

# Comentario al Protocolo de Colaboración entre la Región del Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura

Rosa Elena Muñoz Blanco  
Profesora Asociada de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura

En el histórico lugar de Puente Ajuda (Portugal) ha tenido lugar el día 17 de enero de 1992, la firma de un Protocolo de Colaboración entre dos regiones fronterizas: la región del Alentejo, por parte de Portugal y la Comunidad Autónoma de Extremadura, por parte de España.

Es sabido que cualquier frontera establece de derecho los límites entre la división política de dos Estados; no obstante, ésta separación es en cierto modo artificial. De hecho, siempre ha existido y existe entre ellos el sentimiento de compartir problemas comunes que derivan de las relaciones de vecindad.

El Consejo de Europa consciente de esta problemática y conocedor de las conexiones que se establecen entre regiones fronterizas elaboró un Convenio-Marco de Cooperación transfronteriza, firmado en Madrid el día 21 de mayo de 1980 y suscrito por España con efectos desde el 25 de noviembre de 1990<sup>1</sup>. El objeto del mismo es potenciar la firma de Convenios entre regiones o entre autoridades locales promoviendo distintas formas jurídicas de actuación para conseguir una mutua y estrecha colaboración.

Ahora bien ¿y es en la cobertura que proporciona la firma por España de este Convenio Internacional lo que permite la celebración por la Comunidad extremeña del Protocolo de Colaboración con una región portuguesa? Antes de ofrecer una opinión sobre la cuestión planteada debemos poner sobre el tapete algunas consideraciones previas importantes.

La primera pregunta que debemos formularnos es acerca de la naturaleza jurídica del Protocolo firmado. ¿Se trata de un Acuerdo Internacional? ¿es un Convenio? Debemos reconocer que, incluso invocando la Comunidad extremeña la habilitación que puede derivar del Convenio-

---

<sup>1</sup> BOE n.º 248, de 16 de octubre.

Marco implica por parte de aquélla el ejercicio de unos poderes competenciales hasta ahora vetados totalmente a las Comunidades Autónomas.

En efecto, existe una viva polémica en nuestro ordenamiento interno sobre la legitimación de las Comunidades Autónomas para celebrar válidamente compromisos internacionales <sup>2</sup>, dada la redacción que contiene el artículo 149.1.3 de la CE, en la que se atribuye con carácter exclusivo al Estado esta competencia, a lo que debemos sumar la posición mantenida por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia, consolidando la idea de una interpretación rígida de la letra constitucional. Un breve repaso de las sentencias más representativas en esta materia acredita nuestra anterior afirmación. Ya en la Sentencia del TC 35/1981, de 14 de junio, afirma que la competencia contenida en el art. 149.1.3 a favor del Estado impide... «no ya que una Comunidad Autónoma pueda asumir competencias sobre la materia reservada, sino también que pueda orientar su autogobierno en razón de una política acerca de ella, aunque pueda participar en la determinación de tal política en virtud de la representación específica que las distintas Comunidades Autónomas tienen en el Senado» <sup>3</sup>.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 137/89, de 20 de julio, anterior, por tanto, a la firma del Convenio-Marco del Consejo de Europa, ratificando la posición antes expuesta apunta un tímido camino de apertura sobre el particular en los siguientes términos (F.J. 4):

«Ha sido objeto de críticas doctrinales el hecho de que el constituyente, pasando por alto la heterogeneidad que hoy tienen las relaciones internacionales y la conexión que frecuentemente guardan las actuaciones a que dan lugar con aquellas competencias que las Comunidades Autónomas pueden ostentar en sus Estatutos con arreglo a lo dispuesto en los arts. 148.1 y 149.1 de la CE haya, no obstante, definido dicha materia con denominación tan sintética. Tales críticas se mueven, sin embargo, como es claro en el plano de Constitución ferenda; en la perspectiva de Constituciones lata existe unanimidad doctrinal en afirmar la exclusiva titularidad estatal de la competencia para obligarse por medio de Convenios o Tratados internacionales. Nuestra Constitución no contiene salvedad

---

<sup>2</sup> Para un estudio detallado sobre el tema ver, entre otros: JOSE LUIS PIÑAR MAÑAS: *Las relaciones entre el Estado y las regiones*. Madrid, 1986; JOSE EUGENIO SORIANO: *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas*. Edit. Tecnos, Madrid, 1990.

