**”, si bien ha de ser funcionario o personal laboral del municipio, es elegido para dicho puesto como cargo de libre designación por parte del Presidente de la Cámara, y es quien dirige y coordina a los empleados públicos de la institución. En los municipios portugueses no existe, por último, una figura parecida a la de Secretario habilitado nacional, por lo que no hay un funcionario independiente que vele por la legalidad de las actuaciones municipales, aunque sí hay o puede haber asesores jurídicos.

Las normas municipales se dividen en edictos (*editais*) y reglamentos (*regulamentos*). Los primeros, parecidos a los bandos y resoluciones de alcaldía españoles, son solo firmados por el Presidente de la Cámara, mientras que para la entrada en vigor y aprobación de los segundos hace falta que sean aprobados por la Asamblea Municipal. Los reglamentos municipales, incluidos los fiscales, suelen ser recopilados en un *Código Regulamentar*, debidamente publicado.

### 5 Las *freguesias*: Junta y Asamblea

Integrando los municipios tenemos en Portugal las llamadas *freguesias*, o parroquias, que cuentan con una débil autonomía política y que se articulan en el conjunto del municipio al que pertenecen a través, como hemos visto, de la Asamblea Municipal. Desde la gran reforma de las administraciones públicas y de la planta territorial que se produjo en 2012, el número de *freguesias* se ha reducido a 3.091 en todo el territorio nacional (Lei 22/2012, de 30 de mayo). Su división responde a la antigua demarcación eclesiástica, no siendo extraño que algún núcleo urbano de relativa importancia esté dividido interiormente en varias *freguesias*. Así ocurre, por ejemplo, en el municipio de Castelo de Vide, cuyo núcleo principal está compuesto por tres *freguesias*, que esta vez corresponden con barrios de la población y no con núcleos diferenciados, como suele acontecer. Lo normal, no obstante, y más en los municipios de la Raya, es que las *freguesias* se correspondan con pedanías o núcleos

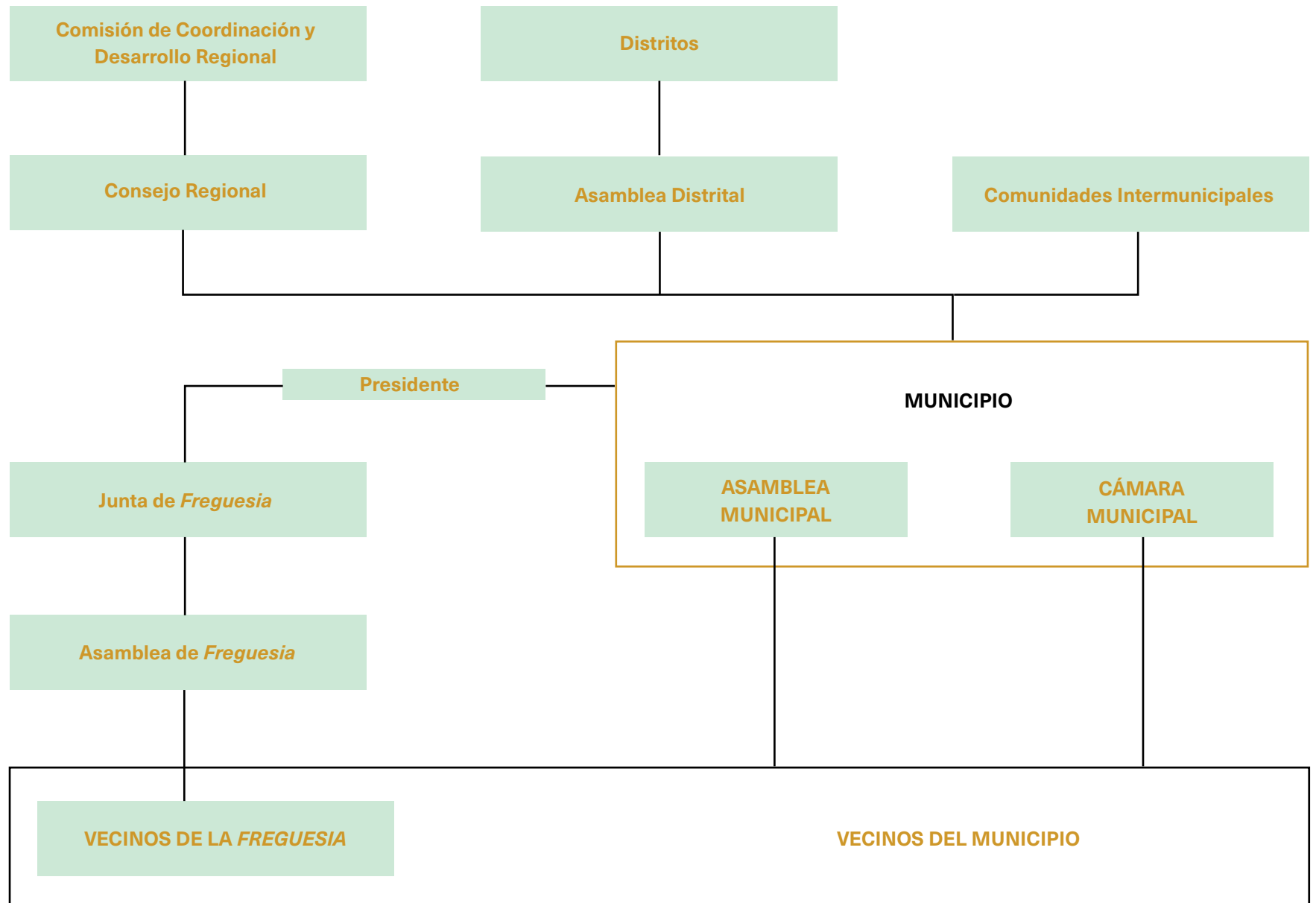
urbanos distantes entre sí y cuya unión conforma el municipio.

**Nota aclaratoria:** En ocasiones el nombre de la *Freguesia* como institución procede directamente de la denominación de la iglesia a la que debe la división administrativa. Así ocurre, por ejemplo, en Castelo de Vide, donde las tres *freguesias* de su núcleo urbano principal son denominadas como las iglesias a las que antiguamente estaban adscritas.

La *freguesia* tiene dos órganos rectores, similares a los del municipio: la *Junta da Freguesia* (equiparable a la Cámara) y la *Assembleia de Freguesia* (equiparable a la Asamblea Municipal). **La Asamblea de Freguesia** está compuesta por un número variable de miembros dependiendo de la población, llamados vocales. Lo normal en los municipios que colindan con Extremadura, de escasa densidad demográfica, es que las *freguesias* cuenten con 7 o 9 vocales, elegidos en las elecciones locales al mismo tiempo que los miembros de la Asamblea Municipal y de la Cámara, por sufragio universal de los ciudadanos representados en el área de la propia *freguesia* y mediante un sistema de representación proporcional. Esta Asamblea cuenta con su propia mesa y presidente, elegido de entre sus miembros.

A diferencia de la Asamblea Municipal, que no elige a la Cámara, en las *freguesias* la Asamblea es la que nombra, de entre sus miembros, a la **Junta da Freguesia** como órgano colegiado de gobierno de la parroquia. El Presidente de la Junta de *Freguesia* debe ser, aun así, el

**Esquema orientativo**





que encabece la lista más votada en su demarcación, y recordemos que es miembro nato de la Asamblea Municipal. En las freguesias con menos de 5000 habitantes, que suelen ser todas las que colindan con Extremadura, la *Junta da Freguesia* está compuesta por solo dos vocales, elegidos de entre los miembros de la Asamblea de *Freguesia* y por ésta, y por un Presidente.

La Asamblea de *Freguesia* fiscaliza y controla la labor de la Junta en todo momento. Las competencias de las *freguesias* suelen ser muy reducidas y circunscritas a la gestión ordinaria de los asuntos más cercanos al ciudadano y a la conservación del patrimonio local y de servicios como el de cementerios. Además, la Cámara Municipal puede delegar en las Juntas de *Freguesia* determinadas competencias que le serían propias, como la limpieza de calles o la gestión de residuos, siempre con la autorización de la Asamblea Municipal.

### Legislación de referencia

- *Constituição da República Portuguesa de 25 de Abril de 1976.*
- *Lei 13 de 5 de Junho de 1991, foi criado o Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira.*
- *Lei n.º 39 de 5 de agosto de 1980 Cria o Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores.*
- *Lei n.º 75 de 12 de Setembro de 2013, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais.*
- *Decreto-lei 102. De 1 de Janeiro de 2019, que regulamenta a as competências das Entidades intermunicipais.*
- *Lei 22 de 30 de Maio de 2012, Que regulamenta a Restruturar a divisão administrativa.*
- *Lei 36 de 26 de Junho de 2014 Regime jurídico das Assembleias Distritais.*
- *Decreto-lei 114 de 30 de Novembro de 2011. Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública.*



## Los niveles competenciales españoles

Por

**Juan Francisco Barroso Márquez**

Investigador en Derecho Constitucional  
de la Universidad de Extremadura

juanbarroso@unex.es

A diferencia de la organización territorial portuguesa, en España la distribución del poder responde al canon propio de los denominados “Estados descentralizados”, en los que el poder se encuentra dividido entre el Estado central y los distintos niveles territoriales, que en nuestro caso son las Comunidades y las Entidades Locales, donde se encuentran incluidas las Provincias e Islas, así como los Municipios y Mancomunidades. Debido al concreto objeto de este libro, entendemos que podemos prescindir del análisis de las Islas, junto con sus instituciones de gobierno y administración, los Cabildos y los Consejos Insulares, así como de las Ciudades Autónomas, para centrarnos más en aquellas instituciones propias del área geográfica que ahora nos incumbe.

En primer lugar, debemos señalar que el **marco jurídico constitucional** que rige la descentralización en España queda conformado por los preceptos contenidos en el Título VIII (*De la Organización Territorial del Estado*, artículos 137 a 158). El artículo 137 CE prevé que tanto las Comunidades Autónomas, como los municipios y las provincias, gozan de autonomía para la gestión de

sus respectivos intereses, siempre teniendo presente el principio de solidaridad previsto en los artículos 2 y 138 CE.

Sin embargo, nuestra Constitución no recoge los detalles respecto del modelo territorial, por lo que debemos remitirnos a normas más específicas, como los Estatutos de Autonomía (EEAA) en el caso de las Comunidades Autónomas (CCAA), o la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), relativa a la autonomía local, que debe ser completada por lo dispuesto en las leyes autonómicas, como veremos más adelante.

Una vez expuestos estos rasgos generales de la descentralización política en España, pasamos al análisis de las Comunidades Autónomas, por un lado, y de las Entidades Locales, donde incluiremos las provincias, los municipios y las mancomunidades, por otro. Asimismo, en un apartado final nos referiremos a la presencia de la Administración Periférica del Estado en estos niveles territoriales, a través de las figuras de los Delegados de Gobierno en las CCAA y los Subdelegados del Gobierno

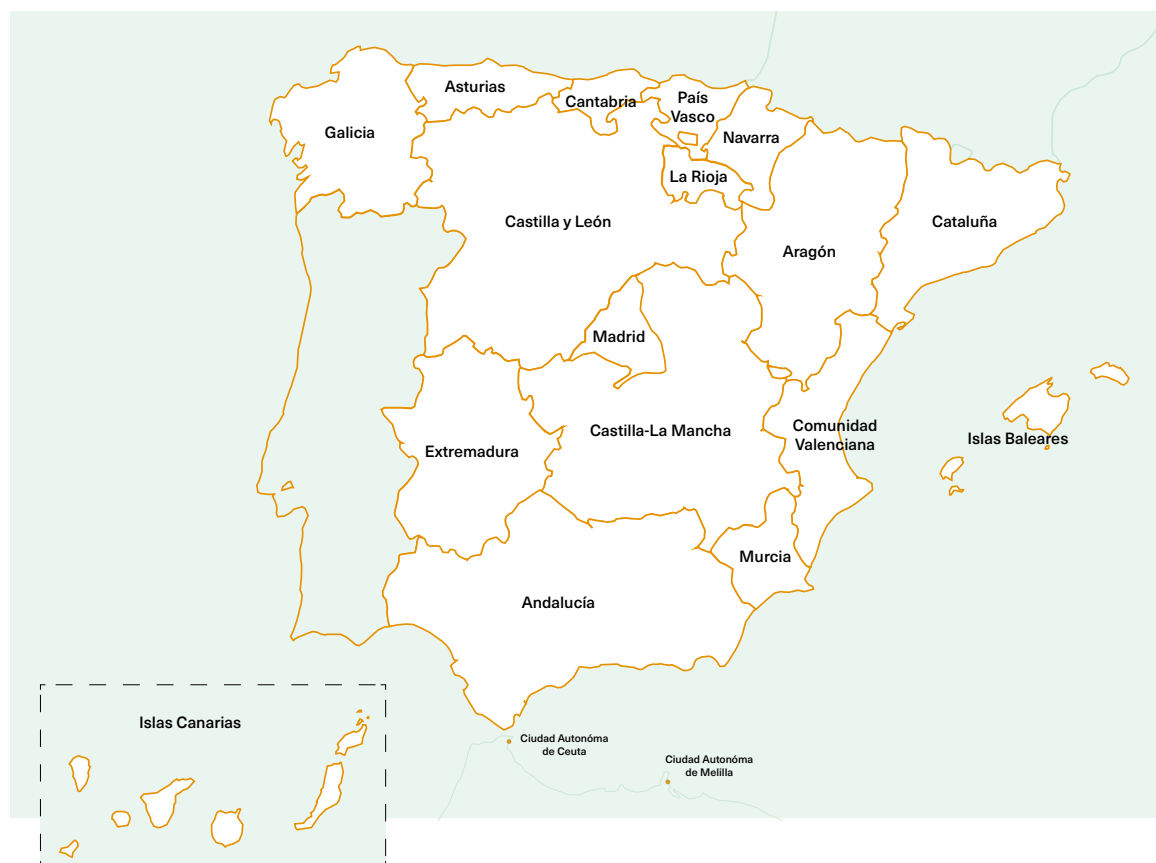
en las Provincias; equivalentes, ellos, a los ya extintos Gobernadores Civiles de los distritos portugueses.

## 1 Las Comunidades Autónomas

Conforme a lo dispuesto en el artículo 143.1 CE, el derecho a la autonomía corresponde a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica; así como el artículo 144 CE en su apartado a) recoge la posibilidad de crear CCAA uniprovinciales. Por tanto, vemos cómo la Constitución utilizó como base la provincia, unidad territorial asentada en España, pues dicho modelo de organización se remonta a 1833, cuando Javier de Burgos utilizó este sistema de división territorial. Extremadura se configura como una Comunidad Autónoma biprovincial, ya que está integrada por las provincias de Cáceres y Badajoz.

Las provincias, diseñadas por el poder central al modo francés, pueden ser equiparadas a los distritos portugueses, y las Comunidades Autónomas que con su unión se forman, salvando todas las distancias, a las Regiones Administrativas que la Constitución portuguesa contempla y que aún no han sido implementadas en el país vecino. El sustitutivo de éstas, como órganos de desconcentración y coordinación regional, son las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR), que no gozan de autonomía político-legislativa.

Los Estatutos de Autonomía (EEAA) son la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas y deben tener un contenido mínimo, como dispone el



artículo 147.2 CE: la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; la delimitación de su territorio; la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; y las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

La capital de la Comunidad Autónoma de Extremadura es la ciudad de Mérida, perteneciente a la provincia

de Badajoz, y es por tanto la sede de las instituciones de autogobierno. Entre tales instituciones debemos señalar el papel de parlamentos autonómicos, como es el caso de la **Asamblea de Extremadura**, ya que esta es la institución que encarna la autonomía política de la Comunidad. Al contrario de la *Assembleia Distrital*, la Asamblea autonómica recoge la representación directa de la población del territorio en elecciones periódicas cada cuatro años y tiene potestad legislativa. Cada uno de los EEAA establecerá las concretas condiciones del sistema electoral, teniendo en cuenta en todo momento lo dispuesto por la CE y las leyes de régimen electoral. Si tomamos como ejemplo el caso de Extremadura, podemos ver cómo el artículo 17 de su EA se refiere a las elecciones, estableciendo que la Asamblea estará compuesta por 65 miembros, elegidos a través de elecciones periódicas por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, de acuerdo con criterios de representación proporcional. Las elecciones deben ser convocadas mediante decreto del Presidente de la Comunidad y el derecho de sufragio, tanto activo como pasivo, corresponde a los ciudadanos extremeños en pleno uso de sus derechos. La circunscripción electoral es la provincia.

Además del Parlamento autonómico, debemos referirnos al ejecutivo, teniendo en cuenta que las funciones ejecutivas corresponden al Presidente, el Consejo de Gobierno, los Vicepresidentes y los Consejeros.

El **Presidente** será elegido por el Parlamento autonómico de entre sus miembros (sistema parlamentario), en una votación de investidura, en la que el candidato

deberá obtener mayoría absoluta (más de la mitad del total de los miembros del Pleno; en el caso de Extremadura serían 33) para ser proclamado Presidente y, si no se alcanza, se procederá a una nueva votación 48 horas después de la primera, pero ahora bastará con mayoría simple (más votos a favor que en contra).

Corresponde al Presidente, según dispone el artículo 152.1 CE, la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de su Comunidad y la representación ordinaria del Estado en ella. Respecto de la suprema representación de la Comunidad, esta tiene dos vertientes: una simbólica y de contenido protocolario, como personificación de las instituciones de la Comunidad ante otros entes públicos, incluidos los portugueses en las relaciones de cooperación transfronteriza; y una jurídica, ya que es el representante jurídico único de la Comunidad en todas las relaciones entabladas por la Comunidad, tanto públicas como privadas. Respecto de la representación ordinaria del Estado en la Comunidad, esta implica que el Presidente representa al Estado globalmente, ya que es él quien se encarga de promulgar las leyes autonómicas o de disolver y convocar el Parlamento autonómico, por ejemplo. Sin embargo, esto no implica atribución del estatus característico de las instituciones centrales del Estado, ya que la representación del Estado en las CCAA corresponde a los Delegados de Gobierno, como veremos. Corresponde al Presidente designar y cesar a los miembros del Consejo de Gobierno, dirigir y coordinar su actuación y, en general, la dirección política.

Lo más habitual es que el **Consejo de Gobierno** de las CCAA siga el esquema del Consejo de Ministros

del Estado central, similar al *Conselho de Ministros* portugués, de modo que tendrá atribuidas las mismas competencias que este, pero a nivel autonómico (por ejemplo: iniciativa legislativa, ejercicio de la potestad reglamentaria, dirección política o control de la Administración). En Extremadura, están especificadas en el artículo 32 de su Estatuto, donde además el poder ejecutivo es dotado de su peculiar denominación, **Junta de Extremadura**, como órgano colegiado que ejerce las funciones propias del Gobierno de la Comunidad. El número de consejeros variará entre las distintas CCAA y entre los distintos gobiernos que se vayan sucediendo. A su vez, cada Consejero dirigirá la correspondiente **Consejería**, equivalentes a los Ministerios del Estado central, cuya configuración será piramidal y jerárquica, y cuya naturaleza será la de órganos políticos y meramente administrativos.

Desde el punto de vista económico y financiero, las CCAA disponen de gran autonomía de gestión, pues tienen capacidad para aprobar sus propios presupuestos anuales, determinando sus recursos propios mediante tributos, tasas y recargos. El sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas, compuesto también por los tributos cedidos por el Estado y la participación en los tributos estatales, debe garantizar en todo caso el principio de solidaridad territorial (artículos 2 y 138 CE), así como un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, sin que ello exija una estricta uniformidad. A pesar de ello, existen dos CCAA que, en virtud de su régimen foral, disponen de regímenes particulares: el País Vasco y Navarra.

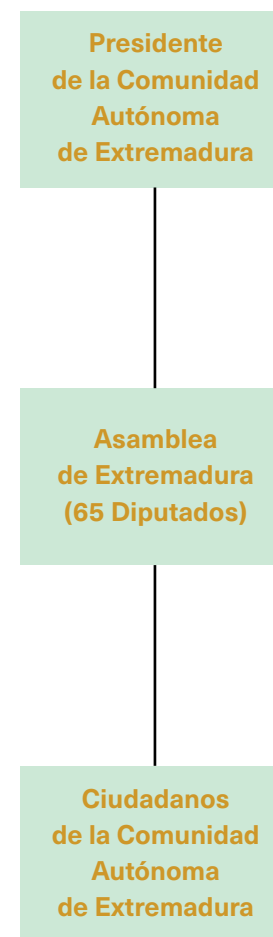
Extremadura, por tanto, pertenece al régimen común de financiación autonómica.

Además de estas instituciones “básicas”, existen otras instituciones propias de cada Comunidad, cuya creación es totalmente voluntaria, como son los Consejos Consultivos, los Tribunales de Cuentas o los Consejos Económicos y Sociales. Aunque casi todas las CCAA crearon este tipo de órganos, vemos que su auge ha decaído, hasta el punto de que, por ejemplo, en Extremadura se eliminó el Consejo Consultivo en 2016, hasta ese momento encargado de aconsejar en materia jurídica a las instituciones regionales.

Finalmente, debemos señalar que a pesar de que se haya producido a nivel autonómico la descentralización política y administrativa, en España no hay descentralización judicial. Por tanto, los Tribunales Superiores de Justicia que radican en las CCAA no forman parte del nivel autonómico, sino que estos culminan, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, la organización judicial del Estado central en el ámbito territorial de la Comunidad. En el caso extremeño, el **Tribunal Superior de Justicia** de Extremadura no se encuentra en la capital de la comunidad autónoma, sino en Cáceres, por motivos históricos ajenos al proceso de descentralización política.

## 2 Las Entidades Locales

El artículo 140 CE garantiza la autonomía de los municipios, mientras que el artículo 141.1 CE caracteriza a la provincia como aquella entidad local con personalidad



jurídica propia, compuesta por la agrupación de varios municipios (como el distrito portugués). Las mancomunidades tienen cabida gracias a la cláusula contenida en el artículo 141.3 CE, que permite la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, y son las equivalentes a las Comunidades Intermunicipales.

La Constitución únicamente se refiere a la autonomía administrativa de las entidades locales, pero no desarrolla su contenido, por lo que debemos remitirnos al contenido de las leyes para encontrar su desarrollo. Concretamente, el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) el que contiene las potestades y prerrogativas que les corresponden:

- Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- Las potestades tributaria y financiera.
- La potestad de programación o planificación.
- Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- Las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

El artículo 4.3 LRBRL se refiere a las **mancomunidades de municipios**, estableciendo que les corresponderán, de entre las que acabamos de señalar, aquellas potestades que determinen sus Estatutos y, si no lo recogen, se entiende que gozan de todas ellas. Las mancomunidades, como las Comunidades Intermunicipales, se forman por la concurrencia de la libre voluntad de los municipios que deciden asociarse para prestar servicios en común y beneficiarse de una mejor economía de escala.

Nos hemos referido a las competencias propias de las entidades locales, pero el artículo 7 LRBRL establece que el Estado o las CCAA podrán delegar el ejercicio de sus respectivas competencias, siempre que se cumpla con el marco legal establecido. Excepcionalmente, el apartado cuarto de dicho artículo se refiere a la posibilidad de ejercitar competencias distintas (ni propias, ni delegadas) siempre que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se dé duplicidad de funciones con otra Administración, por lo que es un requisito imprescindible el informe previo de la Administración competente sobre estos aspectos.

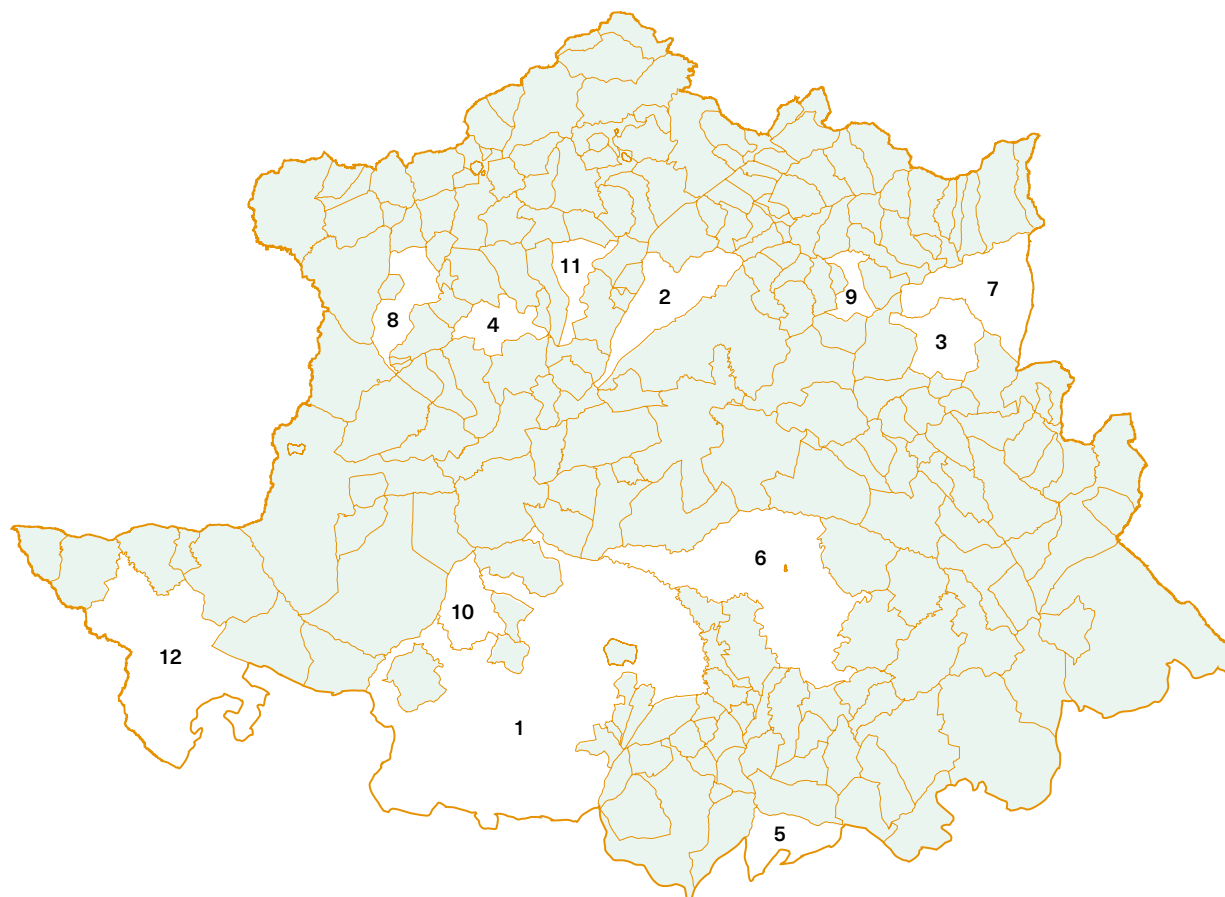
Finalmente, debemos especificar que en Extremadura existen dos leyes autonómicas a las que debemos atender respecto de la regulación de las entidades locales: la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (LGAMEx); y la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura (LMELMEx), modificada por la Ley 5/2015, de 5 de marzo. Por tanto, en nuestra exposición utilizaremos como base la LRBRL

y nos remitiremos a las leyes extremeñas respecto de aquellos aspectos que difieran del régimen general.

## 2.1 Los Municipios

El municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado y goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Cada municipio podrá pertenecer a una sola provincia y ejercerá sus competencias sobre un determinado territorio, denominado término municipal (el “concelho” portugués). Por tanto, podemos decir que el municipio es aquel núcleo de población que tiene un territorio determinado y goza de autonomía para la gestión de sus intereses.

Actualmente, nos encontramos en España con un panorama polarizado. En nuestras 50 provincias existen 8.131 municipios, pero su distribución es muy desigual, ya que únicamente el 1,04% tiene una población superior a los 50.000 habitantes, mientras que el 61% no supera los 1.000 habitantes. Es lo que la doctrina denomina como “**inframunicipalismo**”, fenómeno que no se da en Portugal debido a la amplitud de los municipios y a su reducido número, fruto también de la integración en ellos de las *freguesias*, cuyo equivalente es prácticamente inexistente en España. Es más, aquí lo más seguro es que todas esas *freguesias* constituirían municipios propios, pues es lo que ya acontece con los núcleos de escasa población. Con independencia del tamaño, los vecinos de un municipio (inscritos correctamente en el padrón municipal) tienen reconocidos ciertos derechos



Municipios con mayor población en la Provincia de Cáceres

- |                          |                           |
|--------------------------|---------------------------|
| 1. Cáceres               | 7. Talayuela              |
| 2. Plasencia             | 8. Moraleja               |
| 3. Navalmoral de la Mata | 9. Jaraiz de la Vera      |
| 4. Coria                 | 10. Arroyo de la Luz      |
| 5. Miajadas              | 11. Montehermoso          |
| 6. Trujillo              | 12. Valencia de Alcántara |



en el artículo 18 LRBRL, como es el de sufragio activo y pasivo, el derecho de información o la exigencia de prestación de los servicios públicos que sean competencia municipal propia de carácter obligatorio.

Respecto de organización, como regla general, el Gobierno y la administración municipal corresponden al Ayuntamiento (el Municipio portugués), cuyos órganos de gobierno son el Alcalde (preside la corporación municipal, similar al Presidente de la Cámara portugués), los tenientes de alcalde (sustituyen al primero, como el vicepresidente de la Cámara), la Junta de Gobierno Local (obligatoria únicamente en municipios cuya población supere los 5.000 habitantes), y el Pleno (similar a la Asamblea municipal), integrado por los Concejales, que son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, por los vecinos del municipio. A diferencia del sistema portugués, el alcalde-presidente será elegido por mayoría absoluta de los concejales que conforman el pleno, entre los primeros candidatos que encabezan las listas electorales y, de no alcanzarse, sería proclamado el concejal que encabece la lista más votada. Así, **no hay separación absoluta entre el Pleno y el equipo de gobierno**, como sí ocurre en Portugal entre la Asamblea Municipal y la Cámara Municipal. Es más, en España, el Alcalde es también el que preside el Pleno y, por supuesto, tiene derecho de voto como un concejal más. La legitimidad del alcalde y de su equipo de gobierno depende, por tanto, del pleno, a diferencia de la Cámara Municipal que, aun siendo el órgano ejecutivo, es directamente elegida por los vecinos del municipio.

El Ayuntamiento cuenta con un **Secretario**, que es el funcionario que goza de independencia y que fiscaliza y vela por el cumplimiento de la legalidad desde el municipio. Asimismo, debe haber un Interventor y un Tesorero, encargados de la correcta ejecución presupuestaria.

En relación con el sufragio, tanto activo como pasivo, debemos señalar que tras la reforma de la Constitución Española para adecuarse a los Tratados de la Unión Europea, el nuevo artículo 13 CE establece la extensión de este derecho a los ciudadanos de la UE y de terceros países cuya legislación lo permita, residentes en España, en las mismas condiciones que los españoles. Por tanto, los ciudadanos portugueses pueden disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo (y poder, por ende, presentarse como candidatos) en las elecciones municipales, siempre y cuando estén empadronados en el municipio en cuestión y vivan efectivamente en él.

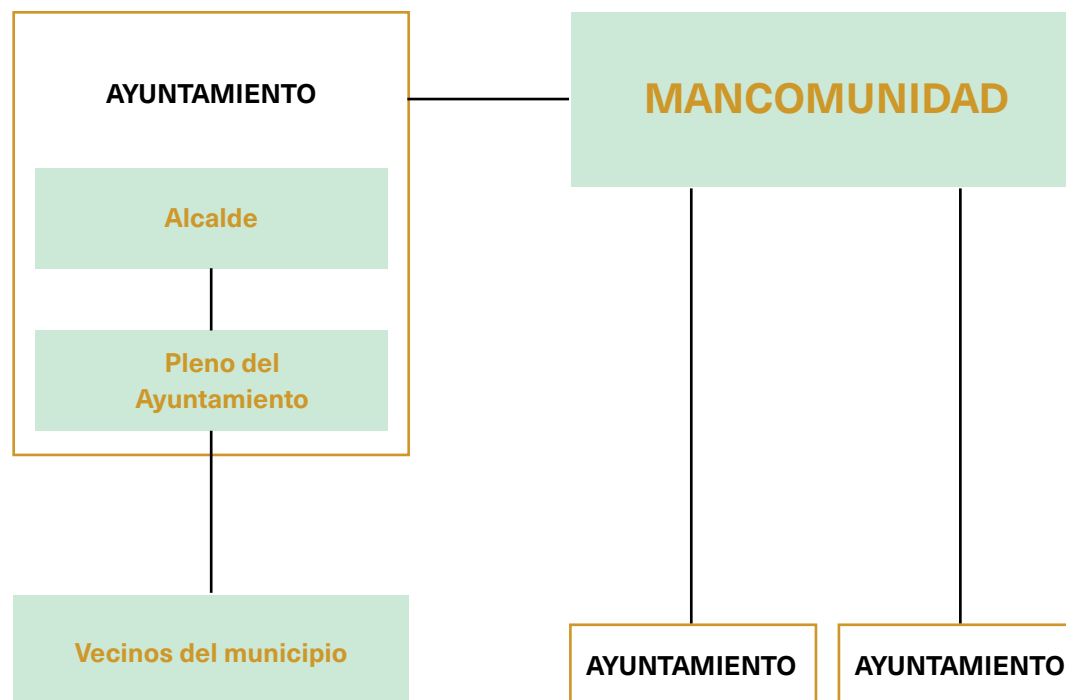
Las competencias del Alcalde, que es el Presidente de la Corporación (gobierno municipal) están recogidas en el artículo 21 LRBRL. Este artículo cierra con una cláusula abierta: también formarán parte de sus competencias todas aquellas expresamente atribuidas por las leyes y las que, siendo atribuidas por el Estado o las CCAA al municipio, no correspondan a otro órgano municipal.

Respecto del **Pleno del Ayuntamiento**, integrado por todos los Concejales y presidido por el Alcalde, le corresponden las potestades normativas, potestades de control sobre el resto de órganos (en especial, sobre el Alcalde) y toma de decisiones en materias organizativa, financiera y procesal.

Respecto de las competencias que corresponden al municipio, debemos remitirnos a lo dispuesto por los artículos 25 a 27 LRBRL, así como, en Extremadura, a los artículos 10 a 17 LGAMEx. Simplificando, vemos que la ley extremeña divide sus competencias en cuatro áreas: institucional, organizativa y de seguridad; territorio e infraestructuras; actividad y promoción económica; y servicios a las personas.

Al igual que ocurre en los municipios portugueses, el Pleno es el que tiene las potestades más relevantes y principales, pues es el que aprueba el presupuesto municipal, concede las autorizaciones al Alcalde para las operaciones de crédito y gasto, y supervisa y fiscaliza las actuaciones del equipo de gobierno, pudiendo en cualquier momento someter al mismo a una moción de censura que, de prosperar por mayoría absoluta de sus miembros, obliga al cese del Alcalde y al nombramiento de otro concejal en su sustitución. El Pleno actúa, por tanto, como una verdadera cámara parlamentaria de un sistema parlamentario como el que tiene Portugal a nivel nacional (Asamblea de la República-Gobierno).

En cuanto a las normas municipales, estas se dividen en resoluciones de alcaldía o bandos (aprobados por el Alcalde directamente), y normas generales de obligado cumplimiento denominadas “Ordenanzas municipales”. Las primeras se corresponden con las *editais* portuguesas y las segundas con los *regulamentos municipais*. En España las ordenanzas deben ser publicadas en el Boletín Oficial de la provincia correspondiente; en el caso de Extremadura, o en el de Cáceres o en el de Badajoz dependiendo de la provincia a la que pertenezca el municipio.



## 2.2 Las Provincias

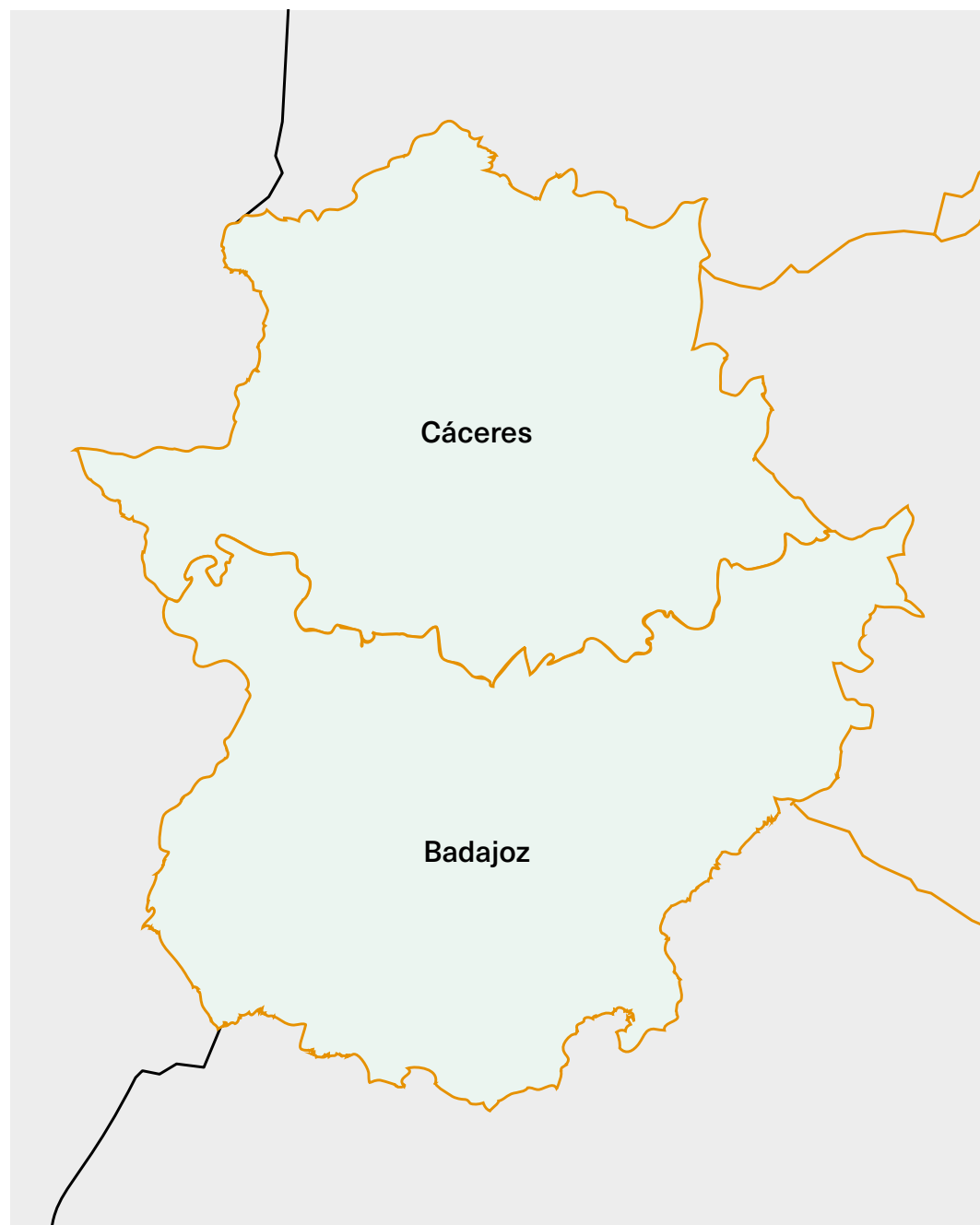
La provincia, como dispone el artículo 31 LRBRL, es una entidad local predeterminada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, entre ellos, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social. Por tanto, sus objetivos y competencias serán distintos a los que hemos explicado respecto de los municipios, consistiendo básicamente garantizar una

adecuada e integral prestación de los servicios municipales, ayudando a aquellos municipios con menor capacidad económica, así actuar como nexo entre la administración local y las administraciones autónoma y estatal.

El gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden, con carácter general, a la **Diputación Provincial**, que se caracteriza por ser un órgano de elección indirecta, debido a que está compuesta por miembros de los partidos políticos que hayan obtenido concejales en un partido judicial en el seno de las elecciones locales. Los partidos judiciales son viejas divisiones administrativas que se corresponden con el radio de acción de los tribunales de justicia en el territorio, y que están presididas por una “cabeza de partido judicial”. En el caso de Extremadura, contamos con las Diputaciones Provinciales de Cáceres y de Badajoz, correspondientes a las provincias igual denominadas (las dos de mayor extensión en España), cuyo objetivo es garantizar la solidaridad y el equilibrio intermunicipales e impedir la discriminación en el acceso a los servicios públicos por razón de residencia (artículo 19 LGAMEx).

Aunque históricamente es la provincia la que ha gozado de mayor relevancia a la hora de definir el modelo territorial español (existen desde 1836), la tendencia en las últimas décadas ha favorecido su difuminación y el recorte de sus competencias a favor de las Comunidades Autónomas.

La Diputación Provincial debe contar obligatoriamente determinados órganos: Presidente, Vicepresidentes, Junta de Gobierno y Pleno.

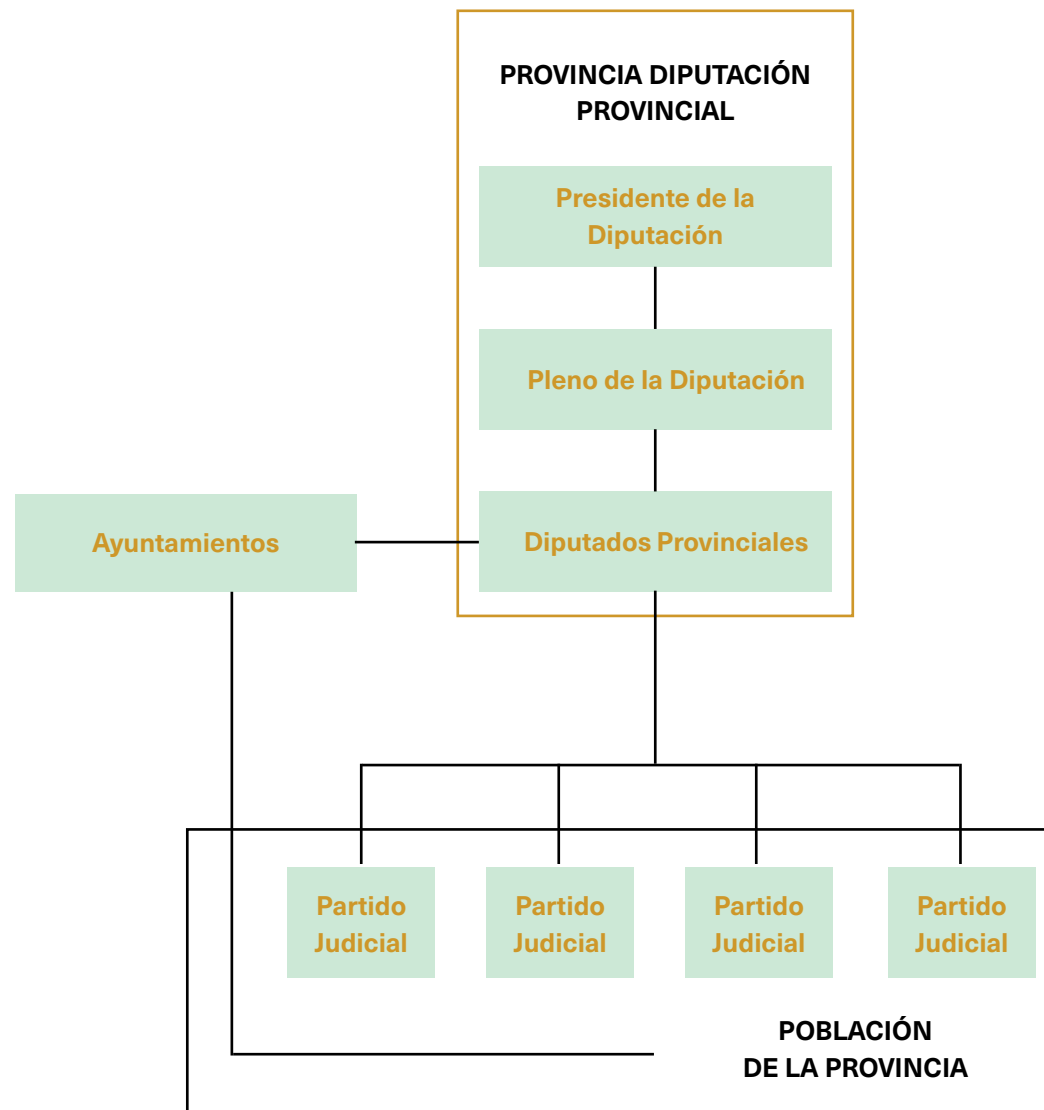


El Pleno de la Diputación Provincial está compuesto por el Presidente y los **Diputados provinciales**, como dispone el artículo 33 LRBRL. La forma de elección de estos Diputados se recoge en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), de modo que su número dependerá de la escala recogida en el artículo 204 LOREG:

Número de residentes	Diputados
Hasta 500.000	<b>25</b>
De 500.001 a 1.000.000	<b>27</b>
De 1.000.001 a 3.500.000	<b>31</b>
De 3.500.001 en adelante	<b>51</b>

Este artículo continúa estableciendo el reparto de los Diputados entre los distintos partidos judiciales. Este se realizará proporcionalmente, atendiendo al número de residentes. Serán elegidos en función del número de votos que haya obtenido cada partido político en el ámbito del partido judicial, con la ayuda de la Junta Electoral de la zona correspondiente, utilizando la fórmula recogida en el artículo 163 Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

La Junta de Gobierno está compuesta por el Presidente y un número de Diputados no superior al tercio del número legal de los mismos, teniendo en cuenta

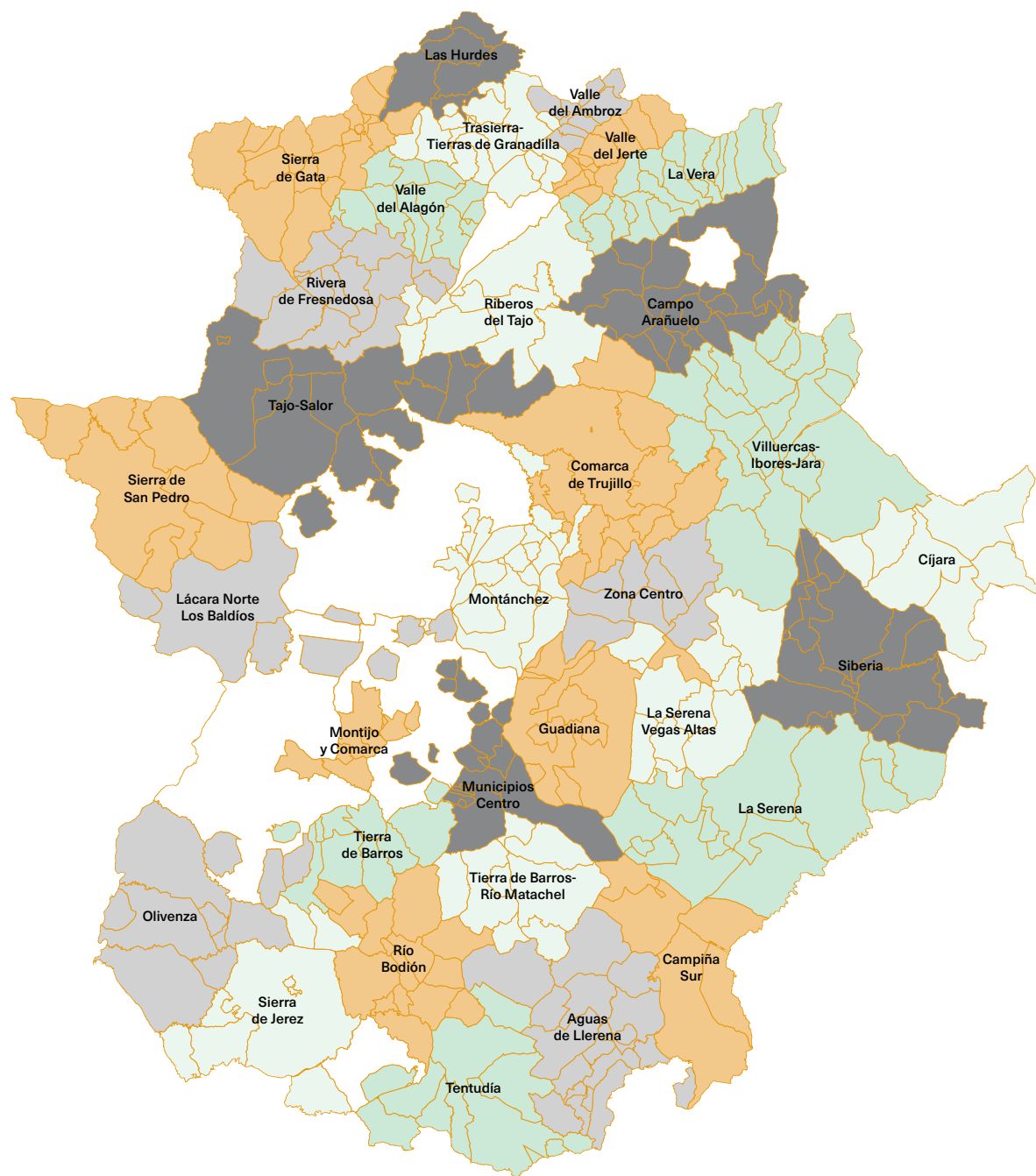


que estos serán nombrados y separados libremente por el primero, dando cuenta al Pleno. Sus funciones son la asistencia al Presidente en el ejercicio de sus atribuciones, junto con aquellas que provengan de la delegación de este o por previsión de las leyes.

### 2.3 Las Mancomunidades

Tras referirse a las provincias y municipios, la legislación española contempla la existencia de “otras entidades locales”, las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades. En Extremadura, la institución más cercana es la de las mancomunidades, ya que contamos con 38 mancomunidades integrales (aquellas que cumplen lo dispuesto en los artículos 19 y siguientes LMELMEx), similares a las comunidades intermunicipales portuguesas. Como se aprecia en el mapa, solo los grandes municipios, sobre todo los de las dos capitales provinciales, Badajoz y Cáceres, carecen de mancomunidades, pues no las precisan como apoyo a la prestación de servicios al valerse por ellos mismos dada su capacidad financiera, administrativa y operativa.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 44 LRBRL, existe un derecho de asociación de los municipios entre sí, bajo la forma de mancomunidades, para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. El artículo 4 LMELMEx las define como entidades locales voluntarias de carácter no territorial, que gozan para el cumplimiento de los fines señalados en sus estatutos de personalidad y capacidad jurídica



propia, distinta de la de los municipios y entidades locales menores que las integran.

Se rigen por sus propios Estatutos, aprobados conforme a la legislación autonómica y sus órganos de gobierno deben ser, en todo caso, representativos de los ayuntamientos mancomunados.

El gobierno y la administración de la mancomunidad corresponden a la **Asamblea** (similar a la Asamblea Intermunicipal portuguesa), integrada por todos los representantes de los municipios y entidades locales menores mancomunadas, y a su Presidente, asistidos por la Junta de Gobierno. Además de estos tres órganos, también serán necesarios la Comisión Especial de Cuentas y un Vicepresidente (mínimo). Pero existe la posibilidad de crear órganos complementarios mediante previsión estatutaria. Sus competencias mínimas están recogidas en el artículo 29 LMELMEx, pero sus estatutos podrán recoger otras competencias, cuyo ejercicio podrá ser delegado al Presidente y en la Junta de Gobierno (no así las mínimas). Como regla general, los acuerdos se adoptarán por mayoría simple, salvo excepciones (como la alteración del nombre o la propuesta de modificación de los estatutos).

La Junta de Gobierno está compuesta por el Presidente y el Vicepresidente de la mancomunidad, así como un número de representantes de los municipios y entidades locales menores mancomunados nunca superior a un tercio del número de miembros de la Asamblea. Los estatutos de la mancomunidad regularán el nombramiento de sus miembros, así como recogerán sus competencias, que en todo caso serán la asistencia al

Presidente en sus funciones y ejercer las competencias que le hayan sido delegadas.

La Comisión Especial de Cuentas tiene como objetivo el examen, estudio e informe de las cuentas, presupuestarias y extrapresupuestarias, que deba aprobar la Asamblea de la mancomunidad y, en especial, de la Cuenta General que han de rendir las mancomunidades.

El **Presidente de la mancomunidad** será elegido por la Asamblea, de entre sus miembros. Ostentará las competencias atribuidas por la legislación estatal y autonómica y, en concreto, representará a la mancomunidad, dirigirá el gobierno y la administración mancomunada, así como convocará y presidirá las sesiones de los órganos colegiados. Por su parte, la función del Vicepresidente, nombrado por la Asamblea conforme a los estatutos, será la de sustituir al Presidente en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento que imposibilite a éste para el ejercicio de sus atribuciones, así como desempeñar las funciones del Presidente en los supuestos de vacante y todas aquellas que le sean atribuidas en virtud de los estatutos de la mancomunidad.

De forma general, el artículo 4.3 LRBRL establece que corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades que explicamos de forma general para las entidades locales (artículo 4.1 LRBRL) que determinen sus Estatutos y, en defecto de previsión estatutaria, todas aquellas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, dentro del marco legal. De forma específica, el artículo 5 LMELMEx se refiere a las competencias que pueden asumir las mancomunida-

des (por ejemplo, las potestades reglamentaria y de auto organización; o de ejecución forzosa y sancionadora), pero sin llegar a asumir, en ningún caso, la totalidad de competencias de los municipios y entidades locales menores que las componen. En Extremadura las Mancomunidades suelen tener competencias en materia de gestión y recogida selectiva de residuos, tratamiento de aguas residuales, servicios sociales de base, políticas de igualdad, conservación de caminos y carreteras o escuelas de formación financiadas por la Unión Europea.

### 3 La presencia de la Administración Periférica en el Estado Autonómico

Aunque pertenezcan al Estado, debemos referirnos a la Administración territorial o periférica, porque su ámbito de actuación se solapa con el que estamos estudiando. Como disponen los artículos 69 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), conforman la Administración periférica de la Administración General del Estado los Delegados del Gobierno en las CCAA y los Subdelegados del Gobierno en las Provincias.

#### 3.1 Delegados del Gobierno

El artículo 154 CE establece que en el territorio de la Comunidad Autónoma será un delegado nombrado por el Gobierno de la Nación (central) quien dirigirá la Administración General del Estado (correspondiente al Estado central, equivalente a la República portuguesa) y

quien la coordine, cuando proceda, con la administración autonómica y con la de las entidades locales radicadas en ella. Existirá una Delegación del Gobierno en cada una de las CCAA, cuya sede se hallará en la localidad en que radique el Consejo de Gobierno de dicha Comunidad, salvo decisión del Consejo de Ministros o previsión estatutaria en contrario. En el caso de Extremadura, de hecho, la Delegación del Gobierno está en Badajoz, no en Mérida, que es la capital autonómica.

Los Delegados del Gobierno dependen orgánicamente del Presidente del Gobierno de la Nación y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia. Representan al Gobierno de la Nación en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las mismas a través de sus respectivos Presidentes. Son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno nacional, siguiendo criterios de competencia profesional y experiencia.

Conforme a lo establecido en el artículo 73 LRJSP, son de resaltar algunas competencias, como las siguientes:

- Dirección y coordinación de la Administración General del Estado (AGE) y sus Organismos públicos.
- Información de la acción del Gobierno e información a los ciudadanos.
- Ejercicio de la potestad sancionadora, expropiatoria y cualquier otra que le sea conferida, bien legalmente, bien por desconcentración o delegación. Destaca

aquí la capacidad de sancionar las infracciones administrativas así denunciadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de seguridad ciudadana.

- Protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, cuya jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno, quien ejercerá las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior.

Es decir, al igual que hacía en Portugal el Gobernador civil del Distrito, el Delegado del Gobierno español sigue coordinando las fuerzas de policía y sigue siendo el encargado del orden público en la Comunidad Autónoma a la que está adscrito, siempre bajo las órdenes del correspondiente Ministro del Gobierno nacional. En el ámbito de la cooperación transfronteriza Extremadura-Portugal en materia de seguridad pública y ciudadana es el Delegado del Gobierno, por tanto, el principal interlocutor con las instituciones portuguesas.

### 3.2 Subdelegados del Gobierno

En cada una de las provincias de las CCAA pluriprovinciales, existirá un Subdelegado del Gobierno, bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno. Por tanto, en Extremadura contamos con dos Subdelegaciones: una en Cáceres y otra en Badajoz.

El Subdelegado del Gobierno tendrá nivel de Subdirector General y será nombrado por el Delegado de Gobierno de la Comunidad a la que pertenezca dicha provincia, mediante el procedimiento de libre designación entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales.

El artículo 75 LRJSP establece las competencias de los Subdelegados del Gobierno, resaltando las siguientes:

- Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia. A estos efectos, dirigirá las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la provincia.
- Dirigir y coordinar la protección civil en el ámbito de la provincia.
- Dirigir, en su caso, los servicios integrados de la AGE, de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno y de los Ministerios correspondientes; e impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios no integrados.
- Ejercer la potestad sancionadora y cualquier otra que les confiera las normas o que les sea descentrada o delegada.







5

## La EUROACE: eurorregión Alentejo Centro Extremadura

Por

**Lorena Chano Regaña**

Profesora del Área de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura  
lorenachano@unex.es

Las regiones del Alentejo y del Centro (Portugal) y Extremadura (España) componen una agrupación territorial que, auspiciada en el marco de Europa, pretende fomentar la colaboración y la cooperación necesaria para favorecer el desarrollo y el progreso de la zona y para facilitar la convivencia social. Hemos de tener en cuenta, nuevamente, que Portugal no ha desarrollado una descentralización política como la española, por lo que las regiones portuguesas como el Alentejo o la región Centro no son equiparables de ninguna forma a las Comunidades Autónomas españolas. Las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional portuguesas, como ya se ha aclarado, sirven a meros efectos de referencia estadística y de coordinación de las políticas que se llevan a cabo desde los distintos municipios y distritos que las conforman, pero con predominancia en su seno de la intervención del Estado central.

La EUROACE es el mejor ejemplo de cooperación transfronteriza clásica entre regiones vecinas que, estando ubicadas geográficamente en territorios de similares características, presentan diferencias sustanciales

por pertenecer a Estados diferentes y haber tenido una evolución histórica y política distinta.

### 1 Antecedentes de la EUROACE

La permeabilidad de los límites fronterizos, las características similares del territorio, el legado cultural y patrimonial y el continuo intercambio comercial y social hacen que la colaboración entre Portugal y España haya sido una realidad subyacente que se ha desarrollado paralela a la gestación del concepto jurídico de cooperación transfronteriza en el seno de Europa.

El ***Tratado de Valencia*** (*Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales*, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002, en vigor desde el 30 de enero de 2004) define la “cooperación transfronteriza” como “el conjunto de formas de concertación que tengan como objetivo incrementar y desarrollar las relaciones de vecindad entre instancias y entidades territoriales que se encuentren bajo jurisdic-

ción de las Partes y que se lleven a cabo en el ámbito de asuntos de interés común y en la esfera de sus competencias” (art. 2.b). Asimismo, define las “instancias territoriales” como “entidades y autoridades territoriales de naturaleza pública que ejerzan funciones a nivel regional y local, en los términos del Derecho interno portugués” (art. 2.c); y a las “entidades territoriales” las identifica con las Comunidades Autónomas y con las entidades locales existentes en Derecho interno español (art. 2.c). Lo destacable del Tratado de Valencia es que recoge el régimen jurídico de la cooperación transfronteriza estableciendo los instrumentos jurídicos, el derecho aplicable y el contenido de los convenios de cooperación; crea la Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza como “órgano intergubernamental responsable de supervisar y evaluar la aplicación del Tratado, así como de impulsar su desarrollo” (art. 8); y, regula los organismos de cooperación con y sin personalidad jurídica.

El **Tratado de Valencia recoge explícitamente la posibilidad de que una Comunidad Autónoma y una autoridad territorial portuguesa suscriban un acuerdo de cooperación**. Es el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones del Alentejo y del Centro de Portugal, entre cuyos territorios existió ya, desde la década de los noventa, una destacada cooperación a través de diversas acciones e iniciativas conjuntas. En este sentido, hay que destacar las Comunidades de Trabajo conjunto creadas por los Protocolos de Cooperación Transfronteriza concertados entre la Junta de Extremadura y la Comisión de Coor-

dinación y Desarrollo Regional del Alentejo por un lado, y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Centro de Portugal, por otro, suscritos en 1992 y 1994, respectivamente; así como también, diversos programas de actividades conjuntas encuadrados en las políticas de cohesión territorial y desarrollo regional de la Unión Europea, como los fondos de financiación Interreg (desarrollados en la región a partir de 1991-1992), y dentro de ellos, el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP, 2007-2013).

Las **Comunidades de Trabajo creadas en 1992 y 1994** son los antecedentes inmediatos de la EUROACE, en cuanto a que la eurorregión agrupa los tres territorios, fusiona las dos Comunidades de Trabajo en una sola y simplifica la estructura organizativa y de funcionamiento de la cooperación transfronteriza entre los tres territorios.

Así, el 21 de septiembre de 2009, se firma en Vila Velha de Ródão el ***Convenio de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de la Región Centro de Portugal, para la constitución de la Comunidad de Trabajo de la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE)***.

## 2 La EUROACE

La EUROACE es una **agrupación de entidades regionales y locales configurada como un organismo sin per-**

**sonalidad jurídica** que se rige por las normas de una comunidad de trabajo y que integra tres territorios (Alentejo, Centro y Extremadura) pertenecientes a dos Estados diferentes, Portugal y España, extendidos a lo largo de 92.500 km<sup>2</sup> y compartiendo 428 kilómetros de frontera.

La EUROACE encaja en el modelo de **cooperación transfronteriza clásica** y se define por una característica general y dos particularidades.

En cuanto a su carácter general, la agrupación se constituye como una **“eurorregión”**. Una eurorregión es una estructura de cooperación transfronteriza en el ámbito geográfico del continente europeo sin régimen jurídico definido en el ámbito de la Unión Europea (es decir, que puede constituirse por países que no sean Estados miembros de la Unión Europea), pues se trata de una estructura de cooperación a nivel regional heredera del modelo clásico de cooperación.

Las eurorregiones no tienen personalidad jurídica propia, ni suponen una administración transfronteriza independiente, ya que **carecen de competencias políticas propias** y sólo se pueden servir de aquellas que ostenten las instituciones regionales y locales que agrupan. Por ello, se califican como “agrupaciones o comunidades de trabajo”. Según el Informe del Parlamento Europeo sobre la función de las eurorregiones en el desarrollo de la política regional de 19 de octubre de 2005: “Puede tratarse de una comunidad de intereses sin personalidad jurídica, de una agrupación europea de interés económico, de una asociación sin fin de lucro, de una comunidad de trabajo sin personalidad jurídica o de un organismo público.”

Para que una cooperación entre territorios se denomine “eurorregión”, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) establece que la agrupación territorial deber reunir alguno de los siguientes requisitos: Ser “una asociación de entidades locales y regionales situadas a uno y otro lado de una frontera nacional, en ocasiones dotada de una asamblea parlamentaria”; “una asociación transfronteriza con una secretaría permanente y un equipo técnico y administrativo provisto de sus propios recursos”; “un órgano de derecho privado, basado en las asociaciones o fundaciones sin fin de lucro a ambos lados de la frontera de conformidad con la respectiva legislación nacional vigente”; o, “un órgano de derecho público, basado en acuerdos interestatales, que se ocupa entre otras cosas, de la participación de las entidades territoriales.”

En el caso de la EUROACE, estamos ante una asociación de tres regiones limítrofes de las que Alentejo y Extremadura pertenecen a la ARFE, y que cuentan con una secretaría permanente y un equipo técnico y administrativo, sin tener personalidad jurídica propia y sin constituir una administración independiente. Recordemos que las partes son las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y del Centro, por un lado, y la Comunidad Autónoma de Extremadura, por otro.

En cuanto a las particularidades que distinguen la EUROACE de otras eurorregiones o experiencias de cooperación, es destacable:

1. Que estamos ante la primera agrupación de cooperación transfronteriza de **carácter tripartito** que se estableció entre España y Portugal.

2. Que tiene una **dimensión multisectorial**, ya que su objeto es una **cooperación integral** que acoge la totalidad de los ámbitos de actuación que permiten las competencias del derecho interno a ambos lados de la Raya, y que se puede concretar en las siguientes áreas temáticas (art. 3 del Convenio):

- La agricultura, recursos naturales y el medio ambiente.
- La protección civil, el desarrollo local y rural y la ordenación del territorio.
- La competitividad regional, innovación y el desarrollo tecnológico.
- La energía, el transporte y las comunicaciones.
- El patrimonio, la cultura y el turismo.
- La educación, la formación y el empleo.
- La juventud y el deporte.
- La sanidad y los servicios sociales.

Para trabajar en cada uno de estos sectores, la EUROACE **se estructura en Comisiones Sectoriales**. Cada Comisión Sectorial se compone de un grupo de personas reducido, representantes de las tres regiones, que tienen como función el análisis, estudio y discusión de los asuntos relativos a su área temática, así como la formulación de propuestas de acciones, actividades y actuaciones conjuntas y su realización, una vez que son aprobadas.

El Convenio constitutivo de la comunidad de trabajo de la EUROACE, establece doce Comisiones Sec-

toriales en la EUROACE. Las Comisiones se pueden clasificar en torno a cuatro grandes ejes, que aglutinan todas las áreas temáticas especificadas en el art. 3 del Convenio. Estos ejes son: 1) el desarrollo sostenible; 2) la economía y el empleo; 3) la educación y la investigación; y, 4) la sociedad, la cultura y el turismo. Se trata de ámbitos estratégicos en los que la EUROACE desarrolla su actividad según la propia idiosincrasia y geografía del territorio.

Así, en el ámbito del **desarrollo sostenible**, operan cuatro Comisiones Sectoriales:

- Comisión Sectorial de Agricultura
- Comisión Sectorial de Desarrollo Local
- Comisión Sectorial de Medio Ambiente
- Comisión Sectorial de Ordenación del Territorio, Comunicaciones y Transportes

Estas Comisiones trabajan para fomentar y optimizar el uso de los recursos naturales endógenos, a través del mantenimiento de la dehesa, la preservación del medioambiente y el cuidado de la rica y variada flora y fauna que habita en el territorio. De igual forma, también se busca el aprovechamiento sostenible de la amplia red de embalses y kilómetros de costa interior, que ofrecen variadas posibilidades de explotación. Se trata de un área geográfica predominantemente forestal, donde más del 40% del suelo se califica como espacio natural y que presenta un elevado índice de ruralidad. Es por ello que cobra una especial importancia el uso del suelo y las infraestructuras de comunicación y transporte.

En conexión con el desarrollo sostenible de la región funcionan en el segundo eje temático, relativo a la **Economía y el Empleo**, dos Comisiones más:

- Comisión Sectorial de Economía
- Comisión Sectorial de Empleo

Ambas persiguen el crecimiento económico del territorio a partir de un uso racional de los recursos naturales y de la colaboración entre los núcleos poblacionales. Para ello, tienen muy en cuenta la posición geopolítica de la eurorregión, potenciando las oportunidades de inversión y de exportación al exterior. En este ámbito de actuación de la EUROACE, destaca el sector energético como fuente de desarrollo económico, debido a las posibilidades que ofrece la explotación de las energías renovables, tales como la energía solar, la eólica, la red de embalses, los residuos forestales y la extensión del terreno que permite la creación de infraestructuras de explotación energética. El turismo rural, la producción artesanal (corcho, rocas ornamentales...), la biotecnología y la agroindustria son también sectores, que se han potenciado por parte de los programas de la EUROACE en el ámbito de lo económico.

En lo relativo a la **Educación e Investigación**, trabajan las siguientes Comisiones:

- Comisión Sectorial de Educación
- Comisión Sectorial de Educación Superior
- Comisión de Investigación y Desarrollo Tecnológico

En este campo las líneas de actuación de los programas de la EUROACE son básicamente dos: De un lado, la inversión en el capital humano a través de la formación y la gestión del talento para atraer, retener y evitar la huida del personal formado, de modo que contribuya al desarrollo de la eurorregión. De otro lado, fomentar la interacción entre centros de investigación y empresas, potenciando la transferencia de conocimiento y el crecimiento económico y social del territorio. Así, son destacables a lo largo de estos años los proyectos de la “Red de Investigación Tecnológica Extremadura Centro Alentejo” (RITECA) y de “Modernización e Innovación Tecnológica con Base TIC en sectores estratégicos y tradicionales” (MITTIC). En esta línea de trabajo destaca la apuesta por las nuevas tecnologías, sin olvidar la importancia del aprendizaje del español y del portugués a ambos lados de la Raya y la necesidad del intercambio cultural entre las tres regiones.

En este orden de ideas y en lo que atañe al ámbito de la **Sociedad, Cultura y Turismo**, las Comisiones Sectoriales que operan son:

- Comisión Sectorial de Cultura
- Comisión Sectorial de Juventud y Deportes
- Comisión Sectorial de Turismo

En este campo, se trabaja para incentivar el turismo a partir de la variada oferta paisajística, natural, medioambiental y gastronómica que ofrecen las tres regiones, que suman un total de nueve enclaves declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO y cuenta

tanto con líneas de costa interior (la eurorregión posee la red de embalses naturales más grande de la península ibérica), como exterior a través de las playas que baña el océano Atlántico. A esto hay que sumar el nutrido patrimonio histórico y cultural de sus pueblos y ciudades. Asimismo, desde la EUROACE y a través de las Comisiones de este cuarto eje, se pretende también impulsar el deporte, la interacción social y el intercambio cultural y de reconocimiento histórico. La búsqueda de soluciones para el envejecimiento, la despoblación y las acciones conjuntas para prevenir la violencia de género son también líneas que se han trabajado en algunos proyectos de la EURACE.

En total, durante estos once años de actividad de la EUROACE como espacio de cooperación transfronteriza, se han desarrollado más de un centenar de proyectos de carácter multisectorial. En la práctica, la activa participación de las administraciones de las tres regiones en estos proyectos en muchos casos ha venido a suplir la necesidad de reunir determinadas comisiones sectoriales, cuyos componentes han estado en contacto y trabajando de forma conjunta en el desarrollo de las actividades de dichos proyectos.

Además de las Comisiones Sectoriales, la EUROACE también cuenta entre sus órganos de funcionamiento con una **Presidencia**, que será ejercida por la Presidencia de la Junta de Extremadura, alternándose cada dos años y de forma sucesiva con cada uno de los Presidentes o Presidentas de la Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional de Alentejo y de Centro. Los dos representantes regionales a quienes no corres-

ponde la Presidencia del período, ejercerán las funciones de **Vicepresidencias**.

Completan su organigrama: el Consejo Plenario, el Consejo Ejecutivo y el Secretariado.

El **Consejo Plenario** es el órgano donde están representadas las entidades e instancias territoriales españolas y portuguesas que integran la EUROACE. Se reúne al menos una vez al año y tiene la importante función de analizar las propuestas de las Comisiones Sectoriales y aprobar el programa de actividades de la EUROACE.

El **Consejo Ejecutivo** se reúne al menos dos veces al año y entre sus funciones más significativas se encuentra la de coordinar, con carácter general y permanente, las actividades de la EUROACE, de modo que se asegure la continuidad de los trabajos; y, la de efectuar el seguimiento, evaluación y control de las actividades del Programa aprobado en el Consejo Plenario, llevando a cabo las tareas de ejecución necesarias para ello.

El **Secretariado** es el órgano administrativo de la EUROACE. Está dirigido por el Coordinador o Coordinadora General de la entidad territorial que ejerza la Presidencia y constituido por el **Gabinete de Iniciativas Transfronterizas (GIT)** de dicha entidad o instancia territorial.

El GIT cuenta con sedes en cada una de las tres entidades regionales que componen la EUROACE (Mérida, Évora y Coimbra). Se trata de un proyecto enmarcado en el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP) y financiado por la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Las tres sedes cuentan con



oficina, personal y presupuesto propio y realizan funciones muy significativas en la comunidad de trabajo de la EUROACE, pues, además de realizar alternativamente la función de Secretariado, también asesoran y prestan apoyo técnico a las Comisiones Sectoriales de la EUROACE y colaboran en la realización de jornadas, seminarios, publicaciones, tareas de difusión y cualquier proyecto o actividad que coadyuve al fin de la cooperación entre los territorios.

La EUROACE adopta sus decisiones sobre **organización y funcionamiento** por consenso y paridad de la Presidencia y Vicepresidencias, pudiendo elevar consultas a la Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza. En cualquier caso, las decisiones que se adopten por la EUROACE sobre actividades concretas a realizar, requieren de la acción efectiva y ejecución de cada entidad territorial como corresponde conforme a su derecho interno. Como ya se ha señalado, la EUROACE no tiene competencias ejecutivas propias, sino que necesita de la acción concreta de las entidades territoriales que la componen para poder ejecutar su programa de actividades.

Respecto a la **financiación**, se produce el mismo fenómeno. Como no se trata de una administración propia e independiente, cada entidad territorial firmante del acuerdo de cooperación asume los gastos inherentes a su participación en reuniones, actividades y programas de la EUROACE, realizando su propia imputación de gasto conforme a sus presupuestos internos.

Esto no significa que determinadas actividades o programas de actuación no puedan contar con una fi-

nanciación externa por parte de los fondos de la Unión Europea. En este sentido, la EUROACE ha sabido encuadrarse en las políticas de cohesión y desarrollo regional de la Unión Europea como modelo histórico de cooperación transfronteriza, aprovechando las oportunidades de financiación dentro del marco europeo para intensificar sus relaciones de colaboración. Así, a día de hoy, las actividades de la EUROACE tienen como principal fuente de financiación los fondos FEDER de la Unión Europea a través del Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal Interreg V-A POCTEP (2013-2020). Dichos fondos suponen la financiación del 75% de los proyectos en ejecución, mientras que el 25% restante proviene de las aportaciones de las tres regiones. Asimismo, otras actividades de cooperación que se realizan en la EUROACE se financian con fondos propios, sin financiación europea.

En la actualidad **son más de 30 proyectos** que se están ejecutando en el marco de la eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura, relativos a diversos sectores, en los que participan como socios numerosas entidades de las tres regiones.

A través de estos proyectos se han adoptado soluciones compartidas en múltiples ámbitos como la investigación, la educación, la salud, el acceso a servicios (en particular a los hospitales), transportes, energía sostenible, emprendimiento, desarrollo económico de la zona, etc. Se protege y se fomenta el patrimonio cultural y artístico de la eurorregión, se promueve el turismo de forma conjunta, se invierte en formación a través del conocimiento de la lengua española y portu-

guesa, del intercambio cultural y formativo de estudiantes y del fomento y difusión de jornadas, cursos, publicaciones, etc. Asimismo, algunos de estos proyectos tratan de buscar soluciones a problemas comunes de la eurorregión y abordan desafíos como los del envejecimiento, la despoblación, el cambio climático y la sostenibilidad, o afrontan otros temas novedosos en la cooperación como son la acción conjunta para la prevención de la violencia de género o la cooperación al desarrollo.

### 3 La eurociudad Badajoz-Elvas-Campo Maior

Una eurociudad es una estructura organizativa de cooperación municipal en el marco geográfico europeo. Su régimen jurídico puede revestir diversos formatos, según convengan los municipios, pueblos o ciudades implicados en la constitución de la eurociudad. De hecho, cabe incluso la posibilidad de que no sean municipios necesariamente limítrofes, pero que decidan cooperar conjuntamente en determinados sectores, pudiendo constituirse como AECT (si desean poder obligarse jurídicamente frente a terceros) o no. Es decir, que el régimen jurídico de una eurociudad depende de lo que acuerden las partes.

En el caso de la eurociudad Badajoz-Elvas-Campo Maior (abreviada como **EUROBEC**) estamos ante una **fórmula de cooperación transfronteriza de tres municipios: Badajoz, Elvas y Campo Maior** separados por dos ríos, Guadiana y Caya. Los tres dibujan un triángulo estratégico dentro de la EUROACE y presentan un patrimonio cultural, histórico y artístico com-

EUROACE – Modelo de eurorregión	
Régimen jurídico y constitución	Convenio de cooperación transfronteriza entre la CA de Extremadura, la CCDR del Alentejo y CCDR de la Región Centro de Portugal, para la constitución de la Comunidad de Trabajo de la EUROACE (2009).
Naturaleza	Estructura de cooperación transfronteriza clásica entre tres regiones limítrofes de ámbito geográfico europeo, que actúa como una comunidad o grupo de trabajo sin personalidad jurídica propia.
Objetivo	Fomentar la colaboración y el progreso y desarrollo económico, cultural y social de la zona de forma sostenible.
Ámbito geográfico	Región Alentejo (Portugal): capital, Évora. Centro (Portugal): capital, Coimbra. Comunidad Autónoma de Extremadura (España): capital, Mérida.
Ámbito de actuación	<u>Multisectorial e integral:</u> Agricultura, recursos naturales y medio ambiente; protección civil, desarrollo local y rural y ordenación del territorio; competitividad regional, innovación y desarrollo tecnológico; energía, transporte y comunicaciones; patrimonio, cultura y turismo; educación, formación y empleo; juventud y deporte; sanidad y servicios sociales.
Características jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sin personalidad jurídica: no puede obligarse ni obligar a terceros.</li> <li>– Sin competencias políticas/ejecutivas propias: necesita de la acción de las entidades territoriales firmantes que actúan bajo sus propias competencias.</li> <li>– No es una administración autónoma e independiente.</li> <li>– Sometida al derecho interno de cada una de las entidades territoriales firmantes.</li> </ul>
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aportación propia de cada entidad territorial.</li> <li>– Fondos FEDER UE: Interreg V-A POCTEP.</li> </ul>
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Presidencia y Vicepresidencias. Carácter rotatorio cada dos años.</li> <li>– Consejo Plenario.</li> <li>– Consejo Ejecutivo.</li> <li>– Comités Sectoriales.</li> <li>– Secretariado (GIT).</li> </ul>

partido, además de ser núcleos poblacionales de continuo intercambio social y económico con unas problemáticas e inquietudes similares. En este contexto, las alcaldías del Ayuntamiento de Badajoz y de las Cámaras Municipales de Elvas y Campo Maior decidieron intensificar sus relaciones de colaboración a partir de la creación de esta estructura específica de cooperación transfronteriza que presenta características de organización y funcionamiento muy similares a las de la EUROACE. Su objetivo principal fue visibilizar los enclaves en Europa y fomentar la actividad económica y la vida turística a través de mejoras en infraestructuras y de la conservación del patrimonio cultural y artístico.

