

INVESTIGACIÓN EN
COOPERACIÓN
TERRITORIAL **EUROPEA**



I CONGRESO EUROPEO
DE **COOPERACIÓN**
TERRITORIAL EUROPEA
Y DE **VECINDAD**



LIBRO DE ACTAS

MIGUEL J. AGUDO ZAMORA Y
EVA M. VÁZQUEZ GÓMEZ (COORDS.)



**I CONGRESO EUROPEO
DE COOPERACIÓN
TERRITORIAL EUROPEA
Y DE VECINDAD**

INVESTIGACIÓN EN
COOPERACIÓN
TERRITORIAL **EUROPEA**

I CONGRESO EUROPEO DE **COOPERACIÓN** TERRITORIAL EUROPEA Y DE **VECINDAD**

LIBRO DE ACTAS



MIGUEL J. AGUDO ZAMORA Y
EVA M. VÁZQUEZ GÓMEZ (COORDS.)



Publicación incluida en el Plan de Información e Investigación en materia de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, enmarcado en el Proyecto 'Observatorio de Cooperación Territorial de Andalucía (OCTA)', liderado por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia e Igualdad y cofinanciado por el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013.

Edita: Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía

Colabora: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía.

© De los textos: sus autores, 2012

© De la edición: Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía
Av. De Roma s/n. (Palacio de San Telmo)
41004 Sevilla

Septiembre de 2012

ISBN: 978-84-939926-6-8

DL: SE 3897-2012

ÍNDICE

PRÓLOGO	09
INTRODUCCIÓN	11
PONENCIAS	15
EL ESTADO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EN LA UNIÓN EUROPEA	17
LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA EN ANDALUCÍA	39
LA REVISIÓN DEL REGLAMENTO AECT	47
LA AGRUPACIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN TERRITORIAL	59
LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA A LA LUZ DE LOS CAMBIOS EN EL NORTE DE ÁFRICA	69
LA PROBLEMÁTICA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON GIBRALTAR Y MARRUECOS	75
LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA DE VECINDAD EN EL MEDITERRÁNEO: EL CASO ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS	89
LA COOPERACIÓN REGIONAL EN EL MEDITERRÁNEO NORTE	109
COMUNICACIONES - MESA 1	131
LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA EN ANDALUCÍA: ANÁLISIS DE REGIONES Y SOCIOS COOPERANTES	133
LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-MARROQUÍ	163
LA COOPERACIÓN TERRITORIAL ENTRE ANDALUCÍA Y EL NORTE DE MARRUECOS	167
LA RESERVA DE LA BIOSFERA INTERCONTINENTAL DEL MEDITERRÁNEO ENTRE ANDALUCÍA Y MARRUECOS COMO INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA	185

TÉCNICAS JURÍDICAS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA LEGISLACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANDALUZAS	191
LA APUESTA DE LA AGENCIA DE INNOVACIÓN Y DESARROLLO DE ANDALUCÍA IDEA POR LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL EN EL MARCO MEDITERRÁNEO 1998-2012	207
LA INICIATIVA RETSE: UNA DÉCADA DEDICADA A LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ANDALUCÍA-NORTE DE MARRUECOS	217
INTERPL@T: PLATAFORMA TRANSFRONTERIZA PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y LA SOSTENIBILIDAD MEDIOAMBIENTAL	229
EL PAISAJE: HILO CONDUCTOR DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL TRANSNACIONAL DE ANDALUCÍA CON OTRAS REGIONES EUROPEAS	245
PROYECTO PIDETRANS: EJEMPLOS PRÁCTICOS DE RESULTADOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE ANDALUCÍA Y PORTUGAL	265
EL ESTRECHO, UNA LÍNEA DE COOPERACIÓN EMPRESARIAL	273
COMUNICACIONES - MESA 2.....	285
LAS ESTRATEGIAS DE ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE: POLÍTICAS REGIONALES DE INNOVACIÓN COMO VÍAS PARA LA ESPECIALIZACIÓN Y EL CRECIMIENTO	287
EUORREGIÓN ALENTEJO-ALGARVE-ANDALUCÍA: VIABILIDAD Y EXPECTATIVAS DE FUTURO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DISCURSO	301
EL MODELO REGIONAL DE MARRUECOS	319
LA IMPLANTACIÓN DE LA GOBERNANZA LOCAL EN MARRUECOS: CONDICIÓN PREVIA PARA LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA.....	327
ANÁLISIS DEL CONTROL FINANCIERO DEL FEDER EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA	345
LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO EN EL MAR MEDITERRÁNEO	363
LA GOBERNANZA LOCAL EN SALUD Y LA COOPERACIÓN TERRITORIAL	373
LOS OBSERVATORIOS DE PATRIMONIO EUROPEOS	387
COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-BRITÁNICA EN LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS EN LA BAHÍA DE ALGECIRAS.....	401
COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO DE LA FISCALIDAD.....	407

Soberanía y fronteras en el área del Estrecho

LA PROBLEMÁTICA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON GIBRALTAR Y MARRUECOS

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ¹

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Titular de la Cátedra Jean Monnet de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Universidad de Cádiz

En la presente Ponencia expondremos algunas reflexiones sobre las problemáticas de cooperación transfronteriza que plantean los casos de Gibraltar y del Norte de Marruecos.

