

La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico

ANTONIO BLANC ALTEMIR*

INTRODUCCIÓN

El establecimiento de la concepción de frontera en el derecho internacional como línea de separación de las competencias soberanas de los Estados data de finales del siglo XVIII. Esta frontera, a la que de forma muy gráfica se ha llamado «frontera-separación»,¹ obedecía a los temores derivados de la guerra y consecuentemente a las ansias de seguridad, teniendo escasa o nula incidencia los anhelos de paz y de cooperación que sin duda anidaban en los habitantes de esas zonas fronterizas.

La situación de contigüidad ha provocado históricamente numerosos incidentes fronterizos: penetración en el territorio del otro Estado sin autorización, utilización de éste como base de operaciones de grupos armados, actividades industriales con efectos contaminantes por vía fluvial o atmosférica al otro lado de la frontera, aprovechamiento de los recursos de agua... Sin embargo, al amparo de estas situaciones de hecho derivadas de la propia realidad geográfica, ha ido emergiendo un derecho internacional de vecindad destinado a prevenir y a dirimir los conflictos consustanciales a estas situaciones, así como a acomodar los derechos e intereses de los Estados vecinos, lo que constituye el presupuesto necesario de la cooperación en general y de la cooperación transfronteriza en particular. No hay pues cooperación transfronteriza posible sin relaciones de buena vecindad.²

Todas estas afirmaciones genéricas son especialmente transpolables al ámbito pirenaico. Las regiones pirenaicas, en su condición de periféricas, montañosas y fronterizas han adolecido históricamente de unas carencias estructurales, a las que sin duda ha contribuido una cierta marginalización de estas zonas, no sólo por parte de los Estados a los que pertenecen, sino por la circunstancia de que durante años «Europa acababa en los Pirineos».

* Profesor de Derecho Internacional Público. Universidad de Barcelona (Facultad de Derecho de Lérida).

Sin embargo, otras zonas europeas, geográficamente asimilables como son los Alpes, no han sufrido este proceso marginal. Muy al contrario, gracias a una extraordinaria permeabilidad de las fronteras a través de la nutrida red de comunicaciones que los atraviesan, los Alpes han constituido y constituyen un importante núcleo de gran dinamismo económico, donde se desarrolla al mismo tiempo una muy relevante cooperación transfronteriza.

Las regiones más desarrolladas de Europa están muy bien intercomunicadas, lo que ha constituido sin duda un decisivo factor de progreso. La intercomunicación y el desarrollo económico son por lo tanto dos elementos íntimamente relacionados, ya que la existencia de uno presupone la del otro. Actualmente y gracias a la integración de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea, los Pirineos han dejado de ser una barrera psicológica, pero continúan siendo una barrera física que hay que superar. La cooperación transfronteriza, potenciada por el Consejo de Europa y por las propias instancias comunitarias, debe jugar un papel decisivo para el logro de dicha finalidad.

En esta línea de actuación y tras la Conferencia de las Regiones Pirenaicas, se constituyó en 1982 la Comunidad de Trabajo de los Pirineos como un órgano de animación de la cooperación transfronteriza en el marco pirenaico, formada por las siete regiones pirenaicas de Francia y España, además de Andorra.

1. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL ÁMBITO EUROPEO. EL CONVENIO-MARCO EUROPEO SOBRE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE LAS COLECTIVIDADES O AUTORIDADES TERRITORIALES

A. Consideraciones preliminares

La cooperación transfronteriza nace del íntimo deseo que une a las zonas fronterizas de superar su aislamiento secular, acercándose a otras poblaciones que, aunque separadas por una frontera, les une no sólo una historia y una cultura a menudo común, sino también el reto de superar unos problemas también comunes que van desde la despoblación y la depresión económica, a una carencia de servicios e infraestructuras. Razones pragmáticas y herencias históricas constituyen sin duda otros elementos que han conducido a los Estados a fomentar la cooperación transfronteriza.

Las relaciones internacionales de vecindad,³ que como ha señalado Andrassy están constituidas por un conjunto de disposiciones, en su mayor parte de origen convencional, que regulan las relaciones entre Estados vecinos,⁴ dependen para Pop de la «intensidad de la vida económica, social y cultural de la zona respectiva... así como de las relaciones generales de los países vecinos».⁵

La cooperación transfronteriza constituye, según el profesor Remiro Brotons, «un supuesto particular en el marco general del Derecho Internacional de la Cooperación»,⁶ que se compone de un conjunto de reglas articuladas jurídicamente y derivadas del hecho de la interdependencia que permite a los Estados descubrir problemas e intereses comunes y consecuentemente colaborar para supe-

rarlos. En su opinión, junto al derecho internacional de vecindad «aparece y se desarrolla un derecho internacional de cooperación en las relaciones de vecindad»,⁷ presupuesto necesario para una efectiva cooperación transfronteriza.

En este sentido el artículo 2,1 del Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza establece:

«Est considéré comme coopération transfrontalière, au sens de la présente Convention, toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin...»⁸

Las situaciones de contigüidad, que como ha quedado dicho han provocado numerosos conflictos, han constituido también un marco adecuado para la cooperación.⁹ Los vecinos de un lado y otro de la frontera se han visto frecuentemente obligados a cooperar en temas como la apertura de nuevas vías de comunicación, pastos, aprovechamiento de aguas... en los que, debido a la proximidad, tanto los perjuicios derivados de su irresolución como las ventajas de su superación, han sido sentidos de una forma más directa por aquéllos.¹⁰

La cooperación transfronteriza se lleva a cabo en varios niveles, a la vez complementarios y compatibles entre sí: a nivel interestatal o intergubernamental,¹¹ y a nivel infraestatal,¹² es decir regional y local, aunque conviene destacar que también otras instituciones públicas o privadas¹³ están interesadas en fomentarla. El Convenio-marco reconoce ambos niveles de cooperación, interestatal e infraestatal, en sus artículos 2 y 3, así como en el Anexo que introduce una serie de modelos y esquemas de acuerdos, de estatutos y de contratos.

Aunque tradicionalmente las relaciones de cooperación transfronteriza se han llevado a cabo a nivel interestatal, conviene sin embargo poner de manifiesto el progresivo protagonismo de las colectividades territoriales en su fomento y desarrollo. Las colectividades regionales y locales, que acusan de una forma más directa los efectos de aquélla, deben estar dotadas, como afirma Pueyo Losa, de un adecuado nivel de autonomía para lograr una auténtica defensa de sus intereses, a través de las relaciones de cooperación transfronteriza.¹⁴

Cabe afirmar, no obstante, que la cooperación entre regiones y municipios fronterizos, aunque se lleve a cabo a niveles infraestatales no escapa totalmente del campo del derecho internacional.¹⁵ Como ha afirmado Dupuy: «Sería erróneo creer que el derecho internacional debe desinteresarse de estas relaciones a bajo nivel». La diversidad de los problemas jurídicos que plantean... incita por el contrario a pensar que la acción internacional de los Estados para facilitar esta cooperación debería desembocar en la conclusión de convenios-marco, destinados a armonizar procedimientos y facilitar contactos entre dichas entidades...¹⁶