El germen del proyecto surge en marzo de 2015 cuando se aprueba por el Ayuntamiento de Badajoz el Protocolo de cooperación suscrito en septiembre de 2014 entre Elvas y Badajoz, al que se sumará en 2018, el consistorio de Campo Maior. Así, tras diversas negociaciones, se firma el 3 de mayo de 2018 el *Protocolo de Cooperación Eurociudad Badajoz-Elvas-Campo Maior*, por el que se constituye formalmente la EUROBEC. El mismo fue publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 16 de abril de 2019, a través de la Secretaría de Estado de Política Territorial, ya que **los convenios de cooperación transfronteriza deben siempre comunicarse previamente al Gobierno central y publicarse de manera oficial** para su público conocimiento, de acuerdo con lo regulado en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, vigente aun siendo anterior al Tratado de Valencia.

Al igual que la EUROACE, se configura como una **comunidad de trabajo sin personalidad jurídica**, es decir, sin capacidad de obligarse ni de obligar a terceros. Sus **competencias** son las propias que concede el derecho de cada Estado a sus municipios, lo que significa que no tiene competencias ejecutivas propias ni se constituye como una administración independiente. En cuanto su **financiación**, se nutre de lo que cada uno de los municipios integrantes aporte con cargo a su presupuesto y de la financiación de organismos externos (estatales, autonómicos o de la Unión Europea) que puedan conseguir.

La comunidad de trabajo **se organiza** en una Presidencia anual, alterna y rotativa, entre las alcaldías de los tres municipios. Los representantes a quienes no corresponda durante ese año asumir la Presidencia, integrarán la Vicepresidencia. A estos órganos de funcionamiento se sumarán el Consejo Plenario, el Secretariado y los Comités Sectoriales que sean establecidos en función de las necesidades de cooperación. Como vemos, se asemeja en su funcionamiento a la EUROACE misma en la que se integra la eurociudad.

Su **ámbito de actuación** es amplio, pretendiendo una actuación integral en los sectores de: equipamiento rural y urbano; energía; transportes y comunicaciones; educación, enseñanza y formación profesional; patrimonio, cultura y ciencia; ocio y deportes; salud; acción social; vivienda; protección civil; medio ambiente y saneamiento básico; consumo; promoción del desarrollo; ordenación del territorio y urbanismo; policía municipal; y, cooperación exterior.

Para lograr sus objetivos, la alianza municipal de cooperación transfronteriza concurrió en 2016 a la convocatoria de proyectos de cooperación financiados con cargo a los fondos FEDER dentro del Programa Interreg V-A POCTEP (2013-2020), logrando la concesión del Proyecto: **“EUROBEC: Construyendo la eurociudad Badajoz-Elvas-Campo Maior”**, cuyo propósito era consolidar el proceso de creación de la eurociudad tras la incorporación de Campo Maior, para lo cual se proyectaba: 1º) poner en marcha una estructura de gobernanza multinivel sólida con los organismos creados en el acuerdo de cooperación y en vías de formalización; 2º) diseñar estratégicamente la EUROBEC; y, 3º) desarrollar micro-acciones temáticas de cooperación en los ámbitos estratégicos de crecimiento inteligente, crecimiento sostenible, y crecimiento integrador, abiertas a la ciudadanía. El proyecto sí fue dotado con 726.375 €, a los que habría que sumar las aportaciones de cada una de las tres partes. El proyecto tenía un período de realización que terminaba a finales del año 2019 y que fue prorrogado durante un año más.

En línea con los objetivos de este proyecto, la EUROBEC ha avanzado en la consolidación de su sistema de gobernanza constituyéndose su primer Consejo Plenario el pasado 26 de septiembre de 2019. Asimismo, se han realizado multitud de actividades de promoción cultural (intercambio de escolares, encuentros de profesorado, exposiciones y eventos musicales, artísticos y culturales); promoción económica de los principales sectores estratégicos (participación en ferias turísticas y empresariales internacionales y ferias

EUROBEC – Eurociudad	
Régimen jurídico y constitución	Protocolo de Cooperación Eurociudad Badajoz-Elvas-Campo Maior (2018).
Naturaleza	Estructura de cooperación transfronteriza intermunicipal entre tres municipios limítrofes de ámbito geográfico europeo, que funciona como una comunidad o grupo de trabajo.
Objetivo	Fomentar la colaboración y el progreso y desarrollo económico, cultural y social de forma sostenible.
Ámbito geográfico	Badajoz (CA de Extremadura - España) Elvas (Región del Alentejo - Portugal) Campo Maior (Región del Alentejo - Portugal)
Ámbito de actuación	<u>Multisectorial e integral:</u> Equipamiento rural y urbano; energía; transportes y comunicaciones; educación, enseñanza y formación profesional; patrimonio, cultura y ciencia; ocio y deportes; salud; acción social; vivienda; protección civil; medio ambiente y saneamiento básico; consumo; promoción del desarrollo; ordenación del territorio y urbanismo; policía municipal; y, cooperación exterior.
Características jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sin personalidad jurídica: no puede obligarse ni obligar a terceros.</li> <li>– Sin competencias políticas/ejecutivas propias, necesita de la acción de las entidades municipales firmantes que actúan bajo sus propias competencias.</li> <li>– No es una administración autónoma e independiente.</li> <li>– Sometida al derecho interno de cada uno de los municipios firmantes.</li> </ul>
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aportación propia de cada entidad municipal.</li> <li>– Fondos FEDER UE: Interreg V-A POCTEP.</li> </ul>
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Presidencia y Vicepresidencias.</li> <li>– Consejo Plenario.</li> <li>– Comités Sectoriales.</li> <li>– Secretariado.</li> </ul>

gastronómicas); desarrollo social (laboratorio de interacción social y encuentro entre diversas asociaciones); divulgación y visibilización de sus actividades (elaboración de una guía turística, publicaciones periódicas sobre gastronomía, naturaleza y cultura, aplicación web, redes sociales, difusión en ferias y merchandising), etc.

Sin embargo, la EUROBEC está en proceso de consolidación todavía y son muchos los proyectos y objetivos por cumplir. Entre ellos, la anunciada tarjeta de la eurociudad, que permitirá el acceso de la ciudadanía a los servicios municipales de las tres poblaciones, facilitando los trámites y la convivencia; la mejora del transporte y de las infraestructuras de comunicación que contribuirán al desarrollo y progreso económico de la zona; y, cómo no, la tan ansiada rehabilitación del patrimonio monumental que impulsará el turismo.

En definitiva, habrá que esperar a los próximos años para que la EUROBEC se afiance y se pueda entrar a valorar los logros y resultados de esta forma de cooperación intermunicipal y estratégica.



## Interreg V-A POCTEP: el programa europeo para la vida entre fronteras

Por

**Ana Sanabria Celdrán**

Coordinadora de la Oficina de Proyectos Europeos

Dirección General de Acción Exterior-

Junta de Extremadura

ana.sanabria@gpex.es

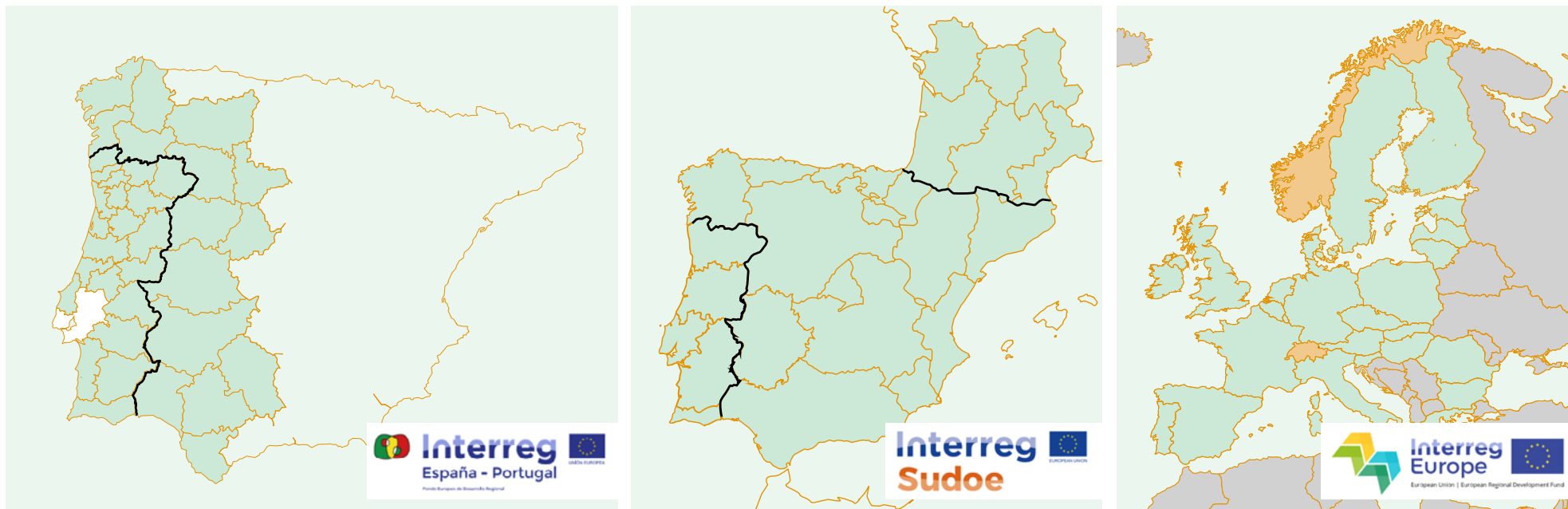
En 2020 se cumplen 30 años desde el inicio de Interreg, la emblemática iniciativa de la Unión Europea que tiene como objetivo promover la cooperación territorial a través de las fronteras. A lo largo de los años, Interreg se ha convertido en el instrumento clave de la Unión Europea para apoyar la cooperación y crear confianza en territorios fronterizos. El objetivo es abordar desafíos comunes y encontrar soluciones compartidas, ya sea en el campo de la salud, la investigación y la educación, el desempleo, el transporte, la energía sostenible o el cambio climático, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Interreg lo componen 107 Programas, siendo el España-Portugal (Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal, POCTEP) el que actúa en la frontera más antigua y extensa de la UE. Los programas de cooperación transfronteriza se enmarcan en una política más amplia de cooperación territorial en el marco de la UE.

### 1 Tipos de cooperación territorial europea

- La **Cooperación Transfronteriza** debe aspirar a abordar los retos comunes identificados conjuntamente en las regiones fronterizas
- La **Cooperación Transnacional** debe tender a reforzar la cooperación por medio de acciones que favorezcan el desarrollo territorial integrado en función de las prioridades de la política de cohesión de la UE.
- La **Cooperación Interregional** debe reforzar la eficacia de la política de cohesión alentando el intercambio de experiencias entre regiones en relación con los objetivos temáticos y el desarrollo urbano.

La diferencia se ampara en los territorios que integran cada área de cooperación y sus niveles de competencias. En el caso de la cooperación territorial que afecta a Extremadura, son tres los instrumentos de los que se

### NIVEL DE COMPETENCIA EN LA PARTICIPACIÓN DE CADA PROGRAMA



puede servir para intercambiar conocimiento con entidades de otros Estados Miembros: Interreg V-A (POCTEP), Interreg VB (SUDOE) e Interreg Europe, los cuales posibilitan la colaboración transfronteriza, transnacional o interregional, respectivamente.

El programa de cooperación Interreg V-A España-Portugal (POCTEP) aborda los retos transfronterizos más importantes relacionados con la implementación de la estrategia Europa 2020 en la zona de la frontera hispano-portuguesa. Bajo el lema “crecimiento inteligente”, los programas presentados tienen como último objetivo el fortalecimiento de la capacidad innovadora

de la región transfronteriza, además del aumento de la cooperación entre las pymes, la investigación y el desarrollo a ambos lados de la frontera.

Estos proyectos centran sus objetivos en fomentar el emprendimiento, impulsar proyectos empresariales, o propiciar la transferencia de conocimiento y de I+D al tejido productivo empresarial o la mejora y puesta en valor de los recursos patrimoniales. El periodo actual y vigente del Programa es el que discurre entre 2014 y 2020, y los proyectos aprobados tienen un plazo máximo de ejecución hasta el año 2022. Sus inversiones se estructuran en torno a 4 ejes prioritarios.



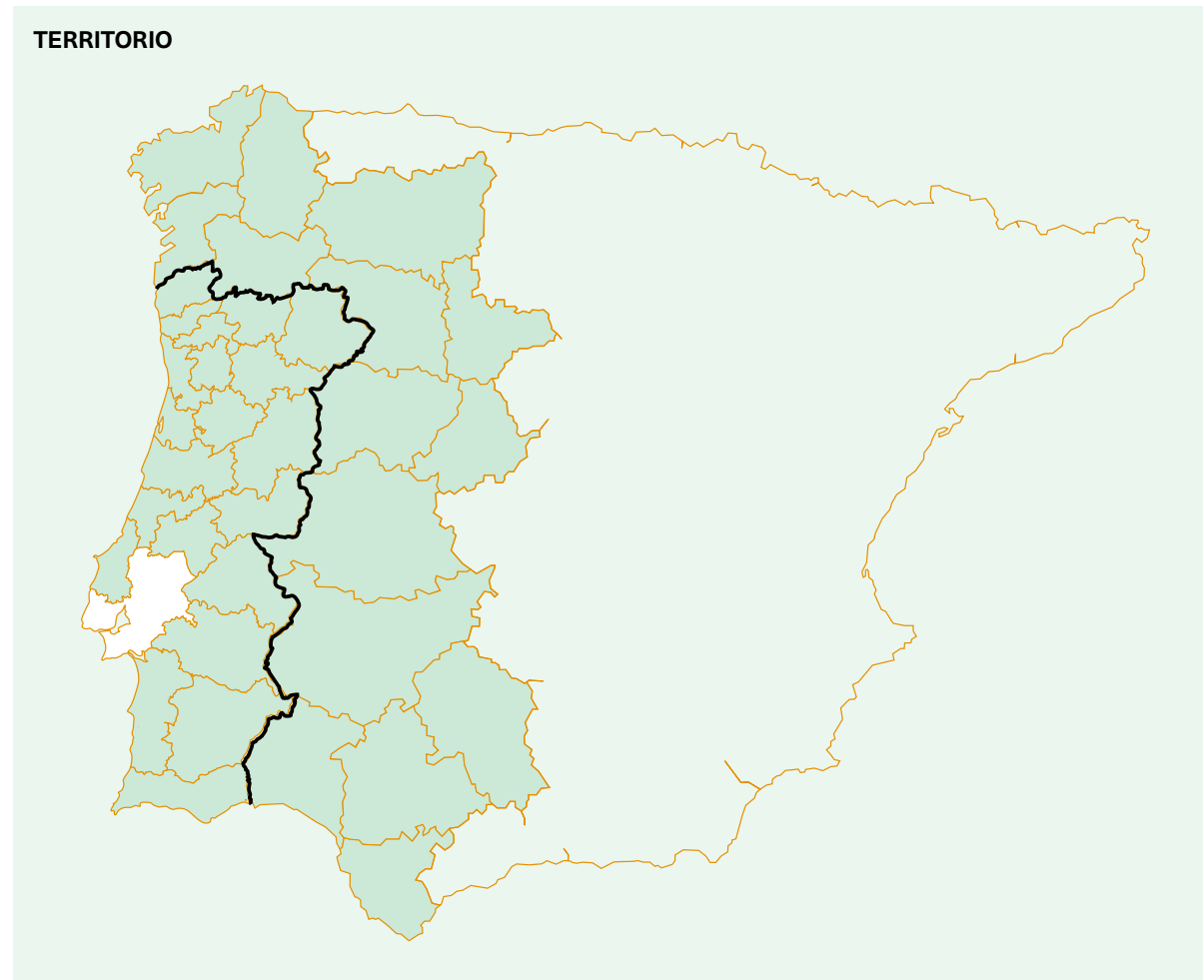
A continuación, haremos un repaso de los conceptos más importantes de este Programa, buque insignia de la cooperación transfronteriza en Extremadura.

## 2 Unidades Territoriales Estadísticas-NUTS

El territorio afectado por Interreg V-A POCTEP, se divide en lo que se denominan NUTS, **Unidades Territoriales Estadísticas**, implantadas por el Programa y que pueden tener ámbito administrativo de nivel nacional, regional, provincial o local. Lo que importa realmente es la característica del territorio estadísticamente y no su nivel competencial, ya que no olvidemos que se trata de buscar una cooperación equilibrada entre personas y territorios, y esta es la forma de entablar un discurso de igual a igual. Por tanto, Interreg V-A cuenta a lo largo de la frontera peninsular con un total de 36 NUTS.

En el caso de Extremadura, aunque la cooperación en el Programa está abierta a cualquier territorio elegible de POCTEP, se priman las relaciones con entidades del área de influencia y de cooperación Extremadura-Centro-Alentejo, el cual abarca:

- 4 NUTS nivel III del Alentejo portugués
- 12 NUTS de nivel III del Centro portugués
- 2 NUTS de nivel III de la región española de Extremadura.



**36 NUTS III** pertenecientes a ambos países, asegurando la coherencia y continuidad de las zonas establecidas en el anterior programa.

**España:** Ourense, Pontevedra, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz, Huelva, A Coruña, Lugo,

Ávila, León, Valladolid, Cádiz, Córdoba, Sevilla.

**Portugal:** Alto Minho, Cávado, Terras de Trás-os-Montes, Douro, Beiras e Serra de Estrela, Beira Baixa, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo, Algarve, Ave, Alto Tâmega, Tâmega e

Sousa, Área Metropolitana do Porto, Viseu Dão-Lafões, Região de Coimbra, Médio Tejo, Região de Aveiro, Região de Leiria, Oeste y Alentejo Litoral.



- Alentejo
- Centro
- Extremadura

Fuente: Proyecto OTALEX. Junta de Extremadura y CCDR Alentejo

### 3 Los ejes temáticos del programa

El Programa permite colaborar a las entidades de la frontera en torno a 4 ejes temáticos.

1) **Crecimiento inteligente** a través de una cooperación transfronteriza para el *impulso de la innovación*.

2) **Crecimiento integrador** a través de una cooperación transfronteriza a favor de la *competitividad empresarial*.

3) **Crecimiento sostenible** a través de una cooperación transfronteriza por la *prevención de riesgos* y mejora de la *gestión de recursos naturales*.

4) **Mejora de la capacidad institucional** y la eficiencia de la *administración pública* a través de la cooperación transfronteriza.

Cada eje concentra uno o varios objetivos temáticos del Programa Operativo, permitiendo focalizarse mejor en los problemas identificados en el estudio del territorio. Asimismo por cada Objetivo temático se asignan Prioridades de inversión que serán justificadas posteriormente con los resultados de productividad que veremos más adelante. De este modo, cada Eje defiende de la siguiente manera los distintos objetivos y prioridades de inversión.

— **Eje Prioritario 1:** Crecimiento inteligente a través de una cooperación transfronteriza para el impulso de la innovación.

— **Eje Prioritario 2:** Crecimiento integrador a través de una cooperación transfronteriza a favor de la competitividad empresarial.

— **Eje Prioritario 3:** Crecimiento sostenible a través de una cooperación transfronteriza por la prevención de riesgos y mejora de la gestión de recursos naturales.

— **Eje Prioritario 4:** Mejora de la capacidad institucional y eficiencia de la administración pública.

### 4 La lógica de Intervención de los proyectos POCTEP

Los proyectos que se presenten al programa deben responder a uno de los ejes expuestos y es importante tener en cuenta la **lógica de intervención del proyecto**. Con esto se pretende que cada proyecto aprobado demuestre la manera de conseguir solucionar un problema identificado. Tiene que reflejar la situación actual, sus causas principales y el cambio que el proyecto pretende lograr mediante la puesta en marcha de las acciones previstas. También tiene que indicar qué impacto tendrá ese cambio. La lógica de intervención indica por tanto la estrategia de base subyacente y, en el caso de un proyecto de cooperación transfronteriza, tiene que demostrar la manera de conseguir solucionar el problema territorial identificado. Así, el Programa obliga a identificar en cada proyecto los siguientes elementos.

— Objetivos temáticos, prioridades de inversión y objetivos específicos correspondientes a las necesidades de los territorios.

- Indicadores de resultado que capturen el cambio previsto en el territorio o en el sector abordado, a nivel cualitativo o cuantitativo.
- Indicadores de productividad
- Indicadores financieros, etapas clave de ejecución

Todos estos elementos vienen bien definidos en el Programa de Cooperación Transfronteriza Interreg V-A España-Portugal (POCTEP) 2014-2020. Es recomendable analizar el programa antes del diseño de un proyecto, así como mantener una relación constante y fluida con el organismo que gestiona el programa, el Secretariado Conjunto, ubicado en la ciudad de Badajoz. De igual modo, es interesante analizar los indicadores de productividad, ya que nos ayudarán a orientar de manera coherente los resultados que se esperan de una acción financiada por POCTEP. Preseleccionando estos indicadores podremos verificar que el proyecto ha cumplido con sus objetivos.

### 5 ¿Cómo se puede solicitar una ayuda de estas características?

El régimen de concesión de estas ayudas es competitivo y el porcentaje máximo de cofinanciación FEDER queda establecido en el 75% del coste total elegible de un proyecto. El 25% restante debería ser cofinanciado con fondos propios de las entidades participantes en el consorcio de un proyecto. Pero en todo caso, el establecimiento de la tasa de cofinanciación se realizará considerando la naturaleza de los beneficiarios y las

Prioridad de Inversión	Objetivo Específico	Indicadores de Resultado	Fuente de información
1A	Mejorar la excelencia científica del Espacio de Cooperación transfronteriza en las líneas de investigación con potencial para ser competitivas internacionalmente	R001. Nº de documentos académicos publicados por actores de los sistemas de ciencia y tecnología	SCOPUS Database
1B	Mejorar la participación del tejido empresarial en los procesos de innovación y en las actividades de I+D+i más cercanas al mercado	R002. Nº de patentes solicitadas	Eurostat
3A	Mejorar las condiciones necesarias y propicias para la aparición de nuevas iniciativas empresariales	R003. Variación del número de empresas en el espacio de cooperación	Institutos Nacionales de Estadística
3B	Promover la competitividad en aquellos sectores en los que el Espacio de Cooperación presente ventajas competitivas.	R004. Volumen de exportaciones (€)	Fuentes de datos de Comercio Exterior
5B	Aumentar la resiliencia territorial para los riesgos naturales transfronterizos.	R005. Número de incendios forestales activos con duración superior a 24 horas	Autoridade Nacional de Proteção Civil (Portugal) y MAGRAMA (España)
6C	Proteger y valorizar el patrimonio cultural y natural, como soporte de base económica de la región transfronteriza.	R006. Nº de visitantes en ocupaciones hoteleras en el espacio de cooperación	Institutos Nacionales de Estadística
6D	Mejorar la protección y gestión sostenible de los espacios naturales.	R007. Mejora en el estado de conservación de los hábitats	Encuesta a actores relevantes en el territorio
6E	Reforzar el desarrollo local sostenible a lo largo de toda la franja fronteriza hispano-lusa.	R008. Nº medio de días/año en los que la concentración atmosférica de ozono (O <sup>3</sup> ) supera los 120 microgramos por metro cúbico (µg/m <sup>3</sup> ) en las principales ciudades de la frontera (*)	Eurostat
6F	Incrementar los niveles de eficiencia en la utilización de los recursos naturales para contribuir al desarrollo de la economía verde en el espacio de cooperación	R009. Mejora de la gestión de recursos naturales	Encuesta a actores relevantes en el territorio
11B	Afianzar procesos de acercamiento y cooperación entre los distintos agentes que operan en el territorio	R010. Mejora de las estructuras institucionales para la cooperación en funcionamiento	Encuesta a actores relevantes en el territorio

actividades planteadas. Cabe señalar que estos proyectos suelen tener una dimensión de entre 300.000 euros y 2 millones de euros.

Durante el periodo de financiación 2014-2020 se han publicado cuatro convocatorias a la presentación de proyectos y que se han presentado telemáticamente.

### **6 ¿Quién se puede beneficiar de las ayudas que ofrece el programa?**

Universidades, entidades de enseñanza superior, Centros Tecnológicos, Institutos de Investigación, Parques Científicos y Tecnológicos, Administraciones Públicas, empresas, Agencias de Desarrollo Regional, Fundaciones de Desarrollo y Promoción Económica, Cámaras de Comercio, Empresas, agrupaciones de empresas, asociaciones empresariales, Servicios de Protección Civil, Confederaciones Hidrográficas, Parques Naturales y Asociaciones para la defensa y gestión del Patrimonio Natural, Asociaciones y organizaciones de la Sociedad Civil.

Pero lo más interesante y a tener presente en estos proyectos es que el Programa POCTEP pone a disposición de entidades de ambos lados de la frontera, que responden a legislaciones y niveles competenciales distintos, la posibilidad de colaborar de manera simplificada y ateniéndose a unas reglas conjuntas marcadas por contratos de cooperación territorial donde se comprometen a ejecutar las cantidades concedidas colaborativamente.

### **7 ¿Con quién puedo colaborar?**

Para presentar un proyecto se necesitan, al menos, dos beneficiarios, uno de cada Estado. En el caso de que participe un único beneficiario, deberá ser una AECT transfronteriza, o alguna de las figuras jurídicas previstas en el Tratado de Valencia u organismos internacionales que se adecúen a los objetivos del Programa. Deben tener carácter transfronterizo, encuadrarse en una única de las prioridades de inversión del Programa y responder al objetivo específico de la misma.

A continuación, se presentan datos generales de las entidades que participan en proyectos del actual periodo en el área de cooperación Extremadura-Centro-Alentejo. Se ordenan en tablas según el eje en el que participan y su región o NUT de procedencia. Aquellas sombreadas en verde son de nacionalidad portuguesa y las que están sin sombrear son de nacionalidad española.

### **8 ¿Qué pasará en el periodo 2021-2027?**

Finalizando el periodo actual de financiación, se impone una reflexión sobre el papel que la política de cohesión debe tener en el desarrollo de las regiones. En este sentido, los Estados miembros tienen claro que debería seguir siendo su cometido principal la reducción de desigualdades regionales y el estímulo de inversiones en las prioridades que han identificado. Entre otros, debemos tener en cuenta en el área territorial que nos ocupa, Alentejo-Centro-Extremadura, la necesidad de

reforzar el apoyo a las PYMES, pero también y más si cabe, en el contexto de pandemia de Covid-19, en trabajar por un sistema de salud sin desigualdades y una consecuente infraestructura adecuada a los nuevos retos. De igual modo, cabe destacar la necesidad de priorizar otros ámbitos como son el transporte y la infraestructura, la inclusión social, el empleo, la innovación y el cambio climático, la energía y el medioambiente, y por último echar una mirada especial sobre la mejora de las instituciones a través de la generalización del e-gobierno y los incentivos a las reformas estructurales.

Para ello, no sólo va a ser estratégico analizar las prioridades y los sectores sobre los que actuar, sino también la forma en que se debería invertir. En este sentido, en el periodo post 2020, se perfila ya la necesidad de establecer para los 3 territorios un conjunto de reglas que permitan otorgar ayudas ligadas a los desafíos y prioridades identificados, solicitando una cofinanciación más alta.

Con objeto de que los nuevos programas de cooperación territorial europea del periodo 2021-2027 puedan ser aprobados a comienzos del año 2021, los Estados miembros del Programa de Cooperación Transfronteriza Interreg España-Portugal (POCTEP), en mutua colaboración y consenso, han constituido, en diciembre de 2019 en Sevilla, un Grupo de trabajo formado por las actuales Unidades de Coordinación nacionales y regionales del POCTEP 2014-2020 para la preparación, elaboración y seguimiento de los trabajos del POCTEP 2021-2027, con el objetivo de elaborar un programa conjunto para el territorio de cooperación transfron-

riza, en el que se establezcan las prioridades comunes y las líneas de actuación acordes con la normativa comunitaria en el nuevo período de programación. Deben seguir las recomendaciones estipuladas por la Comisión Europea en su documento llamado “Border orientation Paper Spain-Portugal”, que establece un conjunto de orientaciones a ser tenidas en cuenta en el siguiente periodo, y que se basan en la dimensión territorial (fomento de los instrumentos de cooperación transfronterizos ya existentes, como la Eurorregión), los objetivos de una economía verde y circular baja en carbono (inversión conjunta en renovables y tratamiento conjunto de residuos, apoyo a las zonas Red Natura 2000 vg.), las metas de empleabilidad transfronteriza (reconocimiento mutuo de títulos y formación profesional, o una mayor capacitación en los idiomas involucrados, por ejemplo) y, por último, las relativas a una mejor gobernanza, identificándose los obstáculos ya existentes en los niveles administrativos, laborales o de comunicaciones.

Finalmente, habrá que tener en cuenta que el programa España-Portugal 2021-2027 deberá integrarse en las estrategias existentes con acciones y resultados claros, a través de la lógica de intervención y los indicadores de los que ya hablamos anteriormente. Además, el programa deberá estar bien coordinado con las estrategias nacionales, regionales y sectoriales existentes. Esto requerirá una visión general coherente de todas las estrategias que ya afectan al área transfronteriza.

Se recomienda, por último, la revisión de los documentos oficiales que a continuación se vinculan a la

siguiente Guía y que nos irán dando las claves necesarias para abordar el nuevo Programa de Cooperación Transfronteriza Interreg España-Portugal (POCTEP) 2021-2027.

- Simplification handbook: “Ochenta medidas de simplificación de la política de cohesión 2021-2027”, DG Regio.
- Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo. 29/05/2018.
- FEDER: Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión. 29/05/2018.
- Interreg: Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) financiado con ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los instrumentos de financiación exterior. 29/05/2018.
- Mecanismo obstáculos transfronterizos: Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo. 29/05/2018.

## ANEXO. BENEFICIARIOS EN LA EURORREGIÓN EUROACE (2014-2020)

ENTIDADES	EJES				REGIONES							
	1	2	3	4	Centro	Alentejo	Extremadura	Beira	R. Coimbra	Leiria	R.Aveiro	
Universidade de Évora						✓						
Universidad de Extremadura	✓					✓						
Instituto Politécnico de Portalegre	✓						✓					
Instituto Politécnico de Beja	✓					✓						
Administração Regional de tur do Alentejo	✓					✓						
Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX). Consejería de Economía e Infraestructuras. Junta de Extremadura	✓					✓						
Asociación Empresarial Centro Tecnológico Nacional Agroalimentario "Extremadura" (CTAEX)	✓						✓					
Fundación FUNDECYT Parque Científico y Tecnológico de Extremadura.	✓						✓					
Instituto Tecnológico de Rocas Ornamentales Y Materiales de Construcción (INTROMAC)	✓						✓					
FEVAL – Institución Ferial de Extremadura	✓						✓					
Instituto de Arqueología (Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas)	✓						✓					
Universidade de Évora	✓						✓					
Centro de Biotecnología Agrícola e Agro-Alimentar do Alentejo (CEBAL)	✓						✓					
Associação Centro de Apoio Tecnológico Agro-Alimentar de Castelo Branco (CATAA)	✓							✓				
Istituto Politécnico de Castelo Branco	✓							✓				
Parque Científico e Tecnológico do Alentejo (PCTA)	✓						✓					
Instituto Pedro Nunes - Associação para a Inovação e Desenvolvimento em Ciência e Tecnologia	✓								✓			
Centro de Cirugía de Mínima Invasión Jesús Usón	✓						✓					
Universidade de Coimbra	✓								✓			
Cluster Sociosanitario de Extremadura	✓						✓					
Instituto Politécnico da Guarda	✓						✓					
Associação Nacional de Jovens Empresários (ANJE)	✓				✓							
Colegio Oficial Ingenieros Industriales de Extremadura (COIIE)	✓						✓					
Centro Tecnológico da Cerâmica e do Vidro (CTCV)	✓								✓			
Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)	✓						✓					
PROMEDIO - Consorcio para la Gestión de Servicios Medioambientales	✓						✓					
Centro Tecnológico da Indústria de Moldes, Ferramentas Especiais e Plásticos (CENTIMFE)	✓									✓		
Dirección General de Arquitectura. Junta de Extremadura	✓						✓					
Dirección General de Industria, Energía y Minas. Junta de Extremadura	✓						✓					
Núcleo Empresarial da Região de Évora (NERE-AE)	✓						✓					
Inpress' Studio	✓							✓				
Asociación Regional de Empresarios del Metal de Extremadura (ASPREMETAL)	✓											
Cluster de la Energía de Extremadura	✓											
Instituto Politécnico de Beja	✓											
Associação Cognitória Vasco da Gama - EUVG (ACVG)	✓				✓							



ENTIDADES	EJES				REGIONES							
	1	2	3	4	Centro	Alentejo	Extremadura	Beira	R. Coimbra	Leiria	R.Aveiro	
FUNDESALUD - CONSEJERÍA DE SANIDAD Y POLÍTICAS SOCIALES – JUNTA DE EXTREMADURA	✓						✓					
FEVAL – Institución Ferial de Extremadura	✓						✓					
Administração Regional de Saúde do Alentejo, IP	✓					✓						
Associação Plataforma Construção Sustentável (Centro HABITAT)	✓										✓	
Campo Arqueológico de Mértola (CAM)	✓					✓						
Câmara Municipal de Évora	✓					✓						
Secretaría General de Cultura (Presidencia de La Junta de Extremadura)	✓						✓					
EXTREMADURA AVANTE S.L.U.	✓						✓					
ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE SINES E DO ALGARVE, SA (APS)	✓					✓						
Associação Cognitória Vasco da Gama - EUVG (ACVG)	✓								✓			
Dirección General de Turismo. Junta de Extremadura	✓						✓					
Associação Transfronteiriça Lago Alqueva (ATLA)	✓					✓						
Rede de Turismo de Aldeia do Alentejo	✓					✓						
Ayuntamiento de Olivenza	✓						✓					
Diputación de Badajoz	✓						✓					
Ayuntamiento de Alconchel	✓						✓					
Ayuntamiento de Villanueva del Fresno	✓						✓					
Turismo do Alentejo, ERT	✓					✓						
Dirección General de Desarrollo Rural - Junta de Extremadura	✓						✓					
Instituto de la Juventud de Extremadura	✓						✓					
Dirección General de Deportes (Consejería Educación y Empleo). Junta de Extremadura	✓						✓					
Cruz Vermelha Portuguesa	✓					✓						
CRUZ ROJA ESPAÑOLA EN EXTREMADURA	✓						✓					
GESPESA (Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños, S.A.U.)	✓						✓					
Mancomunidad Integral Sierra De San Pedro	✓						✓					
Ayuntamiento De Mérida	✓						✓					
GESAMB – Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM	✓					✓						
RESIALENTEJO – Tratamento e Valorização de Resíduos EIM	✓					✓						
Ayuntamiento de Plasencia	✓						✓					
Ayuntamiento de Portalegre	✓					✓						
Câmara Municipal de Vagos	✓										✓	
Ayuntamiento de Cáceres	✓						✓					
Secretaría General de Economía y Comercio. Junta de Extremadura	✓						✓					
Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de Centro	✓								✓			
Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional de Alentejo	✓					✓						
Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (ADRAL)	✓					✓						

ENTIDADES	EJES				REGIONES							
	1	2	3	4	Centro	Alentejo	Extremadura	Beira	R. Coimbra	Leiria	R.Aveiro	
Dirección General de Empresa y Competitividad de la Consejería de Economía e Infraestructuras de la Junta de Extremadura	✓						✓					
Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX)	✓						✓					
Fundação Eugénio de Almeida, Área Social e de Desenvolvimento	✓					✓						
FEIDEX. Fundación para el Emprendimiento, Integración y Formación en Extremadura	✓						✓					
Dirección General de Economía Social de la Consejería de Economía e Infraestructuras de la Junta de Extremadura	✓						✓					
SERVICIO EXTREMEÑO PUBLICO DE EMPLEO. DIRECCIÓN GERENCIA.	✓						✓					
COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALTO ALENTEJO (CIMAA)	✓					✓						
Município de Idanha-a-Nova	✓							✓				
Naturtejo, Empresa de Turismo, EIM – Naturtejo, EIM	✓							✓				
CEC – Conselho Empresarial do Centro/CCIC – Câmara de Comércio e Indústria do Centro	✓								✓			
Associação Parkurbis Incubação	✓							✓				
Parque de Ciência e Tecnologia do Alentejo, S.A.	✓					✓						
Câmara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Badajoz	✓						✓					
Câmara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de la Provincia de Cáceres	✓						✓					
ADRACES - Associação para o Desenvolvimento da Raia Centro Sul	✓							✓				
IPN Incubadora – Associação para o Desenvolvimento de Actividades de Incubação de Ideias e Empresas	✓								✓			
Junta de Extremadura. Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. Secretaría General de Política Regional y Administración Local	✓						✓					
Dirección General De Medio Ambiente - Junta De Extremadura	✓						✓					
ANPC Autoridade Nacional de Proteção Civil. CCDOS Castelo Branco, CDOS Évora E CDOS Portalegre	✓							✓				
DIRECCION GENERAL DE EMERGENCIAS Y PROTECCION CIVIL. JUNTA DE EXTREMADURA	✓						✓					
Agencia Extremeña de la Energía (AGENEX)	✓						✓					
Ayuntamiento de Don Benito	✓						✓					
Agência Regional de Energia e Ambiente do Norte Alentejano e Tejo (AREANATEjo)	✓					✓						
Câmara Municipal da Batalha	✓									✓		
Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central	✓					✓						
Ayuntamiento de Villanueva de la Serena	✓						✓					
Diputación de Cáceres	✓						✓					
Câmara Municipal do Fundão	✓							✓				
Ranna Consultoría, S.L.U.	✓						✓					

ENTIDADES	EJES				REGIONES							
	1	2	3	4	Centro	Alentejo	Extremadura	Beira	R. Coimbra	Leiria	R.Aveiro	
Ayuntamiento de Badajoz	✓						✓					
Câmara Municipal de Ovar	✓										✓	
Patronato Provincial de Turismo y Tauromaquia	✓						✓					
Associação Dark Sky®	✓					✓						
ADXTUR - Agência para o Desenvolvimento Turístico das Aldeias do Xisto	✓					✓						
Escuela de Conkistadores SLU	✓						✓					
Confederación Hidrográfica del Guadiana. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	✓						✓					
AGENCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, Administración de la Región Hidrográfica del Alentejo I.P. (APA, I.P.)	✓					✓						
EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.	✓					✓						
Associação De Defesa Do Património De Mértola	✓											
GESAMB – Gestão Ambiental e de Resíduos, EIM	✓					✓						
RESIALENTEJO – Tratamento e Valorização de Resíduos EIM	✓					✓						
JUNTA DE EXTREMADURA PRESIDENCIA DIRECCION GENERAL DE ACCION EXTERIOR	✓						✓					
Câmara Municipal de Elvas	✓					✓						
Câmara Municipal de Campo Maior	✓					✓						
Secretaría General de Educación. Junta de Extremadura	✓						✓					
Dirección General de Formación Profesional y Universidad. Consejería de Educación y Empleo. Junta de Extremadura	✓	✓										
Inversiones Sunhunter, S.L.	✓						✓					
Asociación de Jóvenes Emprendedores y Empresarios de Extremadura (AJE Extremadura)	✓						✓					
Conector Ide, S.L.	✓						✓					
Instituto Politécnico de Leiria	✓									✓		
SECRETARIA GENERAL DE DESARROLLO RURAL Y TERRITORIO - CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RURAL, POLÍTICAS AGRARIAS Y TERRITORIO - JUNTA DE EXTREMADURA	✓						✓					
FEDERACION DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS DE EXTREMADURA	✓						✓					
FUNDACION CENTRO REGIONAL EXTREMEÑO DE SERVICIOS EMPRESARIALES	✓						✓					
NUCLEO EMPRESARIAL DA REGIÃO DE EVORA	✓					✓						
PACT - PARQUE DO ALENTEJO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, S. A.	✓					✓						
CENTRO DE INOVAÇÃO EMPRESARIAL DA BEIRA INTERIOR	✓							✓				
Centro de Inovação Empresarial da Beira Interior (CIEBI/BIC)	✓							✓				
Associação Empresarial da Região de Santarém (NERSANT)	✓				✓							



7

## Políticas de seguridad común. Diferencias entre las fuerzas de seguridad portuguesas y españolas. Marcos de cooperación

Por

**Jordi Ortiz García**

Profesor de Criminología  
de la Universidad de Extremadura  
jortiz@unex.es

La preocupación por la seguridad ha sido una constante en cualquier Estado. La lucha contra la delincuencia ha necesitado a lo largo de la historia de numerosos recursos económicos y humanos para poder enfrentarse a los problemas provocados por la criminalidad. Uno de estos recursos para prevenir el delito es, y será, la *Policía*. Desafortunadamente, en estos últimos años los Estados han tenido que cambiar sus estrategias para prevenir nuevos peligros. Los importantes cambios políticos, económicos y sociales originados por el proceso de globalización, han creado nuevas amenazas como el terrorismo o el crimen organizado transnacional. Por este motivo, los Estados han tenido que crear nuevas herramientas que permitan protegerse de estas amenazas. Una de estas herramientas ha sido la cooperación y colaboración policial entre los diferentes Estados. Un ejemplo paradigmático de esta cooperación policial entre países lo encontramos entre España y Portugal. Dos países sin fronteras internas, que permiten la movilidad de todos sus ciudadanos entre sus territorios, pero que

desafortunadamente también facilita el desplazamiento de determinadas personas que pueden generar situaciones de inseguridad entre la población de ambos Estados.