El área del Estrecho de Gibraltar constituye un lugar de importancia estratégica, política y cultural de primer orden desde cualquier punto de vista; esta área es además esencial para España, por muy diversas razones.

En particular, para la política exterior española, la zona del Estrecho concentra una serie de supuestos de controversias y reclamaciones territoriales, y de fronteras contestadas. Se trata de los casos de Gibraltar, Ceuta y Melilla, donde se encuentran involucrados tres

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación «Cooperación, Soberanía y Fronteras en el Área del Estrecho», DER2009-11693 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+I 2008-2011, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación y fondos FEDER de la CE/UE.

Estados (España, Reino Unido y Marruecos), y Gibraltar, territorio de ultramar británico en proceso de descolonización.

1. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE ESPAÑA Y DE ANDALUCÍA: LA NORMALIDAD CON FRANCIA Y PORTUGAL

Las relaciones de vecindad y la cooperación transfronteriza se constituyen en unas materias de creciente actividad de los Estados y de las entidades subestatales que se encuentran limítrofes. Incluso existe un fuerte desarrollo de otra vertiente de cooperación entre entidades subestatales, la de la cooperación interterritorial entre entidades no limítrofes.

Para España esta necesidad de institucionalizar y fomentar la cooperación con las entidades de los Estados que tienen frontera con nuestro país se ha vehiculado de forma dispar. Desde luego, tenemos la cooperación de Comunidades Autónomas y entidades locales que se realiza espontáneamente, y también la coordinada a través de asociaciones y organismos internacionales de muy diversa índole². Pero en general puede decirse que esta actividad transfronteriza ha sido legal e institucionalmente encauzada a través de un formato común, proveniente del Consejo de Europa: el Convenio marco europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades territoriales, de 1980³. Este marco ha llevado a acuerdos específicos con Francia y con Portugal establecidos a través de Tratados internacionales bilaterales con Francia⁴ y con Portugal⁵, que son los que han permitido la efectiva realización de convenios entre autoridades subestatales a uno y otro lado de las fronteras francesa y portuguesa⁶, conforme a la normativa española de desarrollo⁷.

2 La práctica de celebración de este tipo de acuerdos de colaboración, memorandos, protocolos declaraciones conjuntas, comunicados de colaboración, acuerdos de cooperación, etc., incluida la práctica de Andalucía de firma o conclusión de instrumentos con Estados y organizaciones internacionales, puede verse en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas-Balance de una Práctica consolidada*, Ed. Dilex, Madrid, 2001.

3 Convenio número 106 del Consejo de Europa, hecho en Madrid el 21-05-1980, *BOE* n. 248, de 16-10-1990.

4 Tratado de Bayona de 10-03-1995 (*BOE* n.º 59 de 10-03-1997).

5 Tratado de Valencia de 03-10-2002 (*BOE* n.º 219 de 12-09-2003).

6 GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: cooperación transfronteriza y el nuevo foro tripartito de diálogo», *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 9, 2005, particularmente pp. 3-12.

7 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, *BOE* número 207 de 29-08-1997.

En el caso de Andalucía, la práctica ha desarrollado una amplísima actividad de cooperación con las entidades vecinas. Esta práctica se ha confirmado y reforzado con el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, que ha previsto bases jurídicas expresas y variadas para llevar a cabo esta práctica de cooperación.

En efecto, independientemente de la amplia participación en la UE, y del reconocimiento de una cierta involucración en el *treaty making power* competencia del Estado, existe una novedosa previsión de celebración de *acuerdos de colaboración* para la promoción de intereses, que constituye el reconocimiento de un cierto *ius contrahendi autonómico* propio —diferente del *ius ad tractatum* del Estado—, del que existe ya una práctica relevante de acuerdos celebrados por Andalucía con Estados y organizaciones internacionales⁸.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de 2007 ha previsto acuerdos transfronterizos con entidades subestatales, aunque se han localizado sistemáticamente de forma inaplicable en el capítulo de Cooperación al Desarrollo⁹. En efecto, los convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas son acuerdos con entidades subestatales —límitrofes o no con Andalucía— que responden a una práctica muy extensa que no va enfocada solo al desarrollo.

Aparte de esto, el Estatuto andaluz contiene una previsión en el art. 244¹⁰ de participación en foros y encuentros de colaboración con los «países fronterizos» con Andalucía que lleve a cabo el «Estado español». Aunque los supuestos de «países fronterizos» o lindantes con Andalucía son limitados (Portugal, Marruecos, y el Reino Unido por la problemática «frontera» con Gibraltar), parece esta disposición principalmente referirse al caso de Gibraltar. Este elemento de controversia soberana explica probablemente que Andalucía participe —pero no tome la iniciativa—, en estos foros y encuentros España-país fronterizo. El caso en el que —a la luz de los antecedentes estatutarios¹¹ y de la lógica— parece que se está

8 Puede verse en FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La Acción Exterior... op. cit.*, cap. V, pp. 125 y ss.

9 Artículo 246. «Cooperación interregional y transfronteriza. La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación».

10 Artículo 244. «Participación en foros y encuentros. La Comunidad Autónoma participará en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía».

