

### III. PRÁCTICA ESPAÑOLA / SPANISH PRACTICE

Coordinación a cargo de  
Helena TORROJA MATEU y José Luis IRIARTE ÁNGEL

#### EL TRATADO DE AMISTAD Y COOPERACIÓN ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y LA REPÚBLICA FRANCESA, FIRMADO EL 19 DE ENERO DE 2023

#### *THE TREATY OF FRIENDSHIP AND COOPERATION BETWEEN THE KINGDOM OF SPAIN AND THE FRENCH REPUBLIC, SIGNED ON JANUARY 19, 2023*

Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI\*

**Palabras clave:** Francia, buena vecindad, cooperación, amistad

**Keywords:** France, good neighbourliness, cooperation, friendship

**SUMARIO:** 1. LOS TRATADOS DE BUENA VECINDAD, AMISTAD Y COOPERACIÓN CELEBRADOS POR ESPAÑA CON PORTUGAL, EL PRINCIPADO DE ANDORRA Y FRANCIA. 2. EL MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES DE AMISTAD Y COOPERACIÓN. 3. ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN.

#### **1. LOS TRATADOS DE BUENA VECINDAD, AMISTAD Y COOPERACIÓN CELEBRADOS POR ESPAÑA CON PORTUGAL, EL PRINCIPADO DE ANDORRA Y FRANCIA**

En palabras del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación el Tratado de Amistad y Cooperación entre el Reino de España y la República Francesa, firmado el 19 de enero de 2023<sup>1</sup> constituye un “nuevo instrumento que

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Rey Juan Carlos

<sup>1</sup> [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2023/190123-Tratado%20de%20Amistad%20y%20Cooperaci%C3%B3n\\_ES.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2023/190123-Tratado%20de%20Amistad%20y%20Cooperaci%C3%B3n_ES.pdf)

eleva la relación bilateral a un nuevo nivel, fortaleciéndola y estructurándola, y dotándola de nuevos mecanismos para afrontar los desafíos actuales en el escenario europeo y global”<sup>1</sup>.

El nuevo Tratado afirma un marco general de actuación en el ámbito de la cooperación hispano-francesa y continúa la estela de la cooperación de España con los Estados vecinos —iniciada en 1977 con Portugal— mediante tratados que tienen por título la amistad, la cooperación y la buena vecindad.

Como acabamos de indicar, el primer tratado de este tipo fue concluido con Portugal hace cuarenta y seis años: el Tratado de Amistad y Cooperación, hecho en Madrid el 22 de noviembre de 1977<sup>2</sup> seguido, después, del Tratado de Amistad y Cooperación, firmado en 2021<sup>3</sup>. Ahora bien, como precisa el art. 18.1 de este último aquél continúa vigente<sup>4</sup>. En realidad, son tratados complementarios dado que el de 2021 (VI Títulos y 23 artículos) complementa y desarrolla ampliamente el de 1977 (12 artículos sin Títulos).

De los tratados de cooperación celebrados por España con los Estados vecinos el más diferente es el concluido conjuntamente con Francia con el Principado de Andorra: el Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación, hecho en Madrid y París el 1 de junio de 1993 y en Andorra la Vieja el 3 de junio de 1993<sup>5</sup>. La explicación puede residir en el hecho de que (a pesar del título del tratado) su objeto sea manifestar la posición de España y de Francia respecto del Principado de Andorra. Y esto, por ejemplo, desde el primer artículo en el que ambos Estados “reconocen al Principado de Andorra como Estado soberano” para, posteriormente, establecer relaciones diplomáticas con el Principado (art. 2) y declarar que “respetan la soberanía y la independencia del Principado de Andorra, así como la integridad de su territorio” comprometiéndose “en caso de violación o de amenaza de violación de la soberanía, de la independencia o de la integridad territorial del Principado, a proceder entre ellos y con el Gobierno andorrano, a consultas con vistas a examinar las medidas que pudieran resultar necesarias con el fin de garantizar su respeto.” (art. 3).

Por lo tanto, un tratado que, pese a su título, nada tiene que ver con los concluidos con Portugal (2021) y con Francia (2023) en materia de amistad

---

<sup>1</sup> <https://www.hablamosdeeuropa.es/es/Paginas/Noticias/Espa%C3%B1a-y-Francia-refuerzan-sus-relaciones-bilaterales-con-la-firma-de-un-Tratado-de-Amistad-y-Cooperaci%C3%B3n.aspx>

<sup>2</sup> *BOE*, núm. 128, de 30 de mayo de 1978.