### 1 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España

En España, el cumplimiento de la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Las fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno nacional, son los que tienen las competencias para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art.104 de la Constitución española). La ley 2/86 de 13 de marzo, es la norma que determina las funciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad en España. El artículo 2 de la presente ley determina que las fuerzas de seguridad en dicho país la componen las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, dependientes del Gobierno de la Nación, los cuerpos de policía Autonómicos, dependientes de las Comunidades Autónomas y los cuerpos

de policía Local, dependientes de las Corporaciones Locales.

Con respecto al primer grupo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado lo forman: **El Cuerpo de Policía Nacional**, un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior, y la **Guardia Civil (GC)**, un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio de Interior en las funciones que la ley 2/86 le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden; en tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.

El artículo 11.1 de la ley 2/86, de 13 de marzo establece las funciones genéricas que realizarán las FFCC-SE (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) en el marco de su misión constitucional de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Sobre la base de un criterio territorial de distribución de competencias el artículo 11.2 establece que corresponderán en exclusiva a la Policía Nacional las siguientes: *La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes; control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; legislación sobre extranjería, refugio o asilo; la vigilancia e inspección del cumplimiento de normativa del juego; investigación y persecución en delitos relacionados con el juego; colaborar y prestar auxilio a otros países conforme a los tratados y acuerdos internacionales; asuntos relacionados con la seguridad privada y legislación vigente, son algunas de sus atribuciones.*

Por otro lado, las atribuciones específicas de la Guardia Civil (GC) son las siguientes: *Las relacionadas con la legislación sobre explosivos y armas; el resguardo fiscal y evitar y perseguir el contrabando; la vigilancia, tránsito y transporte del tráfico en vías interurbanas; las custodias de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos, el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.*

En cuanto a las policías autonómicas, el artículo 148.1.22 de la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía prevén la posibilidad de crear cuerpos de policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección. Comunidades Autónomas como Cataluña, País Vasco, Navarra o Canarias, cuentan como policías autonómicas, mientras que otras Comunidades Autónomas se encuentran en proceso de creación de su propia policía, como Andalucía, Galicia o Aragón. **En el caso de Extremadura no existe una policía autonómica ni intención, de momento, de crearla.**

En último lugar, se encuentran las **policías locales**. Los municipios españoles, bajo el amparo de la ley de régimen local y la legislación autonómica podrán crear cuerpos policiales, que sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio. Sus atribuciones vienen reguladas en el artículo 53 de la ley 2/86, y son: *Proteger a las autoridades de las corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones; ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo*

*con lo establecido en las normas de circulación; Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano; policía administrativa en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia; participar en las funciones de policía judicial en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley; la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública; participando en la forma prevista en las Leyes en la ejecución de los planes de Protección Civil; efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad; vigilar los espacios públicos y colaborar con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y con la policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello y cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.*

Una vez analizados los distintos cuerpos policiales en España estudiaremos los distintos cuerpos policiales portugueses, con el objeto de conocer las analogías y diferencias de los cuerpos policiales de ambos países.

## 2 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en Portugal

Al igual que sucede en España, la Constitución portuguesa recoge en su artículo 272 la obligación de la policía de defender la legalidad democrática y garantizar la seguridad interna y derechos de los ciudadanos y la

prevención del crimen. El artículo 25 de la *Ley 53/2008, de 29 de agosto de Segurança Interna* es la norma que regula las distintas fuerzas y servicios de seguridad de Portugal. Así, el sistema policial portugués se puede agrupar en dos grupos. Un primer grupo formado por: *Polícia Segurança Pública; Guarda Nacional Republicana; Guarda Prisional; Polícia Marítima Polícia Florestal y Polícia Municipal*. El segundo grupo lo formarían: *Polícia Judiciária; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; Serviço de Informações de Segurança y Autoridade de Segurança Alimentar e Económica*.

En cuanto al primer grupo, la **Polícia de Segurança Pública** (PSP) se concentra en las grandes ciudades de Portugal y es similar, en sus funciones, a la Policía Nacional española. Es la policía más importante del país, con una fuerza policial que supera los 20 mil efectivos. Además, la PSP proporciona personal a las policías municipales de Lisboa y Oporto, un aspecto muy interesante y diferente al español, como abordaremos posteriormente. La estructura territorial de la PSP es muy sencilla: un Comando distrital por cada distrito, al frente del cual se encuentra un Superintendente con base en la capital del territorio.

En el año 2007 se aprobó la Ley Orgánica 5/2007, de 31 de agosto, que regula las atribuciones de la *Polícia de Segurança Pública*. Se trata de un cuerpo uniformado y armado, con naturaleza de servicio público y dotado de autonomía administrativa (art. 1, LO 5/2007). Sus principales atribuciones se regulan en el artículo 3 de la citada ley, y son similares a las de la Policía Nacional española.

El segundo de los cuerpos policiales más importantes de Portugal es la **Guarda Nacional Republicana** (GNR). Se trata de un cuerpo militar con autonomía administrativa, similar a la Guardia Civil española. Su jurisdicción se extiende por todo el territorio del país (incluido la costa y las islas de Azores y Madeira). A diferencia de la *Polícia de Segurança Pública* (PSP), su principal función se lleva a cabo en el ámbito rural, que es precisamente el predominante en la frontera con Extremadura, donde Portugal carece de grandes ciudades. De hecho, en el distrito de Portalegre sólo hay PSP en Elvas y la propia capital de Portalegre. La estructura territorial de la GNR se compone de Comandos Territoriales, dirigidos por un coronel o teniente coronel, con base también la capital distrital. Las principales atribuciones de la GNR son: *Prevención de la criminalidad; velar por el cumplimiento de las leyes o reglamentos relativos a la seguridad vial; garantizar la seguridad de espectáculos, también los deportivos; asegurar el cumplimiento de las leyes de protección ambiental y prevenir e investigar delitos medioambientales; garantizar el tránsito en todas las carreteras de Portugal, con la excepción de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto.*

Mención especial merece la **polícia municipal** de Portugal. Un cuerpo policial regulado por la ley (*Lei-Quadro das Polícias Municipais nº 19/2004, de 20 de mayo*), norma con pocos años de vigencia, que en su artículo 2 recoge las atribuciones de esta policía. Las principales atribuciones de este cuerpo son: *Vigilancia de espacios públicos y abiertos; vigilancia del transporte*

*público; protección de edificios públicos municipales, con una atribución destacada, como es la identificación y búsqueda de sospechosos.* Por supuesto, su ámbito territorial será el área de su municipio, como en España, salvo que se produzca un caso de flagrante delito o una emergencia de socorro, previa autorización de la autoridad municipal competente. A diferencia de España, son pocos los municipios portugueses que cuentan ya con este cuerpo de policía, más común en las grandes urbes como Oporto o Lisboa.

Por lo que respecta al segundo grupo, el cuerpo policial más destacado es la **Polícia Judiciária** (PJ). Se trata del principal cuerpo policial en investigación criminal de Portugal. Este cuerpo tiene como funciones principales la investigación de delitos relacionados con el crimen organizado, los delitos económicos y financieros o de corrupción, entre otros. La *Polícia Judiciária* es responsable de ayudar a las autoridades judiciales en la investigación y acciones de prevención del delito. Sus atribuciones están recogidas en el artículo 7 de la Ley 49/2008, de 27 de agosto. Así, la PJ tiene atribuciones reservadas para delitos de mayor complejidad, y por otro, tiene la competencia para investigar los delitos cometidos por la autoridad judicial competente. A su vez, con respecto a la cooperación internacional, la Policía Judicial debe garantizar el funcionamiento de las oficinas nacionales de Interpol y Europol. Estas atribuciones en España son desempeñadas por la Policía Nacional y la Guardia Civil, e incluso por las policías autonómicas, pero no existe un cuerpo propio y diferenciado con tales objetivos.



### 3 Comparativa entre fuerzas y cuerpos de seguridad en ambos países

Atendiendo al análisis de competencias de los principales cuerpos policiales de ambos países. Hemos elaborado una tabla comparativa entre los principales cuerpos policiales de ambos países, según sus atribuciones (**tabla 1**):

**Tabla 1.** Comparativa entre Cuerpos Policiales de España y Portugal.

Policia Española	Policia Portuguesa
Cuerpo Nacional de Policía	Polícia de Segurança Pública
Guardia Civil	Guarda Nacional Republicana
Policia Autónoma	-
Policia Municipal	Polícia Municipal
CNP / Guardia Civil <sup>36</sup>	Polícia Judiciaria

Elaboración propia a partir de los datos obtenidos.

Mención aparte merece la comparativa entre las autoridades políticas encargadas de la seguridad ciudadana. Si en España, y en Extremadura, ésta corresponde a la Delegación del Gobierno, competente también para la imposición de las sanciones, en Portugal es mucho más complejo tras la eliminación, comentada más arriba, de

la figura del Gobernador. Ahora va a depender de la tipología y de la naturaleza de las conductas o hechos sancionados, que deberán ser resueltos administrativamente por las unidades administrativas en las que el gobierno central se desconcentra sin una base territorial clara o, si es competencia local, por los municipios y sus respectivas autoridades.

### 4 Cooperación policial transfronteriza

Como hemos indicado en la introducción de este capítulo, el fenómeno de la globalización ha provocado un nuevo escenario en materia de seguridad. La cooperación policial entre países resulta fundamental para solucionar problemas relacionados con la delincuencia. Por este motivo, en estos últimos años se han llevado a cabo diferentes cambios normativos de carácter internacional que obligan a los Estados a mejorar la cooperación policial para prevenir o investigar la delincuencia transnacional. Estos acuerdos permiten facilitar el intercambio de información, operaciones y controles conjuntos o la organización de acciones coordinadas.

Uno de los más destacados es, precisamente, el celebrado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza en material policial y aduanera, hecho “ad referendum”, en Évora, el 19 de noviembre de 2005, y publicado en el BOE de 18 de marzo de 2008 (**Acuerdo de Évora**). Este acuerdo tiene como misión el control de actividades como la migración ilegal, el tráfico de seres humanos, tráfico de drogas, armas y explosivos.

<sup>36</sup> Las atribuciones de la Policía Judicial de Portugal pueden ser ejercidas por todos los cuerpos y fuerzas de seguridad en España. La Ley 2/86, de 13 marzo atribuye competencias de policía judicial a los distintos cuerpos. Los distintos cuerpos policiales en España tienen unidades específicas de policía judicial dentro de sus cuerpos. Sus funciones se recogen en el artículo 126 de la Constitución Española. En el caso de las policías autonómicas y locales serán colaboradores de los cuerpos policiales del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil), como se recoge en el artículo 29 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Sin embargo, para las labores de Investigación la ley 2/86 establece y regula los principios básicos de creación de Unidades Orgánicas de Policía Judicial, que serán las encargadas de trabajar en exclusiva y estrecha colaboración con los órganos judiciales, especialmente Fiscalía si tenemos en cuenta el funcionamiento del sistema judicial español. En definitiva las funciones de policía judicial no podrán ser ejercidas ni constituirse en cuerpos policiales distintos de la Policía Nacional o la Guardia Civil. Cuestión distinta es que en momentos procesales puntuales se pueda exhortar a las Policías Autonómicas o Locales para la realización de alguna diligencia judicial. En definitiva, La LO 2/86 y el RD 769/1987 de Policía Judicial, lo que dicen es que en las tareas de investigación

Dentro de este acuerdo de cooperación, cabe destacar distintos aspectos importantes relacionados con la colaboración entre ambos cuerpos policiales de los dos países. Una de las cuestiones relevantes sobre la cooperación policial es la realización de **patrullas mixtas y controles móviles** formados por agentes y funcionarios de ambos países, de acuerdo con el artículo 12 del acuerdo, y que deberán llevarse a cabo **en un área de cincuenta kilómetros alrededor de la línea fronteriza**. Las patrullas mixtas y controles móviles estarán dirigidos por el agente o funcionario designado al efecto por el Estado en cuyo territorio se realicen. Asimismo, el acuerdo acoge y regula la existencia de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera entre ambos países.

Dentro de la colaboración policial entre Estados, cabe destacar la figura de **la persecución en caliente** (*hot pursuit*). Una figura que se encuentra regulada a su vez en el convenio de aplicación del acuerdo Schengen (art. 41), y que despierta un importante interés jurídico y criminológico. La persecución en caliente permite que en un Estado, dentro de su territorio, se desarrollen actividades de seguimiento, dar alcance o retener a una persona por agentes extranjeros. Estos hechos sólo pueden producirse atendiendo a las siguientes condiciones: Que se trate de flagrante delito; que sean delitos graves o muy graves; y los agentes extranjeros deben comunicarlo a las autoridades del Estado donde se lleve a cabo la persecución. Además, existen límites temporales y espaciales (en el caso de España y Portugal, el límite llega hasta los 50 kilómetros y un tiempo

máximo de 2 horas, y no se les permite interrogar a la persona retenida); los agentes están sometidos al Estado de Derecho donde realizan la persecución y la obediencia a los agentes de ese territorio, y no podrán hacer uso de su arma salvo en legítima defensa, ni podrán acceder a domicilios ni a lugares que no estén abiertos al público. La comunicación a la autoridad nacional del Estado en el que se está produciendo la persecución se realiza a través de los respectivos mandos jerárquicos policiales. En el caso español, se comunica a los mandos provinciales y estos, a su vez, al Director Adjunto Operativo de la Policía Nacional o de la Guardia Civil, quienes se ponen en contacto con sus homólogos portugueses (*Direção-Geral de Segurança Pública* o Comando Central de la GNR), y viceversa. Por último, es de destacar que en caso de retención de la persona por parte de los agentes extranjeros se harán cargo del detenido las autoridades locales.

Por su parte, y en el marco del acuerdo de Évora entre España y Portugal (Título II), se han venido creando en los últimos años las llamadas popularmente como “comisarías conjuntas”. A día de hoy, podemos encontrar un total de cinco **Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA)** hispano-portuguesa. Estos centros están situados en: *Tuy/Valença do Minho (Pontevedra)* y *Caya/Elvas (Badajoz)*, *Vilar Formoso-Fuentes de Oñoro (Salamanca)*, *Castro Marim/Ayamonte (Huelva)* y *Quintanilha/Alcañices (Zamora)*. Además, se ha explorado la posibilidad recientemente de abrir otro Centro en la frontera entre Valencia de Alcántara y Marvão. En ellos comparten espacio y medios las fuerzas de segu-

judiciales los demás cuerpos policiales auxiliarán al Cuerpo Policía Nacional y Guardia Civil cuando sean requeridos en cuanto actúan como representantes/delegados de los órganos judiciales.

ridad de ambos países para mejorar la coordinación de la actuación conjunta. El artículo 8 del acuerdo establece, asimismo, que “los agentes y funcionarios adscritos a los CCPA trabajarán en equipo, con sujeción a la ley aplicable, y procederán al intercambio de la información que recojan, pudiendo responder, de igual forma, a las peticiones de información de las autoridades competentes de ambas Partes.” En España la regulación reglamentaria es muy parca, aunque podemos encontrar algunas disposiciones en la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricas de la Dirección General de Policía (art. 23 y Anexo V). Aquí se establece, además, que si el CCPA se establece en una localidad transfronteriza en la que ya existe comisaría de Policía, ésta queda integrada en el nuevo CCPA para aumentar la coordinación y evitar duplicidades.

Cabe destacar que la colaboración institucionalizada en materia policial y aduanera, de ya largo recorrido entre España y Portugal e impulsada por la creación de los CCPA, ha jugado un papel muy destacado durante la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 en el control de las zonas fronterizas de ambos países.



## Las políticas medioambientales en el marco de una frontera común

Por

**Flor Arias Aparicio**

Profesora de Derecho Administrativo

Universidad de Extremadura

florarias@unex.es

La conservación, protección y gestión de los espacios naturales, de la flora y fauna, que recorren la línea fronteriza hispano-lusa se ha venido desarrollando, con carácter general, de forma independiente al amparo de las figuras de protección puramente nacionales (portuguesas y españolas) mediante la aplicación de leyes, decretos y resoluciones que regulan los distintos instrumentos protectores y conservacionistas. Pero la biodiversidad no conoce de fronteras. La concienciación de esta evidencia se ha materializado en una cooperación transfronteriza medioambiental que se ha hecho efectiva mediante la utilización de figuras de conservación de alcance supranacional (Red Natura 2000, Reservas de la Biosfera, Parques Internacionales...), figuras que constituyen la base para la creación de auténticas redes que garantizan la conectividad biológica transnacional.

Es esta, la conectividad de los espacios naturales, uno de los objetivos prioritarios de la política ambiental de la Unión Europea, cuya normativa representa el marco básico de actuación de las políticas medioambien-

tales nacionales, dirigida a la integración y cohesión del territorio europeo. De entre la copiosa regulación de la Unión en la materia, tres directivas europeas se erigen en referencias de las producciones legislativas nacionales: la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva Aves); la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitat naturales y la flora y fauna silvestres (Directiva Hábitat); y, la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua).

Sobre esta base se ha desarrollado la actividad convencional medioambiental entre España y Portugal para la cooperación entre las regiones de uno y otro lado de la frontera con el fin de conservar y proteger una biodiversidad compartida. Las aguas de los ríos que fluyen de un país al otro, los espacios naturales que se extienden más allá de los límites territoriales nacionales

o las catástrofes naturales que ignoran las fronteras, ejemplifican los ámbitos en los que se han generado mecanismos de cooperación transfronteriza entre las regiones lindantes en la Raya luso-extremeña.

### 1 La gestión compartida de los recursos hídricos: el Convenio de Albufeira

El 30 de noviembre de 1998 España y Portugal firmaron en la ciudad portuguesa de Albufeira el *Convenio sobre cooperación para la protección y aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas (Convenção sobre a cooperação para a proteção e o aproveitamento sustentável das águas das bacias hidrográficas luso-espanholas aprovada a 30 de novembro de 1998 em Albufeira)*<sup>37</sup>. Este Convenio, en vigor desde el 17 de enero de 2000, tiene por objeto “definir el marco de cooperación entre las Partes para la protección de las aguas superficiales y subterráneas y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellos y para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas” de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana (art.2).

El fundamento de esta cooperación se canaliza mediante la coordinación de las acciones entre ambos Estados con una triple finalidad: promover y garantizar el buen estado de las aguas, superficiales y subterráneas; lograr un aprovechamiento sostenible; y adoptar las medidas necesarias para mitigar los efectos de las inundaciones y las situaciones de sequía y escasez (art. 4.1). Para lograr estos objetivos se establecen como

mecanismos de cooperación el intercambio de información, las consultas en el seno de los órganos de cooperación y la adopción de todas las medidas necesarias para la aplicación y desarrollo del Convenio (art.4.2).

La estructura institucional diseñada para dar cumplimiento a los objetivos convencionales establecidos se concreta en los tres siguientes órganos: 1) la Conferencia de las Partes, órgano de naturaleza política, compuesto por los representantes que determinen los respetivos gobiernos de España y Portugal y encabezados por los ministros correspondientes, en la que se adoptan las decisiones de relevancia (art. 21); 2) la **Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (CADC)**, órgano de naturaleza técnica, conformada por delegaciones paritarias nombradas por cada una de las Partes que funciona mediante la creación de subcomisiones y grupos de trabajo para el estudio de cuestiones concretas (arts. 22 y 23)<sup>38</sup>; y 3) el Secretariado Técnico, órgano permanentemente activo de la CADC, compuesto por delegados de ambos países, que lleva a cabo un control continuo de las actividades que se desarrollan en el marco del Convenio.

La obligación de cooperación entre las Partes, en línea con el fin previsto en la Directiva Marco del Agua encaminado a conseguir el buen estado ecológico de las masas de agua del continente, se hace efectiva a través de distintas actuaciones:

1. El intercambio de información. La información a transmitir es la relativa a la gestión de las aguas de las cuencas hidrográficas, las actividades o

<sup>37</sup> Sobre la aplicación y desarrollo del Convenio de Albufeira puede consultarse la página oficial <http://www.cadc-albufeira.eu/es/>

<sup>38</sup> Los cuatro grupos de trabajos de la CADC, compuesto por delegados de ambos países, que actualmente están funcionando son: el **Grupo de Trabajo de Directiva Marco del Agua y Calidad**, **Grupo de Trabajo de Intercambio de Información**, el Grupo de Trabajo de Información Hidrológica y el Grupo de Trabajo de Planificación Hidrológica.

proyectos susceptibles de causar impactos transfronterizos en las mismas y la legislación vigente. Ambos países se comprometen a intercambiar los registros y bases de datos que permitan el seguimiento de la gestión de las aguas transfronterizas (Anexo I del Convenio). Asimismo, la realización de un proyecto o actividad que pueda repercutir sobre los recursos híbridos compartidos debe ser puesta en conocimiento de los órganos del Convenio antes de que se produzca cualquier consecuencia negativa. En esta línea, el artículo 8 del Convenio regula los términos en los que las Partes pueden plantear consultas sobre impactos transfronterizos; mientras que el artículo 9 se refiere a la evaluación de impacto transfronterizo a la que quedan sujetos determinados proyectos y actividades (Anexo II del Convenio).

2. El inventario, la evaluación y la clasificación de las aguas transfronterizas así como la coordinación de los planes de gestión. En la línea de los modelos de gestión previstos en la Directiva Marco del Agua, España y Portugal decidieron que los planes de cuenca fueran elaborados de manera separada aunque coordinada (si bien la Directiva europea establece como mecanismo preferente la elaboración de un único plan de cuenca cuando esta sea compartida entre dos o más Estados miembros). El Convenio contiene previsiones dirigidas a garantizar el buen estado de las aguas a través de medidas de prevención y control de la contaminación, a gestionar los usos de las aguas y a asegu-

rar un régimen adecuado de caudales (arts. 13 a 16).

3. El Convenio regula las medidas a adoptar por las Partes en caso de que concurren circunstancias excepcionales. A este respecto, se recogen previsiones para afrontar incidentes de contaminación accidental (art. 17), avenidas (art. 18) y sequía y escasez de recursos (art.19), basadas fundamentalmente en el intercambio de información a través de la CADC dirigido a prevenir tales episodios o a mitigar sus efectos. En concreto, en relación con las situaciones de sequía y escasez, además de establecerse un régimen de caudales mínimos<sup>39</sup>, ambos países se obligan a realizar una gestión de las aguas que garantice los usos prioritarios de abastecimiento de poblaciones y los usos de carácter social, el mantenimiento de los cultivos leñosos y las condiciones ambientales en el río y su estuario.

La normativa nacional que regulan los recursos hídricos a uno y otro lado de la frontera hispano-portuguesa y que hay que tener en cuenta para el efectivo cumplimiento de los fines apuntados se concreta en las siguientes disposiciones:

1. En España, la Ley de Aguas (aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) regula el régimen de concesiones y autorizaciones de las aguas que fluyen por el territorio del país. Desde el punto de vista institucional, los principales or-

<sup>39</sup> El régimen de caudales mínimos está recogido en el Protocolo adicional al Convenio, en el que quedan regulados los caudales mínimos anuales, trimestrales, semanales y diarios a nivel de cuenca hidrográfica y en secciones determinadas. Este régimen ha sido modificado por el *Protocolo de revisión del Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas y el Protocolo Adicional, suscrito en Albufeira el 30 de noviembre de 1998, hecho en Madrid y Lisboa el 4 de abril de 2008.*

ganismos responsables de la administración de los recursos hídricos a nivel estatal son los Organismos de Cuenca (Confederaciones Hidrográficas), las Comunidades de Usuarios y el Consejo Nacional del Agua. En concreto, las **Confederaciones Hidrográficas (CHs)** son los organismos responsables de la administración hidráulica de las cuencas, entre cuyas funciones se encuentran la elaboración del plan hidrológico de la cuenca, así como su seguimiento y control. Desde el punto de vista de la planificación y gestión del agua, el territorio español queda dividido en demarcaciones hidrográficas, intracomunitarias o internacionales (Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas), que se organizan conforme a la aprobación de planes hidrológicos de cuencas (Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas).

2. En Portugal, la Ley nº. 58/2005, de 29 de diciembre (Ley de Aguas), complementada por el Decreto-Ley nº. 77/2006, de 30 de marzo, y por el Decreto-Ley 97/2008, de 11 de junio, sienta las bases para la gestión sostenible de las aguas y define el marco institucional para el sector del agua. Esta Ley establece como unidad principal de planificación y gestión de las aguas la región hidrográfica, de manera que el territorio del país está dividido en cinco **Administraciones de las Regiones Hidrográficas (ARH)**, constituidas y reguladas por el

Decreto-Ley nº. 208/2008, de 29 de mayo. Asimismo, la Ley de Aguas crea la *Agência Portuguesa do Ambiente*, como entidad encargada de planificar y gestionar de forma integrada los recursos hídricos nacionales, así como de asegurar la protección del agua para garantizar la existencia y la calidad de los servicios de abastecimiento del agua en condiciones óptimas para consumo humano, de drenaje de aguas residuales y de control de la contaminación del medio hídrico.

Los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, a la que España y Portugal se han adherido, informan el buen hacer de los compromisos asumidos por ambos países en el Convenio de Albufeira. De entre los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que comprende este plan de acción mundial en favor del planeta, gestado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el objetivo 6, en concreto, propone “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”. Este ODS debe presidir la gestión integrada de las cuencas hidrográficas hispano-lusas, de manera que debe garantizarse un suministro de agua en cantidad y en calidad suficiente en línea con la condición del agua como bien público, base de la vida y de la economía y garante del bien común. En este sentido, la escasez de agua y la sequía serán, probablemente, unos de los principales problemas a los que tendrán que hacer frente ambos países en los próximos años y que requerirá, sin lugar a duda, de una respuesta conjunta y coordinada.



## 2 La protección conjunta de la biodiversidad: el Parque Internacional del Tajo/Tejo

El 9 de mayo de 2012 se firma en Oporto el acuerdo de constitución del primer parque natural transfronterizo en Europa: el Parque Internacional del Tajo/Tejo (PITT) que comprende los territorios correspondientes al Parque Natural do Tejo Internacional, en territorio luso (creado por Decreto Reglamentario n.º 9/2000, de 18 de agosto), y al Parque Natural del Tajo Internacional, en la comunidad extremeña (creado por la Ley 1/2006, de 7 de julio). Mediante el *Acuerdo de cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la constitución del Parque Internacional Tajo - Tejo, hecho en Oporto el 9 de mayo de 2012* (que entró en vigor el 31 de mayo de 2013, tras la ratificación del mismo), ambos países asumen el compromiso de adoptar medidas de cooperación y coordinación que tengan como finalidad la conservación del patrimonio natural, el uso sostenible de los recursos biológicos y la promoción del desarrollo socioeconómico de los municipios que quedan comprendidos en esta figura de protección ambiental transfronteriza<sup>40</sup>.

Para hacer efectivo este acuerdo, las Partes se comprometen, por un lado, a desarrollar medidas de cooperación y, por otro, a coordinar la gestión mediante la creación de órganos colegiados. En concreto, las medidas de cooperación y coordinación a adoptar comprenden las siguiente áreas: a) Conservación del patrimonio natural; b) Promoción del desarrollo socioeconómico; c) Uso sostenible de los recursos biológicos.; d) Promover

el uso público y turismo de naturaleza; e) Investigación y desarrollo del conocimiento; f) Educación ambiental; g) Vigilancia coordinada del área; h) Formación técnica; i) Divulgación de valores naturales, culturales y sociales.

Se constituyen, además, como órganos colegiados destinados a coordinar las acciones en materia de participación, gestión y desarrollo del PITT, los tres siguientes:

- a) **El Consejo Consultivo del Parque**, máximo órgano de representación, participación y consulta social, conformado por los representantes de las Juntas Rectoras de cada Parque Natural, presidido por el consejero de Medio Ambiente extremeño durante los años pares, y por el presidente del Instituto de Conservación de la Naturaleza y de los Bosques de Portugal en los años impares. Forman parte del mismo todos los miembros de la Junta Rectora del Parque Natural Tajo Internacional y del *Conselho Estratégico do Parque Natural do Tejo Internacional*, así como dos miembros de los ministerios de Medio Ambiente de ambos países.
- b) **La Dirección Técnica**, órgano colegiado responsable de la gestión del parque, compuesta por las dos administraciones gestoras del Parque (Junta de Extremadura y el *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas* - ICNF).
- c) La Comisión de Planificación y Desarrollo, formada por los directores técnicos de ambos Parques Naturales, un representante del Ministerio de Medio

<sup>40</sup> La página oficial del Tajo Internacional (<https://biosferatajotejointsional.org>) ofrece amplia información sobre el patrimonio natural, las áreas protegidas, la gestión ambiental, etcétera.

## TAJO INTERNACIONAL RESERVA DE LA BIOSFERA



41 La **superficie del Parque Internacional es de 55.096 hectáreas**, de las cuales 28.602 has. corresponden al Parque Natural del Tajo Internacional (España) y 26.494 has. al Parque Natural do Tejo Internacional (Portugal).

Los **núcleos de población que integran el Parque Internacional comprenden; 12 municipios españoles de la provincia de Cáceres** (Alcántara, Brozas, Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Membrío, Salorino, Herrerueta, Piedras Albas, Santiago de Alcántara, Valencia de Alcántara y Zarza la Mayor); y **8 freguesias portuguesas** (Castelo Branco, Perais, Monforte da Beira, Malpica do Tejo, Segura, Salvaterra do Extremo, Rosmaninhal, Cebolais de Cima) pertenecientes a 3 municipios de las regiones Centro y Alentejo (Idanha-a-Nova, Castelo Branco y Vila Velha de Rodão).

Ambiente portugués, un representante del organismo autónomo español Parques Nacionales, un representante del *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas* (ICNF) de Portugal, un miembro de la Consejería de Medio Ambiente de Extremadura y la Dirección Técnica del Parque Internacional.

Como puede comprobar el lector, nuevamente se ve aquí la asimetría administrativa y competencial entre Extremadura y Portugal, pues en los órganos de composición paritaria la parte española está representada por la Junta de Extremadura, administración gestora del Parque en España, mientras que en Portugal no hay una institución descentralizada análoga y debe recurrirse al ICNF, que depende directamente del Ministerio de Medio Ambiente portugués y que tiene un ámbito de actuación nacional y muy centralizado. En el caso español, cuando no es directamente la Junta de Extremadura la que se persona a través de su Consejería de Medio Ambiente en los órganos de gestión compartida del parque, es la que, de todos modos, regula mediante decreto la composición de la **Junta Rectora del Parque** (de la parte española), en la que figuran representantes de los municipios que comprenden su término, de los propietarios afectados o de los agentes del medio natural, pero cuya presidencia es directamente designada por el gobierno autonómico (Decreto 138/2006, de 25 de julio, por el que se crea la Junta Rectora del Parque Natural del Tajo Internacional).

Las áreas protegidas por el Parque Internacional Tajo/Tejo están regulados por los instrumentos de orde-

nación aprobados conforme a la legislación nacional de cada uno de los territorios implicados: del lado español, por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural Tajo Internacional, aprobado por Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, de la Junta de Extremadura (modificado por Decreto 111/2018, de 17 de julio); del lado portugués, por el Plan de Ordenamiento del Parque Natural do Tejo Internacional, aprobado por Resolución del Consejo de Ministros n.º 176/2008 de 24 de noviembre. Del lado español, además, la Comunidad de Extremadura ha aprobado un **Plan Rector de Uso y Gestión del Parque** mediante la Orden de 25 de marzo de 2015 (DOE de 10 de abril de 2015), donde se detalla la regulación del funcionamiento del Parque, incluido un extenso listado de actividades prohibidas, permitidas y autorizables.

Los valores naturales de relevancia que presenta el Parque Internacional Tajo/Tejo<sup>42</sup> han merecido un reconocimiento internacional con la declaración de **Reserva de la Biosfera Transfronteriza** (RBT) Tajo-Tejo. Esta mención constituye un instrumento internacional de conservación de la biodiversidad que se encuadra en el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

### 3 La conservación de la naturaleza transfronteriza

La colaboración entre Extremadura y Portugal en el ámbito de la conservación de la naturaleza y la biodiver-

42 Resolución de 1 de agosto de 2016, de Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional (España y Portugal).

La Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo/Tejo ocupa una extensión total de 259.643 hectáreas de 14 términos municipales extremeños (Alcántara, Brozas, Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Membrío, Salorino, Herrerueta, Mata de Alcántara, Piedras Albas, Santiago de Alcántara, Valencia de Alcántara, Villa del Rey y Zarza la Mayor) y 12 *freguesias* o uniones de *freguesias*, pertenecientes a 3 cámaras municipales portuguesas (Castelo Branco, Idanha-a-Nova y Vila Velha de Ródão).

sidad transfronteriza comprende mecanismos de protección comunes de espacios protegidos, de algunas especies amenazadas y diversas medidas que garantizarán la preservación de la biodiversidad en las tres regiones transfronterizas. La Red Natura 2000, red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad, representa el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea a través del reconocimiento de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) —Zonas de Proteção Especial (ZPE) en Portugal—, establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat, y de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), designadas en virtud de la Directiva Aves.

En este contexto, y en el marco del Proyecto INTERREG FAUNATRANS (I y II), se han puesto en marcha los instrumentos de gestión y las medidas de conservación conjuntas en varios espacios naturales protegidos (Zona esteparia de Badajoz-ZPE Campo Mayor, ZEC y ZEPA de Sierra de San Pedro-Parque Natural de São Mamede y Tajo-Tejo Internacional). Asimismo, se han adoptado medidas de gestión para las especies catalogadas y actuaciones para la conservación de algunas especies amenazadas (como el águila imperial ibérica, el buitre negro, la avutarda, el sisón o el aguilucho cenizo).

En la misma línea, es destacable el Proyecto BIO-TRANS cuyo objetivo es la realización de acciones y medidas concertadas dirigidas a la gestión integrada de grupos biológicos y especies de flora y fauna identificadas en la zona Centro-Alentejo-Extremadura.

Esta colaboración conjunta para mantener la biodiversidad transfronteriza cuenta con previsiones expre-

sas en la normativa medioambiental extremeña y portuguesa, que representan la base jurídica para la creación en 2012 del primer parque natural transfronterizo europeo, el Parque Internacional Tajo-Tejo, ya analizado.

1. Entre los objetivos que fija la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura, se encuentra el “establecimiento de fórmulas de cooperación necesarias para el tratamiento específico y singular de los espacios naturales transfronterizos” [art. 2 j)]. En particular, el artículo 27 sexies, rubricado “Espacios naturales protegidos transfronterizos” (texto añadido por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre), establece en su apartado primero que: “Se podrán constituir espacios naturales protegidos de carácter transfronterizo, mediante la suscripción de los correspondientes Acuerdos Internacionales entre los correspondientes Estados”. El apartado segundo de este artículo especifica que tendrán la consideración de espacios naturales protegidos “aque-llos espacios dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados que estén integrados, al menos, por un Espacio Natural Protegido establecido de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y por un área natural adyacente, situada en el territorio nacional que comparta una frontera con Extremadura y sujeta a un régimen jurídico especial para la conservación de su biodiversidad”.