11 Pueden verse los acuerdos, observaciones y propuestas sobre relaciones de carácter internacional en el texto original del primer informe de la Ponencia remitido a la Comisión de Desarrollo estatutario, de 21 de junio de 2005, en RUIZ ROBLEDO, A. (coord.), *La elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía en sus documentos*, tomo I, Parlamento de Andalucía, 2007, doc. 45, pp. 565 y ss, en pp. 621-623.

pensando es en el Foro de Diálogo sobre Gibraltar, o Foro Tripartito, establecido en 2004 y en donde la Junta participa desde 2007 en uno de sus órganos. No hay que olvidar que el Estatuto alberga una previsión de ampliación del territorio autonómico a Gibraltar¹².

En cualquier caso, Andalucía tiene una especificidad en la acción exterior que no se ha querido explicitar en el Estatuto: Marruecos, Gibraltar, Portugal, que son objetivos de cooperación y problemáticas transfronterizas, ocultas y presentes al mismo tiempo. La Comunidad Autónoma tiene una especificidad propia de su localización geográfica y la tradición cultural e identitaria, singularidad geográfica y fronteriza que aunque silenciada estatutariamente, ha venido determinando buena parte de la natural acción exterior andaluza¹³; cabe destacar en este orden de ideas la muy extensa cooperación existente con las regiones vecinas de Portugal y Marruecos.

2. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA NO NORMALIZADA: GIBRALTAR Y MARRUECOS

El área del Estrecho plantea unos supuestos problemáticos de cooperación territorial, ya que las cuestiones de soberanía y fronteras dificultan enormemente un normal desarrollo de la cooperación transfronteriza en el Estrecho. Y es que tenemos territorios con fronteras contestadas y donde la soberanía del territorio es discutida. Se trata de supuestos muy diferentes, y con marcos políticos y reguladores sustancialmente distintos.

En efecto, por una parte, tenemos en la orilla norte del Estrecho la controversia histórica de Gibraltar, plaza cedida a la Corona británica por el Tratado de Utrecht de 1713. Se trata de un territorio de ultramar británico que tiene un estatuto particular en el seno de la UE, y que, aunque bajo soberanía del Reino Unido, se encuentra en proceso de descolonización en el marco de Naciones Unidas. En este marco, Gibraltar figura en la lista de territorios no autónomos bajo supervisión del Comité de Descolonización. Siguiendo la doctrina de NN.UU. sobre autodeterminación aplicable a Gibraltar, existe la obligación de llevar a cabo negociaciones

12 Aunque no se menciona, es Gibraltar el trasunto de la Disposición adicional primera: «Territorios históricos. La ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española».

13 Puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Presentación de las Relaciones exteriores de Andalucía», en CRUZ VILLALÓN P., MEDINA GUERRERO M. (dirs.), PARDO FALCÓN J. (coord.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla 2012, tomo IV, pp. 3005-3015, y los extensos y rigurosos comentarios de los capítulos tercero y cuarto del título IX del Estatuto, de los profesores CARMONA CONTRERAS, A. y ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.

hispano-británicas para poner fin a la controversia, admitida por los dos Estados explícita y reiteradamente. Además podemos subdividir controversias diferenciadas (plaza, istmo, aguas¹⁴).

En cualquier caso se trata de una frontera discutida, pues por expresarlo con brevedad, Gibraltar plantea un problema de *delimitación* y otro de *demarcación* fronteriza: el Tratado de Utrecht no expresó con claridad la delimitación de la frontera de la ciudad cedida, que España entiende se encuentra en las murallas y fortificaciones de 1704; por otra parte, la Verja en el istmo es para Reino Unido una frontera internacional, pero para España solo un paso fronterizo¹⁵.

De esta manera, Gibraltar supone para España y para Andalucía una peculiar *frontera* donde también se llevan a cabo actividades de cooperación transfronteriza.

Por otra parte, tenemos los casos de Ceuta y de Melilla, y de los peñones e islas de España en el norte de África (Peñón de Vélez, Peñón e islas de Alhucemas, Islas Chafarinas). Aunque España niega la existencia de una controversia con Marruecos, se trata de territorios reclamados por Marruecos desde su independencia; Marruecos incluso llegó a solicitar en 1975 su inclusión —sin éxito— en la lista de territorios por descolonizar bajo supervisión de Naciones Unidas. Marruecos tiene como objetivo nacional la reincorporación de las ciudades, islas y peñones a la «madre patria» marroquí, por lo que solicita el fin de la «ocupación» española, lo que tiene incidencia directa en el no reconocimiento de las fronteras establecidas en siglos anteriores mediante tratados celebrados por España con el sultán de Marruecos¹⁶.

Estos planteamientos de partida dificultan obviamente el establecimiento y desarrollo de una práctica transfronteriza normalizada, como veremos a continuación.

14 Sobre estas controversias, y la más reciente en torno a la protección europea del medioambiente mediante Lugares de Interés Comunitario-LICS, puede verse GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Los espacios marítimos del istmo y Peñón de Gibraltar, cuestiones en torno a su delimitación», en *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores*, coord. por José Manuel Sobrino Heredia, ed. Tirant Lo Blanch, pp. 141-170, y de la misma autora, «The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, nº 26 (2011), pp. 91-117; VERDÚ BAEZA, J., «La doble declaración de lugares de interés comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?», *Revista española de derecho internacional*, vol. 61, nº 1, 2009, pp. 286-291.