El «interés» del derecho internacional por el tema de la cooperación transfronteriza se debe, además del indiscutible elemento internacional que presenta el fenómeno, a la firme actitud de varias organizaciones internacionales, principalmente europeas, que contribuyen a su promoción e institucionalización, y al hecho de que la cooperación transfronteriza constituye un factor dinamizador de las relaciones internacionales, contribuyendo al mismo tiempo a la construcción y unificación europea.¹⁷ Así lo ha considerado el Consejo de Europa al incluir en el Tercer Plan a Medio Plazo (1987-1991) la intensificación de la cooperación entre regiones y municipios fronterizos.¹⁸

B. El proceso de elaboración del Convenio-marco

El fenómeno de la cooperación transfronteriza, que tiene hondas raíces en Europa,¹⁹ ha experimentado en los últimos años un gran auge debido principalmente a la obra del Consejo de Europa, aunque también la OCDE y la Comunidad Europea han tomado posiciones al respecto.²⁰

Las iniciativas para lograr un marco convencional que potenciara la cooperación transfronteriza partieron de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en la década de los sesenta: En 1964, a través de su directiva N.227, la Asamblea encargó a la Comisión de Poderes Locales, «examinar la oportunidad y... las modalidades de cooperación entre colectividades locales de diferentes Estados miembros del Consejo de Europa, en particular entre municipios vecinos situados en las fronteras de los Estados miembros».²¹ Partiendo del informe presentado por el senador italiano Sibille,²² la Asamblea, a través de su Recomendación 470 transmitió un proyecto de Convenio al Comité de Ministros, que éste rechazó. A partir de principios de la década de los setenta, la cuestión de la cooperación transfronteriza, así como la necesidad de elaborar un convenio sobre la materia, se va a intensificar. La Asamblea Parlamentaria continuará llevando la iniciativa en este tema, mediante la adopción de Recomendaciones y Resoluciones, la preparación y propuesta de convenios internacionales, movilización de la opinión pública y la convocatoria de reuniones, congresos y conferencias.

La situación se desbloqueó con el informe Ahrens que, presentado bajo la forma de una Recomendación, fue aceptado por el Comité de Ministros, proponiendo la potenciación, en el sentido más amplio, de la cooperación de las colectividades territoriales fronterizas.

A partir de este momento se va a desencadenar un proceso de reflexión destinado en opinión de Decaux tanto a «hacer madurar la cuestión frente a las reticencias estatales, como a movilizar en torno suyo las fuerzas vivas que iban a constituir un verdadero grupo de presión».²³ Este proceso desembocó en la convocatoria de dos importantes conferencias: La I Conferencia Europea de Regiones Fronterizas, organizada por la Asamblea, que tuvo lugar en Strasbourg en julio de 1972, y la II Conferencia, organizada conjuntamente en la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, que se desarrolló en Innsbruck en 1975. En ellas se trazaron las líneas básicas para el fomento de una cooperación transfronteriza eficaz.

Sin embargo, el despegue definitivo tuvo lugar con ocasión del encuentro que mantuvieron en París a finales de 1975 los Ministros responsables de las Colectividades Locales,²⁴ que supuso un desbloqueo político. La Conferencia de Ministros europeos fijó el examen de un proyecto de Convenio-marco como tema principal para su segundo encuentro que se celebraría en Atenas en 1976. En su Resolución I adoptada en la Conferencia de Atenas, los ministros constataban que los obstáculos principales con los que topaba el correcto desarrollo de la cooperación transfronteriza eran, además de la disparidad de los sistemas jurídicos, la ausencia de instrumentos jurídicos apropiados, motivo por el que se mostraban decididos a proporcionar a las colectividades locales los instrumentos necesarios para tal fin.

Examinado y aprobado sin reservas el proyecto de Convenio elaborado por el Comité de Cooperación para las cuestiones municipales y regionales, la Conferencia recomendó su adopción al Comité de Ministros, recomendación que hicieron igualmente suya la Asamblea Parlamentaria²⁵ y la Conferencia Permanen-

te de los Poderes Locales y Regionales de Europa.²⁶ El proyecto de Convenio fue sometido al Comité de Ministros en marzo de 1977, el cual, una vez aprobado el texto dos años más tarde, lo remitió a la Asamblea para su dictamen. Emitido éste favorablemente, se dio luz verde a la adopción definitiva del proyecto por el Comité de Ministros el 5 de febrero de 1980, poniéndose fin a quince años de esfuerzos y de serias resistencias estatales.

El Comité decidió abrir el Convenio a la firma con ocasión de la IV Conferencia de Ministros responsables de las colectividades locales el 21 de mayo de 1980 en Madrid. El Convenio fue firmado por ocho estados: Austria, República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia, a los que sucesivamente irían añadiéndose otros.²⁷ De conformidad con su artículo 9,2, el Convenio entró en vigor el 22 de Diciembre de 1981, tras haber sido ratificada por cuatro Estados.²⁸

C. Alcance y contenido del Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales

El largo proceso de elaboración del Convenio-marco²⁹ demuestra la existencia de serias divergencias y reticencias de los Estados, aunque al final se alcanzó un compromiso digno y aceptable para el logro de los objetivos propuestos.³⁰

El Preámbulo sitúa el Convenio en el marco referencial del Consejo de Europa al afirmar que el fin de la Organización es «realizar una unión más estrecha entre sus miembros y promover la cooperación entre ellos», fórmula ya utilizada en otros convenios adoptados en su seno. Más novedosas resultan sin duda las afirmaciones que se introducen a continuación en el sentido de que «en los términos del artículo 1 del Estatuto del Consejo de Europa, este fin será perseguido fundamentalmente por la conclusión de acuerdos en el ámbito administrativo», así como mediante «la cooperación de las colectividades o autoridades territoriales fronterizas en materias como el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de infraestructuras y de servicios ofrecidos a los ciudadanos y la ayuda en caso de siniestro». Cooperación que los Estados se hallan resueltos a favorecer «en la medida de lo posible», contribuyendo de este modo «al progreso económico y social de las regiones fronterizas y a la solidaridad que une a los pueblos europeos».

Los principios fundamentales sobre los que bascula el Convenio-marco pueden resumirse en los siguientes:

— La aceptación por parte de los Estados Contratantes del compromiso de «facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las colectividades o autoridades territoriales», mediante la «conclusión de acuerdos y arreglos necesarios para tal fin...» (Art. 1).

— El compromiso de los Estados Parte a favorecer las iniciativas de las colectividades o autoridades territoriales, tomando en consideración los esquemas de acuerdos elaborados en el seno del Consejo de Europa. (Art. 3).

— El compromiso de las Partes Contratantes a resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que puedan obstaculizar el desarrollo y el buen funcionamiento de la cooperación transfronteriza (Art. 4).

— La concesión a las colectividades territoriales, por parte de los Estados Contratantes, de las mismas facilidades que si la cooperación se llevara a cabo a nivel interno (Art. 5).

— El compromiso de los Estados Parte a facilitarse mutuamente la información necesaria y de transmitirla a las colectividades o autoridades territoriales, en particular la referida a los medios de acción ofrecidos por el propio Convenio, así como al Secretario General cuando se refiera a los acuerdos mencionados en el artículo 3 (Arts. 6, 7 y 8).