2. El Decreto-ley 142/2008, de 24 de julio de la República Portuguesa, sobre Régimen jurídico de la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, dispone que se podrán firmar acuerdos o convenios internacionales para la gestión transfronteriza de áreas terrestres o marinas para reforzar los objetivos de clasificación de un área protegida específica a nivel nacional, regional o local (art.13.6). En particular, entre las categorías de espacios naturales protegidos, prevé en su artículo 26 la declaración de espacios naturales transfronterizas. Conforme a esta disposición, se pueden clasificar los espacios naturales protegidos de naturaleza transfronteriza, denominados “**áreas transfronterizas protegidas**” (“Áreas protegidas transfronteiriças”), mediante la celebración de acuerdos o convenios internacionales con otros Estados. La clasificación de “áreas protegidas transfronterizas” se centra en las áreas terrestres o marinas dedicadas particularmente a la protección y mantenimiento de la biodiversidad y los recursos naturales y culturales asociados, que están integrados, al menos, por un área protegida establecida de acuerdo con este decreto ley y por un área natural adyacente, ubicada en territorio no nacional o en las aguas marítimas de un Estado que comparte una frontera terrestre o marítima con Portugal y está sujeta a un régimen legal especial para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad. La declaración del Parque Natural do Tejo Internacional en Portugal constituye un ejemplo paradigmático de “área protegida transfronteiriça”.

#### 4 El control de las especies exóticas invasoras

Existen en la actualidad miles de especies invasoras en los ecosistemas europeos, y de ellas, 49 clasificadas dentro del listado de especies preocupantes para la Unión Europea [Reglamento (UE) n° 1143/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras; y Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1263 de la Comisión, de 12 de julio de 2017, por el que se actualiza la lista de especies exóticas invasoras preocupantes para la Unión]. Para afrontar este problema, con implicaciones ecológicas pero también económicas y de salud pública, resulta fundamental la coordinación y la colaboración entre los Estados miembros.

En España, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece que las administraciones públicas competentes prohibirán la introducción de especies, subespecies o razas geográficas alóctonas, cuando éstas sean susceptibles de competir con las especies silvestres autóctonas, alterar su pureza genética o los equilibrios ecológicos (art. 52.2). Además, se crea el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras (art. 61.1), regulado por Real Decreto 630/2013, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras.

En Portugal, el Decreto-Ley n.º 565/99, de 21 de diciembre (parcialmente derogado por el Decreto-Ley n.º 205/2003, de 12 de septiembre), pretende condicionar la introducción de especies no autóctonas en la

naturaleza, con excepción de las destinadas a la explotación agrícola. En este sentido prohíbe genéricamente la introducción accidental de especies no indígenas en la naturaleza, con el fin de promover también el recurso a especies autóctonas aptas para los mismos fines. Las especies invasoras y las especies que presentan riesgo ecológico se identifican en los anexos I y III del Decreto-Ley nº 565/99, de 21 de diciembre. También se definen reglas que pretenden condicionar las actividades económicas asociadas a la explotación de estas especies. En lo que se refiere al control y la erradicación, este Decreto-Ley prevé la elaboración de un plan nacional.

La lucha frente a las especies invasoras requiere de un esfuerzo de coordinación y colaboración entre las distintas administraciones. La presencia del **camalote** o jacinto del agua (*Eichornia crassipes*), especie invasora que causa estragos en el río Guadiana a su paso por la provincia de Badajoz, ha unido esfuerzos hispano-lusos para **evitar la introducción de esta especie en aguas portuguesas**, y pueda afectar al pantano de Alqueva situado sobre el río Guadiana al otro lado de la frontera. El proyecto “Actuaciones para el control y eliminación del camalote en el tramo transfronterizo del río Guadiana” (ACECA), aprobado por el Programa Interreg V-A España-Portugal (POCTEP) y cofinanciado con fondos FEDER, tiene por objeto mejorar la coordinación y unificar criterios de actuación en la lucha conjunta contra esta especie invasora. Las administraciones implicadas son las competentes en materia de gestión del agua a uno y otro lado de la frontera: la Confederación Hidrográfica del Guadiana y la

Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad de la Junta de Extremadura, del lado español, y, del lado portugués, la *Agência Portuguesa do Ambiente*, la Administración de la Región Hidrográfica del Alentejo y la *Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva* (EDIA).

## 5 Incendios

Desde el 23 de septiembre de 2019 los bomberos, policías y militares españoles y portugueses pueden adentrarse hasta **25 kilómetros** en territorio del otro país para combatir las llamas en las situaciones especialmente graves. Esta es la novedad principal en la lucha contra incendios que se recoge en el *Protocolo adicional entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre ayuda mutua en zonas fronterizas, hecho en Valladolid el 21 de noviembre de 2018, adoptado en los términos del artículo 8 del Protocolo sobre cooperación técnica y asistencia mutua en materia de protección civil, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992 (Protocolo de Évora)*.

Este Protocolo establece, en el ámbito de las emergencias provocadas por incendios forestales, las condiciones y procedimiento para la prestación de asistencia o socorro y los requisitos para la aportación de medios. Se prevé así que, en situaciones de incendios forestales en zonas transfronterizas las autoridades competentes (los Comandantes Operacionales Distritales de los distritos portugueses limítrofes y los Subdelegados del Gobierno en las provincias españolas

límites) podrán solicitar al país vecino la ayuda de medios para la extinción del incendio forestal en su territorio (art. 4). A este procedimiento general, que se hace efectivo mediante el envío de una comunicación vía fax o correo electrónico, se suma un procedimiento especial ante supuestos de urgente necesidad cuando el incendio se encuentre **a menos de veinticinco kilómetros de la frontera** y “existiera alta probabilidad de que el fuego pasara de un país a otro en un corto periodo de tiempo” (art.5). Ante tal situación, **la autoridad competente del país vecino podrá decidir la intervención de los servicios de extinción de su país para contenerlo comunicando previamente a la autoridad del país donde se origina el incendio.**

El Protocolo prevé también la elaboración de un Plan de Ayuda Mutua en Emergencias por Incendios Forestales en Zonas Fronterizas en el que queden definidos el procedimiento de coordinación entre los responsables para la dirección de la lucha contra los incendios transfronterizos a ambos lados de la frontera. En este Plan se integrarán los mapas de riesgos por incendios forestales en zonas fronterizas y los catálogos de medios y recursos disponibles, así como su localización para la atención de emergencias por incendios forestales.

De otro lado, cabe mencionar las disposiciones nacionales de ambos países en materia de incendio que, aunque no recogen previsiones específicas relacionadas con la cooperación transfronteriza, contemplan actuaciones y planes dirigidos a la prevención y control de incendios forestales en los propios territorios que, a la postre, pueden tener una incidencia transfronteriza.

1. La política de incendios de la región extremeña se encuentra regulada en la Ley 5/2004, de 24 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura. En concreto, en materia de prevención, la Ley extremeña vincula a la Administración y a los particulares al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Plan de Prevención de Incendios Forestales en Extremadura (Plan PREIFEX, aprobado por Decreto 260/2014, de 2 de diciembre, por el que se regula la Prevención de los Incendios Forestales en la Comunidad Autónoma de Extremadura). En particular, el PREIFEX prevé actuaciones específicas en las denominadas “zonas de alto riesgo de incendios” (áreas con predominio de terrenos forestales y delimitadas en función de los índices de riesgo y de los valores a proteger que hagan necesarias medidas especiales). En esta línea puede mencionarse, por ejemplo, el Decreto 152/2017, de 12 de septiembre, por el que se actualiza la planificación preventiva de incendios del Vale de Jola en la zona de alto riesgo de Valencia de Alcántara.

En el ámbito de la extinción, el Decreto 52/2010, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Lucha contra Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (**Plan INFOEX**), establece las medidas para la detección y extinción de los incendios forestales, así como los medios y recursos de que se dispone a tales fines.

2. En Portugal, el *Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho*, establece las medidas y acciones a desarrollar dentro del Sistema Nacional para la Defensa del Bosque contra Incendios. El Sistema Nacional para la Defensa del Bosque contra Incendios contiene el conjunto de medidas y acciones estructurales y operativas, a cargo de entidades públicas con competencias en la defensa del bosque contra incendios y entidades privadas con intervención en el sector forestal, relacionadas con: la prevención y protección de los bosques contra incendios; la planificación, conservación y ordenamiento del territorio forestal; las infraestructuras; y la vigilancia, detección y combate de incendios. Dentro del alcance del Sistema Nacional ocupa un lugar destacado la prevención de incendios, basada en la planificación concertada y la búsqueda de estrategias regional y nacional conjuntas.

En el marco de la Estrategia Forestal Nacional [*Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, aprova a Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro*], se aprueban dos instrumentos generales de planificación para controlar y combatir los incendios: por una parte, el Plan Nacional de Gestión Integrada del Fuego (*Plano Nacional de Gestão Integrada do Fogo*), que contiene las medidas e instrumentos para prevenir y controlar los incendios forestales en territorio luso; por otra parte, el Plan Nacional de Incendios Controlados

(*Plano Nacional de Fogo Controlado*), que recoge actividades y prácticas dirigidas a prevenir la aparición del fuego. La aplicación de las directrices contenidas en estos instrumentos se hace efectiva en tres niveles distintos de planificación: los Planes Regionales de Planificación Forestal (*Planos Regionais de Ordenamento Florestal - PROF*), que establecen a nivel regional o supramunicipal el conjunto de reglas que regulan las intervenciones en áreas forestales; los Planes de Utilización de Baldíos (*Planos de Utilização de Baldíos - PUB*) hacen efectivo, en el nivel local, las previsiones de los Planes de Gestión Forestal (*Planos de Gestão Florestal - PGF*); a nivel operativo y como respuesta específica de la gestión forestal, los Planes Específicos de Intervención Forestal (PEIF) permiten la acción en áreas con riesgo de incendio.

## 6 Protección civil

La protección civil es un servicio público dirigido a prevenir las situaciones de grave riesgo, catástrofes o calamidad pública y a proteger a los ciudadanos y sus bienes en el caso de que tales situaciones acontezcan. La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en esta materia se ha canalizado a través de la firma del *Protocolo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Técnica y Asistencia Mutua en materia de Protección Civil, hecho en Évora el 9 de marzo de 1992 (Protocolo de Évora)*.

Las previsiones de este Protocolo han sido ampliadas teniendo en cuenta la importancia que tiene la gestión de emergencias en la zona fronteriza entre Es-



paña y Portugal. Esta es la finalidad del Protocolo adicional, hecho en Valladolid el 21 de noviembre de 2018. Conforme al mismo, y como ya hemos visto, se estrechan las modalidades de ejecución de las operaciones de asistencia mutua en incendios forestales y en otros riesgos transfronterizos y se agilizan los procedimientos previstos “cuando la urgencia de la situación haga aconsejable una rápida intervención y prestación de ayuda mutua”.

En este sentido, el Protocolo procede a la definición, organización y ejecución de las operaciones relacionadas con la gestión de emergencias. En cuanto al ámbito de aplicación, se distingue y definen dos tipos de riesgo: 1) el riesgo cotidiano u ordinario como aquel que tiene un alta probabilidad de ocurrencia, entre el que se mencionan la intervención y salvamento de personas y otras operaciones diversas; 2) el riesgo especial como una situación de emergencia caracterizada por una probabilidad reducida e imprevisible con consecuencias graves tales como numerosas víctimas, daños importantes a los bienes y/o fuerte impacto sobre el medio ambiente.

En concreto, en el caso de riesgo especial, la organización de la intervención se materializa en una fuerte movilización de recursos humanos y materiales que presenta las siguientes características: 1) Posible activación de planes de emergencia de Protección Civil, territoriales o especiales, por parte española, o, por el lado portugués, generales o especiales, municipales o de distrito; 2) La intervención y coordinación de los servicios de protección civil distritales, por parte portu-

guesa y de los servicios de emergencia, de cualquier titularidad, del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma afectada, por parte española; 3) La implicación de los medios nacionales, en el caso portugués, o de medios distintos a los del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma afectada, en el caso español, así como nacionales o internacionales; 4) Una intervención previsible de larga duración; 5) Una gestión especial de la comunicación a los ciudadanos y a los medios de comunicación social.

Los servicios de emergencia pertinentes son: por la parte portuguesa, los medios nacionales de la Autoridad Nacional de Protección Civil, así como los servicios de emergencia de los organismos de Protección Civil del distrito; por la parte española, los servicios de emergencia concernidos son los servicios de bomberos y los servicios de emergencias sanitarias extrahospitalarias de las Comunidades Autónomas limítrofes, así como los servicios de emergencia de titularidad estatal movilizados por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

La solicitud de asistencia se formaliza mediante escrito que se transmite por cualquier medio a las autoridades competentes (el Comandante Operacional Distrital, en el caso portugués, y el Subdelegado del Gobierno en la provincia afectada, en coordinación, en su caso, con la Comunidad Autónoma correspondiente). En caso de respuesta positiva, la autoridad requerida indicará por escrito a la autoridad requirente, en cualquier forma apropiada: el número de personas y el tipo de materiales que vayan a formar parte del equipo de intervención, el tiempo estimado de llegada a la zona de

intervención y las posibles necesidades del equipo de intervención a su llegada.

La regulación de los correspondientes servicios de emergencia se realiza por las normativas nacionales:

1. La Ley 17/2015, de 3 de julio, regula el Sistema Nacional de Protección Civil, como instrumento esencial para asegurar la coordinación, la cohesión y la eficacia de las políticas públicas de protección civil de todas las Administraciones Públicas, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente mediante actuaciones como la prevención de riesgos colectivos, la planificación de los medios y de las medidas necesarias para afrontar las situaciones de riesgo, o llevando a cabo la intervención operativa de respuesta inmediata en caso de emergencia.

En particular, la Ley 10/2019, de 11 de abril, de protección civil y de gestión de emergencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, prevé en su artículo 45 (rubricado “Colaboración, cooperación y coordinación con otras administraciones públicas”) que, para garantizar una adecuada gestión de las situaciones de emergencia que pudieran producirse así como la cesión de recursos movilizables, el gobierno regional cooperará de manera especial “con las regiones vecinas de Portugal, en los términos y condiciones establecidos en la normativa sectorial aplicable y, con carácter principal, en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado”.

1. *La Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, por la que se aprueba la Lei de Bases da Proteção Civil (Alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que republica o diploma), establece los objetivos y áreas de actuación, así como los organismos competentes y las actividades de protección civil en el territorio portugués. Por su parte, la Autoridad Nacional de Emergencia y Protección Civil (Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil - ANEPC), es la autoridad nacional competente en asuntos de emergencia y protección civil que tiene por misión principal la planificación, coordinación y ejecución de las políticas de emergencia y protección civil con el fin de prevenir y dar respuesta a accidentes graves y catástrofes o hacer frente a situaciones de crisis o guerra (Decreto-Lei n.º 45/2019, de 1 de abril, aprova a orgânica da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil).*





## La cooperación sanitaria transfronteriza: Del marco comunitario a los acuerdos transfronterizos entre Extremadura y Portugal

Por

**Sara M<sup>a</sup> Marchena Galán**

Investigadora en Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura  
saramg@unex.es

### 1 Introducción. La importancia de la cooperación sanitaria transfronteriza

Desde las primeras migraciones y los primeros intercambios comerciales, pasando por el Nuevo y el Viejo Mundo hasta la globalización actual, la salud ha sido y es un elemento crucial en nuestras sociedades, un pilar fundamental sobre el que se asientan valores y derechos como la vida, la integridad física y moral, e incluso la dignidad. Así, que la enfermedad no conoce de fronteras es algo que hemos aprendido a lo largo de la historia, y ello a pesar de que incluso hoy en día hay quien trata de dotar de nacionalidad a un virus, simulando la superstición de aquellas épocas en las que se consideraba la enfermedad como un castigo divino o una maldición. Cuando en Occidente creíamos que ya estábamos *curados* de los caprichos de la naturaleza, llegó la pandemia del coronavirus que nos volvió a recordar que todos los seres humanos somos vulnerables en cualquier parte del mundo, y que nuestras mejores herramientas no pueden ser el prejuicio o el miedo, sino la solidaridad,

la cooperación, el apoyo mutuo y la investigación científica, que encuentran su máximo esplendor en la sanidad pública y universal.

Por ello, en un mundo globalizado en el que viajamos de un sitio a otro, cruzando fronteras que, por la propia percepción y acción del ser humano, pueden pasar de ser prácticamente muros de contención a transformarse en líneas meramente imaginarias cada vez más difusas y permeables según en qué lugares, era necesario crear mecanismos de colaboración entre regiones hermanas como las que cruzan el Tajo y el Guadiana, para atender a un derecho humano tan básico como es el derecho a la protección de la salud, creando y expandiendo mecanismos y herramientas que construyan un sistema sanitario de calidad garantizado para cualquier ser humano independientemente de su nacionalidad, sexo o cualquier otra condición social.

Tal camino es que el que han emprendido las administraciones portuguesas y extremeña mediante la consignación de convenios, acuerdos o protocolos

en materia sanitaria, que podremos vislumbrar en las siguientes páginas.

El objetivo del presente capítulo es exponer al público lector, de la forma más sencilla posible teniendo en cuenta su complejidad, las políticas sanitarias llevadas a cabo o en proceso de desarrollo y ejecución por parte de los poderes públicos a ambos lados de la *Raia*. Para ello comenzaremos con una necesaria puesta en contexto para situarnos en el marco global del derecho a la protección de la salud y la atención sanitaria transfronteriza, pues veremos que los acuerdos entre Extremadura y Portugal se engloban dentro de un conjunto de normas a nivel estatal y europeo mucho más amplio que encuentran su legitimación en el reconocimiento del derecho a la salud y la atención sanitaria de todos los seres humanos.

## **2 El derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en la cooperación transfronteriza**

Son diversas las fuentes normativas que contemplan el derecho a la protección de la salud y la atención sanitaria, no obstante, es en el ámbito de la Unión Europea donde nos vamos a encontrar aquellas que integran dichos preceptos en el marco de la cooperación transfronteriza. Tanto es así, que se encuentra en el propio Derecho Originario de la Unión Europea, como es el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El TFUE dedica su Título XIV a la Salud Pública como elemento transversal a todas las políticas y acciones de

la Unión. Es en su artículo 168.2 donde encontramos el marco inicial de la cooperación sanitaria transfronteriza al declarar que la Unión debe fomentar la colaboración entre los Estados Miembros en materia de salud, mejorando la complementariedad de los servicios de salud en las regiones fronterizas.

### **2.1. Los sistemas de salud a ambos lados de la Raya**

La Constitución Española de 1978 recoge la protección de la salud como principio rector de la política social y económica en su artículo 43, compitiendo a los poderes públicos la organización y tutela de la salud pública. El desarrollo normativo básico de este mandato constitucional y reguladora del sistema de salud se encuentra en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Por su parte, la Constitución Portuguesa de 1976 consagra en su artículo 64 el derecho a la protección de la salud y el deber de defenderla y promoverla de una manera integral mediante un servicio nacional de salud universal y general, junto con unas condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales favorables. El nacimiento del sistema de salud portugués lo marca la *Lei* nº 56/79 de 5 de septiembre, al crear el *Serviço Nacional de Saúde* y establecer con ella el punto de partida del desarrollo normativo sanitario en el marco constitucional puesto en marcha tras la Revolución de los Claveles.

Los sistemas sanitarios de España y Portugal son de carácter eminentemente público y universal, aunque

coexisten con la iniciativa privada y en algunos casos existe el llamado «copago sanitario», sin embargo, presentan diferencias en cuanto a su organización competencial.

En España, las Comunidades Autónomas tienen transferidas las competencias en materia de sanidad, por ello, el Sistema Nacional de Salud está conformado por 17 servicios autonómicos, siendo en Extremadura el Servicio Extremeño de Salud (SES), un organismo público adscrito a la Consejería de Salud y Política Social de la Junta de Extremadura, el encargado de la planificación, organización, dirección y gestión de los centros sanitarios que operen bajo su dependencia orgánica y funcional, así como de los recursos humanos, materiales y financieros que tenga asignados, la prestación de la atención sanitaria y todas aquellas competencias que se le atribuyan legal o reglamentariamente.

En este sentido, la Comunidad Autónoma de Extremadura tiene, de acuerdo con el artículo 9 de su Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva sobre la organización, funcionamiento interno, coordinación y control de los centros, servicios y establecimientos sanitarios de la región en materia de sanidad y salud pública, así como participación en la planificación y coordinación general de la sanidad, la promoción de la salud y de la investigación científica. Además, tiene competencias de desarrollo normativo y ejecución en materia de sanidad y salud pública.

El Sistema Sanitario Público de Extremadura se organiza territorialmente en Áreas y Zonas de Salud. A su vez, los servicios sanitarios se organizan en dos ni-

veles: la atención primaria y la atención especializada de ámbito hospitalario y extrahospitalario, en las que se integra de forma transversal la atención de urgencia.

**La atención primaria** es el primer nivel de acceso ordinario de la ciudadanía al sistema sanitario. Se presta en los centros de salud, los consultorios locales y en las unidades de apoyo de la atención primaria, todas ellas suficientemente dotadas de recursos materiales y humanos de acuerdo con criterios de funcionalidad y necesidades sanitarias y sociales de cada zona de salud. El establecimiento de las características mínimas de los centros de atención primaria compete a la Junta de Extremadura a través de la Consejería responsable.

**La atención especializada** se encarga de la asistencia especializada, programada y urgente, ya sea en régimen de internado, ambulatorio o domiciliario. Se presta en los hospitales y en los centros extrahospitalarios de la red asistencial y está en coordinación con la atención primaria.

Además, hay un servicio de **atención de urgencias y emergencias**, prestado en los puntos de atención continuada (PAC), dependientes de los centros de salud y cuyo establecimiento, organización y ubicación corresponden al SES.

Las Áreas de Salud de Extremadura son siete y están en: Badajoz, Mérida, Don Benito-Villanueva de la Serena, Llerena-Zafra, Cáceres, Plasencia, Coria y Navalmoral de la Mata.

La Ley que establece este marco de ordenación sanitaria en Extremadura es la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura.

No obstante, existe una amplísima normativa sobre el SES y la sanidad pública extremeña que se puede consultar fácilmente en: <https://saludextremadura.es/web/normativa-sanitaria-de-extremadura#tres>

Cada una de las Áreas de Salud tienen su propia página web donde consultar todos los recursos e información correspondientes.

En el caso de Portugal, la sanidad está regulada, planificada y gestionada de forma centralizada, siendo el Ministerio de Sanidad el responsable de la definición de las políticas sanitarias. Sin embargo, siguiendo el modelo francés, se estructura y gestiona de acuerdo con técnicas de desconcentración administrativas a través de la Administración Central del Sistema de Salud (ACSS) y de cinco Administraciones Regionales de Salud (ARS), creadas por el Decreto Lei nº 222/2007, de 29 de mayo, y que se rigen por un Consejo que debe rendir cuentas periódicas al Ministerio de Sanidad.

Las ARS disponen de páginas web con toda la información relativa a las mismas, incluyendo el conjunto de agrupamientos, centros de salud, unidades de salud, recursos y servicios en general.

Los Agrupamientos de Centros de Saúde (ACES) se regulan por el Decreto Lei nº 28/2008 de 22 de febrero. Pueden comprender las siguientes unidades funcionales de atención sanitaria:

- Unidad de salud familiar (USF).
- Unidad de cuidados de salud personalizados (UCSP).
- Unidad de cuidados comunitarios (UCC).



**Las Áreas de Salud son la estructura básica del sistema sanitario, que dispone de las dotaciones necesarias para la prestación de la atención primaria, la atención especializada y la atención sociosanitaria. En cada Área de Salud existe un hospital de titularidad pública, pudiendo disponer de más hospitales y centros de especialidades, todos vinculados al hospital principal de Área. Cada Área se divide en Zonas de Salud.**

**Las Zonas de Salud son el marco territorial y poblacional de la atención primaria. En ellas se recibe la prestación sanitaria mediante el acceso directo de la población. El número de zonas por cada área suele variar ya que su organización atiende a criterios demográficos y según necesidades específicas.**





- d) Unidad de recursos asistenciales compartidos (URAP)
- e) Otras unidades o servicios a propuesta de cada ARS y aprobado por el Ministerio de Salud.

La última actualización de la Ley de Bases de Salud en Portugal y, por tanto, referencia principal de su sistema de salud, es la Lei n.º 95/2019 de 4 de septiembre.

Se puede encontrar el conjunto de la normativa sanitaria portuguesa en el área de legislación de salud en la página de la *Assembleia da República*: [https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis\\_area\\_sau-de.aspx#CST](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis_area_sau-de.aspx#CST)

### 3 La cooperación sanitaria transfronteriza

Los acuerdos de cooperación en materia de sanidad pública están acogidos dentro del marco de la cooperación sanitaria transfronteriza, que podemos definir como el conjunto de normas y políticas de colaboración realizadas por los Estados para garantizar el derecho a recibir atención médica en un país diferente al propio, es decir, a la asistencia sanitaria transfronteriza. Sin embargo, la asistencia sanitaria entre Estados presenta diversos aspectos, ya que esta puede ser de diferentes tipos y el acceso a la misma puede ser por distintas razones o fines y mediante diversos procedimientos que surgen a nivel europeo y que, por tanto, atañen a las políticas de asistencia sanitaria entre Extremadura y Portugal. Por ello, antes de mencionar y explicar los acuerdos en materia de sanidad entre Portugal y Extre-



**Las Administraciones Regionales de Salud (ARS) son personas colectivas de derecho público, integradas en la administración indirecta del Estado, dotadas de personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial. Son las áreas de prestación de atención sanitaria de las zonas del Norte, Centro, Alentejo, Algarve y Lisboa/Vale do Tejo.**

**Estas administraciones se dividen a su vez en Agrupamientos de Centros de Saúde (ACES), que son servicios con autonomía administrativa constituidos por varias unidades funcionales que integran uno o más centros de salud.**

madura, debemos situarnos en el contexto que ha facilitado su existencia y el marco jurídico general que los avala y que va a ser de aplicación también en el seno de ambos territorios.

El término “transfronterizo” queda establecido en la denominación debido a que los orígenes de la asistencia sanitaria entre Estados se encuentran entre países que comparten frontera, pero lo cierto es que en la actualidad abarca a todos los Estados Miembros indistintamente de si comparten frontera o no.

### 3.1. Breve historia de la cooperación sanitaria transfronteriza

La cooperación entre Estados en materia sanitaria tiene antecedentes en el siglo XIX en países como Suiza, Alemania o Francia que firmaron acuerdos entre ellos. En nuestro caso, la Raya ha sido históricamente zona de intercambios comerciales y vivencias populares que, sin duda, han tenido relación también con la salud en términos de tráfico irregular de medicamentos o productos de botica, entre otros posibles ejemplos, ya que la experiencia, como requisito indispensable del conocimiento, precede a la norma.

#### 3.1.1. De los primeros Reglamentos de Coordinación de la Seguridad Social a la Tarjeta Sanitaria Europea

Aproximándonos, por tanto, al presente, y para comprender el trasfondo de la cooperación sanitaria trans-

fronteriza entre Extremadura y Portugal, debemos enmarcarla en el ámbito europeo occidental donde, en la segunda mitad del siglo XX surgen determinadas iniciativas en esta materia en forma de acuerdos bilaterales entre Estados. Las condiciones socioeconómicas que se desarrollan en los años 50-60 como la movilidad entre Estados en el seno de la Comunidad Económica Europea (CEE), la emigración laboral y la libre circulación de trabajadores, mercancías y servicios promueven la necesidad del establecimiento de un sistema de normas que regulen y garanticen la asistencia sanitaria en cualquier Estado miembro. En este sentido, hay que tener en cuenta los orígenes de la cooperación sanitaria transfronteriza en el seno del Consejo de Europa, desde donde se aprobó el Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, y con vigencia en España desde el 10 de julio de 1990, en el que se hace referencia a la salud pública como cuestión objeto de una acción concertada transfronteriza, poniendo como ejemplo la utilización de un centro de asistencia médica situado en una de las zonas por los habitantes de otros lugares.

Los Reglamentos y las Directivas son tipos de normas diferentes. Los Reglamentos son normas de carácter vinculante que deben aplicar los Estados y los particulares de forma íntegra, mientras que las Directivas son normas que establecen objetivos a cumplir por los países de la UE, lo que quiere decir que cada Estado deberá adaptar esos objetivos a su

**marco jurídico propio, lo que se denomina jurídicamente como “transposición”.**

No obstante, es bajo el amparo de la UE donde se han establecido medidas concretas a raíz de diversas acciones judiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión por parte de la ciudadanía europea en los años 90, que, alegando la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales requerían el reembolso de los gastos sanitarios ocasionados en un país diferente al suyo. En estos momentos estaban vigentes los primeros Reglamentos de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), de 1959, sobre coordinación de seguridad social, referidos a la protección social de los trabajadores del carbón y del acero que se desplazaban entre los países de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) para trabajar. Posteriormente, en los años 70 entrarían en vigor nuevos Reglamentos que plasmarían la evolución de la atención sanitaria a todas las personas de los Estados Miembros de la UE y del Espacio Económico Europeo, independientemente de si la movilidad transfronteriza era por motivos de trabajo o no.

Para poder ejercer el derecho a la asistencia sanitaria en otro país miembro, en un principio había que rellenar un formulario denominado E-111, sin embargo, a partir del año 2004 (en el marco de los primeros Reglamentos) se crea la ahora famosa Tarjeta Sanitaria Europea, que acredita el derecho a la ciudadanía de la UE a recibir la atención sanitaria necesaria que pueda originarse en el momento de una estancia temporal en otro país de la UE.

Posteriormente se aprueba la Directiva 2011/24/UE de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza, que viene a tratar de clarificar todo lo concerniente a la asistencia sanitaria comunitaria, y establece garantías en diversos aspectos como: el reembolso de los costes sanitarios efectuados en otro Estado (con límites), el reconocimiento de recetas extendidas en otro Estado miembro, el seguimiento y coordinación de las historias clínicas de los pacientes, seguridad en materia de protección de datos, o el establecimiento de Puntos Nacionales de Contacto (PNC) encargados de informar sobre todas las cuestiones que se susciten en el marco de la asistencia sanitaria transfronteriza. En España, la transposición de la Directiva se lleva a cabo mediante el Real Decreto 81/2014, de 7 de febrero, por el que se establecen normas para garantizar la asistencia sanitaria transfronteriza. Portugal efectúa dicha transposición mediante la Lei nº 52/2014, de 25 de agosto.

**Los Puntos Nacionales de Contacto para la Asistencia Sanitaria Transfronteriza son un servicio referente, con presencia en todos los países de la UE, encargados de informar sobre los derechos sanitarios de la ciudadanía en cualquier Estado.**

Su información de contacto está presente en las páginas oficiales del Ministerio de Sanidad en España: <https://www.mscbs.gob.es/pnc/ciudadanoEsp/pncUE.htm>, y del Serviço Nacional de Saúde de Portugal: <https://diretiva.min-saude.pt/pontos-de-contacto/nacional-pcn/>

### **3.1.2. Marco jurídico actual: la convivencia de los Reglamentos, la Directiva y sus leyes de transposición**

Existe bastante confusión con respecto a la normativa aplicable actualmente en materia sanitaria entre Estados de la UE, lo cual es entendible dada la complejidad del asunto, por ello trataremos de clarificar al menos los aspectos más básicos.

**La Directiva dedica su Capítulo IV a la Cooperación entre Estados sobre asistencia sanitaria.**

En el marco jurídico actual conviven los Reglamentos comunitarios de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social 883/2004 y 987/2009, junto a la Directiva 2011/24/UE sobre la aplicación de los derechos de los pacientes en la atención sanitaria transfronteriza, aplicables a todos los Estados Miembros de la UE y al Espacio Económico Europeo

Pues bien, estas normas van a regular las siguientes situaciones que pueden originar una asistencia sanitaria:

a) **Estancia temporal:** entendemos por estancia temporal cualquier periodo de tiempo que una persona permanezca en un Estado Miembro donde no viva habitualmente ni tenga su centro de interés en términos de seguridad social, ya sea por razones de trabajo, estudios, vacaciones, etc, y siempre que el motivo del desplazamiento no

sea recibir asistencia sanitaria. En esta situación de estancia temporal podemos enfermar y requerir de algún tipo de asistencia, por ello, tendremos derecho a que se nos atienda en las urgencias de dicho país y a que se nos facilite la atención médica necesaria para el problema de salud que podamos sufrir para no tener que adelantar nuestro viaje de vuelta al Estado de origen. El documento acreditativo de estos derechos es la Tarjeta Sanitaria Europea.

b) **Asistencia sanitaria programada:** es toda atención sanitaria o tratamiento médico que se pretenda recibir en un Estado Miembro diferente al de origen, es decir, nos desplazamos a otro Estado con el objetivo de recibir una asistencia sanitaria concreta. Pues bien, este supuesto no está cubierto por la Tarjeta Sanitaria Europea, sino que existen dos procedimientos para acceder a la misma: la vía de los Reglamentos o la vía de la Directiva.

— La vía de los Reglamentos: consiste en solicitar autorización a nuestro Estado Miembro de afiliación para poder tratarnos en otro Estado. En este caso, los costes se arreglarán entre los Estados.

— La vía de la Directiva: por su parte, la Directiva permite que, en atención al principio de libre circulación podamos trasladarnos libremente, sin necesidad de autorización a otro Estado Miembro a recibir asistencia sanitaria.

c) Otra situación que nos encontramos, es la de aquellas **personas que viven en la frontera con otro país**, como el caso de Extremadura y las re-

giones del Alentejo y el Centro de Portugal, dándose el caso de que a menudo el hospital más cercano se encuentra en una localidad que está al otro lado de la frontera. Esta tesitura está relacionada con las anteriores puesto que nos podemos encontrar con los dos supuestos contemplados: que necesitemos acudir al centro sanitario más cercano por un motivo de urgencia, para lo cual ya hemos indicado que usaríamos la Tarjeta Sanitaria Europea, y a su vez puede ocurrir que necesitemos tratarnos una enfermedad o problema de salud en un hospital de un Estado diferente al de origen porque sus centros están más cerca de donde residimos. En tal caso podríamos acudir libremente y solicitar *a posteriori* el reembolso a nuestro Estado de origen en virtud de la Directiva, o solicitar previamente una autorización de acuerdo con los Reglamentos y los posibles acuerdos que puedan existir entre los Estados, como veremos en el siguiente epígrafe.

#### **4 Los acuerdos en materia sanitaria entre Extremadura y Portugal**

El carácter transfronterizo tiene una doble cara muy particular en los territorios alentejano y extremeño. Por una parte, nos encontramos con dos Estados, con sus ordenamientos jurídicos concretos y administraciones diferentes, pero con unas características geográficas y demográficas comunes, destacando una amplia extensión territorial y una gran dispersión poblacional que se erigen

como los principales obstáculos para una efectiva prestación de servicios que garanticen mínimamente los derechos prestacionales. Pero a su vez, compartir frontera implica una cercanía muy útil para facilitar una optimización de recursos gracias a la posibilidad de compartir medios humanos y técnicos. La conjunción de estas dos caras da lugar a una necesaria estrategia sanitaria común que aún se encuentra dando sus primeros pasos.

#### **4.1. Marco jurídico luso-extremeño**

El marco jurídico lo componen las normas europeas mencionadas y las normas nacionales de transposición, pero además debemos saber que la cooperación transfronteriza e internacional para el desarrollo es una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que realiza en coordinación con el Estado, tal y como se contempla en el Estatuto de Autonomía extremeño y que el artículo 71 de dicha norma versa exclusivamente sobre la cooperación con Portugal, siendo la proyección de Extremadura en el país luso un elemento fundamental de la identidad extremeña, que tanto comparte con la portuguesa. Asimismo, uno de los objetivos de la EUROACE es el fomento de la cooperación transfronteriza e interregional en el ámbito de la sanidad y los servicios sociales.

##### **4.1.1. Los primeros Protocolos**

En el año 2000 la Consejería de Sanidad de la Junta de Extremadura y la Administración Regional de Salud del

Alentejo (ARSA) comenzaron a trabajar en el seno de la Comisión Específica de Sanidad, desarrollando una estrategia sanitaria común, ejecutando conjuntamente proyectos y firmando diferentes Protocolos de Colaboración.

Los primeros Protocolos de Colaboración versaron sobre adquisición de tecnología sanitaria para la atención de pacientes de un lado y otro de la frontera, además de actividades de formación y de investigación conjunta. Ello llevó a plantear el desarrollo de un banco de tumores conjunto o un calendario de vacunas común.

En cuanto a Protocolos de Asistencia Sanitaria se firmaron cuatro principales para atender en Extremadura a pacientes del Alto Alentejo:

- **Un protocolo de radioterapia:** firmado el 14 de octubre de 2004, teniendo como objetivo realizar estudios y ofrecer tratamientos ambulatorios con radioterapia.
- **Un protocolo de asistencia a las mujeres embarazadas de Elvas y Campo Maior:** sin duda, uno de los acuerdos más conocidos y de los que más personas se han beneficiado. Firmado en mayo de 2006, trataba de garantizar la asistencia a mujeres embarazadas que residieran en Elvas y Campo Maior, dado que el centro de maternidad de Elvas cerró ese mismo año. Este protocolo permitió una atención sanitaria de calidad en el Hospital Materno Infantil de Badajoz, no sólo en el parto, sino en todo el proceso de embarazo y postparto con atención al recién nacido. Desde 2011 ha dejado de

estar en vigor, habiéndose reducido considerablemente el número de mujeres, ya que, pese a que de acuerdo con la Directiva existe la posibilidad de acudir a dar a luz al otro lado de la frontera, la inexistencia de dicho Protocolo ha empeorado el servicio, que ahora se encuentra exento de seguimiento previo y posterior al parto. Se trató de retomar en el año 2013, pero no fue posible.

- **Un protocolo de asistencia médica a pacientes en estado crítico:** fue suscrito el 17 de febrero de 2003 con el objetivo de aquellos pacientes portugueses en Extremadura que presentaran una patología grave y estuviera desaconsejado su traslado a la red hospitalaria portuguesa.
- **Un protocolo de cirugía pediátrica:** efectuado en agosto de 2007, permite la intervención quirúrgica a menores de 14 años en materia de urología, oftalmología y otorrinolaringología.

#### ***4.1.2. El Acuerdo Marco entre España y Portugal sobre cooperación sanitaria transfronteriza***

Teniendo en cuenta estos Protocolos, la tradición de movilidad de las poblaciones a ambos lados de la Raya y la puesta en marcha de diferentes proyectos de cooperación transfronteriza y con el objetivo de mejorar el acceso a la asistencia sanitaria en la zona fronteriza, se formalizó el 22 de enero de 2009 y con vigencia desde el 24 de abril de 2010, el primer acuerdo entre España y Portugal para reforzar las bases de la cooperación sanitaria transfronteriza, facilitar el acceso a los servicios móviles de urgen-

cia de las poblaciones, simplificar los procedimientos administrativos y financieros y promover convenios de cooperación. Dicho Acuerdo se aplica a las zonas fronterizas de las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía, junto con las zonas fronterizas del ámbito de intervención de las Administraciones Regionales de Salud del Norte, Centro, Alentejo, y Algarve. Las autoridades competentes para la aplicación de este Acuerdo-Marco son los respectivos Ministerios de Salud o Sanidad de ambos Estado.