15 Al respecto, puede verse DEL VALLE GÁLVEZ, A., «La Verja de Gibraltar», en A. del Valle Gálvez-I. González García (eds.), *Gibraltar 300 años*, Cádiz, 2004, pp. 155 y ss.

16 DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011-20-12-2011, en www.realinstitutoelcano.org, y *Revista ARI-Real Instituto Elcano*, nº 93, enero de 2012, pp. 19-25; del mismo autor, «Descolonizaciones: las ciudades, islas y peñones de España en el norte de África», en *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán: diplomacia e historia*, coord. por Bernabé López García, Miguel Hernando de Larramendi, Barcelona, 2010, pp. 161-184.

3. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON GIBRALTAR

La cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el área circunvecina, constituida por el Campo de Gibraltar, no ha existido hasta fechas muy recientes. La explicación viene esencialmente por la controversia histórica —entre ellas su enconamiento a partir de las negociaciones de los años 60 y las largas secuelas del cierre de la Verja en 1969— que ha ofuscado y tapado una cooperación natural que históricamente siempre había existido entre las poblaciones de uno y otro lado de la Verja. Pero el impulso espontáneo de cooperación entre localidades limítrofes no se reactiva hasta los años 90 del pasado siglo, periodo en el que se llevan a cabo algunas realizaciones de importancia, siempre en el plano informal, con Ayuntamientos y Diputación principalmente: Acuerdos sobre residuos, participación en Ferias de Turismo, o el Instituto Transfronterizo del Estrecho de Gibraltar, entre otros¹⁷.

En realidad, la controversia hispano-británica ha impedido e impide una estructuración institucional y normativa apropiada, formalizada mediante Tratados internacionales, como ha sido el caso de la cooperación con las regiones y entidades subestatales de Francia y de Portugal que, como hemos señalado, han encontrado el natural paraguas del Convenio marco del Consejo de Europa, y sendos convenios para normalizar la lógica natural de la cooperación entre las Comunidades Autónomas y otras entidades españolas y las correspondientes al otro lado de las fronteras portuguesa y francesa¹⁸. En el plano informal, por ejemplo, es también muy ejemplificativa la intensa cooperación que siempre ha existido en el marco de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos¹⁹, cooperación que carece de la altísima sensibilidad política que plantea el tema de Gibraltar para cualquier Gobierno y para cualquier Administración.

Centrados los Gobiernos de la España democrática en plantear la cuestión prioritaria de negociación sobre la soberanía (Declaración de Lisboa de 1980 y la Declaración de Bruselas de 1984, que puso en marcha el Proceso para negociar entre Reino Unido y España los aspectos, entre otros, de soberanía), o en la época del Gobierno del presidente Aznar la negociación frustrada de co-soberanía (2001-2002), es en realidad con

17 GONZÁLEZ GARCÍA, I., «El marco estatal y subestatal de la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar», en A. del Valle Gálvez, I. González García, *Gibraltar 300 años, op. cit.*, pp. 315-338, particularmente pp. 326 y ss.

18 GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: cooperación transfronteriza y el nuevo foro tripartito de diálogo», *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 9, 2005.

19 Se trata de un organismo interregional de cooperación transfronteriza, bajo la forma de un Consorcio de Derecho español, y que desarrolla desde 1983 actividades conjuntas entre las Comunidades españolas y regiones francesas pirenaicas, www.ctp.org.

el Foro tripartito, formalmente «Foro de Diálogo sobre Gibraltar», cuando se plantea abiertamente esta opción.

El Foro tripartito, creado en 2004, es una estructura de cooperación establecida mediante acuerdos no normativos o instrumentos de *soft law*, y no mediante Tratados internacionales. El Foro de Diálogo fue erigido unilateralmente por Reino Unido y España en octubre de 2004 mediante un Comunicado Conjunto, y posteriormente confirmado con otro Comunicado Reino Unido-España-Gibraltar, en el que se identifica el Foro como una instancia separada del Proceso de Bruselas (diciembre de 2004). Se trata de una estrategia nueva de diálogo y de negociación sobre temas de cooperación local, que preveía en su estructura el Foro tripartito, con participación del Gobierno de Gibraltar; pero además la Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar (entidad integrada por los siete municipios de la comarca: Algeciras, La Línea, San Roque, Los Barrios, Tarifa, Jimena y Castellar), Comisión en la que se integró en 2007 la Junta de Andalucía. De esta forma la estrategia española consiguió a partir de 2004 vehicular el tratamiento de la cuestión de Gibraltar en tres escalones o niveles: En primer lugar, el superior escalón de la negociación bilateral (Proceso de Bruselas) para llevar a cabo la negociación directa sobre las cuestiones de soberanía. Y junto a ella, los dos escalones previstos para la cooperación transfronteriza: Foro tripartito y Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios²⁰.

En realidad, con el Foro se formalizó y normalizó la cooperación transfronteriza con Gibraltar, una nueva puerta no explorada de cooperación que logró articular un especialísimo modelo de cooperación transfronteriza para el caso de Gibraltar.

Además, la Junta de Andalucía se integró formalmente en 2007 en la Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar²¹. En el tema

20 DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI n.º 107/2006 de 19-10-2006, en www.realinstitutoelcano.org, y *Revista ARI-Real Instituto Elcano*, n.º 37, noviembre de 2006, pp. 23-27.