<sup>3</sup> En la misma línea la Sentencia del TC 1/82, de 28 de enero; Sentencia del TC 26/1982, de 24 de mayo; Sentencia del TC 58/1982, de 27 de julio; Sentencia del TC 125/1984, de 20 de diciembre; Sentencia del TC 179/85, entre otras.

o excepción alguna al respecto en beneficio de las Comunidades Autónomas, ni en función de tales o cuales materias, aunque, como es claro, tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia Constitución (art. 150.2) como el Derecho Comparado (Tratados-marco, etc.) ofrecen amplias posibilidades».

En otras palabras, interpretando su contenido <sup>4</sup>:

- a) Se reserva en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de las competencias en materia de relaciones internacionales sin que en la Constitución se prevea ninguna excepción a favor de las Comunidades autónomas.
- b) Cabe la cooperación de las Comunidades autónomas en el ejercicio del poder exterior a través de fórmulas muy distintas como las previstas en el art. 150.2 de la CE o convenios-marco u otra técnica admisible en Derecho.
- c) EL TC no entra en ningún momento a desglosar un contenido del ejercicio del poder exterior, lo que podría permitir a las regiones llevar a cabo determinadas actividades «exteriores», entre ellas y por lo aquí nos interesa los llamados acuerdos transfronterizos <sup>5</sup>.

Las últimas sentencias (Sent. del TC 54/1990, de 28 de marzo y la 198/1991, de 17 de octubre) que tratan tangencialmente este tema conservan las tesis expuestas aunque comienzan a deslindar la diferencia que existe entre garantía de cumplimiento de los compromisos internacionales, competencia del Estado y poderes de ejecución de esos compromisos como perteneciente al ámbito concreto de las competencias de cada una de las Comunidades Autónomas.

Este breve repaso a la jurisprudencia del TC nos proporciona las coordenadas necesarias para observar si el Protocolo de Colaboración firmado

---

<sup>4</sup> JOSE EUGENIO SORIANO. «Poder exterior y Comunidades Autónomas. Sentencia del TC 137/89, de 20 de julio. *Revista vasca de Administración Pública*, n.º 25, septiembre-diciembre 1989.

<sup>5</sup> La Sentencia tiene un voto particular del Magistrado EUGENIO DIAZ EIMIL (al que se adhirieron los Magistrados TOMAS Y VALIENTE, DE LA VEGA BENAYAS y RODRIGUEZ-PIÑERO BRAVO FERRER) en el que disiente del parecer del Tribunal en orden a la interpretación rígida y expansiva que se hace del título competencial del art. 149.1.3 de la CE a favor del Estado, exponiendo que ello conlleva «ignorar la actual realidad de una internacionalización cada vez más intensa de las relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos, del más diverso género de distintos Estados».

por la Junta de Extremadura, al plasmar el ejercicio de un poder exterior por parte de ésta, respeta, en primer lugar, el reparto competencial que hace la Constitución y en segundo lugar, si lo pueden celebrar válidamente porque la competencia está asumida en el Estatuto de Autonomía. Por lo que respecta al primer punto reiteramos una vez más que la CE atribuye la totalidad del ejercicio de la competencia al Estado: es necesario por ello, a nuestro entender, que tenga suscrito un Tratado o Acuerdo Marco sobre la materia para que a, continuación, se pueda celebrar válidamente el Protocolo de Colaboración. A tal efecto es decisivo el Convenio-Marco Europeo de Cooperación transfronteriza suscrito por España, pues contestando a la pregunta que nos hacíamos al comienzo de este comentario, debe ser utilizada su cobertura para ejercitar la Comunidad extremeña esa, llamémosle, parcela de poder exterior. Por lo que respecta al segundo punto, el Estatuto de Autonomía prevé en su art. 6.2 que:

«Las instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura, dentro del marco de su competencia, ejercerán sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

h) Impulsar el estrechamiento de los vínculos humanos, culturales y económicos con la nación vecina de Portugal...» «sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Estado y del interés general de los españoles».