— Por otra parte, el Convenio ha puesto mucho énfasis en el respeto de la soberanía de los Estados, al manifestar en su artículo 1, el «respeto a las disposiciones constitucionales propias de cada Parte», renunciando de este modo los Estados signatarios a sugerir cualquier evolución constitucional con lo que se crea, como muy acertadamente ha indicado Decaux,³¹ una especie de círculo vicioso, precisamente en una materia donde es necesaria una voluntad decidida de los Estados de adaptar y actualizar las disposiciones constitucionales para potenciar la cooperación transfronteriza.³²

El escrupuloso respeto al derecho interno vuelve a aparecer en el artículo 2,2 del Convenio, al reservarse los Estados Parte la calificación de qué debe entenderse por colectividades, autoridades u organismos locales y regionales. El artículo 3,4 introduce igualmente una referencia muy significativa en este sentido:

«Les accords et arrangements seront conclus dans le respect des compétences prévues par le droit interne de chaque Partie contractante en matière de relations internationales et d'orientation politique générale, ainsi que dans le respect des règles de contrôle ou de tutelle auxquelles sont soumises les collectivités ou autorités territoriales».

Las referencias a las «relaciones internacionales» y a la «orientación política general» son polémicas pues el evitar conferir un carácter internacional a las relaciones transfronterizas³³ choca con la opinión mayoritaria de la doctrina que considera como relación internacional aquella en la que se da un flujo transfronterizo.³⁴

La garantía del respeto a la soberanía de los Estados de que el Convenio hace gala, se manifiesta igualmente en la determinación por los derechos internos de las competencias, formas y límites que ostentan las colectividades territoriales para actuar en el marco de los acuerdos interestatales de cooperación, así como de los controles a los que se somete su ejercicio.³⁵

El Convenio incorpora a título indicativo una serie de «acuerdos-tipo» que las Partes pueden adoptar voluntariamente. Como estipula el artículo 3,1 «estos modelos o esquemas de acuerdos, estatutos y contratos, siendo de naturaleza indicativa, no tienen valor convencional». Los Estados Parte se limitan de esta forma a fijar un marco referencial que las colectividades territoriales pueden utilizar dentro de los límites de sus competencias. Ambos tipos de acuerdos: interestatales e infraestatales, no se excluyen entre sí y pueden ser utilizados conjuntamente. Como ha afirmado el profesor Remiro Brotons, «el abanico de modelos de acuerdos interestatales y de esquemas de acuerdos, contratos y estatutos indicados en el anexo del Convenio-marco suponen un esfuerzo no sólo de flexibilidad y gradualismo sino también de racionalización de la práctica existente, de institucionalización de la misma y de armonización, normalización o stan-

darización de los instrumentos jurídicos en que se concreta».³⁶

Los modelos de acuerdos interestatales incluidos en el Anexo del Convenio presentan unas cláusulas generales y comunes a todos ellos que hacen referencia a cuestiones como qué debe entenderse por autoridades locales, regionales y superiores (Arts. a y d), la compatibilidad de tales modelos con otros modos de cooperación transfronteriza (Art. b), el compromiso que adquieren las Partes de informar a las autoridades regionales y locales de los medios de acción existentes (Art. c), así como al Secretario General del Consejo de Europa de las actividades de comisiones, comités u otros órganos creados para la ejecución del acuerdo (Art. g), la competencia exclusiva de los Estados para designar las zonas de su territorio afectadas, así como el objeto y las formas de cooperación (Art. f), y otras cuestiones referidas a la duración del acuerdo, la denuncia... (Art. i).

Los cinco modelos de acuerdos interestatales incorporados al Anexo son los detallados a continuación:

1. Modelo sobre la cooperación transfronteriza (1.1) mediante el que las Partes Contratantes se comprometen a proporcionar a las autoridades regionales los medios que les permitan establecer vínculos de colaboración, así como a favorecer las iniciativas de las autoridades locales para el desarrollo de la cooperación transfronteriza.

2. Modelo sobre la concertación regional transfronteriza (1.2) que prevee el establecimiento de una Comisión Mixta con uno o varios Comités regionales.

3. Modelo sobre la concertación transfronteriza local (1.3) que posibilita la formación de grupos de concertación entre autoridades locales fronterizas para el estudio de temas de interés común, intercambio de información, etc.

4. Modelo sobre la cooperación transfronteriza contractual entre autoridades locales (1.4) que posibilita la conclusión de contratos de naturaleza administrativa, económica o técnica entre autoridades locales en los límites de su competencia establecidos por el derecho interno y bajo cierto control de las autoridades centrales.

5. Modelo sobre organismos de cooperación transfronteriza entre autoridades locales (1.5) que posibilitan que las autoridades locales y otras personas de derecho público de un Estado participen en asociaciones y mancomunidades de municipios de otro Estado, de conformidad con su derecho interno.

Los esquemas de acuerdos, estatutos y contratos a concluir entre las autoridades locales, que incorpora el Anexo son los siguientes:

1. Esquema de acuerdo para la creación de un grupo de concertación entre autoridades locales (2.1).

2. Esquema de acuerdo para la coordinación en la gestión de asuntos públicos locales transfronterizos (2.2).

3. Esquema de acuerdo para la creación de asociaciones transfronterizas de derecho privado (2.3).

4. Esquema de contrato de provisión o de prestación de servicios entre colectividades locales fronterizas [de tipo «derecho privado»] (2.4).

5. Esquema de contrato de provisión o de prestación de servicios entre colectividades locales fronterizas [de tipo «derecho público»] (2.5).

6. Esquema de acuerdo para la creación de organismos de cooperación intermunicipal transfronteriza (2.6).

El Convenio presenta unas características específicas que le diferencian del resto de convenios internacionales adoptados en el seno del Consejo de Europa, como son su técnica jurídica y la elección de un convenio-marco con unos anexos que, aunque con un carácter meramente indicativo, producirán sin duda un efecto benefactor al precisar el modo de participación de las colectividades territoriales armonizando y legitimando al mismo tiempo los procedimientos de cooperación transfronteriza.

El Convenio viene a establecer un marco propicio para el fomento y desarrollo de la cooperación entre colectividades territoriales, a través de la potenciación de los contactos y en el más prudente respeto a las competencias exclusivas de los Estados en las relaciones internacionales. El principal factor que aconsejaba prudencia era el de la heterogeneidad de los Estados miembros del Consejo de Europa con estructuras administrativas distintas y con diverso grado de regionalización y descentralización. La práctica seguida hasta la fecha demuestra que en los Estados federales, las relaciones transfronterizas no han provocado fricciones relevantes entre las distintas administraciones que operan en su territorio, lo que se ha traducido en una pronta ratificación del Convenio-marco.

Sin embargo, en los Estados de tradición más centralista, los conflictos competenciales entre la administración central y las administraciones periféricas aparecen con frecuencia, lo que deriva en la adopción de una actitud más expectante ante la Convención.

Sin embargo, se observa últimamente que a nivel europeo, se da una creciente participación de las colectividades territoriales en la cooperación transfronteriza,³⁷ fenómeno que se incardina en otro más amplio a nivel europeo cual es el de la regionalización, lo que determina que pueda hablarse³⁸ de cierta participación de las diferentes comunidades infraestatales en la política exterior del Estado, aunque el nivel de la misma sea en muchos casos irrelevante por la tradicional resistencia de los poderes centrales a la descentralización de la acción exterior.