21 La incorporación de la Junta se hizo al órgano inferior del Foro de Diálogo o Foro tripartito, la Comisión Mixta Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar-Gobierno de Gibraltar, el 12 de marzo de 2007. El Comunicado 17-2007 MAEC lo recoge; puede consultarse en pp. 464-466 del libro de GONZÁLEZ GARCÍA, I.-DEL VALLE GÁLVEZ, A. (eds.), *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Dykinson Madrid 2009. También abundantes referencias a la participación de la Junta pueden verse en los capítulos de este mismo libro, de GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Resultados prácticos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas», pp. 135 y ss., en concreto p. 152 y nota 81. Y el capítulo de L. ROMERO BARTOMEUS, «El difícil proceso de la Comisión Mixta Mancomunidad-Gobierno de Gibraltar», pp. 335 y ss., en concreto p. 342.

de Gibraltar, la Junta nunca ha tomado la iniciativa sino secundado las políticas del Gobierno de la Nación, aunque competencialmente le corresponde participar y coadyuvar en la búsqueda de soluciones a cuestiones prácticas²², por lo que cabe considerar a la Junta como un socio ineludible en cualquier estructura de cooperación con Gibraltar.

El Foro tripartito ha producido importantes e ingentes acuerdos prácticos²³. Entre ellos destacan los Acuerdos de 2006 sobre verja, telefonía, pago de pensiones y uso del aeropuerto, y la apertura del Instituto Cervantes, que tuvo lugar en 2010. El cambio de estrategia con la creación del Foro tripartito de 2004 tuvo su culmen con la adopción de los acuerdos de la reunión ministerial de julio de 2009, que establecieron una detalladísima hoja de ruta de negociaciones, procedimientos, mecanismos y acuerdos futuros sobre una gran variedad de temas: medioambientales, incidentes contaminantes, servicios financieros y fiscalidad, cooperación judicial, aduanera y policial, educación, comunicaciones marítimas y de seguridad, o visados²⁴.

Sin embargo, el Foro se paralizó a partir de octubre de 2010, con el surgimiento de los problemas de delimitación de aguas y de numerosos incidentes entre Guardia Civil, Armada, *Royal Gibraltar Police* y *Royal Navy*, conjuntamente con la cuestión del solapamiento de los Lugares de Interés Comunitario (LICs), que llevó a recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁵. El entonces ministro principal de Gibraltar, P. Caruana, anunció la suspensión de las reuniones del Foro por los incidentes en la Bahía²⁶, y a partir de octubre de 2010, ya no convocó al Foro, expresamente por el tema de las aguas y las reclamaciones sobre las mismas de Gibraltar.

Con todo, el Foro es un útil instrumento *ad hoc* de cooperación transfronteriza, aunque posee ínsitas limitaciones en su funcionamiento por la difícil diferenciación en muchas materias entre cuestiones transfronterizas y cuestiones de soberanía. Además, su fun-

22 Puede verse, sobre el área metropolitana del Campo de Gibraltar, YERGA COBOS, A., «La Junta de Andalucía y la cooperación entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar», en *Gibraltar 300 años*, op. cit., pp. 361-370.

23 GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Resultados prácticos del Foro...», en *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo loc. cit.*; y de la misma autora, «La nueva estrategia para Gibraltar: el foro tripartito de diálogo y los acuerdos de 2006», *Revista española de derecho internacional*, vol. 58, nº 2, 2006, pp. 821-842.

24 Estos acuerdos se encuentran recogidos en el *Comunicado* 51-2009 del MAEC de 21-07-2009, vid. el anexo 20 de la Documentación recogida en *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, op. cit., pp. 480 y ss.

25 Autos del Tribunal General (Sala Séptima) de 24 de mayo de 2011, Reino Unido contra Comisión Europea, T-115/10, y Gobierno de Gibraltar contra Comisión, T-176/09; recursos de casación interpuestos el 1 y el 8 de agosto de 2011 ante el TJUE por el Gobierno de Gibraltar (C-407/11 P), y por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra el fallo del Tribunal General, C-416/11 P.

26 <http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2010/256-2010.pdf>.

cionamiento y operatividad se encuentran en cuestión tras los cambios durante 2011 en los Gobiernos de Reino Unido, España y Gibraltar. En particular, el Gobierno español ha planteado a partir de 2012 su reforma —no su eliminación—, de manera que el formato estructure claramente la división entre los dos Estados por una parte, y por otra Gibraltar y el Campo (2+2). Esta propuesta española de reconvertir en Cuatripartito el Foro no ha encontrado aceptación en las otras dos partes británica y gibraltareña²⁷, lo que determina en la actualidad su paralización práctica.

En resumen, para el caso de Gibraltar se ha encontrado una fórmula útil de cooperación transfronteriza, que ha encontrado problemas en determinadas materias, y que el Gobierno español a partir de 2012 ha solicitado reformular sustantivamente en su estructura, composición y funcionamiento, en cuanto a los participantes y su nivel de interlocución. Actualmente no parece existir una alternativa diferente para el tratamiento de las cuestiones de cooperación transfronteriza con Gibraltar.