Si una y otra fuente normativa parece que permiten llevar a cabo este instrumento, nos resta examinar su contenido a la luz del Acuerdo-marco. Hay que advertir que su aplicación se pospone a la celebración de Acuerdos Interestatales con la otra parte contratante. España y Portugal no tienen acuerdo bilateral sobre la materia por lo que la Junta de Extremadura ha utilizado la alternativa que el propio texto del citado Acuerdo-Marco ofrece. Dice así:

«en defecto de estos últimos (se refiere a acuerdos bilaterales) la eficacia de los convenios de colaboración que suscriban entidades territoriales fronterizas requerirá la conformidad expresa de los Gobiernos implicados».

Lo que implica que la Comunidad extremeña cuando ha decidido iniciarlo precisamente con Portugal y ha elaborado su contenido ha ido con ello ampliando el ejercicio del poder exterior concreto con una actuación ex ante, sin perjuicio de recabar las autorizaciones necesarias que se obtuvieron de las autoridades competentes <sup>6</sup>. España indicó en

---

<sup>6</sup> Dio la conformidad el Ministerio de Administraciones Públicas.

su momento «las autoridades que según su derecho interno, son competentes para ejercer el control o la tutela con respecto a las comunidades o autoridades afectadas»<sup>7</sup>.

El procedimiento descrito evidencia una relación inter-administrativa Estado-Comunidad autónoma más ¿utilizando qué técnica jurídica? La posición del Estado respecto a la Comunidad extremeña o sobre cualquier otra Comunidad que ejercite una actividad semejante, apela a encuadrar su relación dentro de la técnica de la coordinación. Ella permite conjuntar las diversas actividades de los entes que intervienen desarrollando el Estado un control sobre las mismas, revelando en última instancia una posición de superioridad del coordinador sobre el coordinado<sup>8</sup> que se plasma en las necesarias conformidades o autorizaciones que debe emitir cuando lleven a cabo una actuación concreta, como ha ocurrido al elaborar el Protocolo del que es objeto este comentario.

El Protocolo en sí, según él mismo afirma, constituye «un compromiso mutuo de carácter no normativo» justificando en los tres fundamentos que configuran su Exposición de Motivos las causas que han impulsado a ambos entes territoriales para llevarlo a cabo; en lo fundamental razones de situación geográfica común que genera una serie de similitudes en sus respectivas características físicas. Curiosamente no hace mención formal al Acuerdo-Marco Europeo del que deriva aunque reconoce, entre otras organizaciones internacionales, al Consejo de Europa como impulsor de acuerdos de este tipo.

El cuerpo del Protocolo, integrado por once Manifestaciones, abarca cualquier actividad de interés transfronterizo, preferentemente: en materia de transporte y comunicaciones, en mejora del medio ambiente y calidad de vida, turismo, sector de servicio empresarial, sector primario y sector industrial. Hay que destacar que no sigue fielmente el modelo que para estos acuerdos contiene el Anexo del Convenio-Marco escogiendo las citadas dentro del amplio menú (más de 16) que contiene aquél sobre acción concertada transfronteriza.

Para lograr los objetivos indicados se crea un grupo de trabajo a fin de preparar propuestas, programas, estudios etc., que discutidos y elaborados por las entidades territoriales que lo suscriben puedan ser realizados previa presentación a los respectivos Gobiernos.

---

<sup>7</sup> Art. 3, apartado 5 del Convenio-Marco, en relación con la Reserva que en el momento de su ratificación formuló España.