2. LAS CONFERENCIAS EUROPEAS DE REGIONES FRONTERIZAS Y DE REGIONES DE MONTAÑA. LA CONFERENCIA DE LAS REGIONES PIRENAICAS

Progresivamente interrelacionadas por una cooperación internacional creciente, las regiones fronterizas europeas que se encuentran separadas por una o varias fronteras estatales y sometidas a regímenes administrativos diferentes, se han visto compelidas a dotar de cierta institucionalización a unos contactos que en un principio tuvieron un carácter meramente ocasional y espontáneo. En este contexto, en el que se acentúan por otra parte las tendencias a la descentralización regional en Europa, la cooperación transfronteriza va adquiriendo mayores cotas de consolidación, aunque ciertamente los obstáculos a que se enfrenta son todavía considerables.

Para intentar superarlos se fueron constituyendo de forma espontánea, en la mayoría de las ocasiones, organismos privados o públicos, siendo en este caso por iniciativa de los poderes locales correspondientes. Paralelamente se programaban encuentros destinados a perfilar un catálogo de los problemas en presen-

cia, así como a buscar los medios para resolverlos.³⁹

Una particular incidencia en este proceso han tenido las Conferencias europeas de regiones fronterizas, que desde 1972 hasta la actualidad se han venido desarrollando por iniciativa del Consejo de Europa:

La I Conferencia Europea de Regiones Fronterizas, organizada por la Asamblea Parlamentaria, tuvo lugar en Strasbourg en julio de 1972 con la participación de los cargos electos locales y los responsables técnicos de las principales regiones fronterizas europeas. La declaración final adoptada traza las líneas básicas para una cooperación transfronteriza: estudios comparativos sistemáticos, situación particular de las regiones fronterizas en relación con los planes nacionales de ordenación del territorio, creación de comisiones regionales transfronterizas, armonización de las legislaciones, concertación entre los Estados y las instituciones europeas (Consejo de Europa, CEE)...

La II Conferencia Europea de Regiones Fronterizas fue organizada conjuntamente por la Asamblea y la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, y se desarrolló en Innsbruck en septiembre de 1975. Tras analizar los progresos, siempre insuficientes, logrados en materia de cooperación transfronteriza, se trazaron tres líneas de intensificación relativas a: 1. la ordenación del territorio suprafonterizo, 2. la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y 3. los problemas del trabajador fronterizo.

La III Conferencia Europea de Regiones Fronterizas tuvo lugar en Borken (RFA) en septiembre de 1984. En ella se delimitaron los problemas clave de la cooperación transfronteriza:⁴⁰ ordenación del territorio, desarrollo económico y política regional, trabajadores fronterizos, política de transportes, medio ambiente, cooperación cultural transfronteriza y protección civil.

Conviene destacar que en el punto 5 de la Declaración Final, los participantes en la Conferencia solicitan del Consejo de Europa la adopción de un instrumento jurídico que suponga la creación de un organismo suprafonterizo «de derecho público internacional cuya ausencia actual constituye uno de los principales obstáculos a la cooperación transfronteriza», y recomiendan a los municipios y regiones de los Estados miembros del Consejo de Europa que hayan ratificado el Convenio-marco, a ejercer su derecho a dicha cooperación «en el marco de sus competencias en el seno del territorio nacional, promoviendo de esta forma la aplicación concreta del Convenio» (Punto 8). Es interesante señalar igualmente la petición contenida en el Punto 15 al Consejo de Europa y a la Comunidad Europea para que coordinen estrechamente sus esfuerzos para mejorar la cooperación transfronteriza.⁴¹

La IV Conferencia Europea de Regiones Fronterizas, organizada conjuntamente por la Asamblea Parlamentaria y la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, se celebró en Zaragoza durante los días 23 a 26 de marzo de 1987. La Conferencia reunió alrededor de doscientos representantes de las autoridades estatales, regionales y locales, a los que se unieron representantes de Yugoslavia y del Consejo Nórdico, interesados igualmente por los problemas de las regiones fronterizas.

La Declaración Final de la Conferencia invita al Consejo de Europa a crear un Centro europeo para la cooperación transfronteriza así como un Comité compuesto de representantes de las instituciones y asociaciones de cooperación transfronteriza, con participación de la Asamblea y de la CPLRE. La Declaración incluye en un anexo las conclusiones sobre los diferentes temas desarrollados en la Conferencia: reducción y supresión de los obstáculos de entrada y salida de

fronteras, protección de la naturaleza y del medio ambiente, política de transportes, cooperación cultural, política regional y ordenación del territorio y cooperación marítima.⁴²

La Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, en colaboración con otras instancias del Consejo de Europa⁴³ ha puesto frecuentemente de manifiesto la especificidad de los problemas de las regiones de montaña, tanto en lo que concierne a los problemas propiamente rurales y agrícolas (derivados del relieve o del clima) como los problemas particulares del medio ambiente y de las comunicaciones. Estas iniciativas se centraron en un primer momento en los Alpes. El arco alpino, atravesado por numerosas fronteras estatales, constituye un lugar privilegiado donde se desarrolla uno de los niveles más altos de cooperación transfronteriza en Europa. Baste mencionar la vitalidad de organismos como la Comunidad de trabajo de los países alpinos (Arge-Alp), formada por ocho regiones que pertenecen a cuatro Estados diferentes,⁴⁴ la Comunidad de trabajo de los Länder y Regiones de los Alpes Orientales (Apen-Adria), formada por catorce regiones de cinco Estados diferentes,⁴⁵ la Comunidad de trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), o el Comité de iniciativa para la cooperación entre las regiones del arco alpino que cubre la práctica totalidad del macizo.⁴⁶

En abril de 1976, los representantes de las regiones alpinas, reunidos en Grenoble por iniciativa de la CPLRE y la Asamblea Parlamentaria, solicitaron al Consejo de Europa la organización de un Encuentro europeo de autoridades regionales del arco alpino. Dicha propuesta se materializaría dos años más tarde en la convocatoria de la I Conferencia de las regiones del arco alpino celebrada en Lugano en septiembre de 1978. La Declaración Final adoptada por unanimidad, tras recordar la doble vocación del arco alpino (marco geográfico donde se desarrolla la vida de sus habitantes y patrimonio europeo), dirige una serie de recomendaciones a las instancias locales, regionales, estatales y europeas sobre los siguientes temas: conservación de una población de montaña activa y de una agricultura de montaña viable, desarrollo equilibrado y controlado del turismo, subordinación de los lazos transalpinos a los imperativos ecológicos (lo que conllevaría a la potenciación del ferrocarril frente a la carretera), y cese de la construcción de nuevas obras hidroeléctricas importantes.⁴⁷

Los responsables de las regiones alpinas, conscientes de que sus conclusiones y recomendaciones pueden aplicarse a otras zonas montañosas de Europa, invitaron a las autoridades regionales de otros macizos europeos, en particular los Pirineos, a tomar iniciativas similares.