**Este acuerdo contempla el mandato a las partes que firmen los convenios de colaboración de establecer las medidas que sean necesarias para facilitar el paso de la frontera común para la aplicación de las políticas sanitarias que se tomen conjuntamente.**

Las **personas destinatarias** de este Acuerdo Marco son aquellas que, pudiendo beneficiarse de las prestaciones de asistencia sanitaria en virtud de la legislación aplicable, residan habitualmente o permanezcan temporalmente en las zonas fronterizas referidas.

El Acuerdo viene acompañado por un Acuerdo Administrativo que determina las modalidades de aplicación y designa las autoridades habilitadas para concertar convenios de cooperación sanitaria transfronteriza.

#### — **¿Qué son los Convenios de cooperación sanitaria transfronteriza?**

Son los acuerdos efectuados entre las administraciones competentes que organizan la cooperación

entre estructuras y recursos sanitarios situados en la zona transfronteriza que formen parte de una red sanitaria, ya sea como una adaptación de las estructuras o una recolocación de los recursos existentes para reforzar la cooperación transfronteriza.

#### — **¿Qué función tienen?**

Prevén las condiciones y modalidades de intervención de las estructuras de atención sanitaria de las instituciones del Sistema Nacional de Salud (SNS) y de los profesionales de la salud.

#### — **Condiciones y modalidades.**

Las condiciones y modalidades se refieren a los siguientes campos:

— Ámbito territorial y personal de aplicación del convenio.

— Intervención transfronteriza de los profesionales de la salud y aspectos estatutarios.

— Organización del transporte sanitario de los pacientes.

— Garantía de la continuidad de la atención sanitaria, incluidas la acogida e información a los pacientes.

— Criterios de evaluación y de control de calidad y seguridad de la atención sanitaria.

— Medios financieros necesarios para la realización de las acciones de cooperación.

— Mecanismo de pago, facturación y reembolso entre instituciones responsables de la atención sanitaria objeto del convenio, en el marco de los Reglamentos que anteriormente citábamos.

— Duración y condiciones de renovación y denuncia del convenio.

Por su parte, el Acuerdo Administrativo establece que los convenios de colaboración que se realicen deben concretar los siguientes asuntos:

¿Qué debe concretar un Convenio de Cooperación Sanitaria Transfronteriza?

a) Sobre la intervención transfronteriza de los profesionales de la salud.	Las condiciones de movilidad de los profesionales.
	La naturaleza y duración de la participación de los profesionales
	Las condiciones de participación de los profesionales de la salud, ya sean asalariados, por cuenta propia, de urgencias o de permanencia en los cuidados.
b) Sobre la organización de los auxilios de urgencia y del transporte sanitario de los pacientes.	Las condiciones de intervención para proporcionar los primeros auxilios a las personas con urgencia vital.
	La determinación del lugar de hospitalización de los pacientes tratados con urgencia, en función del lugar de intervención, de la gravedad de las patologías u de los equipamientos técnicos hospitalarios
	Las condiciones de acompañamiento del paciente, si fuera necesario, desde el lugar de la emergencia hasta el establecimiento de atención más próximo.
	Coordinación de los medios de comunicación.
	Las modalidades de toma de contacto con los centros reguladores de las llamadas de urgencia.
	Las modalidades de intervención de un equipo de socorro que responde a una llamada de urgencia.
c) Sobre la garantía de continuidad de los cuidados, incluidas en particular la acogida y la información de los pacientes.	Las condiciones de acceso a los cuidados.
	El transporte sanitario.
	Las modalidades de alta.
	Las condiciones de facturación y de reembolso.
	La información del paciente, como el historial médico, el resumen clínico, documento de alta e informe operativo.
La cartilla de acogida en cada lengua oficial.	
d) Sobre los criterios de evaluación y control de la calidad y la seguridad de la atención.	Medidas de política de calidad para el control de riesgos, muy especialmente: el conjunto de ámbitos de vigilancia, la distribución de medicamentos, la transfusión de sangre, anestesia y gestión de riesgos iatrógenos y de infecciones nosocomiales.
	Actualización de conocimiento de los profesionales de la salud.
	Transmisión de informaciones médicas relativas a los pacientes.
	Tratamiento del dolor.



### — **Gastos sanitarios.**

El acuerdo contempla dos modalidades:

- a) **Personas que residan habitualmente en la zona fronteriza incluida en el ámbito territorial especificado en cada convenio de cooperación sanitaria transfronteriza:** el gasto correspondiente a la atención sanitaria recibida en el marco de dicho convenio correrá a cargo de las instituciones competentes designadas en el mismo.
- b) **Personas que permanezcan temporalmente en la zona fronteriza:** la institución del lugar donde la atención sanitaria es dispensada facturará a la institución competente los costes reales generados por la dispensación de esta asistencia, en aplicación de los Reglamentos comunitarios relativos a la coordinación de los regímenes de Seguridad Social.

Resulta fundamental tener en cuenta que:

- Los costes de los servicios sanitarios son diferentes según el Estado Miembro, y no todos los países tienen la misma oferta, por ejemplo, hay países que facilitan servicios dentales o de óptica a su ciudadanía, pero otros no. Por ello, es imprescindible informarse de:
- Que el servicio o asistencia sanitaria que se desee recibir de otro Estado esté contemplado en la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional

de Salud. En España, la Cartera de Servicios Comunes del Sistema Nacional se encuentra actualmente en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre.

- Informarse de las tarifas vigentes en el Estado de tratamiento y en el de origen. En Extremadura se establecen y regulan los precios públicos correspondientes a los servicios sanitarios prestados en los centros dependientes del SES mediante Decreto, siendo su última actualización el Decreto 20/2018, de 14 de febrero. Además, se encuentra vigente el Decreto 175/2008, donde se puede consultar la Cartera de Servicios de Atención Primaria del SES. En Portugal hay una serie de costes que se regulan mediante las leyes de *Taxas Moderadoras*.

Debemos saber que este Acuerdo Marco surge antes de la aprobación de la Directiva, por lo que, de alguna manera, viene a reafirmar la letra de los Reglamentos, ya que contempla, en virtud del Derecho de la Unión Europea, la autorización previa que, como indicábamos anteriormente, no es necesaria, pero sí se puede utilizar como vía para recibir atención sanitaria. No obstante, es complementario a la Directiva en tanto en cuanto esta anima a los Estados a realizar acuerdos que mejoren la prestación de asistencia sanitaria transfronteriza. En este sentido, el Acuerdo Marco prevé que la expedición de dicha autorización sea automática junto con la asunción del gasto originado, facilitando así el acceso a la atención sanitaria, lo cual en muchas ocasiones

puede ser más beneficioso que el hecho de que la persona física asuma el gasto para luego solicitar el reembolso a su Estado, como prevé la Directiva y el Real Decreto de transposición.

### 5 Los Convenios de Colaboración entre Extremadura y Portugal. El Memorando de Entendimiento

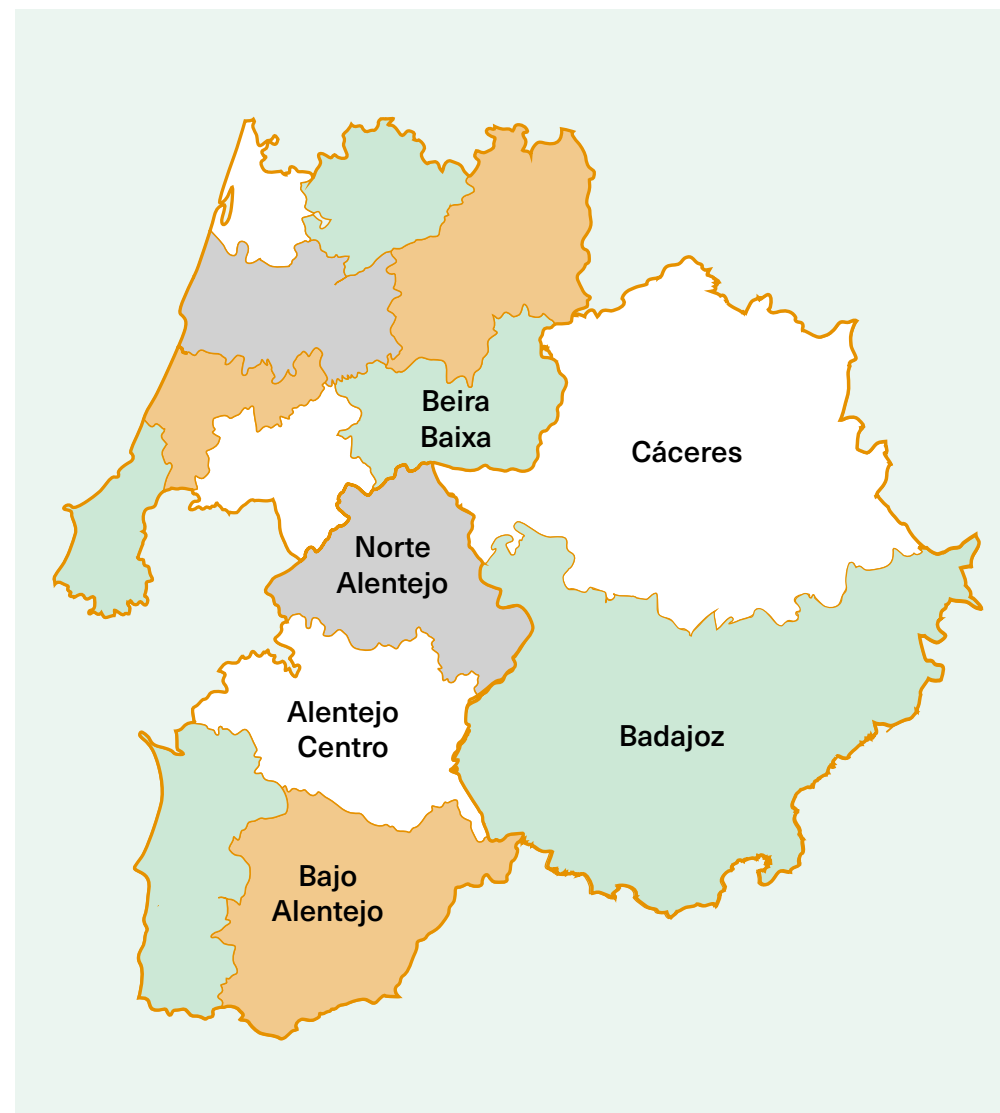
En el momento actual el Convenio de Colaboración existente entre Extremadura y Portugal cuyo objeto exclusivo sea la cooperación sanitaria es el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Sanitaria Transfronteriza realizado entre las Administraciones competentes portuguesas, a saber, el Ministerio de la Salud de Portugal (MS), la Administración Regional de Salud del Alentejo, I.P. (ARSA), la Unidad Local de Salud del Norte Alentejano E.P.E. (ULSNA) y las españolas, el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de España y la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura, con los siguientes objetivos:

- Fomento y promoción de la cooperación en el ámbito sanitario en pro de una mejora continua en los cuidados y la organización de la salud.
- Reforzar las bases de cooperación transfronteriza, mejorando el acceso a los servicios sanitarios y garantizando su continuidad a la población de las zonas transfronteriza.
- Intercambiar conocimientos y experiencias para reforzar los sistemas de salud.

Según los listados de recursos sanitarios existentes, en la ULSNA hay centros de salud en las localidades de: Alter

do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Montargil, Nisa, Ponte de

Sor, Portalegre y Sousel, además, tiene el Hospital Dr. José Maria Grande en Portalegre, y el Hospital Santa Luzia en Elvas.



El área territorial de intervención de este Memorando es el área de influencia y de atracción natural de la Unidad Local de Salud del Norte Alentejano (ULSNA) y Extremadura.

Como vemos, el área de influencia en el caso de Extremadura abarca toda la Comunidad Autónoma, mientras que en la zona portuguesa se concreta en el área de salud del Norte Alentejano

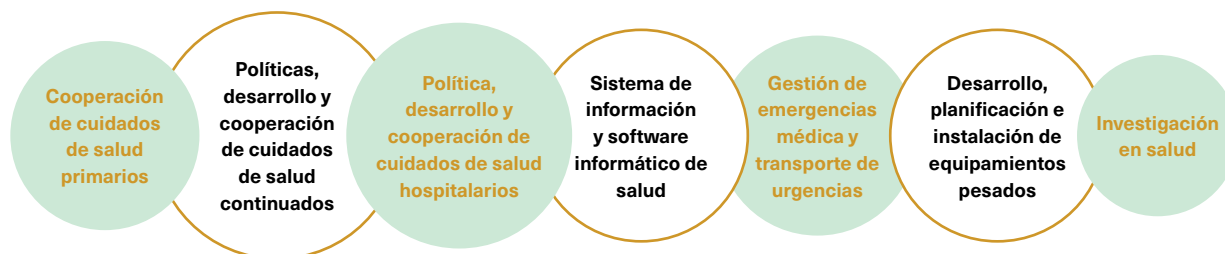
No obstante, el Memorando contempla la ampliación de la zona de influencia en territorio portugués, teniendo en cuenta que la extensión territorial de Extremadura es muy superior. Por ello, se concreta la posible incorporación de Unidades de Salud que se encuentran en otras áreas: la Unidad Local de Salud de Guardia, el Centro Hospitalario de Cova da Beira, la Unidad Local de Salud de Castelo Branco, el Hospital del Espírito Santo de Évora, la Unidad Local de Salud del Bajo Alentejo (ACES Alentejo Céntrico y ACES de Cova da Beira).

Para la realización de esta cooperación se ha previsto la creación de grupos técnicos de trabajo sectoriales, pudiendo tener cada uno de ellos un máximo de cinco miembros:

- Dos personas designadas por la ULSNA.
- Dos personas designadas por la Junta de Extremadura.
- Una persona a elección del Ayuntamiento de Elvas.

Áreas de Cooperación	Modalidades de Cooperación
Políticas de promoción, prevención y rehabilitación.	Prestación de cuidados de salud primarios.
Observación y vigilancia epidemiológica de enfermedades.	Prestación de cuidados de salud hospitalarios.
Políticas de desarrollo de cuidados primarios, hospitalarios y continuados de salud.	Prestación de cuidados de salud continuados.
Sistemas de información y software informático de salud.	Intervención en comportamientos adictivos.
Buenas prácticas en cuidados sanitarios para la seguridad del enfermo.	Telemedicina
Gestión de emergencias médicas y transporte de urgencia.	Compartir recursos humanos y formación
Establece un cajón de sastre para otros ámbitos que se requieran necesarios.	Racionalización de la oferta de medios complementarios de diagnóstico, incluyendo proyectos conjuntos de renovación del parque de equipamiento de pesados
Investigación en salud.	
Intercambio de información y experiencia técnica y tecnología.	
Todo aquello que las partes consideren necesario.	

Los grupos de trabajo a constituir son los siguientes:



Actualmente se han formado tres grupos de trabajo con el objetivo de trabajar en diversos Protocolos de Colaboración, como se indica a continuación:



#### Grupo 1

##### Atención primaria, hospitalaria y cuidados continuados

- Proyecto de Salud Comunitaria.
- Protocolo de atención a urgencias oftalmológicas, neurológicas y de ORL.
- Proyecto de cuidados coronarios y Rehabilitación cardiaca.



#### Grupo 2

##### Urgencias, emergencias e infraestructuras

- Protocolo de transporte de emergencia.
- Protocolos consensuados de atención a urgencias médico-quirúrgicas.
- Proyecto de utilización conjunta de infraestructuras y equipos.



#### Grupo 3

##### Formación, investigación y sistema de información

- Proyecto de intercambio formativo de residentes de Formación Sanitaria Especializada.
- Proyecto de Plataforma hispano-lusa de formación online.
- Proyecto de Sistema de Información Geográfica (GIS) para el control epidemiológico de enfermedades.

El memorando tiene una vigencia de cinco años, hasta el 05 de julio de 2023, con posibilidad de prórroga durante el mismo tiempo.

Actualmente se han formado tres grupos de trabajo con el objetivo de trabajar en diversos Protocolos de Colaboración, como se indica a continuación:

El memorando tiene una vigencia de cinco años, hasta el 05 de julio de 2023, con posibilidad de prórroga durante el mismo tiempo.

### **6 La cooperación sanitaria transfronteriza durante la crisis de la Covid-19**

El 14 de marzo de 2020, el Gobierno de España declaró el estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Cuatro días después el Presidente de la República de Portugal decretó el estado de emergencia con el Decreto nº 14-A/2020 y posteriormente, el 30 de abril declararon el *estado de calamidade* vía *Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020*. La situación de crisis por la COVID-19 limitó la circulación transfronteriza, estableciéndose un control de fronteras sin precedentes en la reciente historia de la democracia de nuestros países hermanos. En el marco de este control de fronteras se establecieron excepciones para determinadas situaciones, siendo una de ellas la del acceso a las unidades de salud correspondientes en los términos establecidos por los acuerdos bilaterales referentes a la prestación de asistencia sanitaria y cuidados de salud. Vemos como aquí cobra sentido la normativa reglamentaria europea y más aún el Acuerdo Marco entre España y Portugal, junto con la importancia de los convenios de colaboración entre países y regiones para facilitar el acceso a los servicios sanitarios, ya que, en

situaciones excepcionales de este tipo se requieren documentos acreditativos—llámense autorizaciones—que demuestren que, efectivamente, el cruce entre fronteras es por motivos de salud o trabajo. En este mismo sentido se permitió la movilidad de los profesionales sanitarios en un momento en el que, su trabajo era y sigue siendo crucial para la salud y el bien públicos.



## Políticas sociales y de atención a la dependencia

Por

**Julia María Díaz Calvarro**

Profesora de Derecho Financiero y Tributario  
de la Universidad de Extremadura

jdcalvarro@unex.es

El envejecimiento, la dispersión poblacional, el traslado de la población del ámbito rural al ámbito urbano y el déficit de infraestructuras son características propias y comunes de algunas zonas de España y Portugal y, a la vez determinan el diseño de los servicios sociales y la atención a las personas en situación de dependencia.

Es necesario delimitar los conceptos de **políticas sociales, asistencia social, servicios sociales y dependencia**, porque su tratamiento administrativo, competencial y político presenta diferencias en España y en Portugal.

- **Políticas sociales:** conjunto de objetivos, regulaciones, sistemas y entidades por medio de los cuales el Estado se dirige a crear oportunidades y favorecer instrumentos en términos de la equidad y la integridad social. Tiene que ver con el bienestar de las personas a través de la acción social. Los conceptos de **asistencia social y servicios sociales** son utilizados en muchas ocasiones indistinta-

mente y se definen como el conjunto de servicios y actuaciones orientadas a mejorar el bienestar social de la ciudadanía mediante la prestación de información, atención y apoyo a las personas y colectivos vulnerables.

- **La dependencia:** el estado permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o discapacidad y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar las actividades básicas de la vida diaria.

En este trabajo se va a distinguir entre:

- La organización administrativa de la asistencia social y los servicios sociales tanto en España (Extremadura) como en Portugal.
- La regulación de la dependencia en ambos Estados, ya que tiene un tratamiento propio debido a la importancia adquirida en los últimos años.

## 1 Las políticas sociales sobre asistencia social y/o servicios sociales en España

El sistema de servicios sociales en España destaca por su complejo diseño, consecuencia de la participación de:

- Las tres Administraciones Públicas territoriales: Municipios, Comunidades Autónomas y Estado central.
- El voluntariado social o Tercer Sector.
- La iniciativa privada.

Es un régimen público de protección social complejo debido a los 17 modelos establecidos por el mismo número de Comunidades Autónomas, multicompetencial y con una gran heterogeneidad de prestaciones y programas; a diferencia del régimen portugués, que como ya se ha venido aclarando en esta Guía, al no presentar tal descentralización política, es mucho más sencillo y simple.

El sistema de Servicios Sociales, tanto en Portugal como en España, opera bajo una serie de principios, entre los que se subraya:

- Universalidad: dar atención a toda la población.
- Igualdad: no discriminar en el trato ni en el acceso a los recursos.
- Prevención: atajar en lo posibles las causas de la marginación.
- Subsidiaridad: otorgar la máxima proximidad de los servicios a los ciudadanos.

La asistencia social, según la denominación de la Constitución Española, es una de las materias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas según establece el artículo 148.1º, apartado 20, resultado de la descentralización administrativa del Estado español. Existe separación entre los sistemas de servicios sociales y la Seguridad Social, cuya gestión sigue perteneciendo al Estado central.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, en el artículo 27.9 de su Estatuto de Autonomía, asume la competencia exclusiva sobre “Acción social. En particular, la promoción y protección de los mayores y la prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por cualquier tipo de discapacidad, dependencia o cualesquiera otras circunstancias determinantes de exclusión social. Prestaciones económicas de asistencia social diferentes de las de Seguridad Social”. Extremadura ha desarrollado la competencia anteriormente mencionada en la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales que garantiza, regula y organiza el sistema de servicios sociales en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El artículo 35 de la mencionada ley establece las competencias de las Entidades Locales en el ámbito de los servicios sociales entre las que se destaca:

- La prestación de los servicios sociales de atención básica social (servicios sociales de base).
- La colaboración con la Junta de Extremadura en el desarrollo de los servicios sociales



Además, la Junta de Extremadura podrá delegar en los municipios el ejercicio de la prestación de servicios de su competencia, previa aceptación del municipio afectado. Se subraya la cooperación y colaboración entre Administraciones Públicas “para asegurar la homogeneidad en la prestación de servicios sociales en toda la región, garantizar la continuidad de las prestaciones y conseguir una mayor eficiencia del Sistema Público de Servicios Sociales”.

El Estado puede incidir en el sistema de servicios sociales porque con base al artículo 149.1. 1º Constitución Española se reserva en exclusiva la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones.

Una vez definido el ámbito competencial de las Administraciones Públicas territoriales, el análisis de la gestión de los servicios sociales se va a centrar en el ámbito local como administración más cercana al ciudadano y a los intereses de sus poblaciones.

El municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad económica para el cumplimiento de sus fines. Entre las competencias en servicios sociales se tienen que distinguir:

- Competencias propias: evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

- Los municipios de más de 20.000 habitantes tienen competencias sobre la evaluación e información de situación de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Se podrán delegar competencias a los municipios sobre la prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer. La delegación se efectúa por la Comunidad Autónoma, en este caso, por la Junta de Extremadura.

Los Ayuntamientos, en concreto, son competentes en

- la creación, mantenimiento y gestión de los servicios de bases, de atención primaria o servicios comunitarios que son los que orientan, informan y valoran.
- Los servicios de acogimiento de urgencia en los municipios con poblaciones inferiores a 20.000 habitantes para atender a situaciones críticas.

El ciudadano debe estar empadronado en el municipio para acceder a los servicios sociales que proporciona el Ayuntamiento. Los municipios más grandes suelen tener descentralizados sus servicios sociales, como en Cáceres, que se gestionan a través del IMAS (Instituto Municipal de Asuntos Sociales) o en Badajoz, por el IMSS (Instituto Municipal de Servicios Sociales). Las mancomunidades apoyan a través de los equipos de asistencia social a los municipios más pequeños y con

escasez de infraestructuras. Así, en Extremadura y en las zonas de la Raya es muy común que los servicios sociales de base dependan de la Mancomunidad (Comunidad Intermunicipal, en Portugal), ya que la mayoría de los municipios fronterizos son muy pequeños y no pueden, por sí mismos, desplegar tal competencia, de ahí que se aúnen con otros colindantes para hacerlo.

La provincia, como entidad local formada por la agrupación de municipios y con personalidad jurídica propia, debe asegurar la prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial de los servicios de competencia municipal, en este caso, los que se encuadran dentro de los servicios sociales o, según nomenclatura, asistencia social.

## 2 Las políticas sociales sobre asistencia social y/o servicios sociales en Portugal

En el caso de Portugal, paradigma del Estado unitario, la organización administrativa con respecto al ámbito de los servicios sociales presenta diferencias notables con el modelo español, pues al no existir descentralización política como en España, ni unidades intermedias entre el Estado central y los municipios, son éstos los que soportan la mayor carga competencial en materia de asistencia social y dependencia. En la Ley nº75/2013, de 12 de septiembre, que establece el régimen jurídico de las autarquías locales (municipios y *freguesias*), se indican cuáles son las competencias en cuanto a servicios sociales. Lo negativo es que enuncia las materias de manera vaga, destacando la “protección de la infan-

cia y de la tercera edad” y la “calidad de vida”. La competencia sobre estas materias significa que están abiertas a la intervención de los municipios y son de titularidad compartida con el Estado central, aunque los municipios tendrán todo el margen de actuación que éste expresamente no les impida (principio de subsidiaridad).

A la Asamblea municipal, equivalente al pleno del Ayuntamiento en España, le corresponde deliberar sobre la creación de servicios municipales mientras que la Cámara municipal puede:

- a) Apoyar actividades de carácter social, cultural, educativo, deportivo, recreativo u otro de interés para el municipio, incluidas aquellas que contribuyen a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades
- b) Participar en la prestación de servicios y brindar apoyo a personas en situación de vulnerabilidad en asociación con las entidades competentes de la administración central y con instituciones privadas de solidaridad social. En las condiciones contenidas en la normativa municipal

La importancia de las *freguesias* es que son la entidad más cercana a los ciudadanos y promueven y salvaguardan los intereses de sus poblaciones en conjunto con los municipios entre otras áreas en acción social y protección de la comunidad. Entre las competencias que tienen relación con los servicios sociales, a título de ejemplo, están las siguientes:

- a) Promover o implementar proyectos de intervención comunitaria en las áreas de acción social, en programas e iniciativas de acción social
- b) Participar en colaboración con instituciones privadas de solidaridad social, en programas e iniciativas de acción social
- c) Actividades de apoyo de naturaleza social, cultural, educativa, deportiva, recreativa u otros de interés de la parroquia.

Hemos de tener en cuenta que los municipios portugueses tienen una mayor autonomía que los españoles, sobre todo en materia financiera, que les permite amoldar mejor sus propias competencias a las necesidades del territorio y de sus ciudadanos. En el lado español los entes locales quedan sometidos, en muchas ocasiones, a los programas de financiación condicionados que provienen de administraciones superiores, como las Diputaciones provinciales o las Comunidades Autónomas. En Portugal, su mayor autonomía, debido a la ausencia de descentralización política territorial supra-municipal y a la extensión y reducido número de municipios, éstos no dependen tanto de otros niveles institucionales. Es muy común, por ello, ver una gran disparidad de actuaciones municipales en Portugal respecto a los servicios sociales, teniendo algunas Cámaras municipales hasta un servicio propio de transporte de personas mayores (*idosos*) entre *freguesias* y para la realización de las actividades que deseen o que necesiten, incluidos los desplazamientos a los centros de salud u hospitalarios, cubiertos por las políticas

Cuadros resumen servicios sociales España y Portugal

	Estado	Comunidades Autónomas	Entes locales
<b>España</b>	<p>Art. 149.1.1 ° CE</p> <p>Regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones.</p>	<p>Art.148.1.20°CE</p> <p>Competencia exclusiva en asistencia social.</p> <p><b>EXTREMADURA</b>  <b>Art.9, apartado 27</b>  <b>LO1/2011EAE</b></p> <p>Acción social. Protección colectivos en exclusión.</p> <p><b>Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura</b></p>	<p><b>Ley 7 /1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local</b></p> <p>Administración más cercana al ciudadano.</p> <p>Gozan de autonomía local para defensa de sus intereses.</p> <p>Competencias propias: evaluación e información de situaciones de necesidad social.</p>
<b>Portugal</b>	<p>Constitución 1976</p> <p>Estado unitario.</p> <p>División territorial entre parroquias, municipios y regiones.</p> <p>Los órganos estatales solo pueden interferir en las competencias propias de los municipios y freguesias en el grado estrictamente necesario para asegurar su conformidad respecto a la ley.</p>		<p><b>Ley nº75/2013, de 12 de septiembre de régimen jurídico de las autarquías locales</b></p> <p>Municipios y freguesias.</p> <p>Las atribuciones de materias sobre las que tienen un poder de actuación en consideración a los intereses propios de las poblaciones respectivas.</p> <p>Apoyo a personas en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Proyectos de intervención comunitaria en acción social.</p>

	Municipios	<i>Freguesias</i>	Comarcas	Provincias	Mancomunidades
<b>España</b>	<p>Creación, mantenimiento y gestión de los servicios de base o servicios comunitarios.</p> <p>Municipios más grandes descentralizan los servicios sociales.</p> <p>Gestión a cargo de una Concejalía.</p> <p>Asuntos Sociales.</p>		<p>Presta servicios básicos supliendo a los municipios con una población inferior a 20.000 habitantes si tienen dificultades de gestión.</p>	<p>Debe asegurar la prestación integral y adecuada en todo el territorio provincial de los servicios de competencia municipal.</p>	<p>Gestión de los servicios sociales en el territorio de la mancomunidad al equipo de asistentes sociales en colaboración con las concejalías.</p>
<b>Portugal</b>	<p>Prestación de servicios a personas en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Acción social y protección de la Comunidad.</p> <p>Implementar proyectos de intervención comunitaria en las áreas de acción social.</p>	<p>Implementar proyectos de intervención comunitaria en las áreas de acción social.</p> <p>Actividades de apoyo de naturaleza social.</p>			

municipales. Es más, en determinados municipios este servicio lo prestan los bomberos de la Cámara, que cumplen también funciones de asistencia social

### 3 El modelo de dependencia en España

El modelo de cuidados de larga duración en España amplía y complementa la acción protectora de la Seguridad Social pero no se incluye dentro de su sistema.

Por primera vez, en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y

Atención a las personas en situación de Dependencia, se regula como un derecho subjetivo, desarrollándose un modelo propio de cuidados de larga duración a través de la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) con la colaboración de todas las Administraciones Públicas, y en especial de las Comunidades Autónomas. Las Entidades Locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas que gestionan el SAAD dentro de su territorio y

dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.

En Extremadura se gestiona a través del Servicio Extremeño de Promoción y Autonomía de la Dependencia (SEPAD), dependiente de la Comunidad Autónoma, ofreciéndose una amplia cartera de servicios, incluidas las prestaciones económicas. Se reconocen, además, los siguientes grados de dependencia:

- GRADO I: Dependencia moderada. Cuando la persona requiere de alguien de forma temporal, al menos una vez al día, para llevar a cabo actividades propias de la vida diaria.
- GRADO II: Dependencia severa. Cuando la persona necesita ayuda dos o tres veces al día, sin la necesidad de disponer del apoyo permanente de un cuidador.
- GRADO III: Gran dependencia. Cuando la persona necesita varias veces al día a alguien que le ayude en las actividades de la vida cotidiana de forma continua. Los cuales, consecuentemente, son atendidos con carácter preferente, a diferencia de los integrantes de los otros dos grupos.

Para la determinación de estos grados de dependencia y el seguimiento de las políticas públicas de atención, el SEPAD está en coordinación directa con los servicios sociales de base de los ayuntamientos y mancomunidades de municipios, que por su cercanía son los que mejor conocen la situación concreta de las personas afectadas.

El reconocimiento de los grados de dependencia pertenece al SEPAD, que establece un Programa Individual de Atención donde se incluyen prestaciones asistenciales y/o económicas, atendiendo a cada caso.

En Extremadura, por sus características, su idiosincrasia y por la falta de infraestructuras, existe una preferencia del propio usuario por la prestación económica que se concede a la persona en situación de dependencia y actúa en la práctica como compensación económica al cuidador informal lo que desvirtúa uno de los objetivos perseguidos por la Ley de Dependencia que era el giro a un modelo mixto de cuidados de larga duración, más profesionalizado, frente al modelo familiar, tradicional en los países mediterráneos.

#### 4 La dependencia en Portugal

Aunque en los últimos años en Portugal ha habido mucho interés en diseñar un régimen particular para el ámbito de la dependencia, en la práctica sigue siendo un problema acuciante la necesidad de otorgar protección social integral a las personas en situación de dependencia. Con el Decreto-Ley 265/19, de 14 de julio, “se procede a la creación de una nueva prestación destinada a complementar la protección concedida a los pensionistas de invalidez, vejez y supervivencia de los regímenes de Seguridad Social en situación de dependencia”. Es decir, hay un intento en Portugal por acercar su legislación en materia social a la española y complementar con un régimen específico de dependencia a las prestaciones de la Seguridad Social, generalmente vinculadas al empleo.

En este Decreto-ley se establecen dos grados de dependencia:

- 1º GRADO: Personas que no pueden practicar actos relativos a la alimentación o locomoción o cuidados de higiene personal.
- 2º GRADO: Personas que se encuentren encamadas o presenten cuadros de demencia grave. Equivalente al 3ª Grado en España.

Apenas se menciona a los cuidadores profesionales o no profesionales de los dependientes, limitándose a explicar que la ayuda a la persona en situación de dependencia puede ser prestado por cualquier persona que no se encuentre carente de autonomía incluidos los familiares del titular de la prestación. Se articula dentro del sistema de Seguridad Social a través de prestaciones económicas.

El Sistema de Seguridad Social en Portugal, de titularidad estatal, se divide en tres partes:

- sistema de protección social de la ciudadanía
- sistema de seguro
- sistema complementario

El sistema de protección social de la ciudadanía tiene como objetivo garantizar los derechos básicos de los ciudadanos y la igualdad de oportunidades, así como la promoción del bienestar y la cohesión social, dividiéndose en dos subsistemas:

- acción social que previene y lucha contra las situaciones de pobreza socioeconómica, marginación y exclusión social
- la solidaridad, que protege a las personas y familias en situación de necesidad.

El Sistema de Seguridad Social se articula territorialmente sobre la base de los distritos, al modo francés, por lo que en cada territorio es competente el Centro de Distrito de Seguridad Social. En el caso de la Raya luso-extremeña, los hay en Castelo Branco, Portalegre y Évora.

Es importante mencionar el Decreto-Ley nº101/2006, de 6 de junio, que creó la “Red Nacional de Cuidados Continuados Integrados”, dependientes del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social y organizado en dos niveles territoriales de actuación: regional y local, coordinados a nivel nacional y con copago por parte del usuario en determinadas condiciones. La familia sigue estando en primera línea del sistema de cuidados, pero a diferencia de España, no hay un reconocimiento en otros países como Portugal porque se entiende como una obligación, fruto del modelo de cuidados de los países del sur de Europa. Existen muy pocas medidas que tengan como destinatarios a las familias más allá de las intervenciones de los profesionales de los equipos de atención integral disponible en los centros de salud y del descanso de cuidados previsto en las unidades de larga duración y manutención de la Red Nacional de Cuidados Continuados, pero son acciones poco numerosas y puntuales.

Cuadro resumen dependencia España y Portugal

	Dependencia
<b>España</b>	<p>Arts.49 y 50 Constitución Española. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia.</p> <p>Derecho subjetivo.</p> <p>Creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.</p> <p>Participación de las tres Administraciones Públicas territoriales.</p> <p>Prestaciones de servicios y económicas.</p> <p>Por primera vez se reconoce jurídicamente al cuidador informal.</p> <p>Aplicación irregular del sistema de atención a la dependencia en la práctica.</p>
<b>Portugal</b>	<p>Decreto-Ley 265/19, de 14 de julio.</p> <p>Buenos deseos sin desarrollo posterior.</p> <p>Dentro del Sistema de Seguridad Social: sistema de protección social a la ciudadanía.</p> <p>Prestaciones económicas.</p> <p>No reconocimiento de los cuidadores informales.</p> <p>Se sigue considerando a la familia como principal destinataria de los cuidados de personas vulnerables y dependientes.</p>

### 5 Una peculiaridad portuguesa: La Santa Casa de la Misericordia

Es una organización benéfica portuguesa sin ánimo de lucro, aunque sus orígenes tuvieron vínculos históricos con la Iglesia Católica. Fue creada en 1498 por la Reina regente Eleonor de Viseu y sigue siendo de gran importancia en Portugal. Se considera una persona jurídica privada pero con interés público. Está, por tanto, supervisada por la Administración, concretamente por el ministerio con competencias en Seguridad Social y su Presidente es nombrado por el Primer Ministro.

Dentro de sus funciones están las que engloba la denominada Acción Social y su objetivo general es la prevención de situaciones de desigualdad y privación socioeconómica, vulnerabilidad y exclusión social. Trabaja sobre las siguientes áreas: infancia, población mayor de 65 años, adopción, apoyo para discapacitados, población en riesgo, seguimiento terapéutico y servicios sociales.

Centrándonos en los servicios sociales, la *Casa da Misericórdia* actúa sobre individuos y familias para la resolución de situaciones de vulnerabilidad. La asistencia social a situaciones urgentes está garantizada diariamente por un técnico de permanencia o referencia en los lugares de servicio. La carta de servicios que ofrece está compuesta por ingresos de inserción social, tarjeta de salud y ayuda alimentaria.

Su presencia es constante en todo el territorio portugués, y puede verse su actuación institucional en los municipios de la Raya. Suelen contar, además, con

edificios principales en el centro de las poblaciones y con una red de trabajadores y voluntarios bastante numerosa.

### 6 Cooperación transfronteriza en el ámbito de los servicios sociales y la dependencia

Los distintos programas de financiación de la cooperación transfronteriza se han centrado en el aumento del dinamismo económico, de emprendimiento e incluso en el ámbito sanitario, pero no hay una estrategia con respecto a los servicios sociales y a la dependencia. Sin embargo, por la dispersión poblacional, ruralidad y envejecimiento es necesario favorecer una interacción entre las administraciones locales y regionales de ambos países de la manera más adecuada posible. Más del 80% de los habitantes residentes en municipios de la raya hispanoportuguesa creen interesante la existencia de acuerdos para hacer uso en el país vecino de servicios sociales tales como centros de ocio para jóvenes, centros de atención a la mujer, instalaciones deportivas, residencias y centros de ocio para personas mayores.

En el Programa POCTEP (2007-2013) aprobado por la Comisión Europea el 25 de octubre de 2007 se incorporaron ámbitos como los servicios sociales al igual que en la definición de las áreas de la Euroregión Alentejo- Centro de Extremadura. Parcialmente, se han desarrollado determinados aspectos de la cooperación a través de las firma de convenios y acuerdos, como el memorando firmado en 2013, consecuencia de la 26ª cumbre hispano portuguesa en el ámbito de las políticas

sociales y la dependencia que promovía la cooperación en las nuevas formas de abordar las **políticas de envejecimiento, dependencia y discapacidad**, incluida la enfermedad mental a través de visitas de estudio y el desarrollo de estrategias para la defensa de los intereses de las personas con discapacidad, y la organización de un encuentro temático y un seminario, a realizar en Portugal, sobre la participación social de las personas con discapacidad.