<sup>8</sup> Como ha dicho reiteradamente el TC implica un límite efectivo al ejercicio de competencias (entre otras, Sentencias 32/1983, de 28 de abril; 27/87, de 27 de febrero y la 214/89, de 21 de diciembre).

## **ANEXO**

Se adjunta el Protocolo de Colaboración para valorar el texto sobre las consideraciones apuntadas.

### **JUNTA DE EXTREMADURA**

En

#### **REUNIDOS**

De una parte, el Excmo. Sr. D. Juan Carlos Rodríguez Ibarra, en su calidad de Presidente de la Junta de Extremadura y en representación de la misma, y de otra, D. Antonio J. Carmelo Aires, en su calidad de Presidente de la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo (Portugal).

Ambas partes se reconocen mutuamente la capacidad necesaria para suscribir el presente Protocolo en la representación que ostenta y

#### **EXPONEN**

Que la integración de Portugal y España en la Comunidad Europea y la perspectiva marcada por el Acta Unica Europea en 1992, ponen de manifiesto la necesidad de dar una nueva dimensión a la cooperación transfronteriza entre la Región de Alentejo (Portugal) y la Comunidad Autónoma de Extremadura (España). Esta necesidad se vuelve más apremiante y oportuna en la medida en que las dos regiones van a estar envueltas en la implantación de programas transfronterizos propuestos por la Comunidad Europea y por los Gobiernos de los dos países.

Que dentro del ámbito de actuaciones fomentadas, por la Asamblea de la Regiones de Europa (ARE), está la promoción del diálogo, la concertación y el estudio de acciones comunes de las regiones pertenecientes a los Países Miembros de la Comunidad Europea, y el Consejo de Europa, y por otra, que dentro del ámbito de actuación de la asamblea de Regiones fronteras Europeas (ARFE), destaca la constitución progresiva de una acción solidaria para la defensa y la puesta en práctica de las potencialidades regionales transfronterizas ligadas al desarrollo regional. De ambas organizaciones forman parte las regiones de Extremadura y Alentejo.

Lo previsto en este Acuerdo constituye un compromiso mutuo de carácter no normativo y no modifica el reparto de competencias esta-

blecido en cada territorio por los derechos internos portugués y español. Trata solamente de establecer las bases de cooperación institucional por las cuales se puede regir la futura programación de proyectos de interés común de las regiones de Extremadura y Alentejo.

Por lo expuesto, ambas regiones deciden celebrar el presente *Protocolo de Colaboración* sobre los fundamentos que seguidamente se manifiestan:

PRIMERO. La gran cantidad de aspectos comunes que ligan a ambas regiones en función de sus respectivas localizaciones geográficas. Extremadura y Alentejo son regiones, en sus correspondientes Estados, fronterizas y limítrofes y hacen conveniente la firma del presente Protocolo.

SEGUNDO. La situación geográfica común genera una serie de similitudes en sus respectivas características físicas. Así, tanto la protección del medio ambiente, como la infraestructura de transportes y comunicaciones, han sido políticas que han encontrado un marco adecuado para su desarrollo común, y de esta forma, Extremadura y Alentejo pueden ofrecer actualmente, en la Europa comunitaria, una amplia y eficaz experiencia en estas materias.

Además, las dos regiones cuentan en sus territorios con un rico patrimonio histórico-artístico, que unido a sus paisajes, posibilitan el desarrollo de un brillante sector turístico en estas zonas.

TERCERO. Por otra parte, la situación socio-económica de Extremadura y Alentejo se configura como uno de los núcleos esenciales sobre el que articular el presente Protocolo de Colaboración, haciéndose aconsejable la colaboración tanto en el sector empresarial como en el sector industrial.

Sus economías encuentran gran parte de su dinamismo en un sector agrario y ganadero común y convergente. Estas potencialidades posibilitarán el surgimiento y desarrollo de una industria de transformación que deberá traducir los recursos disponibles en una oferta variada, que satisfará una demanda de calidad cada vez más exigente.