Hay que tener en cuenta que, aparte de la necesidad de buscar y dar un paraguas legal e institucional a la necesaria cooperación entre poblaciones de uno y otro lado de la verja/frontera, la cooperación con Gibraltar —sea cual sea la práctica seguida a partir de 2012 por el Gobierno de España respecto a la composición del Foro— se inscribe en una política de Estado de la España democrática hacia Reino Unido y Gibraltar; en efecto, la cooperación transfronteriza sirve muy cualificadamente a la estrategia española de política «de población», o de «ósmosis», de convencimiento a la población de Gibraltar, para así facilitar la eventual futura recuperación de la soberanía española sobre este territorio en el marco de la descolonización supervisada por Naciones Unidas.

4. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON EL NORTE DE MARRUECOS

A diferencia de lo que ocurre con los otros vecinos de España, en el caso de Marruecos no tenemos un marco internacional aplicable como el del Consejo de Europa y su Convenio-marco. Tampoco existe un marco bilateral que mediante un Tratado regule este tipo de relación transfronteriza hispano-marroquí, ni una tradición de cooperación previa institucional.

27 DEL VALLE GÁLVEZ, A., «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2012 de 23-03-2012, en www.realinstitutoelcano.org, y *Revista ARI-Real Instituto Elcano*, nº 96, abril de 2012, pp. 18-24.

Si consideramos las pretensiones marroquíes sobre los territorios de España en la costa africana, hemos de plantearnos la improbabilidad de que pueda crearse un marco bilateral institucional y normativo España-Marruecos para llevar a cabo este tipo de cooperación.

Cuestión diferente es la cooperación espontánea o institucionalizada que se lleva a cabo por las Comunidades Autónomas, en especial por Andalucía, que además, tiene desde 2003 su propio Programa de Desarrollo Transfronterizo con el Norte de Marruecos²⁸. Al tratarse de entidades subestatales, no se plantean los problemas de soberanía que sí pone sobre la mesa una cooperación en la que participen los dos Estados.

Por ello, hemos de acudir al elemento común que puede arbitrar algún tipo de cooperación entre España y Marruecos, como es la Unión Europea. La UE se constituye así en un elemento *facilitador* de la cooperación transfronteriza con los vecinos naturales que se encuentran anclados de diferente forma a la UE (España como Estado miembro y Marruecos con un *Estatuto Avanzado*²⁹), Organización que ha proporcionado diferentes marcos y modelos de colaboración³⁰.

En este sentido, nos encontramos con abundantes experiencias en los marcos de programas europeos de cooperación con el socio privilegiado que es Marruecos³¹. De hecho, existe una tradición de cooperación transfronteriza con Marruecos en el marco europeo a través de varios marcos y programas como el Programa MEDA de la Asociación Euromediterránea. Y desde luego hay que resaltar los instrumentos y Fondos estructurales del Objetivo de Cohesión Económica, Social y Territorial; en este sentido destaca principalmente el Programa de iniciativa comunitaria INTERREG III-A España-Marruecos 2000-2006, aunque la cooperación INTERREG II arranca de 1994.

28 Puede verse, MORILLAS FERNÁNDEZ A.; GALLARDO MARTÍNEZ M., «La cooperación transfronteriza Andalucía-Marruecos en la Política Europea de Vecindad», en GÓMEZ MORALES J. (coord.), *La gestión de proyectos europeos de cooperación transfronteriza*, Universidad de Cádiz, 2008, pp. 118-128; IGLESIAS M. (coord.); VALENCIA, A.; AGUDO M.; VEGUILLA V. y GUTIÉRREZ C., *La cooperación transfronteriza Andalucía-Norte de Marruecos*, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, 2011.

29 Vid. MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., «El Estatuto Avanzado de Marruecos en la UE», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 34, 2009, pp. 895-914.

30 Vid. CEPILLO GALVÍN, M. A., «Las relaciones entre la Unión Europea y Marruecos: de la cooperación a la asociación y a la política europea de vecindad», en *España y Marruecos en el centenario de la Conferencia de Algeciras*, J. D. Torrejón Rodríguez (coord.); A. del Valle Gálvez-J. Verdú Baeza (dirs.), Dykinson, Madrid, 2007, pp. 153-190.

31 Puede verse MARTÍN, I., «La Política Europea de Vecindad y la cooperación transfronteriza e interregional en el Mediterráneo Occidental», Documento de Discusión, *Fundación Tres Culturas*, Sevilla, 2005.

Actualmente, tenemos un marco europeo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza con Marruecos, constituido por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y su normativa de desarrollo³², que es el que permite encuadrar programas operativos conjuntos de cooperación con Marruecos. En este marco se nos ofrece un utillaje muy interesante de cooperación y gestión compartida (definición en común acuerdo del programa, Comité de control conjunto, Autoridad de gestión conjunta, Secretaría técnica conjunta), que de hecho está aplicándose en el Programa IEVA de Cooperación Transfronteriza Cuenca Mediterránea 2007-2013, en el que participa España pero no Marruecos³³. Este instrumental y estructura de gestión y administración común del IEVA son particularmente de interés, y en especial para eventualmente localizar una cooperación transfronteriza conjunta hispano-marroquí³⁴.