No obstante, se echan en falta protocolos de actuación conjunta en las zonas de frontera, pues muchas veces se necesita que la intervención de los servicios sociales esté complementada por información o por actuaciones concretas de sus homólogos del país vecino. ¿Qué ocurre si una persona portuguesa necesita urgentemente de asistencia social se encuentra en un municipio español de la frontera? ¿Y viceversa? Actualmente los servicios sociales municipales abordan tales problemáticas, más comunes de lo que podría pensarse, mediante la comunicación y la colaboración informal, pero sería conveniente que estas dieran paso a protocolos institucionalizados para aumentar la seguridad jurídica y la propia respuesta del sistema público a ambos lados de Raya.

...

En materia de políticas sociales y dependencia tienen un papel fundamental en España y Portugal las Entidades Locales, con las asimetrías que se derivan de la distinta organización administrativa. En ambos casos, la administración local es la más cercana al ciudadano



y la que garantiza la protección y garantía de los intereses de la población local, cuya concreción son los servicios sociales de base.

La dependencia tiene una regulación singular derivada de su importancia, pero actualmente está más desarrollada en España a raíz de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, y la descentralización de la gestión que de ésta hace a través de las Comunidades Autónomas y los propios municipios.

La cooperación entre ambos países en los servicios sociales y en el modelo de dependencia es factible debido a las características homogéneas entre ambos territorios y la importancia derivada de esas materias para la consecución por parte de los ciudadanos de unas condiciones de vida dignas, y más teniendo en cuenta los similares grados de envejecimiento y dispersión poblacional. Es indispensable la puesta en marcha de protocolos eficaces y regulares en temas de asistencia social, inclusión de colectivos vulnerables y dependencia. La cooperación mejoraría el desarrollo social de la zona y el giro hacia un sistema de cuidados más eficiente, hacia un modelo mixto donde no se considere la asistencia informal como única opción.



## Políticas de igualdad Extremadura-Portugal

Por

**Silvia Soriano Moreno**

Profesora de Derecho Constitucional  
y Directora de la Oficina para la Igualdad  
de la Universidad de Extremadura

silviasoriano@unex.es

### 1 Las políticas de igualdad en Extremadura

#### 1.1 Introducción al marco de las políticas de igualdad en el sistema español y en Extremadura

Aunque las políticas públicas en materia de igualdad ya existían tiempo atrás, es desde hace aproximadamente 15 años que en España se viene desarrollando ampliamente el marco legislativo, institucional y de políticas públicas, relacionado con la mejora de las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres. Es por ello que actualmente contamos con diversidad de estructuras de cara a desarrollar políticas en materia de igualdad.

Para el desarrollo de estas políticas contamos con un marco legislativo general para todo el Estado, con la conocida como Ley contra la Violencia de Género<sup>43</sup> y la Ley de Igualdad<sup>44</sup>, así como una ley específica autonómica, la Ley de Igualdad y contra la violen-

cia de género en Extremadura<sup>45</sup>. Pero no sólo contamos con estas leyes generales, sino que la necesaria transversalidad de las cuestiones de género ha supuesto la adaptación de leyes en prácticamente cualquier espacio temático, a nivel estatal y autonómico, que permitan el efectivo despliegue de las previsiones para la igualdad.

En España, derivado de la descentralización territorial del poder, encontramos que las competencias se encuentran repartidas entre los diversos entes territoriales. En el caso de las políticas en materia de igualdad entre mujeres y hombres, al tratarse de una cuestión transversal a todas las políticas públicas y competencias, podemos encontrar instituciones diversas que tratan la cuestión en cada uno de los entes territoriales.

Por ello, dependiendo del ente territorial con el que se vaya a tratar, podemos encontrar diversas instituciones que, para el marco de Extremadura, serían las siguientes:

43 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

44 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

45 Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura

Ámbito territorial	Organismo de referencia	Dependencia orgánica
Estatal	Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades <sup>47</sup>	Ministerio de Igualdad (Gobierno de España)
Comunidad Autónoma	Instituto de la Mujer de Extremadura <sup>48</sup>	Consejería de Igualdad y Portavocía (Junta de Extremadura)
Mancomunidades	Oficinas de Igualdad y Violencia de Género <sup>49</sup>	Instituto de la Mujer de Extremadura (Junta de Extremadura)
Municipal	Diversidad de estructura y denominación <sup>50</sup>	Ayuntamiento

## 1.2 Las políticas de igualdad desde el ámbito local en Extremadura

La reforma competencial realizada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), despojó a los municipios de muchas de sus competencias en el ámbito social y de igualdad, mediante la supresión del art. 28 de la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), y la modificación de los arts. 25, 26 y 27 LBRL. Esta reforma contradecía lo previsto en la legislación estatal específica en materia de igualdad, ya que el art. 21.2 de la Ley Orgánica de Igualdad determina que *“las entidades locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de las Administraciones públicas”*, y el art. 19 de la Ley Orgánica contra la Violencia de Género, prevé competencias propias de las corporaciones locales al reconocer a las mujeres el *“derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral”* organizados por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Algunas Comunidades Autónomas realizaron la correspondiente delegación competencial prevista en el art. 27.3 LBRL, pero a nivel general tuvo como consecuencia la involución en políticas públicas de igualdad desarrolladas desde el ámbito municipal.

Actualmente, se ha producido un cambio mediante el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género que, en su Disposición

<sup>46</sup> Se puede consultar la recopilación de legislación en materia de igualdad y violencia de género en el marco español realizada por BOE en: <https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=304&modo=1&nota=0&tab=2>

<sup>47</sup> IMIO: Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (Ministerio de Igualdad): <http://www.inmujer.gob.es/>

<sup>48</sup> IMEX: Instituto de la Mujer de Extremadura (Consejería de Igualdad y Portavocía): <https://ciudadano.gobex.es/web/mujer-e-igualdad>

<sup>49</sup> Puede consultarse la Red de Oficinas y la información de contacto con cada una de ellas en <https://ciudadano.gobex.es/web/igualdad/red-de-oficinas-de-igualdad>

<sup>50</sup> Puede existir una Concejalía específica, Oficinas de Igualdad, etc. Lo más recomendable sería consultar la información disponible en cada Ayuntamiento o con la Oficina de Igualdad de la Mancomunidad de referencia.

Final Primera, añade un párrafo al art. 25.2 de la LBRL, para que los municipios tengan competencias sobre actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y contra la violencia de género. Sin embargo, el resultado supone una duplicidad, ya que se reconoce esta competencia municipal y se mantiene la redacción del art. 27 de la LBRL de delegación por parte de las Comunidades Autónomas de este tipo de competencia.

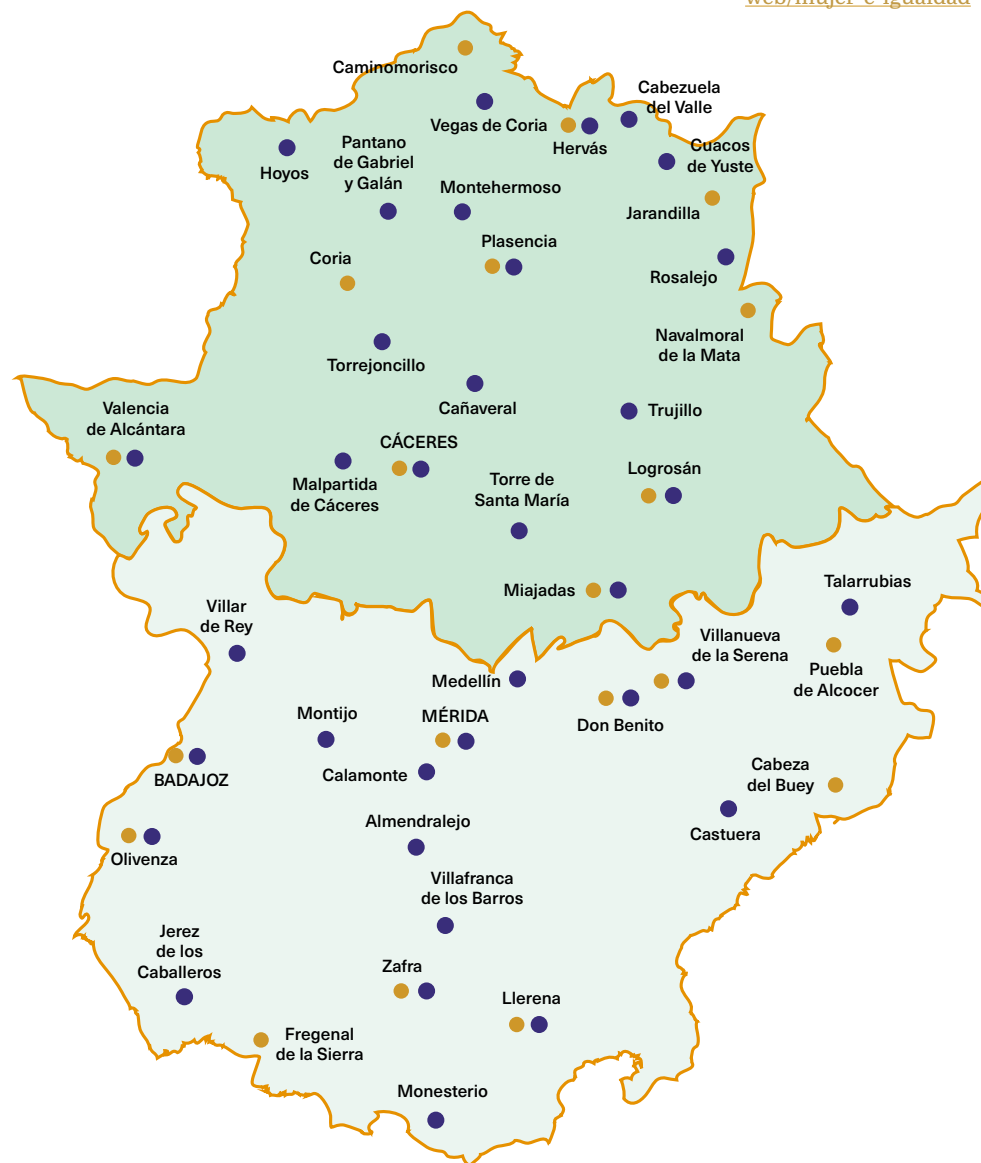
En el caso extremeño, el art. 15.1 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura prevé como competencia propia de los municipios la *“Ordenación y gestión de las políticas de igualdad y violencia de género, diversidad y fomento de la equidad”*. Por lo que este tipo de políticas deberán ser una preocupación para los municipios de nuestra región.

Es importante que estas competencias se realicen desde el ámbito local, ya que será el que nos permita actuar por una sociedad más justa desde el espacio más cercano a la ciudadanía como es el municipio.

### 1.3 Los recursos en materia de igualdad y contra la violencia de género en Extremadura

Como ya se ha expuesto en la introducción, la principal institución de referencia para el desarrollo de políticas públicas en materia de igualdad y contra la violencia de género es el **Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX)**<sup>51</sup>, de ámbito autonómico y dependiente de la Consejería de Igualdad y Portavocía de la Junta de Extremadura.

- Puntos de Atención Psicológica
- Oficinas de Igualdad y Violencia de Género



51 IMEX: Instituto de la Mujer de Extremadura (Consejería de Igualdad y Portavocía): <https://ciudadano.gobex.es/web/mujer-e-igualdad>

De entre los recursos autonómicos en la materia que se encuentran distribuidos a lo largo del territorio de Extremadura, con el objetivo de hacerlos más accesibles a la ciudadanía y poderes públicos, destacamos

aquellos que integran la Red Extremeña de atención a víctimas de violencia de género<sup>52</sup>, así como otros recursos diversos en distintas materias. De entre todos ellos podemos destacar:

<sup>52</sup> Más información sobre estos recursos en <https://ciudadano.gobex.es/web/violencia-de-genero/recursos-del-instituto-de-la-mujer-de-extremadura>

<sup>53</sup> Información sobre recursos y gráficos disponibles en <https://ciudadano.gobex.es/web/imex/recursos-imex>

Recurso	Dependencia orgánica	Localización
Casas de la Mujer	IMEX	Cáceres y Badajoz
Puntos de Atención Psicológica	IMEX	Ver gráfico
Oficinas de Igualdad y Violencia de Género	IMEX	Ver gráfico
Programa de atención a menores víctimas de violencia de género	IMEX	Cáceres y Badajoz
Agentes de igualdad de género en el empleo	Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE) Junta de Extremadura	Badajoz, Don Benito, Mérida, Zafra, Cáceres, Coria, Plasencia y Navalmoral de la Mata
Proyecto Pilar	IMEX, en colaboración con el Colegio Oficial de Psicólogos de Extremadura	Teléfono de referencia
Programa de asesoría y orientación jurídica de urgencia	IMEX, en colaboración con los Colegios de Abogados	Teléfono de referencia
Oficinas de asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual	Ministerio de Justicia	Sedes judiciales de Cáceres, Plasencia, Badajoz y Mérida

## 2 Las políticas de igualdad en Portugal

### 2.1 Legislación en materia de igualdad en Portugal

A diferencia de lo que ocurre en el caso de España, donde encontramos una legislación específica en materia de igualdad y de violencia de género que sirve de marco estatal para el resto de políticas públicas, en el caso de Portugal no existe una ley expresamente orientada a la igualdad. Sin embargo, sí se vienen desarrollando políticas públicas en este sentido desde hace años, lo que da lugar a un marco legislativo disperso, referente a diversas áreas temáticas. Por eso, dependiendo de la materia a tratar en cada caso, habrá que atenderse a la legislación prevista sobre la cuestión y que recoja la perspectiva de género, en su caso.

Sí encontramos una herramienta que actualmente ofrece el marco general para las políticas públicas relacionadas con la igualdad en Portugal. Tras haberse realizado hasta cinco Planes Nacionales para la Igualdad de género, ciudadanía y no discriminación, el 8 de marzo de 2018 se aprobó por el Consejo de Ministros la *Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030*, con el lema “Portugal + Igual” (ENIND)<sup>54</sup>. En esta Estrategia Nacional se prevén tras planes de acción específicos, con medidas hasta 2021 que, previsiblemente, se irán actualizando. Así, se incluyen los siguientes:

- *Plano de Ação para a Igualdade entre Mulheres e Homens* (PAIMH).

- *Plano de Ação para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica* (PAVMVD).
- *Plano de Ação para o Combate à Discriminação em razão da Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Género, e Características Sexuais* (PAOIEC).

Las diferentes normas que encontramos sobre la cuestión se pueden agrupar en cuatro grandes bloques y relativas, a modo de resumen, en las siguientes previsiones:

Bloque temático	Medidas previstas para:
Igualdad de género <sup>55</sup>	Conciliación, municipios, deporte, educación, familia, migraciones, lenguaje inclusivo, empresas y planes de igualdad, trabajo, discapacidad, exclusión social, política, salud y derechos sexuales
Violencia <sup>56</sup>	Acceso a la justicia, apoyo a víctimas, alquileres sociales, casas de acogida, exención de tasas, indemnizaciones, medidas de protección, armas, vigilancia electrónica, derecho penal y derecho procesal
Trata de personas <sup>57</sup>	Legislación penal y en materia de extranjería, creación del Observatorio de Tráfico de Seres Humanos
Mutilación genital <sup>58</sup>	Legislación penal, de extranjería, de protección a la infancia

54 Publicada en *Diário da República*, 1ª serie, N.º 97, 21/05/2018 y disponible en [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/07/Resol-Cons-Ministros\\_61\\_2018.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/07/Resol-Cons-Ministros_61_2018.pdf)

55 Se pueden consultar todas las normas en <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/legislacao/cidadania-e-igualdade-de-genero/>

56 Se pueden consultar todas las normas en <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/legislacao/violencia-domestica/> y en <https://www.cig.gov.pt/portal-violencia-domestica/legislacao/>

57 Disponible para consulta en <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/legislacao/trafico-de-seres-humanos/>. Y la web del Observatorio (OTSH): <https://www.otsh.mai.gov.pt/>

58 Disponible en <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/legislacao/mutilacao-genital-feminina/>

## 2.2 Organismos gubernamentales

- a) **Comissão para a cidadania e a Igualdade de Género (CIG):** Tras la Revolución de 1974, la Ministra de Asuntos Sociales, Maria de Lourdes Pintasilgo, impulsa la creación de la *Comissão da Condição Feminina* (CCF) en 1975. Este organismo pasará a ser, en 1990 la *Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres* (CIDM) y, ya en 2007 pasa a convertirse en la actual *Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género* (CIG).

La CIG es el organismo nacional responsable de la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. En este sentido, tiene como misión la ejecución de las políticas públicas relacionadas con la igualdad de género, la violencia de género y el tráfico de seres humanos. Actualmente es un servicio central de la administración del Estado, dotado de autonomía, e integrado en la Presidencia del Consejo de Ministros, dependiendo de la Secretaría de Estado para la Ciudadanía y la Igualdad. Cuenta con su sede central en Lisboa y una Delegación del Norte, con sede en Porto.

Teniendo en cuenta que en Portugal no existe una descentralización política como ocurre en el caso español, este será el organismo central de referencia de cara a conocer las medidas que se estén implementando, las campañas y los instrumentos con los que se cuenta para las políticas de igualdad y contra la violencia de género<sup>59</sup>.

- b) **Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE):** Funciona desde el año 1979, siendo una herramienta nacional y colegiada que se encarga de alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo y en la formación profesional. Este órgano colegiado tiene carácter tripartito y está compuesto por representantes de los diversos ministerios con competencias en la cuestión -trabajo, igualdad, Administración Pública, seguridad social- y representantes de asociaciones sindicales y patronales.

La mayor parte de sus funciones son de carácter consultivo relativas a la legislación y asesoramiento al Gobierno, elaboración de estudios y servicios de apoyo jurídico y formación. A través de su página web se puede consultar la legislación aplicable, las medidas de igualdad y conciliación que deben cumplir las empresas, los proyectos y protocolos de actuación<sup>60</sup>.

59 CIG: *Comissão para a cidadania e a Igualdade de género* (Presidência do Conselho de Ministros): <https://www.cig.gov.pt/>

60 CITE: *Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego*: <http://cite.gov.pt/index.html>

## 2.3 Recursos y servicios en Portugal

Los recursos y servicios coordinados por el CIG en materia de igualdad y violencia de género podemos condensarlos en los siguientes:

- Centro de Información y Documentación (*Centro de Informação e Documentação*): es un servicio de fondos bibliográficos y archivo a disposición de personal especialista, de investigación o estudiantes.



En la propia web del CIG se encuentra también enlace a otros centros de recursos de información, tanto nacionales como internacionales.

- Servicio de Información a las víctimas de violencia doméstica (*Serviço de Informação às Vítimas de Violência Doméstica*): es un servicio de información telefónico, gratuito y confidencial que funciona todos los días del año 24 horas. Se podría asimilar a la función del teléfono 016 en el caso español. **El número portugués de atención es el 800 202 148.**
- Servicio de Transporte de víctimas de violencia doméstica (*Serviço de Transporte de Vítimas de Violência Doméstica*): este servicio tiene el objetivo de garantizar el transporte, dentro del Portugal continental, en condiciones de seguridad para víctimas de violencia o trata, para acceder a las casas de acogida, de emergencia o para la realización de trámites procesales.
- Servicio de Información jurídica y apoyo psicosocial (*Serviço de Informação Jurídica e Apoio Psicossocial*): este servicio presta apoyo y asesoramiento en casos de violencia de género, pero también en lo referente a situaciones de discriminación que pudieran darse.
- Datos e indicadores: en la web del CIG se recoge una recopilación gráfica de datos e indicadores referidos a violencia de género y contra menores, a través de información relativa a los procesos judiciales, intervenciones policiales, medidas de prevención y datos de servicios asistenciales. Además,

se encuentran los enlaces de acceso a las bases de datos de otros organismos oficiales y de sociedad civil donde consultar datos estadísticos, tanto nacionales como internacionales.

- Especialistas y organizaciones: el CIG recopila también un listado de personas expertas en materia de igualdad, violencia contra las mujeres, tráfico de seres humanos, mutilación genital femenina y orientación sexual e identidad y expresión de género.

Además, se puede encontrar acceso a las ONGs y organizaciones que trabajan para la igualdad y frente a la violencia de género, tanto estatales como internacionales.

#### 2.4 Los municipios en Portugal en materia de igualdad

La Ley 75/2013, de 12 de septiembre, establece el régimen jurídico de las autarquías locales, aprueba el estatuto de las entidades intermunicipales y establece el régimen jurídico competencial. El apartado q) del art. 33 de esta Ley determina que será competencia de la Cámara Municipal asegurar la integración de la perspectiva de género en todas las áreas de actuación municipal, diseñados mediante la adopción de planes municipales para la igualdad.

Partiendo de esta competencial municipal, podemos destacar las siguientes acciones<sup>61</sup>:

- Proyecto para la incorporación del género en las comunidades locales (*LGE – Local Gender Equality*:

<sup>61</sup> Se pueden consultar detalladamente en <https://www.cig.gov.pt/municipios/>

*Mainstreaming de Género nas Comunidades Locais*): es un proyecto de financiación europea promovido en el año 2016 por el CES (*Centro de Estudos Sociais*) y desarrollado en colaboración con una serie de municipios y con el CEFA (*Centro de Estudos e Formação Autárquica*). El objetivo era desarrollar instrumentos y metodologías que permitieran a los municipios la introducción del género en las áreas de su competencia y para ello ha desarrollado guías y herramientas en materia de urbanismo, vivienda, medio ambiente, educación, salud, acción social, cultura, deporte, juventud, ocio, recursos humanos, empleo, comunicación, participación, movilidad y seguridad.

- Protocolos de cooperación: el CIG firma protocolos de cooperación específica con los municipios de todo el país. Hasta el momento, un total de 211 municipios han suscrito este tipo de protocolos, además de un protocolo particular con la Asociación de municipios de la Región Autónoma de las Azores.
- Consejeras y Consejeros locales para la igualdad (***Conselheiras e Conselheiros Locais para a Igualdade***): esta figura deriva de los Protocolos de Cooperación firmados entre el CIG y los municipios, y se regula por el *Quadro de Referência do Estatuto das Conselheiras e dos Conselheiros Locais para a Igualdade* (Resolución del Consejo de Ministros nº 39/2010). Las personas que ocupan esta función son nombradas por la Presidencia de la Cámara Municipal, existiendo hasta el momento un total de 189 nombramientos efectivos<sup>62</sup>.

Esta figura tiene la función de acompañar y dinamizar la implementación de las medidas previstas en materia de igualdad en el ámbito local, realizar funciones consultivas, presentar propuestas y velar por la cooperación del municipio con el CIG. En el caso de pretender una acción relativa a la igualdad con un municipio portugués, será importante conocer si ese municipio cuenta con esta figura, ya que permitirá una visión más pormenorizada de la situación.

- Planes municipales para la igualdad: estos instrumentos permiten plantear las políticas públicas a nivel local en materia de igualdad, recogen los resultados de los diagnósticos de género locales e incorporan acciones, objetivos e indicadores. Actualmente, sólo 96 municipios en Portugal cuentan con un Plan municipal de igualdad<sup>63</sup>.
- Planes Intermunicipales para la Igualdad: se trata de una herramienta específica frente a la violencia doméstica y de género firmados con la Secretaría de Estado para la Ciudadanía y la Igualdad. Actualmente hay un total de 7 Planes Intermunicipales que afectan a 31 municipios<sup>64</sup>.

### 3 Cooperación transfronteriza en materia de igualdad y violencia de género

El Instituto de la Mujer de Extremadura (IMEX) participa en distintos programas y proyectos de cooperación transfronteriza en materia de igualdad y violencia de género a través del Programa Operativo EP Interreg V-A

<sup>62</sup> Puede consultarse el listado actualizado de municipios que cuentan con esta figura, así como el nombre de las personas, a través de este enlace: <https://www.cig.gov.pt/municipios/conselheiras-conselheiros-locais-igualdade/>

<sup>63</sup> Puede consultarse el listado de municipios que cuentan con un Plan municipal de igualdad en <https://www.cig.gov.pt/municipios/planos-municipais-igualdade/>. Para consultar el contenido de cada uno de los Planes hay que contactar directamente con el municipio de que se trate.

<sup>64</sup> *Plano Intermunicipal do Alto Alentejo Este, Plano Intermunicipal do Alentejo Litoral, Plano Intermunicipal do Alto Alentejo Oeste, Plano Intermunicipal da Cova da Beira, Plano Intermunicipal Alentejo/ Algarve, Plano Intermunicipal do Baixo Alentejo, Plano Intermunicipal de Alfândega da Fé e Torre de Moncorvo*. Para consultar los municipios implicados, ver <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2020/05/Lista-Planos-Intermunicipais-para-a-Igualdade.pdf>

España-Portugal (POCTEP); Área de Cooperación: 4 CENTRO-EXTREMADURA-ALENTEJO. Esta participación se realiza en los siguientes ámbitos:

- EUROACE\_VIOGEN (Cooperación transfronteriza para innovar en la mejora de la atención a las víctimas de violencia de género): este programa se realiza en colaboración con instituciones y asociaciones de Portugal y Extremadura, con el objetivo de lograr una Red transfronteriza para la lucha contra la violencia de género, creando espacios de concertación para la atención a las víctimas, herramientas e instrumentos con tecnologías de la información y la comunicación, refuerzo de las personas que atienden a víctimas, creación de redes de colaboración y sensibilización a la sociedad en materia de igualdad.
- EFES\_4\_Ecosistema transfronterizo para el fomento del emprendimiento y la economía social con impacto en la Región EUROACE: con la participación de instituciones y grupos de la zona y con el objetivo de desarrollar actuaciones orientadas al emprendimiento y la economía social, acceso a la financiación, cooperación entre agentes transfronterizos. En este marco, el IMEX se encargará del análisis y diagnóstico del Ecosistema de Emprendimiento femenino de la zona EUROACE, así como propuestas de acción y fomento del intercambio de mujeres empresarias y emprendedoras en el entorno EUROACE.
- “EUROACE\_LERA”. Campus emprendedor transfronterizo con enfoque de género: el objetivo es el

de avanzar en la intervención conjunta para la constitución de un ecosistema único en la región EUROACE favorable a la aceleración de proyectos empresariales con base en el conocimiento y la investigación. Orientado especialmente a estudiantes de último curso de grado o ciclos superiores, con atención a la brecha de género y partiendo un diagnóstico e informe de necesidades con perspectiva de género desarrollado desde el IMEX.



12

# Sistemas tributarios de España y Portugal: Tablas de equivalencias

Por

**Dra. Dña. Elena Manzano Silva**

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Extremadura  
emanzano@unex.es

**Dra. Dña. Fátima Pablos Mateos**

Profesora de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Extremadura  
fpablos@unex.es

## 1 Sistema tributario español

### 1.1 Esquema de tributos estatales

#### *Impuestos directos:*

Impuesto	Hecho imponible	Recaudación		Competencias normativas		Gestión	
		Estado	CCAA	Estado	CCAA	Estado	CCAA
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	Obtención de renta por las personas físicas	50%	50%	Sí (config. gral.)	Sí (det. cuestiones)	Sí (AEAT)	No
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	Los incrementos patrimoniales obtenidos a título lucrativo por personas físicas, mediante herencia, donación y seguros de vida	0%	100%	Sí (config. gral.)	Sí (det. cuestiones)	No (solo consultas DGT, vía ec.-ad.)	Sí
Impuesto sobre Sociedades	La obtención de beneficios por las personas jurídicas contribuyentes	100%	0%	Sí (exclusiva)	No	Sí (AEAT)	No
Impuesto sobre el Patrimonio	La titularidad por las personas físicas de un determinado importe de patrimonio neto	0%	100%	Sí (config. gral.)	Sí (det. cuestiones)	Sí (AEAT)	No
Impuesto sobre la Renta de No Residentes	La obtención de rentas, dinerarias o en especie, en territorio español por personas físicas y entidades no residentes en territorio español	100%	0%	Sí (exclusiva)	No	Sí (AEAT)	No

**Impuestos indirectos:**

Impuesto	Hecho Imponible	Recaudación		Competencias normativas		Gestión	
		Estado	CCAA	Estado	CCAA	Estado	CCAA
Impuesto sobre el Valor Añadido	Grava las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por empresarios o profesionales; las adquisiciones intracomunitarias de bienes y las importaciones de bienes.	50%	50%	Sí (exclusiva)	No	Sí (AEAT)	No
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	Recae sobre las transmisiones patrimoniales onerosas (TPO); las operaciones societarias (OS) y los actos jurídicos documentados (AJD)						
TPO		0%	100%	Sí (config. gral.)	Sí (det. cuestiones)	No (solo consultas DGT...)	Sí
OS		0%	100%	Sí	No	No (solo consultas DGT...)	Sí
AJD		0%	100%	Sí (config. gral.)	Sí (det. cuestiones)	No (solo consultas DGT...)	Sí
Impuestos Especiales	Gravan los siguientes consumos específicos						
Alcohol		42%	58%	Sí (exclusiva)	No	Sí (AEAT)	No
Hidrocarb.		%*	%*	Sí	Sí	Sí (AEAT)	No
Tabaco		42%	58%	Sí (exclusiva)	No	Sí (AEAT)	No

Impuesto	Hecho Imponible	Recaudación		Competencias normativas		Gestión	
		Estado	CCAA	Estado	CCAA	Estado	CCAA
Electr.		0%	100%	Sí (exclusiva)	No	Sí (AEAT)	No
Med. Trans.		0%	100%	Sí  (config. gral.)	Sí  (det. cuestiones)	No (solo consultas DGT...)	Sí
Carbón		100%	0%	Sí (exclusiva)	No	Sí (AEAT)	No
Seguros		100%	0%	Sí (exclusiva)	No	Sí (AEAT)	No
Imp. Juego	La autorización, celebración u organización de los juegos, rifas, concursos, apuestas y actividades de ámbito estatal.	0%  (salvo juego por Internet)	100%	Sí  (config. gral.)	Sí  (det. cuestiones)	No (solo consultas DGT...)	Sí
Imp. gases fluorados	Recae sobre el consumo de estos gases y grava, en fase única, la puesta a consumo de los mismos atendiendo al potencial de calentamiento atmosférico.	100%	0%	Sí	No	Sí	No
Imp. produc. electr.	Grava la realización de actividades de producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica, medida en barras de central.	100%	0%	Sí	No	Sí	No
Imp. produc. y almacenaje residuos radiactivos	Recae sobre la producción de combustible nuclear y de residuos radioactivos; y grava la actividad de almacenamiento de combustible nuclear gastado y de residuos radiactivos en una instalación centralizada	100%	0%	Sí	No	Sí	No

Impuesto	Hecho Imponible	Recaudación		Competencias normativas		Gestión	
		Estado	CCAA	Estado	CCAA	Estado	CCAA
Imp. depósitos entidades de crédito	El mantenimiento de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por los contribuyentes y que comporten la obligación de restitución, a excepción de los fondos mantenidos en sucursales fuera del territorio español.	0%	100%	Sí	No	Sí	No
Impuesto sobre el valor de la extracción de gas, petróleo y condensados	Grava el valor de los productos de dominio público gas, petróleo y condensados extraídos en las concesiones de explotación de yacimientos de hidrocarburos.	100%	0%	Sí	No	Sí	No
Canon de superficie	Tributo que se exige por la concesión de una autorización administrativa para la explotación de una mina	100%	0%	Sí	No	Sí	No

## 1.2 Sistema impositivo autonómico

### Impuestos cedidos

Impuesto	Competencias Normativas	Recaudación	Gestión Tributaria
Impuesto sobre el Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mínimo exento.</li> <li>b) Tipo de gravamen.</li> <li>c) Deducciones y bonificaciones de la cuota.</li> </ul>	100%	NO
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Reducciones de la base imponible</li> <li>b) Tarifa del impuesto.</li> <li>c) Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente.</li> <li>d) Deducciones y bonificaciones de la cuota.</li> <li>e) Aspectos de gestión y liquidación.</li> </ul>	100%	Sí



Impuesto	Competencias Normativas	Recaudación	Gestión Tributaria
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	a) Tipos de gravamen. b) Deducciones y bonificaciones de la cuota. c) Aspectos de gestión y liquidación.	100%	Sí
Tributos sobre el Juego	a) Exenciones. b) Base imponible. c) Tipos de gravamen y cuotas fijas. d) Bonificaciones. e) Devengo. f) Aspectos de gestión y liquidación.	100%	Sí
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	Incrementar los tipos de gravamen aplicables a los epígrafes del apartado 1 del <a href="#">artículo 70 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre</a> , de Impuestos Especiales, en un 15 por ciento como máximo.	100%	Sí
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	a) El importe del mínimo personal y familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico. b) La escala autonómica aplicable a la base liquidable general: La estructura de esta escala deberá ser progresiva. c) Deducciones en la cuota íntegra autonómica.	50%	NO
Impuesto sobre el Valor Añadido	NO	50%	NO
Impuestos Especiales	NO	58%  Electricidad: 100%	NO

**Impuestos  
propios de la  
Comunidad  
Autónoma de  
Extremadura**

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Bonificaciones
Impuesto sobre Aprovechamiento Cinegético	Aprovechamiento de Cotos de Caza mayor y caza menor	Titulares de las autorizaciones administrativas de aprovechamiento cinegético	Superficie del Coto en Hectáreas	Desde 0,084€ a 7,33 € por Hectárea dependiendo del tipo de coto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20%: Certificación de calidad</li> <li>- 10%: Red de Áreas Protegidas de Extremadura</li> <li>- 7%: superficie igual o superior a 1.000 Has.</li> </ul>
Impuesto sobre Instalaciones que inciden en el medio ambiente	Actividades de producción, almacenaje o transformación de energía eléctrica.	Quienes realicen cualquiera de las actividades que constituyen el hecho imponible de este impuesto	Producción bruta media de los tres últimos ejercicios expresada en kw/h, para actividades relacionadas con los procesos de producción de energía eléctrica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 0,0050 €, en el caso de energía eléctrica de origen termonuclear</li> <li>- 0,0050 €, en el caso de energía eléctrica que no tenga origen termonuclear</li> <li>- 0,0010 €, en el caso de energía eléctrica producida en centrales hidroeléctricas cuya potencia instalada no supere los 10 MW.</li> </ul>	
	Actividades de transporte de energía eléctrica, telefonía y telemática efectuada por los elementos fijos del suministro de energía eléctrica o de las redes de comunicaciones.		Extensión de las estructuras fijas expresadas en km y en número de postes o antenas no conectadas entre sí por cables, para la actividad de transporte de energía eléctrica, telefonía y telemática.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 700 € por cada kilómetro de longitud o poste de la línea de transporte de energía eléctrica de tensión inferior a 400 kV.</li> <li>- 1200 € por cada kilómetro de longitud o poste de la línea de transporte de energía eléctrica de tensión igual o superior a 400 kV.</li> </ul>	

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Bonificaciones
Impuesto sobre la Eliminación de residuos en vertederos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los residuos gestionados por las entidades locales de la Comunidad.</li> <li>- Los residuos no gestionados por las entidades locales de la Comunidad, generados por las industrias, comercios y servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los que entreguen o depositen directamente los residuos en un vertedero para su eliminación.</li> <li>- Los que abandonen los residuos en lugares no autorizados</li> </ul>	El peso de los residuos depositados, expresada en Toneladas métricas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Residuos peligrosos: 18 €/Tonelada</li> <li>- Residuos no peligrosos: 12 €/Tonelada</li> <li>- Residuos inertes: 3,5€/ Tonelada</li> </ul>	
Canon de Saneamiento	La disponibilidad del agua de cualquier procedencia, suministrada por redes de abastecimiento públicas o privadas.	<p>Contribuyente: los titulares del contrato de prestación del servicio de suministro de agua.</p> <p>Sustituto del contribuyente: las entidades suministradoras.</p>	No se regula base imponible al establecerse una cuota fija.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 0,75 euros al mes por usuario, con carácter general.</li> <li>- 1,50 euros al mes por usuario, para usos domésticos en viviendas situadas determinados núcleos de población secundarios</li> </ul>	Bonificación del 50% sobre la cuota total para los hechos imponibles devengados a partir del 1 de enero de 2018

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Bonificaciones																
Canon de Saneamiento	El uso del agua de cualquier procedencia, suministrada por redes de abastecimiento públicas o privadas.	Idem	La base imponible será el volumen de agua suministrado por las entidades suministradoras durante el periodo impositivo, expresado en metros cúbicos.	La cuota variable resultará de aplicar a la base liquidable (base imponible – reducciones que procedan) la siguiente tarifa progresiva por tramos: <table border="1" data-bbox="1512 464 1861 959"> <thead> <tr> <th>Tipo</th> <th>Euros/m3</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">Uso doméstico</td> </tr> <tr> <td>Consumo superior a 2 hasta 10 m3/vivienda/mes</td> <td>0,10</td> </tr> <tr> <td>Consumo superior a 10 hasta 18 m3/vivienda/mes</td> <td>0,20</td> </tr> <tr> <td>Consumo superior a 18 m3/vivienda/mes</td> <td>0,60</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Usos no domésticos</td> </tr> <tr> <td>Consumo por m3/mes</td> <td>0,25</td> </tr> <tr> <td>Pérdidas en redes de abastecimiento</td> <td>0,25</td> </tr> </tbody> </table>	Tipo	Euros/m3	Uso doméstico		Consumo superior a 2 hasta 10 m3/vivienda/mes	0,10	Consumo superior a 10 hasta 18 m3/vivienda/mes	0,20	Consumo superior a 18 m3/vivienda/mes	0,60	Usos no domésticos		Consumo por m3/mes	0,25	Pérdidas en redes de abastecimiento	0,25	
	Tipo	Euros/m3																			
Uso doméstico																					
Consumo superior a 2 hasta 10 m3/vivienda/mes	0,10																				
Consumo superior a 10 hasta 18 m3/vivienda/mes	0,20																				
Consumo superior a 18 m3/vivienda/mes	0,60																				
Usos no domésticos																					
Consumo por m3/mes	0,25																				
Pérdidas en redes de abastecimiento	0,25																				
Las pérdidas de agua en las redes de abastecimiento.	Contribuyente: las entidades suministradoras y las personas físicas o jurídicas titulares de otras redes de abastecimiento.	La diferencia entre el volumen suministrado en alta a la entidad suministradora, incluido el volumen de agua autoabastecido por la propia entidad, y el volumen suministrado en baja, expresado en metros cúbicos.	Idem																		

### 1.3 Sistema Impositivo Local

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Bonificaciones
<b>Impuesto sobre Bienes Inmuebles</b>  (Obligatorio)	La titularidad de los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales (BICEs)	Propietarios de los Inmuebles	El valor catastral de los bienes inmuebles	Inmuebles urbanos: 0,4% -1,10%  (Supletorio: 0,4%)  Inmuebles rústicos 0,3 % - 0,90%  (Supletorio: 0,3%)  BICEs: 0,4%- 1,3%  (Supletorio: 0,6%)	Obligatorias:  – Entre el 50-90%: los inmuebles que constituyan el objeto de la actividad de las empresas de urbanización.  – 50% Viviendas de protección oficial.  – 95%: Cooperativas.  Potestativas:  – Hasta el 90% asentamientos de población singularizados  – Cuantía por diferencia de cuotas.  – Hasta el 95% organismos públicos de investigación y enseñanza universitaria.  – Hasta el 95%, monumento o jardín histórico de interés cultural.  – Hasta el 95% actividades de especial interés o utilidad municipal.  – Hasta el 90% BICEs.  – Hasta el 90%, familias numerosas.  – Hasta el 50% inmuebles con aprovechamiento térmico o eléctrico solar.  – 95% inmueble destinado a alquiler de vivienda con renta limitada.