En este sentido conviene destacar que en la I Conferencia Europea de Regiones de Montaña que tuvo lugar en la ciudad italiana de Trento en el mes de mayo de 1988, a instancias de la CPLRE, se trataron temas específicos que afectan a las regiones de montaña: situación y perspectivas de las zonas de montaña media y alta en Europa, políticas locales y regionales de protección y desarrollo de dichas zonas, así como la importancia de las políticas europeas (del Consejo de Europa y de la CEE) en relación con dichos temas. Los problemas específicos de los Pirineos, con su singularidad propia de región de montaña, fueron igualmente tratados en el seno de la Conferencia, en la que estuvo presente una representación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.⁴⁸

Aprovechando la experiencia de la Conferencia del Arco Alpino y de la Comunidad de Trabajo de los Alpes Orientales, se celebró en 1982 la Conferencia de las Regiones Pirenaicas⁴⁹ que reunió por primera vez a iniciativa de la Asam-

blea y de la CPLRE a los representantes de las regiones y comunidades pirenaicas de Aquitania, Aragón, Catalunya, Euzkadi, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrenées y Navarra, así como Andorra.

La Conferencia, que traduce de una forma clara la voluntad del Consejo de Europa de profundizar en la construcción europea, proclamó en su Declaración Final la urgencia de adoptar medidas a nivel local, regional, estatal y europeo para frenar los factores de subdesarrollo que se derivan de la condición específica de las regiones pirenaicas, en cuanto que montañosas, fronterizas y despobladas, apelando a la solidaridad entre el Norte y el Sur de Europa.

La Declaración Final de la Conferencia vuelve a poner de manifiesto la estrecha conexión existente entre la cooperación transfronteriza y la unión europea:

*«L'union européenne et les déclarations officielles à son sujet n'ont aucun sens si elles ne s'accompagnent d'une coopération franche et loyale aux frontières intérieures de l'Europe. L'engagement d'un Etat dans l'Union se mesure à l'ouverture de sa coopération, son étendue, son efficacité, sont étroitement fonction du degré d'engagement à tous les niveaux concernés et particulièrement au niveau des populations frontalières et de leurs activités».*⁵⁰

Por otra parte se pone de relieve la condición de los Pirineos como vínculo entre el Norte y el Sur de Europa, que ha favorecido la progresión constante de las relaciones económicas, y que podría incrementar sin duda una política dirigida al desarrollo de las regiones meridionales europeas. Se propugna igualmente la superación de las carencias estructurales, a través de una estrategia de desarrollo regional que se concrete en un aumento sustancial de las inversiones en materia de infraestructura y equipamientos, dirigida a proteger a largo plazo los intereses de las poblaciones pirenaicas y al reequilibrio y ordenación del desarrollo en dicha zona.

Todos estos objetivos, unidos a la preservación del patrimonio natural y cultural de los pueblos pirenaicos, deben constituir según la Declaración final de la Conferencia, las líneas de actuación prioritaria de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos que deberán encuadrarse en un programa de acción para dicha zona a los niveles local, regional, estatal y europeo, siguiendo el modelo de la Conferencia de las regiones del Arco Alpino de 1978 y destinado a sensibilizar a los estados francés y español, así como a las instituciones europeas de la imperiosa necesidad de potenciar el desarrollo de las regiones pirenaicas.

Puede considerarse no obstante que, al margen de delimitar dicho programa de acción, el verdadero logro de la Conferencia radicó en la creación de una pequeña infraestructura que permite potenciar la cooperación transfronteriza en el marco pirenaico. En este sentido, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos propugna la permeabilización de los Pirineos que, aunque barrera natural, constituye al mismo tiempo un nexo de unión entre poblaciones físicamente muy próximas, en ocasiones con una historia y cultura común, lo que redundará sin duda en facilitar el proceso de construcción europea.

3. LA COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS COMO ÓRGANO DE ANIMACIÓN DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos fue constituida⁵¹ en Burdeos en 1983 por los ocho firmantes de la Declaración final de la Conferencia, con el objeto de intercambiar informaciones, discutir cuestiones técnicas y buscar soluciones coordinadas en los temas de transportes y comunicaciones, energía, agricultura, economía hidráulica, turismo, medio ambiente, urbanismo y patrimonio cultural, según se establece en el artículo 2 de su Carta constitutiva.

La Comunidad de Trabajo debe conceptuarse según la expresión del profesor Remiro Brotons como un órgano de animación de la cooperación transfronteriza, debiendo enmarcarse su nacimiento en la «espectacular floración de organismos de animación que con distintos nombres [comunidades de intereses o de trabajo, asociaciones...] y con estatuto, composición, funcionamiento, objetivos, eficacia y dinamismo muy variables, han surgido para estimular la cooperación transfronteriza y han sido y son, en cierto modo, el reflejo de la escasez o falta de competencias propias de los entes cuyos representantes los forman —generalmente colaborando con los de los grupos sectoriales— para resolver por sí mismos los problemas que les preocupan».⁵²

En este sentido la Comunidad de Trabajo⁵³ se encamina a fomentar y desarrollar la cooperación, por otra parte ya existente, entre uno y otro lado de los Pirineos, potenciando y canalizando las vías de actuación, sin imponer verdaderas obligaciones jurídicas a los miembros, y en el más escrupuloso respeto a los poderes centrales.

La Comunidad, de la que son miembros las regiones francesas de Aquitania, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées; las comunidades autónomas españolas de Aragón, Catalunya, Euzkadi y Navarra, así como Andorra, según se estipula en el Art. 1 de su Acuerdo constitutivo, presenta por otra parte la siguiente estructura orgánica:

- El Consejo de la Comunidad, que según el artículo 5 del Acuerdo, se compone de siete representantes por cada miembro, entre los que se recomienda la presencia del presidente de cada una de las colectividades fronterizas subregionales (departamentos, provincias u otras).

- La Presidencia, que asume por turno y en orden alfabético, cada miembro en la persona de su presidente, según establece el artículo 4.⁵⁴

- El Secretariado, que asume sus funciones bajo la responsabilidad del presidente (Art. 7), y que es designado por acuerdo del Consejo de la Comunidad con ocasión de cada cambio de Presidencia.

- Los Organismos técnicos (Art. 7, párr. 2), que podrán crearse para facilitar los trabajos de la Comunidad, y las Comisiones permanentes consultivas, que pueden constituirse entre representantes de colectividades territoriales subregionales (Art. 3).

De conformidad con el artículo 8 del Acuerdo, los documentos de trabajo se prepararán en lengua francesa y castellana, pero las demás lenguas habladas en los Pirineos podrán utilizarse como lenguas de trabajo.⁵⁵

Durante 1988, y bajo la presidencia de la comunidad autónoma de Catalunya, se ha dinamizado considerablemente el papel de la Comunidad de Trabajo

a través de las dos sesiones plenarias llevadas a cabo últimamente: la V celebrada en las localidades de Sort y Rialp en febrero de 1988, y la VI celebrada en la Seu d'Urgell en noviembre del mismo año.⁵⁶

Las diversas ponencias, así como los acuerdos adoptados giraron en torno a los siguientes temas: comunicaciones, cultura, turismo, cartografía, medio ambiente y economía de montaña. Entre ellas destaca por su importancia la dedicada a las comunicaciones que en la V sesión plenaria incluyó un esquema viario y ferroviario del Pirineo, así como un programa de acciones concretas.⁵⁷ El objetivo global a corto y largo plazo es permeabilizar los Pirineos mediante una red apropiada de comunicaciones por carretera y ferrocarril que conlleve una vertebración conjunta del territorio pirenaico, mejorando al mismo tiempo la conexión de la península ibérica con el resto de Europa. Tanto el esquema viario como el ferroviario hacen referencia solamente a las líneas básicas para la mejora de la accesibilidad al Pirineo y a través del mismo, dejando para fases posteriores la definición de vías locales o específicas y sin establecer plazos, prioridades o distinción entre las diferentes competencias sobre las vías, ya que se pretende expresar de forma consensuada las aspiraciones de las regiones y comunidades pirenaicas.