Sin embargo, este extraordinario potencial no ha podido aplicarse por mor del trans-fondo reivindicativo territorial marroquí en el Área del Estrecho. En efecto, Marruecos ha tenido reticencias para colaborar en los programas transfronterizos propuestos por España (Proyectos Andalucía-Área del Estrecho-Marruecos Norte y Costa Atlántica-Canarias-Marruecos Sur) en este marco IEVA. Todo indica que los programas no fueron presentados en plazo, por varias razones vinculadas a las cuestiones territoriales: la inclusión de Ceuta y Melilla como zonas elegibles en el Norte³⁵; la espinosa cuestión

32 Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *DOUE* L 310 de 09-11-2006, pp. 1 y ss. Particular interés tiene el Reglamento (CE) nº 951/2007 de la Comisión de 9 de agosto de 2007 por el que se establecen las normas de aplicación de los programas de cooperación transfronteriza financiados en el marco del Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, *DOUE* L 210 de 10-08-2007, pp. 10 y ss.

33 Aunque está prevista su intervención, *Document de travail des services de la Commission accompagnant la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen*, «Mise en oeuvre de la politique de voisinage en 2008», 23 abril 2009, Doc. SEC (2009) 520/2, pp. 22. Este Programa Transfronterizo Cuenca Mediterránea fue aprobado por la Decisión de la Comisión C (2008) 4242, 14-08-2008. Marruecos se ha adherido al Programa pero no ha firmado el Convenio de financiación, cfr. en www.enpicbmed.eu.

34 Ver *Instrument européen de voisinage et de partenariat, Coopération transfrontalière, Document de stratégie 2007-2013, Programme indicatif 2007-2010*. También, IEVA, *Marruecos-Informe estratégico 2007-2013, Programa Indicativo Nacional 2007-2010*.

35 Cfr. LÓPEZ BUENO, J. M., «Política Europea de Vecindad: ¿Vecinos... o primos?», *Papeles FAES*, nº 101 de 02-06-2009, p. 2. También, DEL VALLE GÁLVEZ, «Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas...», *Análisis del Real Instituto Elcano* 163/2011 cit., p. 8, y REMIRO BROTONS, A. (dir.), MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, cap. VII, pp. 269-271, <http://www.academia-europea.org>.

de su aplicación en el Sáhara³⁶. Finalmente estos proyectos presentados por España se recondujeron al formato FEDER de un único Programa Operativo de cooperación transfronteriza específico para las mismas zonas propuestas³⁷, dentro del Objetivo 3 de cooperación territorial europea del FEDER: el *Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores*³⁸. Este Programa no es un adecuado Programa de Cooperación Transfronteriza del nivel de intensidad que permite la normativa europea y que sería deseable para el caso³⁹.

También tenemos en el plano internacional un ejemplo de la especial sensibilidad de estos temas con el caso de las Islas Chafarinas, cuya mayor protección medioambiental internacional *Zona Especialmente Protegida de Importancia* (ZEPIM) para el Mediterrá-

36 La Comisión europea planteó unas salvedades respecto a las regiones elegibles del Sáhara en el proyecto del Sur de Marruecos. Vid. el Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008-Versión 2 de 30-12-2008, y la versión de este Programa para 2008-2009 de 30-09-2009, localizable en www.poctefex.eu.

37 Para no perder las dotaciones financieras y permitir la continuidad de la cooperación anterior 2000-2006. Por parte española, son elegibles las CC.AA. de Andalucía y Canarias, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Por parte marroquí son elegibles las regiones de Tánger-Tetuán, Taza-Alhoceima-Taounate, y Región Oriental (en el norte), y Regiones Guelmin-Es-Smara, Souss Massa Drâa y Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra.

38 Primero 2008-2009 y luego transformado en 2008-2013, Decisión de la Comisión de 20-03-2009 por el que se adopta el programa operativo «Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008» de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos, Doc C (2009) 1093 final de 20-03-2009. Sus ejes son «Área de cooperación transfronteriza del Estrecho» (Andalucía, Ceuta y Melilla), «Área de cooperación transfronteriza Atlántica» (Canarias) y «Asistencia Técnica». Ver www.poctefex.eu. La Decisión ha sido modificada el 16-03-2010 para incluir la contribución comunitaria para 2009, Doc. C (2010)1692 de 16-03-2010.

39 Este Programa FEDER transitorio no permite inversiones (aunque sí ciertos gastos) en Marruecos ni tampoco conlleva una planificación conjunta hispano-marroquí de actuaciones que requiere la estrategia IEVA, por lo que era deseable que este antecedente hubiera llevado a su definitiva configuración futura como un Programa de Cooperación transfronteriza IEVA (para las mismas zonas marroquíes) en el restante periodo 2010-2013, lo que al cabo no se consiguió. El documento *Programa de Cooperación transfronteriza España-Fronteras Exteriores* de 13-09-2010 reconoce que ni en los plazos de 2008, 2009 ni 2010 y pese a los esfuerzos de negociación, fue posible presentar una programación conjunta en el marco IEVA para el resto del periodo hasta 2013, p. 4. En este sentido, ver la Decisión de la Comisión de 18-02-2011 por la que se modifica la Decisión C (2009) 1093 por la que se adopta el programa operativo «Programa de Cooperación Transfronteriza España-Fronteras Exteriores 2008» de intervención estructural comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del objetivo de cooperación territorial europea en España, con la participación de Marruecos, en lo que respecta a la inclusión de la contribución comunitaria para los años 2010 a 2013, C (2011) 918 final de 18-02-2011.

neo pretendió sin éxito España en 2003, ya que el organismo internacional encontró que la propuesta no había sido formulada conjuntamente con Marruecos, por ser un área transfronteriza o sometida a una cuestión territorial⁴⁰.