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Bonificaciones
<b>Impuesto sobre Actividades Económicas (Obligatorio)</b>	El mero ejercicio de actividades empresariales, profesionales o artísticas	Las personas físicas o jurídicas y las entidades que realicen el hecho imponible	NO	Tarifas recogidas en el Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre	<p>Obligatorias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 95%: Cooperativas</li> <li>- 50%: inicio de actividad profesional (5 años)</li> </ul> <p>Potestativas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasta el 50%: inicio de actividad empresarial (5 años)</li> <li>- Hasta el 50%: creación de empleo.</li> <li>- Hasta el 50%: utilicen o produzcan energías renovables.</li> <li>- Hasta el 50%: cuando tengan rendimiento neto de la actividad económica negativos o reducidos.</li> <li>- Hasta el 95%: actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal.</li> </ul>
<b>Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (Obligatorio)</b>	La titularidad de los vehículos aptos para circular por las vías públicas	Personas y entidades a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación	Se articula una tarifa en atención al tipo de vehículo y sus caballos fiscales	<p>Cuadro de tarifas estatal.</p> <p>Art. 95 del (RD 2/2004 de 5 de marzo TRLRHL)</p> <p>Los ayuntamientos pueden incrementar las tarifas aplicando un coeficiente como máximo de 2</p>	<p>Potestativas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasta el 75% en función de la clase de carburante y su incidencia en el medio ambiente.</li> <li>- Hasta el 75 % en función de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente.</li> <li>- Hasta el 100 % vehículos históricos o aquellos que tengan una antigüedad mínima de veinticinco años.</li> </ul>

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Bonificaciones
<b>Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Potestativo)</b>	El incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transmisiones a título lucrativo: el que adquiera el terreno o a cuyo favor se constituya o transmita el derecho real de que se trate.</li> <li>- Transmisiones a título oneroso: el que transmita el terreno, o que constituya o transmita el derecho real de que se trate.</li> </ul>	<p>El incremento del valor de los terrenos a lo largo de un período máximo de 20 años.</p> <p>Valor del terreno x (nº Años) x los siguientes porcentajes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Período de uno hasta cinco años: 3,7%.</li> <li>b) Período de hasta 10 años: 3,5%.</li> <li>c) Período de hasta 15 años: 3,2%.</li> <li>d) Período de hasta 20 años: 3%.</li> </ul>	No puede superar el 30%	<p>Potestativas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hasta el 95 % en las transmisiones de terrenos, realizadas a título lucrativo por causa de muerte a favor de los descendientes y adoptados, los cónyuges y los ascendientes y adoptantes.</li> <li>- Hasta el 95% cuando se transmitan terrenos en los que se desarrollen actividades económicas que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal</li> </ul>

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Bonificaciones
<b>Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras</b>  (Potestativo)	Realización de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística	Personas y entidades dueñas de la construcción, instalación u obra	El coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra	Tipo máximo  4%	Potestativas  – Hasta el 95 % favor de que sean declaradas de especial interés o utilidad municipal  – Hasta el 95 % a favor de las que incorporen sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar.  – Hasta el 50 % a favor de las vinculadas a los planes de fomento de las inversiones privadas en infraestructuras.  – Hasta el 50 % a favor de las referentes a las viviendas de protección oficial.  – Hasta el 90 % a favor de las que favorezcan las condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados.
<b>Impuesto sobre Gastos Suntuarios: caza y pesca</b>  (Potestativo)	El aprovechamiento y explotación de los cotos de caza y pesca	Los titulares de los cotos o las personas a las que corresponda por cualquier título el aprovechamiento de la caza o pesca	En función del valor del aprovechamiento, determinado por el Ayuntamiento de la imposición en función del valor, de las licencias, número de cacerías, piezas cobradas, o cualquier otro módulo técnicamente adecuado	Tipo máximo 20%	NO



## 2 Sistema tributario de Portugal

### 2.1 Sistema impositivo estatal

#### *Impuestos directos*

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Beneficios fiscales
Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Colectivas – IRC	Obtención de renta por parte del contribuyente	Entidades, con o sin personalidad jurídica, con sede o dirección efectiva en territorio portugués.  Entidades, con o sin personalidad jurídica, sin sede o dirección efectiva en territorio portugués y sus ingresos no estén sujetos al IRS.	El beneficio obtenido por los contribuyentes dedicados principalmente a actividades comerciales, industriales o agrícolas.	– Tipo general: 21 %  – Distintos Tipos reducidos.	Diferentes deducciones e incentivos fiscales al mecenazgo
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – IRS	Obtención de renta por parte del contribuyente	Personas físicas con residencia en Portugal y las que, no residiendo, perciban rentas en territorio portugués.	– Rentas del trabajo  – Rentas de actividades económicas y empresariales.  – Rentas de inversiones.  – Rentas de alquileres.  – Ganancias patrimoniales.  – Pensiones.	Tarifa general  – Mínimo: 14.50%  – Máximo: 48%	Diferentes incentivos fiscales en atención a las circunstancias personales y familiares del contribuyente.

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Beneficios fiscales
Contribución sobre el sector bancario	Grava determinados fondos de las entidades financieras	<p>a) Instituciones de crédito con la sede principal y efectiva de la administración ubicada en territorio portugués</p> <p>b) Sucursales en Portugal de entidades de crédito que no tienen su sede principal y efectiva de la administración en territorio portugués.</p> <p>c) Sucursales en Portugal de entidades de crédito con sede principal y efectiva fuera del territorio portugués.</p>	<p>a) La responsabilidad comprobada y aprobada por los contribuyentes menos, cuando corresponda, los elementos de responsabilidad que conforman los fondos propios.</p> <p>b) El valor nominal de los instrumentos financieros derivados fuera del balance comprobados por los contribuyentes</p>	<p>– 0,01 % e 0,110 % en función del valor calculado, con arreglo a la base imponible letra a)</p> <p>– 0,000 10 % e 0,000 30 %, en función del valor calculado con arreglo a la base imponible letra b)</p>	NO

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Beneficios fiscales
<b>Contribución extraordinaria sobre el sector energético</b>	<p>Se crea este gravamen con el fin de financiar mecanismos que promuevan la sostenibilidad del sector energético, mediante la constitución de un fondo que tenga como objetivo contribuir a la reducción de la deuda tarifaria y al financiamiento de políticas sociales y ambientales en el sector energético.</p>	<p>Personas físicas o jurídicas del sector energético nacional, con domicilio fiscal u oficina central, gestión efectiva o establecimiento permanente en territorio portugués.</p>	<p>El valor de los activos de los contribuyentes consistentes en:</p> <p>a) Activos fijos tangibles;</p> <p>b) Activos intangibles, con excepción de elementos de propiedad industrial.</p> <p>c) Activos financieros relacionados con concesiones o actividades con licencia.</p>	<p>– Con carácter general: 0,85 %</p> <p>– Distintos tipos específicos previstos en el art. 6.2 de la Ley 83-C/2013, de 31 de diciembre, por la que se regula la contribución.</p>	<p>Exenciones</p> <p>Art.4 de la Ley 83-C/2013, de 31 de diciembre:</p> <p>– Fuentes de energías renovables.</p> <p>– Autoconsumo</p> <p>– La producción y comercialización de bio-combustibles y biolíquidos.</p> <p>– La actividad minorista del gas natural</p> <p>(...)</p>

## Impuestos indirectos

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Beneficios fiscales
<b>Imposto sobre o Valor Acrescentado-IVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencias de bienes y servicios prestados en Portugal.</li> <li>- Importaciones de bienes.</li> <li>- Transacciones intracomunitarias realizadas en el territorio nacional, según lo definido y regulado en el Régimen de IVA sobre transacciones intracomunitarias.</li> </ul>	<p>Con carácter principal: las personas físicas o jurídicas que, de manera independiente y habitual, realizan actividades de producción, comercio o prestación de servicios, incluidas actividades extractivas, agrícolas y de libre comercio, así como aquellas que, de la misma independientemente, practique una sola operación imponible, siempre que esta operación esté relacionada con el ejercicio de las actividades mencionadas</p>	<p>El importe total de la contraprestación de las operaciones sujetas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo súper reducido: 6%</li> <li>- Tipo reducido: 13%</li> <li>- Tipo general: 23%</li> <li>- Tipos de 4 %, 9 % e 18 %, en Azores.</li> <li>- Tipos de 5%, 12% e 22%, en Madeira.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No sujeción de las transferencias de bienes y servicios gratuitos por determinadas entidades, en los términos previstos en el art. 64 del Estatuto de Beneficios Fiscales.</li> <li>- Exenciones (arts. 9 a 17 del Código del IVA).</li> </ul>
<b>Imposto de Selo - Tasas</b>	<p>Grava todos los actos, contratos, documentos, títulos, documentos y otros hechos o situaciones legales previstos en la Tabla General, incluidas las transferencias gratuitas de bienes.</p>	<p>Entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Notarios, registradores, y todas las entidades o profesionales que autentican documentos privados.</li> <li>- Entidades financieras</li> <li>- Mutuas</li> <li>- Aseguradoras</li> <li>- Santa Casa da Misericórdia de Lisboa</li> </ul>	<p>Valoraciones con arreglo a lo dispuesto en la Tabla General</p> <p>En el caso de transmisiones gratuitas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bienes inmuebles: valor declarado o comprobado.</li> <li>- bienes muebles: valoraciones oficiales conforme a las reglas del impuesto, vinculadas a su valor de mercado.</li> </ul>	<p>Distintos tipos recogidos en la Tabla General</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisición de bienes onerosa: 0,8%</li> <li>- Adquisición de bienes gratuita: 10%</li> <li>- Arrendamiento 10%</li> <li>- Apuestas mutuas: 25%</li> <li>- Seguros de buques y aeronaves:</li> </ul>	<p>Véase el Estatuto de Beneficios Fiscales</p> <p>Ejemplos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquisiciones de fincas rústicas con dedicación forestal.</li> <li>- Documentos, libros, papeles, contratos, operaciones, actos.</li> </ul> <p>y productos previstos en la tabla general de impuestos de timbre relativos a entidades con licencia en el</p> <p>Zonas Francas de Madeira y la isla de Santa María.</p>

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Beneficios fiscales
(Imposto Unico de Circulação – IUC	Grava la titularidad de vehículos clasificados (Categorías A-G), matriculados o registrados en Portugal	Personas físicas o jurídicas, de derecho público o privado, a cuyo nombre se encuentre registrada la propiedad del vehículo	Distintos elementos en atención a la categoría a la que pertenezca el vehículo  Ejemplo: Vehículos de categoría A: potencia y capacidad del motor, fecha de registro y tipo de combustible	Diferentes tipos impositivas debido a las categorías de los vehículos.  (Arts. 9-15 Código do imposto único de Circulação)	
Imposto sobre o álcool, as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes IABA	Recae sobre el consumo de bebidas alcohólicas y bebidas con azúcar u otros endulcorantes.	Los depositarios autorizados y los consignatarios registrados	Los hectolitros de los productos gravados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Cerveza: Tarifa variable entre 8,34 EUR/hl y 29,30 EUR/hl</li> <li>– Vino: 0 €</li> <li>– Bebidas fermentadas: € 10,44/hl</li> <li>– Productos intermedios: € 76,10/hl</li> <li>– Alcohol etílico y bebidas alcohólicas: 1.386,93€/hl</li> <li>– Tarifas especiales para las Regiones de Azores y Madeira (Arts. 77 y 78 del Código dos Impostos Especiais de Consumo)</li> </ul>	<p>Exenciones</p> <p>Art. 67 del Código dos Impostos Especiais de Consumo</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Cuando estos productos no se destinen al consumo humano.</li> <li>– Cuando se destinen a la investigación científica.</li> </ul>

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Beneficios fiscales
<b>Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos ISP</b>	<p>Este impuesto grava el consumo de los siguientes productos:</p> <p>a) productos petrolíferos y energía;</p> <p>b) Cualquiera u otros productos destinados a ser utilizados, vendidos o vendidos para su uso como combustible;</p> <p>c) Otros hidrocarburos, con la excepción de la turba, destinados a ser utilizados, ofrecidos para la venta o para ser utilizados como combustible;</p> <p>d) Un código de electricidad de corte de cabello NC 2716.</p>	<p>a) Los depositarios autorizados y los consignatarios registrados</p> <p>b) En el caso de suministrar electricidad al consumidor final, los comerciantes, como se define en su propia normativa, los comerciantes de movilidad eléctrica, los productores que venden electricidad directamente a los consumidores finales, los autoproductores y los consumidores que compran electricidad a través de operaciones de mercado organizado.</p> <p>c) En el caso del suministro de gas natural al consumidor final, los proveedores de gas natural, definidos en la legislación específica.</p>	<p>Las medidas previstas en el art. 91 del Código.</p> <p>Ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La unidad imponible de los productos derivados del petróleo y la energía es de 1000 l convertidos a la temperatura de referencia de 15°C</li> <li>- La unidad imponible del gas natural es gigajulio.</li> <li>- La unidad imponible de electricidad es MWh.</li> </ul>	<p>Tarifas previstas en el art. 92 del Código.</p> <p>Ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gases de metano y petróleo utilizados como combustibles (euro) 131.72 / 1000 kg y, cuando se utiliza como combustible, se fija entre (euro) 7.81 y (euro) 9.00 / 1000 kg.</li> <li>- Al gas natural utilizado como combustible es (euro) 2.87 / GJ y cuando se utiliza como combustible es (euro) 0.303 / GJ</li> </ul> <p>Tarifas reducidas: Art. 93 del Código.</p> <p>Tarifas especiales en Azores y Madeira: arts. 94 y 95 del Código.</p>	<p>Exenciones</p> <p>Arts. 89 y 90 del Código dos Impostos Especiais de Consumo.</p> <p>Ejemplo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando son utilizados para otros fines que no sean como carburantes o combustibles.</li> <li>- Cuando sean utilizados en la navegación aérea, con la excepción de la aviación privada de placer.</li> <li>- Cuando se utilicen para el transporte de pasajeros y mercancías por ferrocarril.</li> <li>- Biocombustibles, según lo previsto en el art. 90 del Código.</li> </ul>

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Beneficios fiscales
<b>Imposto sobre o tabaco</b>	<p>Recae sobre el consumo de tabaco fabricado, considerando, entre otros, como tales los siguientes:</p> <p>a) cigarros y puritos;</p> <p>b) cigarrillos;</p> <p>c) tabaco para fumar, masticar, etc.</p> <p>d) El líquido que contiene nicotina, en contenedores utilizados para cargar y rellenar cigarrillos electrónicos.</p>	Los depositarios autorizados y los consignatarios registrados	Con carácter general, el precio de venta al público	<p>Diferentes tarifas en atención al tipo de tabaco</p> <p>Ejemplos:</p> <p>– Cigarros:</p> <p>a) Elemento específico -93.58 euros</p> <p>b) Elemento ad valorem - 16%.</p> <p>– Tabaco para cachimba:50%</p>	<p>Exenciones</p> <p>Art. 102 del Código</p> <p>Ejemplos:</p> <p>Tabaco desnaturalizado utilizado para fines industriales u hortícolas;</p> <p>b) Tabaco destinado exclusivamente a pruebas científicas, así como a pruebas relacionadas con la calidad de los productos.</p>

## 2.2 Sistema impositivo local

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Beneficios fiscales
Derrama	Gravamen local que recae sobre el beneficio societario.	Los sujetos pasivos del IRS	Los beneficios imponibles sujetos y no exentos del IRS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– General: 1,5%</li> <li>– Reducido: contribuyentes con un volumen de negocios inferior a 150.000 euros.</li> </ul>	<p>Los municipios pueden declarar la exención de determinadas empresas.</p> <p>Ejemplo:</p> <p>Lisboa:</p> <p>Exentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Empresas con volumen inferior a 150.000 euros.</li> <li>– Empresas con volumen de negocios inferior a 1.200.000 euros de los siguientes epígrafes: Grupos 471 (excepto 47111); 472; 474; 475; 476; 477; 478; 479; 561; 563.</li> <li>– Empresas que hayan creado y mantenido 5 puestos de trabajo durante los 3 últimos años.</li> </ul>



Impuesto	Hecho imponible	Sujeto Pasivo	Base Imponible	Tipo de Gravamen	Beneficios fiscales
<b>Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis – IMT</b>	Recae sobre las transmisiones del derecho de propiedad de bienes inmuebles ubicados en el territorio nacional	Con carácter general, los adquirentes de los bienes inmuebles	Valor del bien inmueble	Distintos tipos progresivos en atención al valor de los inmuebles y al uso  Ejemplos:  Inmuebles urbanos que sean vivienda habitual:  – Hasta 92.407 euros: tipo 0%  – De 92. 407 a 126.403: 2%  Fincas rústicas: 5%  (...)	Véase el Estatuto de Beneficios Fiscales  Ejemplos  – Edificios integrados en fondos de inversión inmobiliaria, fondos de pensiones y fondos de ahorro para la jubilación, que estén constituidos y operan en de acuerdo con la legislación nacional.  – La adquisición de inmuebles ubicados en las áreas de localización empresarial (ALE), realizadas por las respectivas empresas de gestión y las que se instalen en ellas.
<b>Imposto Municipal sobre os Imóveis – IMI)</b>	Grava la titularidad de los bienes inmuebles rústicos y urbanos ubicados en territorio portugués	El propietario del inmueble a 31 de diciembre	El valor de los inmuebles rústicos y urbanos, situados en territorio portugués	– Inmuebles rurales: 0,8%;  – Inmuebles urbanos: 0,3% a 0,5%;  – Inmuebles mantenidos por entidades residentes en determinadas jurisdicciones: 7,5%.	Exenciones  (Art. 44 Estatuto de Beneficios Fiscales)  – Estados extranjeros  – Confesiones religiosas  – Sindicatos  – Asociaciones deportivas y juveniles.  – Monumentos nacionales y bienes de interés municipal.  (...)

**Comparativa.  
Impuesto sobre  
la Renta de  
las Personas  
Físicas (IRPF) e  
Imposto sobre  
o Rendimento  
das Pessoas  
Singulares (IRS)**

	<b>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</b>	<b>Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares</b>
Hecho imponible	Obtención de renta por parte del contribuyente.	Obtención de renta por parte del contribuyente.
Exenciones	Están exentas, entre otras, las prestaciones públicas extraordinarias por actos de terrorismo y las pensiones derivadas de medallas y condecoraciones concedidas por actos de terrorismo o las indemnizaciones como consecuencia de responsabilidad civil por daños personales, en la cuantía legal o judicialmente reconocida.	Entre otros, están exentos parcialmente los rendimientos del trabajo obtenidos por contribuyentes con edades entre los 18 y 26 años durante los tres primeros años después de la conclusión de determinados estudios o los intereses de las cuentas de ahorro para la jubilación, en la parte cuyo saldo no exceda de 10.500 euros.
Sujeto Pasivo	Personas físicas residentes en España.  Tributarán por la renta mundial obtenida.	Personas físicas con residencia en Portugal y las que, no residiendo, obtengan rentas en territorio portugués.  Los residentes en Portugal tributarán por la renta mundial obtenida. Los no residentes por las rentas obtenidas en territorio portugués.
Base Imponible	Se clasifica en:  – base imponible general (rendimientos del trabajo, rendimientos del capital inmobiliario, rendimientos del capital mobiliario del artículo 25.4 LIRPF, rendimientos de actividades económicas, ganancias y pérdidas patrimoniales que no deriven de la transmisión de elementos patrimoniales e imputaciones de rentas inmobiliarias) y;  – base imponible del ahorro (rendimientos de capital mobiliario, excepto los que forman parte de la renta general, y ganancias y pérdidas patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales)	Conformada por:  – Rentas del trabajo  – Rentas de actividades económicas y empresariales.  – Rentas de inversiones.  – Rentas de alquileres.  – Ganancias patrimoniales.  – Pensiones.

	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
Tipo de Gravamen	<p>Tarifa progresiva.</p> <p>Tarifa general</p> <p>– Tarifa general estatal:</p> <p>Mínimo: 9.50 %</p> <p>Máximo: 22.50 %</p> <p>– Tarifa general autonómica<sup>65</sup>:</p> <p>Mínimo: 9.71 %</p> <p>Máximo: 24.15 %</p> <p>Tarifa del ahorro</p> <p>– Tarifa estatal del ahorro</p> <p>Mínimo: 9.50 %</p> <p>Máximo: 11.50 %</p> <p>– Tarifa autonómica del ahorro<sup>66</sup></p> <p>Mínimo: 9.50%</p> <p>Máximo: 11.50 %</p>	<p>Tarifa progresiva.</p> <p>Tarifa general</p> <p>Mínimo: 14.50%</p> <p>Máximo: 48%</p> <p>Tasa de solidaridad</p> <p>Rentas superiores a 80.000 € y hasta 250.000: 2.5%</p> <p>Superiores a 250.000 €: 5%.</p> <p>Retenciones de carácter liberatorio del 28% aplicable a rentas de inversiones</p> <p>– El contribuyente puede optar aplicar sobre estas rentas la tarifa general, en este caso la retención tendrá la consideración de pago a cuenta.</p> <p>Tarifa especial del 28% aplicable a:</p> <p>– Ganancias patrimoniales.</p> <p>– Rentas de inversiones que no hayan sufrido retención en la fuente.</p> <p>– Rentas de alquileres (podrán aplicarse tipos reducidos para los contratos de arrendamiento de vivienda en función de su duración).</p> <p>– El contribuyente residente en Portugal puede optar por aplicar sobre estas rentas la tarifa general, en este caso la retención tendrá la consideración de pago a cuenta.</p> <p>Tarifa especial del 10% para las gratificaciones no imputadas obtenidas por la prestación del trabajo.</p> <p>Tarifa especial del 20% aplicable a las pensiones de alimentos, cuando el contribuyente ha deducido previamente este porcentaje de las pensiones de alimentos a las que está obligado en su base imponible.</p> <p>Tarifa especial del 60% aplicable a los incrementos patrimoniales no justificados superiores a 100.000 €</p>

65 Cada CCAA está obligada a regular su tarifa de la base imponible general (desde el 1 de enero de 2011, la Ley de Presupuestos del Estado deja de establecer una tarifa supletoria para los casos en los que las CCAA no regulen la suya propia). El número de tramos es diferente en cada CCAA (Madrid, Murcia, Castilla y León y Castilla-La Mancha tienen cinco tramos, mientras que Aragón tiene diez). Para obtener los valores tipos de gravamen general mínimo y máximo se ha procedido a calcular la media de los tipos mínimo y máximo de cada CCAA.

66 Las CCAA no tienen competencias normativas para regular la tarifa autonómica del ahorro, por lo que se aplica la estatal.

	<b>Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</b>	<b>Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares</b>
<b>Deducciones/ Bonificaciones</b>	<p>Deducciones generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deducción por inversión en empresas de nueva o reciente creación.</li> <li>- Deducciones en actividades económicas.</li> <li>- Deducciones por donativos y otras aportaciones.</li> <li>- Deducción por rentas obtenidas en Ceuta o Melilla.</li> <li>- Deducción por actuaciones para la protección y difusión del Patrimonio Histórico Español y de las ciudades, conjuntos y bienes declarados Patrimonio Mundial.</li> <li>- Deducción por doble imposición internacional.</li> <li>- Deducción por maternidad.</li> <li>- Deducciones por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo.</li> </ul> <p>Deducciones autonómicas.</p>	<p>Deducciones generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deducción por descendientes y ascendientes.</li> <li>- Deducción por gastos familiares generales.</li> <li>- Deducción por gastos sanitarios.</li> <li>- Deducción por gastos de formación y educación.</li> <li>- Deducción por gastos por propiedad.</li> <li>- Deducción por requisito de factura.</li> <li>- Deducción para eliminar la doble imposición jurídica internacional.</li> <li>- Deducción por pensiones alimenticias.</li> <li>- Deducción por gastos del hogar (gastos de manutención en el hogar o gastos en residencias o demás instituciones de apoyo a la tercera edad para el contribuyente, sus dependientes, ascendiente y colaterales hasta tercer grado que no superen determinados ingresos).</li> <li>- Deducción para personas con discapacidad.</li> <li>- Deducción por donativos.</li> <li>- Deducción por inversión en cuentas individuales gestionadas en régimen de capitalización pública.</li> <li>- Deducción por aportaciones a planes de ahorro para la jubilación.</li> <li>- Deducción por realización de inversiones en el Programa Semente.</li> <li>- Deducción por recapitalización de empresas.</li> </ul>

**Comparativa.  
Impuesto sobre  
Sociedades (IS)  
e Imposto sobre  
o Rendimento das  
Pessoas Coletivas  
(IRC)**

	Impuesto sobre Sociedades	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
Hecho Imponible	La obtención de renta por parte del contribuyente, cualquiera que fuera su fuente u origen.	El IRC se aplica a los ingresos obtenidos por el contribuyente, incluso cuando se trata de actos ilícitos.
Exenciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Exenciones totales: entre otros, el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales; Banco de España; Fondo de Garantía de Depósito de las Entidades de Crédito y los Fondos de Garantía de Inversiones.</li> <li>– Exenciones parciales: entre otras, Entidades sin ánimo de lucro que no han podido acogerse a la Ley 49/2002, Uniones Federaciones y confederaciones de cooperativas, Partidos Políticos.</li> <li>– Exención sobre dividendos y rentas derivadas de la transmisión de valores representativos de los fondos propios de entidades residentes y no residentes en territorio español.</li> <li>– Exención de las rentas obtenidas en el extranjero a través de un establecimiento permanente.</li> <li>– Las entidades de capital-riesgo estarán exentas en el 99 % de las rentas positivas obtenidas en la transmisión de valores representativos de la participación en el capital o fondos propios de las entidades de capital-riesgo, en relación con aquellas rentas que no cumplen los requisitos del artículo 21 LIS, siempre que la transmisión se produzca a partir del inicio del segundo año de tenencia computado desde el momento de adquisición o de la exclusión de cotización y hasta el decimoquinto, inclusive.</li> <li>– No se integrarán en la base imponible las rentas positivas que se pongan de manifiesto como consecuencia de la obtención de subvenciones de la política agraria y pesquera comunitaria y ayudas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El Estado, Regiones Autónomas, Municipios, asociaciones de derecho público, federaciones e instituciones de la seguridad social.</li> <li>– Personas jurídicas de utilidad pública administrativa, instituciones privadas de solidaridad social.</li> <li>– Personas jurídicas de utilidad pública que persigan exclusiva, o predominantemente, fines científicos o culturales, de caridad, asistencia, beneficencia, solidaridad social, defensa del medio ambiente e interprofesionalidad agroalimentaria.</li> <li>– Actividades culturales, recreativas y deportivas.</li> <li>– Terrenos baldíos.</li> <li>– Fondos de capital riesgo.</li> <li>– Cooperativas.</li> </ul>

	Impuesto sobre Sociedades	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
<b>Sujeto Pasivo</b>	Las sociedades y demás entidades con personalidad jurídica, que sean residentes en territorio español.	Entidades, con o sin personalidad jurídica, con sede o dirección efectiva en territorio portugués.  Entidades, con o sin personalidad jurídica, sin sede o dirección efectiva en territorio portugués y que sus ingresos no estén sujetos al IRS.
<b>Base Imponible</b>	Estará constituida por el importe de la renta obtenida en el período impositivo minorada por la compensación de bases imponibles negativas de períodos impositivos anteriores.	El beneficio obtenido por los contribuyentes dedicados principalmente a actividades comerciales, industriales o agrícolas.  El ingreso global, correspondiente a la suma de los ingresos de las diversas categorías consideradas en el IRS y aumentos patrimoniales a título gratuito, obtenido por contribuyentes que no ejercen principalmente actividades comerciales, industriales o agrícolas.  El beneficio atribuible a un establecimiento permanente sito en territorio portugués.  Los ingresos de las diversas categorías consideradas en el IRS e incrementos patrimoniales a título gratuito obtenidos por contribuyentes, con o sin personalidad jurídica, sin establecimiento permanente o, teniéndolo, los ingresos no son atribuibles a él.

	Impuesto sobre Sociedades	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
Tipo de Gravamen	<p>Tipo general: 25 %</p> <p>Tipos reducidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Cooperativas fiscalmente protegidas: 20 %</li> <li>– Entidades de nueva creación: 15%</li> <li>– Entidades a las que sea de aplicación el régimen fiscal establecido en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo: 10%</li> <li>– Entidades de la Zona Especial Canaria: 4%</li> <li>– SICAVs, fondos de inversión de carácter financiero, sociedades y fondos de inversión inmobiliaria, fondo de regulación de carácter público del mercado hipotecario: 1%</li> <li>– SOCIMI (excepto por los dividendos distribuidos a socios que tengan una participación en su capital igual o superior al 5% cuando, además, dichos dividendos, en sede de socio, están exentos o tributen a un tipo inferior al 10%), fondo de pensiones: 0%</li> </ul> <p>Tipos incrementados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Resultados extracooperativos de las cooperativas de crédito y cajas rurales: 30%</li> </ul>	<p>Tipo general: 21 %</p> <p>Tipos reducidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Los primeros 15.000 € de renta imponible obtenidos por contribuyentes que sean una pequeña y mediana empresa: 17 % (el resto tributa al 21%).</li> <li>– Zona Franca de Madeira: 5%</li> </ul> <p>Tipos adicionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Renta imponible que exceda de 1.500.000 €, sujeta y no exenta al impuesto, obtenida por contribuyentes residentes y no residentes con establecimiento permanente en territorio portugués:</li> </ul> <p>Más de 1.500.000 € hasta 7.500.000 €... 3%</p> <p>Más de 7.500.000 € hasta 35.000.000 € ... 5%</p> <p>Superior 35.000.000 €...9%</p> <p>Tributación autónoma:</p> <p>A determinados gastos se les aplica un recargo autónomo (v.gr. 50% sobre los gastos no justificados, gastos por vehículos de pasajeros o vehículos de mercancías, (excluidos los eléctricos) con un coste de adquisición entre menos de 25.000 € y más 35.000 € del 10% al 35 %, entre otros).</p> <p>Derrama municipal: tipo máximo 1.5%</p>

	Impuesto sobre Sociedades	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
Deducciones/ Bonificaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Deducciones para evitar la doble imposición internacional.</li> <li>– Deducciones por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica.</li> <li>– Deducción por inversiones en producciones cinematográficas, series audiovisuales y espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales.</li> <li>– Deducciones por creación de empleo.</li> <li>– Deducción por creación de empleo para trabajadores con discapacidad.</li> <li>– Bonificación del 50% por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla.</li> <li>– Bonificación del 99% por prestación de servicios públicos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Deducciones para evitar la doble imposición internacional.</li> <li>– Deducción relativa al régimen fiscal de apoyo a la inversión.</li> <li>– Deducción por ganancias retenidas y reinvertidas.</li> <li>– Deducción por investigación y desarrollo empresarial.</li> <li>– Deducción de ganancias y reservas distribuidas y ganancias y pérdidas de capital realizadas con la onerosa transferencia de acciones.</li> </ul> <p>Otros beneficios fiscales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Beneficios fiscales relativos al mecenazgo</li> </ul>



**Régimen fiscal de los no residentes en Portugal/ Residentes no habituales/ Programa Regressar**

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares: NO RESIDENTES	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas: NO RESIDENTES
<p>Retención del 28%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rendimientos de inversiones.</li> </ul> <p>Retención del 25%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rendimientos del trabajo</li> <li>– Rendimientos de inversiones referidos a royalties y comisiones.</li> <li>– Pensiones.</li> <li>– Ciertas indemnizaciones.</li> </ul> <p>Retención del 35%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rendimientos de inversión cuando no se identifique al beneficiario efectivo o pagados en países o territorios con un régimen fiscal más favorable, incluidos en la lista aprobada por el Gobierno.</li> </ul>	<p>Tipo de gravamen general: 25 %.</p> <p>Tipo de gravamen del 35%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Cantidades percibidas en sorteos o loterías.</li> <li>– Rendimientos de inversiones cuando no se identifique al beneficiario efectivo o pagados en países o territorios con un régimen fiscal más favorable, incluidos en la lista aprobada por el Gobierno.</li> </ul>
Régimen fiscal de los residentes no habituales	«Programa Regressar»
<p>1. Rendimientos obtenidos en Portugal.</p> <p>Retención del 20%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rendimientos del trabajo y rendimientos de actividades económicas y empresariales de alto valor de carácter científico, artístico o técnico.</li> </ul> <p>Retención del 10%:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pensiones.</li> </ul> <p>A los demás rendimientos pertenecientes a otras categorías de renta y a los de categoría de rendimientos de trabajo y actividades económicas y empresariales, que no pertenezcan a la lista de actividades de alto valor estarán sujetos a tributación, aplicándoseles el tipo de gravamen previsto en la normativa vigente.</p> <p>2. Rendimientos obtenidos fuera de Portugal:</p> <p>Por lo que se refiere a las rentas obtenidas fuera de territorio portugués, el régimen fiscal de los residentes no habituales ha establecido el método de exención, si bien con alguna excepción.</p>	<p>Régimen fiscal aplicable a los antiguos residentes que regresen a Portugal.</p> <p>Su aplicación conlleva una importantísima rebaja de la factura fiscal al excluir de tributación el 50% de los rendimientos del trabajo y los rendimientos de actividades económicas.</p>

## 6 Convenio doble imposición entre España y Portugal

Tipo de rentas	Tributación de las rentas
Rentas Inmobiliarias	Las rentas obtenidas de bienes inmuebles (incluidas las rentas de explotaciones agrícolas o forestales) se someterán a gravamen en el Estado donde éstos radiquen.
Beneficios empresariales	Los beneficios empresariales se someterán a gravamen en el Estado de residencia, a no ser que se obtengan mediante un establecimiento permanente en otro Estado, en cuyo caso podrán someterse a gravamen por el Estado donde se encuentre el referido establecimiento permanente, en la medida que los beneficios puedan ser atribuidos a éste.
Dividendos	Se establece una regla de tributación compartida, pudiéndose ser sometidos a gravamen por ambos Estados.  Cuando los dividendos son gravados por el Estado donde reside la entidad pagadora, siendo el receptor el beneficiario efectivo, el impuesto no podrá exceder como máximo del 15 por ciento de los dividendos brutos.
Intereses	Se establece una regla de tributación compartida, pudiéndose ser sometidos a gravamen por ambos Estados.  Cuando el Estado del que procedan los somete a gravamen, siendo el perceptor de los intereses el beneficiario efectivo, el impuesto exigido no podrá superar el 15 por ciento del importe bruto de los intereses.
Cánones	Se establece una regla de tributación compartida. Cuando son sometidos a gravamen por el Estado del que procedan, y percibidos por el beneficiario efectivo, el impuesto no podrá exceder el 5 por ciento del importe bruto de los cánones

Tipo de rentas	Tributación de las rentas
<p><b>Ganancias de capital</b></p>	<p>Cuando provengan de la enajenación de bienes inmuebles se someterán a tributación por el Estado donde éstos radiquen. E igual tratamiento se dispensará cuando se trate de la enajenación de acciones y participaciones en el capital de una sociedad cuyo activo consista, directa o indirectamente, principalmente en bienes inmuebles.</p> <p>La enajenación de acciones o participaciones procedentes de una participación sustancial en una entidad residente de un Estado contratante podrán someterse a imposición en ese Estado</p> <p>Las ganancias provenientes de bienes muebles que formen parte del activo de un establecimiento permanente o que pertenezcan a una base fija para la prestación de servicios personales independientes, comprendidas las ganancias derivadas de la enajenación de dicho establecimiento permanente (sólo o con el conjunto de la empresa) o de dicha base fija, pueden someterse a gravamen por el Estado donde radique el establecimiento permanente o la base fija.</p> <p>Las ganancias derivadas de la enajenación de buques o aeronaves explotados en tráfico internacional, de embarcaciones utilizadas en la navegación interior o de bienes muebles afectos a la explotación de dichos buques, aeronaves o embarcaciones, sólo pueden someterse a imposición en el Estado contratante donde esté situada la sede de dirección efectiva de la empresa.</p> <p>Para las demás ganancias derivadas de la enajenación de bienes no indicados anteriormente sólo podrán someterse a gravamen en el Estado contratante del que el transmitente sea residente.</p>
<p><b>Servicios personales independientes</b></p>	<p>Se someterán a gravamen en el Estado de Residencia, salvo que para su prestación se disponga de manera habitual de una base fija en el otro Estado para la realización de sus actividades, en cuyo caso podrán ser gravados en el otro Estado.</p>
<p><b>Servicios personales dependientes</b></p>	<p>Los sueldos, salarios y remuneraciones similares se someterán a gravamen en el Estado de residencia, salvo que el empleo se ejerza en el otro Estado contratante, cuando se cumplan determinados requisitos: i) que permanezca en el Estado donde realiza el trabajo, en uno o varios periodos, durante más de ciento ochenta y tres días ii) que las retribuciones se paguen por o en nombre de un empleador que resida en el Estado donde se realiza el trabajo iii) que la remuneración sea efectuada por un establecimiento permanente o base fija que el empleador tenga en el Estado donde se ejerza el empleo por cuenta ajena.</p> <p>En caso de trabajadores transfronterizos, es decir, que tenga su vivienda habitual en uno de los Estados, al cual retorna cada día, será este Estado el que grave la renta obtenida.</p>

Tipo de rentas	Tributación de las rentas
<b>Pensiones</b>	<p>Las pensiones privadas se gravarán por el Estado de residencia del perceptor.</p> <p>Las pensiones públicas serán gravadas por el Estado pagador, excepto cuando el beneficiario de la misma fuere residente y nacional del otro Estado.</p>
<b>Estudiantes</b>	<p>Las cantidades percibidas por estudiantes, aprendices o personas en prácticas para cubrir sus gastos de mantenimiento, estudio o formación están exentos siempre que procedan de fuentes situadas fuera del Estado donde se realizan tales estudios.</p>

**Junta de Extremadura**

**Dirección General de Acción Exterior**

**Gabinete de Iniciativas**

**Transfronterizas**

Plaza del Rastro, s/n

06800 Mérida

[infogit@juntaex.es](mailto:infogit@juntaex.es)

<http://gitextremadura.juntaex.es>

+34 924 00 36 58

**Servicio de Publicaciones**

**Universidad de Extremadura**

Plaza de Caldereros, 2

10003 Cáceres

[publicac@unex.es](mailto:publicac@unex.es)

<http://www.unex.es/publicaciones>

+34 927 25 70 41