El programa de acciones concretas propone el acondicionamiento continuo y progresivo de las vías que se encuentran en peores condiciones, así como la realización de nuevos trazados y tramos que posibiliten el acceso a las diferentes zonas, y el restablecimiento de líneas ferroviarias en desuso y de nuevos servicios. Destaca igualmente la propuesta adoptada durante el desarrollo de la VI sesión plenaria en el sentido de sugerir a los gobiernos francés y español que la entrada del Tren de Alta Velocidad en España se realice al mismo tiempo por la zona atlántica, vía Irún, y por la mediterránea, vía La Jonquera, sugiriendo igualmente que las redes viarias de Canfranc y Puigcerdà se adapten al ancho de vía europeo, así como la apertura de una conexión ferroviaria que atraviese transversalmente los Pirineos. Para el logro de tales objetivos se propone una financiación coordinada de los Estados, Comunidades autónomas, Regiones, Departamentos, Provincias y demás entidades locales y Administraciones institucionales, así como gestionar la declaración de «interés comunitario» para la obtención de ayuda financiera de la Comunidad Económica Europea.⁵⁸

Las conclusiones de las diversas ponencias y los acuerdos adoptados hacen referencia a la creación de Comisiones específicas en las diversas áreas de Cultura, Turismo, Cartografía, Medio Ambiente y Economía de Montaña con lo que se amplía considerablemente su número,⁵⁹ así como a otras iniciativas como la creación de espacios culturales pirenaicos, protección del patrimonio histórico, artístico, etnográfico y natural, realización de un inventario de recursos turísticos y un plan de aprovechamiento y marketing para lanzar la imagen de marca «Pirineos»,⁶⁰ potenciación del uso de las nuevas tecnologías cartográficas para la representación del conjunto pirenaico, mantenimiento y fomento de las iniciativas de cooperación transfronteriza en materia de medio ambiente, en particular para el aprovechamiento equilibrado de los recursos pirenaicos, política forestal y agropecuaria, reforzando la concertación entre las distintas instituciones y administraciones, así como la elaboración de una planificación socioeconómica integral y participativa, coordinando y potenciando el papel de las instituciones presentes en el territorio para conseguir ayudas financieras para la puesta en marcha de los proyectos pirenaicos.⁶¹

4. CONSIDERACIONES FINALES

El fenómeno de la cooperación transfronteriza en Europa ha experimentado en los últimos años un espectacular progreso en todos los aspectos, garantizando y potenciando al mismo tiempo el papel de las entidades territoriales fronterizas en su desarrollo. El Convenio-marco, y la formación y eficaz funcionamiento de ciertos organismos y asociaciones de carácter público o privado, constituyen instrumentos muy válidos para una progresiva institucionalización de la cooperación transfronteriza.

— La cooperación transfronteriza, en el contexto más amplio de las relaciones internacionales de vecindad, juega un papel benefactor en el proceso de construcción y unificación europea a través de la progresiva permeabilización y desactivación de las fronteras y de la consecución de objetivos de desarrollo integral y regional de las colectividades fronterizas, repercutiendo favorablemente en la ordenación del territorio europeo, así como en la homogeneización y superación de desequilibrios entre las diferentes regiones europeas.

— Un papel particularmente activo e intenso debe jugar la cooperación transfronteriza en el marco pirenaico, en cuanto que zona de economía precaria y despoblada, que posibilite avanzar en la superación de las carencias de infraestructura y de servicios de que adolece, especialmente en materia de comunicaciones. La consecución de tales objetivos sobrepasan los intereses de los habitantes de la zona, para enmarcarse en un ámbito estatal y comunitario al afectar directamente a la efectiva comunicación de la península Ibérica con el resto de Europa.

— En este contexto, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, como órgano de animación de la cooperación transfronteriza en la zona, se perfila como un foro de opinión y de encuentro para fijar acuerdos que permitan soluciones globales destinadas a la mejora de las condiciones de vida de la montaña. En esta línea de actuación, la Comunidad de Trabajo ha de potenciar sus lazos internos para presionar a los Gobiernos de sus respectivos Estados y a la Comunidad Económica Europea a fin de conseguir las ayudas financieras que requieren los planes de desarrollo, los cuales, teniendo la aquiescencia general de todos los afectados, asegurarán el futuro de las comunidades pirenaicas.

NOTAS

1. Vid. en este sentido Remiro Brotons, A., El territorio, la frontera y las comunidades fronterizas: Reflexiones sobre la cooperación transfronteriza, en *I Semana de cuestiones internacionales*, Zaragoza, 1983, p. 104.
2. Como ha señalado Pop, la buena vecindad debe constituir el objetivo principal de la política exterior de los Estados, al margen de que se dé entre ellos una contigüidad geográfica. Pop, I., *Voisinage et bon voisinage en droit international*. Paris, 1980, pp. 205 y ss.
3. Para el profesor Celestino del Arenal los elementos que determinan la noción de vecindad son tres: los actores o sujetos, la contigüidad física entre los mismos y su relación o comunicación, aunque en su opinión se impone la necesidad de superar la noción clásica de vecindad y de «proceder con urgencia a la elaboración de una nueva noción acorde con la realidad internacional actual». Celestino del Arenal, En torno a la noción de vecindad en las relaciones internacionales, en *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales, San Sebastián, 3-5 de junio de 1985, pp. 21 y 25.
4. Andrassy, J., Les relations internationales de voisinage, *R.C.A.D.I.* 1951-II, t. 79, p. 130.
5. Pop, I., *Op. cit.*, p. 118.
6. Remiro Brotons, A., *Op. cit.*, p. 110.
7. *Ibid.*, p. 111.
8. Série de Traités européens, N 106: *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*. Conseil de l'Europe, Strasbourg, Section des Publications, Edition Janvier, 1983, p. 2.
9. Vid. en este sentido A. Ch. Kiss: La frontière-coopération, en *La frontière*, Société Française pour le Droit International, Colloque de Poitiers, 17-19 mai 1979, E. Pedone, Paris 1980, pp. 181 y ss.
10. La Declaración final de Borken (RFA), aprobada el 6 de septiembre de 1984 por la Tercera Conferencia de las Regiones Fronterizas Europeas reconoce en su punto 50 la especificidad de los problemas fronterizos. En un sentido similar se pronuncia la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de abril de 1984 sobre el reforzamiento de la cooperación transfronteriza. JOCE, núm. C 127, de 14 de mayo de 1984.
11. Francia y España crearon, mediante canje de notas de 30 de mayo y 19 de julio de 1875, la Comisión Internacional de los Pirineos en tanto que comisión fronteriza intergubernamental de carácter permanente y competencia general sobre la frontera pirenaica. La Comisión, que se reúne cada dos años alternativamente en cada uno de los dos países y bajo una presidencia compartida, tiene en la actualidad como objetivos esenciales el de desarrollar los intereses comunes en la región fronteriza, así como el de la resolución de problemas derivados de la frontera pirenaica. Sobre la Comisión Internacional de los Pirineos vid: Sermet, J., Le centenaire de la Commission Internationale des Pyrénées, *Revue d'Histoire Diplomatique*, 1976, janvier-juin, en especial pp. 63 y ss.; y Fernández de Casadevante Romani, C., Las Comisiones fronterizas en las relaciones de vecindad hispano-francesas; en *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas... *cit.*, en especial pp. 192-196; y Remacha Tejada, J.R., La frontera pirenaica, en *Anuario de Derecho Internacional*, 1975-II, pp. 259 y ss.
12. Sobre la cooperación entre los organismos infraestatales de distintos Estados vid.: Burdeau, G., Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents, en *Mélanges Reuter*, Pedone, Paris 1981, pp. 103-126. La doctrina anglosajona emplea el término «low level relations» para referirse a los acuerdos de naturaleza administrativa celebrados entre comunidades fronterizas infraestatales.
13. Como Universidades, Cámaras de Comercio y asociaciones de carácter cultural o de otro tipo.
14. Pueyo Losa, J. Aspectos actuales de la cooperación transfronteriza y análisis de las relaciones hispano-portuguesas, en *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas... *cit.* p. 255.
15. Conviene destacar sin embargo que los contratos, estatutos y acuerdos celebrados entre colectividades locales fronterizas están regulados por el derecho interno de los Estados en cuestión.
16. Dupuy, P.M. La coopération régionale transfrontalière et le droit international, *AFDI*, 1977, p. 853.
17. Vid. en este sentido Albiol Biosca, G., Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980. *Revista de Instituciones Europeas*, 1983, N 2, en especial pp. 458 y ss., y Van der Auwera, G., Les régions frontalières et l'intégration européenne. *Revue du Marché Commun*, Paris, N 182, febrero 1975, p. 67.
18. Troisième Plan à Moyen Terme 1987-1991. L'Europe des démocraties: Humanisme, diversité, universalité. Strasbourg, décembre 1986, pp. 70 y 71.
19. Es de destacar que en los valles pirenaicos, y ya desde antes de la delimitación de la frontera entre Francia y España por los tratados de 1856, 1862 y 1866, existían relaciones de cooperación en materia de pastos, pesca y uso de aguas. Por otra parte, en la década de los cincuenta del siglo actual y por iniciativa pública en unas ocasiones y privada en otras, se inició una creciente cooperación en-