Estas experiencias demuestran que las cuestiones territoriales dificultan abierta y frontalmente la cooperación transfronteriza entre Marruecos y España, ya en el marco internacional, ya en el marco UE de proyectos y programas de cooperación transfronteriza.

5. IDEAS FINALES

1. España y Andalucía tienen la necesidad de llevar a cabo una normalización de la cooperación transfronteriza institucionalizada con las entidades vecinas. Sin embargo, las cuestiones de soberanía y fronteras dificultan enormemente la cooperación transfronteriza con Gibraltar y Marruecos, lo que otorga una especial complejidad a la cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho entre los tres Estados implicados, Marruecos, España y Reino Unido. Hay que tener en cuenta además la particular complejidad de Gibraltar, territorio no autónomo bajo supervisión de Naciones Unidas sometido a un proceso de descolonización, cuya soberanía reivindica España y sobre cuyos límites y demarcación fronteriza existe desacuerdo.

Pese a este elemento común de dificultad para colaborar en estas zonas fronterizas, los casos de Gibraltar y de la cooperación transfronteriza con Marruecos tienen sustantivas diferencias y un planteamiento diferente para llevar a cabo la cooperación.

2. En el caso de Gibraltar esta cooperación existe, aunque tiene unas peculiarísimas características. Entre ellas la espontaneidad y la acuciante necesidad de cooperación por la inmediatez del marco geográfico del entorno de la Bahía de Algeciras,

⁴⁰ En efecto, la delicada cuestión territorial ya incidió negativamente en el refuerzo de la protección internacional medioambiental de las Islas Chafarinas. Podemos leer en el referido *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas* que «La declaración de las Islas Chafarinas como Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM-SPAMI), promovida en 2003, finalmente no prosperó por causas no atribuibles a sus cualidades naturales, aunque la candidatura había sido aprobada en el plano técnico», especificando que «La Secretaría del Convenio de Barcelona (Protocolo sobre zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, ratificado por España en noviembre de 1998 y publicado el instrumento de ratificación en el B.O.E. de 18-12-1999) arguyó que siendo un área transfronteriza o sometida a una cuestión territorial entre los Reinos de España y Marruecos, la proposición como ZEPIM-SPAMI había de ser formulada conjuntamente», *Plan de Actuaciones para el Ejercicio 2006 del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el R.N.C. Islas Chafarinas*, Ministerio de Medio Ambiente, 2006, p. 2.

caracterizado por la densidad demográfica y los problemas urbanos, industriales, de tráfico marítimo y portuario, y medioambientales.

Esta cooperación transfronteriza ha conseguido institucionalizarse a partir de 2004 con el Foro de Diálogo o Foro tripartito, que se caracteriza por haber arbitrado un soporte y estructura institucional de *soft law* para llevar a cabo acuerdos y permitir la cooperación efectiva a uno y otro lado de la Verja.

La cooperación con Gibraltar tiene otra particularidad importante que la diferencia de otras colaboraciones fronterizas de regiones españolas: esta cooperación local transfronteriza se inscribe además en una estrategia de política exterior española consistente en fomentar la convivencia y la ósmosis con la población de Gibraltar en el contexto de la Bahía. De esta forma, la estructura transfronteriza existente sirve a largo plazo a los intereses de España mientras nuestro país mantenga en su estrategia el componente de «convencimiento» y convivencia normalizada con la población de Gibraltar con vistas a vencer sus resistencias a efectos de recuperación de la soberanía española.

3. En el caso de Marruecos, la cooperación transfronteriza cuenta con unas dificultades verdaderamente mayores y de envergadura. Dificultad para llevar a cabo una relación transfronteriza normalizada con España, pero también dificultad para llevar adelante proyectos internacionales de cooperación transfronteriza; por ejemplo, en materia de medio ambiente. Incluso en el contexto europeo, que es un enorme facilitador mediante sus programas e instrumentos de este tipo de cooperación, las propuestas y planes de cooperación españoles no han podido ser puestos en práctica conjuntamente con Marruecos.
4. El planteamiento de cooperación transfronteriza de Andalucía es diferente al de España, ya que al no tener estos condicionantes de soberanía y fronteras, se permite una relación transfronteriza normalizada y continua. Lo prueba la larga tradición de cooperación en este campo entre Andalucía y el Norte de Marruecos, así como el programa de cooperación transfronteriza propio adoptado por Andalucía en 2003.
5. En este contexto de acción exterior de Andalucía, cabría hacer una importante diferenciación con los casos de Gibraltar y de Marruecos. Así mientras que con el Norte de Marruecos Andalucía se ha atribuido a sí misma un margen de iniciativa y autonomía en la cooperación con las regiones y entidades marroquíes, en cambio, la Comunidad Autónoma no ha tomado iniciativas autónomas con Gibraltar, pues con actitud prudente ha secundado las iniciativas del Estado, debido al contexto sensible de controversia histórica, lo que presupone un sometimiento a la política exterior de España en un tema de Estado como es el de Gibraltar.