Los reseñados fundamentos han de ser contemplados de manera que, en la perspectiva de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión económica y social, ambas regiones ofrezcan de forma conjunta y solidaria una posición común que posibilite y desarrolle la existencia de esa comunicación necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la integración europea.

En su virtud, con objeto de crear un ámbito de actuaciones dirigidas a estrechar los lazos que unen a la Región de Extremadura y Alentejo y dentro del marco de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARFE) las partes intervinientes deciden celebrar el presente Protocolo de Colaboración conforme a las siguientes:

## MANIFESTACIONES

PRIMERA. La Junta de Extremadura (JE) (España) y la Comisión de Coordinación de la Región del Alentejo (CCRA) (Portugal), muestran su disposición a establecer, a través de los oportunos instrumentos de desarrollo del presente Protocolo, las vías de colaboración necesarias para alcanzar un nivel óptimo de comunicación y colaboración en la determinación de sus actividades cuando sean de interés transfronterizo y siempre dentro de un ámbito competencial, preferentemente en las áreas siguientes:

- Proyectos de infraestructura de Transportes y Comunicaciones.
- Proyectos de Mejora del Medio Ambiente y Calidad de Vida.
- Proyectos de Turismo.
- Proyectos del Sector de Servicio Empresarial.
- Proyectos en áreas que afectan al sector primario, agricultura y ganadería.
- Proyectos en el sector industrial.

SEGUNDA. Para el ejercicio del objetivo anterior se crea un grupo de trabajo, con las siguientes misiones:

- A) Asegurar el intercambio de informaciones entre las dos entidades.
- B) Promover el desarrollo de estudios o acciones de investigación y experimentación con prioridad en las áreas de agricultura, medio ambiente y recursos naturales.
- C) Preparar propuestas, programas, proyectos o acciones a presentar a los respectivos Gobiernos, valorando siempre la óptica del apoyo comunitario.
- D) Crear condiciones para la mejora del intercambio en áreas económicas y culturales de las dos regiones.

E) Favorecer las relaciones entre las Universidades de ambas regiones.

TERCERA. El grupo de trabajo elaborará anualmente un plan de actividades que será aprobado por la JE y la CCRA, que servirá de base en el desempeño de sus actuaciones.

CUARTA. El grupo de trabajo está constituido por diez miembros, que serán nombrados cinco por la JE y cinco por CCRA.

Podrán participar en las reuniones del grupo representantes de otros organismos invitados al efecto, cuando sea considerado de interés para los asuntos de discusión.

QUINTA. En el ámbito de los trabajos del grupo, podrán ser constituidas comisiones para tratar de materias especializadas.

En estas comisiones podrán, igualmente, participar representantes de otras entidades u organismos que tengan responsabilidades en las materias analizadas.

SEXTA. El grupo de trabajo será presidido alternativamente y por semestre por un representante de cada una de las partes firmantes del presente Protocolo.

SEPTIMA. El grupo de trabajo se reunirá trimestralmente o siempre que su Presidente lo convoque.

OCTAVA. La JE y la CCRA soportarán respectivamente, los gastos de funcionamiento inherente a su participación en el grupo de trabajo.

NOVENA. Cuando se trate de proyectos o acciones que exijan financiación específica será definida caso a caso o en el plan de actividades.

DECIMA. Las Instituciones firmantes se comprometen a canalizar todos los contratos en el ámbito de los objetivos de cooperación establecidos en el presente Protocolo, a través de los mecanismos previstos en el mismo.

UNDECIMA. El grupo de trabajo elaborará anualmente una relación de actividades llevadas a cabo durante ese ejercicio, a partir del cual se hará la valoración e impacto de la respectiva cooperación.

Y en prueba de conformidad las partes intervinientes firman el presente Protocolo de Colaboración, por duplicado ejemplar, en las lenguas española y portuguesa, en la fecha y lugar al principio citados.