tre las regiones fronterizas de Francia, República Federal de Alemania y Suiza.

20. En este sentido, conviene resaltar que la Comunidad Económica Europea adoptó en 1985 el programa CORINE (JOCE N° L-176, 16 de julio de 1985), que constituye un ejemplo de cooperación transfronteriza de aplicación de la política comunitaria medioambiental. Por otra parte, el Parlamento europeo se ha manifestado favorable, en aras de lograr una mayor potenciación de la cooperación transfronteriza, a estimular los contactos oficiosos a uno y otro lado de la frontera, además de profundizar en la vía de la institucionalización. JOCE, N° C 127, de 14 de mayo de 1984.

21. Rapport Ahrens, doc. 4402, p. 1.

22. Rapport Sibille, doc. 2109 de 26 de septiembre de 1966, presentado bajo la forma de recomendación al Comité de Ministros.

23. Decaux, E., La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales. RGDIP, 1984/3, p. 582.

24. Reunidos por iniciativa del gobierno francés. Por otra parte, conviene señalar que el Comité de Ministros había encargado mientras tanto al Comité de cooperación para las cuestiones municipales y regionales, un estudio sobre el tema de la «Cooperación entre poderes locales en las regiones fronterizas», que fue remitido en 1973 y que desembocó en la adopción de la Resolución 8 (1974) destinada a fomentar dicha cooperación.

25. Mediante sus Recomendaciones 784 de 1976, y 802 de 1977. A través de esta última, la Asamblea solicitó al Comité de Ministros que abriera a la firma de los Estados miembros el proyecto de Convención con ocasión de la III Conferencia de Ministros responsables de las colectividades locales.

26. Mediante su Resolución 90 de 1977.

27. Bélgica (24 de septiembre de 1980), Suiza (16 de abril de 1981), Dinamarca (2 de agosto de 1981), Francia (10 de noviembre de 1982), Liechtenstein (20 de octubre de 1983).

28. Noruega (12 de agosto de 1980), Suecia (23 de abril de 1981), Dinamarca (2 de agosto de 1981) y República Federal de Alemania (21 de septiembre de 1981). España, que firmó el Convenio con fecha de 1 de octubre de 1986 todavía no lo ha ratificado.

29. Sobre el mismo vid. Albiol Biosca, G., Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo de 1980, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp. 225-227.

30. No obstante, cabe destacar que el alcance de éstos fue reduciéndose a lo largo de los quince años de gestación como consecuencia de la persistencia de tales recelos.

31. Decaux, E., La Convention-cadre européenne..., *cit.* p. 594.

32. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, a través de su Recomendación 1013 de 1985 (adoptada el 14 de julio por la Comisión permanente actuando en nombre de la Asamblea) propuso al Comité de Ministros que hiciera un llamamiento a los gobiernos de los Estados Miembros para que procuraran que su situación constitucional interna no obstaculizara el desarrollo de una cooperación transfronteriza sistemática y efectiva.

33. Como hace el Informe explicativo del Convenio: «Rapport explicatif de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.» Conseil de l'Europe, 1981, p. 11.

34. En este sentido es interesante resaltar la afirmación que hace Decaux al respecto: «Sea cual sea el alcance de este nominalismo [...] las relaciones transfronterizas son relaciones de carácter internacional. Se las puede prohibir o favorecer pero no se puede cambiar el sentido de las palabras». Decaux, E., *Op. cit.* p. 596. Para De Visscher dicho carácter se deriva del principio de unidad de la acción exterior del Estado. De Visscher, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, París, 1970, p. 412.

35. Derivado en cualquier caso del principio constitucional de la competencia exclusiva del Estado en las relaciones internacionales. (Art. 149.1.3 de la Constitución española de 1978).

36. Remiro Brotons, A., *El territorio, la frontera...* *Op. cit.*, p. 160.

37. Vid. en este sentido Fonseca Morillo, F.J., Relaciones de vecindad y cooperación transfronteriza desde el ángulo del derecho internacional público, en *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas... *cit.* pp. 213-215.

38. Como lo hacen Pérez González, M. y Pueyo Losa, J., Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, *cit.* p. 32. Sobre el mismo tema vid. igualmente Remiro Brotons, A., La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas, en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza 1979, pp. 355 y ss.

39. Señalamos a título de ejemplo la Conferencia de las regiones de la Europa del Noroeste, la de los países alpinos, los encuentros periódicos entre los representantes de Francia, República Federal de Alemania y Suiza, entre otros.

40. Puntos 17 a 48 de la Declaración Final. Vid. texto de la Declaración Final de la III Conferencia Europea de Regiones Fronterizas (Borken-RFA, 4-6 de septiembre de 1984) en Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, Doc. CPL/P (18) 51, Strasbourg 1984.

41. En este sentido conviene destacar la referencia al artículo 230 del Tratado de la CEE conteni-

da en la Declaración Final.

42. *Vid.* Conseil de l'Europe. Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe. Vingt-Deuxième Session, Strasbourg, 20-22 Octobre 1987, pp. 11 y 12.

43. Especialmente la Conferencia europea de ministros responsables de la administración del territorio (CEMAT).

44. Austria (Salzburgo, Tirol, Vorarlberg), Italia (Bolzano-Tirol del Sur, Lombardía, Trentino), República Federal de Alemania (Baviera) y Suiza (Grisons). Su estructura organizativa interna consta de la Conferencia de los jefes de gobiernos regionales, las Comisiones, el Grupo de Trabajo de altos funcionarios y el Secretariado.

45. Fundada el 20 de noviembre de 1978 en Venecia, está compuesta por catorce miembros pertenecientes a cinco Estados con sistemas sociales y políticos diferentes: Italia, Yugoslavia, Austria, República Federal de Alemania y Hungría. El conjunto de la Comunidad abarca un territorio de 270.000 kilómetros cuadrados en el que viven unos 37 millones de habitantes.

46. Con el fin de coordinar las actividades de las tres Comunidades de trabajo alpinas ha sido creada la Comunidad de trabajo de las regiones alpinas. Sobre las Comunidades de trabajo que operan en los Alpes *vid.* Pierret, J., *Vivre l'Europe autrement. Les régions entrent en scène*, París 1984, pp. 167 y ss.

47. La adhesión de los diferentes responsables regionales del arco alpino a tales principios y su voluntad de continuar cooperando por encima de las fronteras, les condujo a solicitar a la CPLRE y a la Asamblea Parlamentaria, la creación de un Consejo de las Regiones Alpinas.

48. El contenido de la ponencia dedicada a los Pirineos versó sobre los siguientes temas: criterios definidores de las zonas de montaña en las diferentes regiones pirenaicas, principales problemas demográficos, socio-económicos y medio-ambientales que les afectan, políticas regionales y estatales con respecto a la montaña y búsqueda de soluciones compatibles entre los objetivos de desarrollo económico y protección de medio ambiente en el ámbito pirenaico.

49. Celebrada en Jaca y Olorón-Ste. Marie del 8 al 10 de junio de 1982.

50. Déclaration finale de la Conférence des Régions Pyrénéennes. Jaca-Oloron, 8-10 Juin 1982. Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire. Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, p. 2.

51. Aunque el Acuerdo constitutivo de la Comunidad se adoptó en Burdeos, acordándose que su sede permanente estaría en la ciudad de Jaca, la firma se aplazó para la reunión siguiente que se celebraría en Pau durante los días 4 y 5 de noviembre de 1983.

52. Remiro Brotons, A., El territorio, la frontera y las Comunidades fronterizas... *cit.*, p. 166.

53. Sobre su composición, estructura y funcionamiento *vid.* Bernad Álvarez de Eulate, M., La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza, *REDI*, 1984/2, en especial pp. 487-490.

54. Actualmente ostenta la presidencia la comunidad autónoma de Catalunya en la persona del president de la Generalitat.

55. El propio texto del Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos fue adoptado en catalán, vasco, gascón y fabla, además de castellano y francés.

56. Las sesiones, presididas por el president de la Generalitat M.H. Sr. Jordi Pujol, actual presidente de la Comunidad de Trabajo, contaron con una nutrida representación de las siete regiones que la integran, además de Andorra, así como de diversos ayuntamientos y otras instituciones públicas o privadas: Diputaciones, Parlament de Catalunya, departaments, consells comarcals, entidades culturales, cámaras de comercio, etc.

57. En este sentido, y por lo que se refiere a la red viaria, se propuso durante el desarrollo de la V sesión plenaria en febrero de 1988, el acondicionamiento continuo y progresivo de las dos vías de la red Esmeralda en peores condiciones: E07 y E09 comenzando por los estrangulamientos básicos (falta de ciertos túneles, travesías urbanas...) y continuando por el resto de los itinerarios: Pau-Túnel de Somport-Autovía de Huesca-Zaragoza (E07), y Barcelona-Túnel de Puymorens-Toulouse (E09); así como nuevos trazados con características de autovía (tramo Izurzun-San Sebastián); y acceso norte a Andorra por el túnel de Envalira. En relación con la red ferroviaria se propone el restablecimiento inmediato del tramo Olorón-Canfranc de la línea ferroviaria Pau-Zaragoza, el establecimiento de nuevos servicios así como de una línea de ancho internacional para alta velocidad entre Perpignan-Barcelona-Zaragoza-Pamplona-Irún y su conexión con Bilbao y la prolongación de los servicios de alta velocidad previstos en Francia (París-Bordeaux-Toulouse y París-Montpellier) para extenderlos a la vía pirenaica de alta velocidad como parte del programa de extensión al resto de la península. *Vid.* en este sentido: V sesión plenaria, Comunidad de Trabajo de los Pirineos Sort-Rialp (Pallars-Sobirà) 18-19 de febrero de 1988, Generalitat de Catalunya (D.G. Afers Interdepartamentals) Ponencia de comunicaciones pp. 18 y 19.

58. En este sentido conviene destacar que la CEE ha aprobado últimamente conceder una ayuda al gobierno francés de 3.430 millones de pesetas para la construcción del túnel de Puymorens, cifra

que representa un 30 por ciento del coste de la obra, calculado en unos 9800 millones de pesetas. La realización del túnel, impulsada desde hace tiempo por la Comunidad de Trabajo como la mejor solución para el eje París-Toulouse-Barcelona, fue puesta inicialmente en entredicho por el Gobierno francés debido fundamentalmente a las objeciones de la región de Languedoc-Roussillon, que consideraba la obra perjudicial para sus intereses económicos. El hecho de que haya sido el Gobierno francés el que haya solicitado la ayuda de la CE supone un desbloqueo de la situación por lo que la construcción del túnel y del eje Barcelona-Toulouse podría estar terminado para 1992. Conviene destacar igualmente que con fecha 20 de diciembre de 1988, se firmó en París un acuerdo entre los Ministros de Obras Públicas francés y español que incluye, además de la construcción del túnel de Puymorens y de las obras de acondicionamiento y acceso al mismo, la apertura de dos nuevos pasos fronterizos situados en Somport (Huesca) y Viella (Lérida). Los tres nuevos pasos fronterizos serán construidos como alternativa a las actuales comunicaciones costeras, teniendo diversos plazos de finalización hasta 1992 y contando para ello con ayudas de la CE y en algunos casos con la aportación de las comunidades autónomas afectadas.

59. Hasta la V sesión plenaria tan sólo funcionaba la Comisión Sectorial de Coordinación de las Comunidades Pirenaicas, constituida en 1984. Conviene destacar igualmente que en la VI sesión plenaria celebrada en noviembre de 1988, se aprobó la creación de una Oficina Interpirenaica de la Juventud que se encargará de la promoción de los intercambios y encuentros entre los jóvenes de las distintas regiones para un mayor conocimiento mutuo y una sensibilización mayor sobre el hecho y la conciencia pirenaicos.

60. Durante el desarrollo de la VI sesión plenaria se acordó igualmente promocionar el turismo de esquí en invierno y de montaña en verano, sin límites fronterizos, de manera similar al modelo de colaboración turística que impera en los Alpes.

61. Sobre las posibles formas de participación de las instancias comunitarias en la financiación de tales proyectos, *vid.* Linazasoro, J.L., *La coopération transfrontalière dans les Communautés Européennes: Bilan et perspectives*, *Revue du Marché commun*, N° 315, Mars 1988, en especial pp. 149-151.