<sup>3</sup> *BOE*, núm. 92, de 18 de abril de 2023. Entrada en vigor: el 11 de mayo de 2023.

<sup>4</sup> El art. 18.1 dice: “1. El Presente tratado no afectará a la vigencia de los convenios bilaterales concluidos anteriormente entre las Partes, tales como el Tratado de Amistad y Cooperación entre Portugal y España, hecho en Madrid el 22 de noviembre de 1977, el Convenio de Valencia sobre cooperación transfronteriza entre instancias y entidades territoriales, firmado en Valencia el 3 de octubre de 2002, o el Convenio de Albufeira sobre cooperación para la protección y aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas y el Protocolo Adicional, firmados en Albufeira el 30 de noviembre de 1998.”

<sup>5</sup> *BOE*, núm. 155, de 30 de junio de 1993.

y de cooperación. En estos, la referencia inicial al marco de las relaciones va acompañado de sendos títulos en los que se abordan los ámbitos de esas relaciones de amistad y de cooperación<sup>6</sup>. Como en el de Portugal, en el firmado con Francia el 19 de enero de 2023 las Partes establecen un marco general y amplio de la cooperación que pretenden desarrollar; marco general que se manifiesta no sólo en los ámbitos de cooperación escogidos por ellas<sup>7</sup> sino, también, en las continuas obligaciones de comportamiento que caracterizan su articulado.

## 2. EL MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES DE AMISTAD Y COOPERACIÓN

Con el fin de profundizar y estructurar sus relaciones ambos Estados se comprometen en el marco de este tratado a intensificar su diálogo político y su cooperación bilateral en todos los ámbitos previstos en él<sup>8</sup>, “trabajando así, por el fortalecimiento del proyecto europeo” (art. 1.)<sup>9</sup>.

Los mecanismos e instrumentos contemplados a tal fin se concretan en una *Cumbre bilateral anual* —que se celebrará alternativamente en España y Francia— presidida, respectivamente, por los presidentes de la República Francesa y del Gobierno español. Dicha Cumbre, “constituye el principal marco político de consulta y cooperación entre las Partes” (art. 2.1), al final de la cual se adoptará una *Declaración Conjunta* en la que se hará un balance sobre la relación hispano-francesa y sobre la implementación del tratado. Además, la Declaración “define las orientaciones estratégicas de la relación bilateral” (art. 2.2)<sup>10</sup>.

El seguimiento de la implementación del tratado, de las orientaciones y prioridades definidas en la Cumbre bilateral, así como en la hoja de ruta prevista en el art. 2.2 se asegura a través de “consultas regulares” entre los Ministerios encargados de los Asuntos Exteriores, a nivel de sus Secretarios Generales o equivalentes.

A destacar como novedad significativa en este tipo de relaciones la participación, en calidad de invitado, de un miembro del Gobierno en el Consejo

<sup>6</sup> Con Portugal, los ámbitos siguientes: cooperación transfronteriza, lenguas, educación y cultura; medio ambiente; conectividad; energía; ciencia y tecnología; economía; seguridad y defensa, justicia e interior y protección civil; salud pública; trabajo, empleo y política social; y regiones ultraperiféricas.

Con Francia: concertación europea; política exterior, de seguridad y defensa; justicia y asuntos de interior; cultura, educación, enseñanza superior, ciencia, juventud y deportes; economía, industria, conectividad y turismo; desarrollo sostenible, energía, transportes, agricultura y alimentación; sanidad, trabajo y asuntos sociales; cooperación transfronteriza.

<sup>7</sup> Vid. la nota precedente.

<sup>8</sup> Vid. la nota 7.

<sup>9</sup> Objeto de desarrollo en el *Título III. Concertación Europea* (arts.3 a 5).

<sup>10</sup> El art. 2.2 finaliza añadiendo: “Una hoja de ruta operacional, plurianual y revisable regularmente por las Partes, precisará los proyectos a implementar en aplicación de esas orientaciones estratégicas y del presente Tratado.”

de Ministros del otro, lo que tendrá lugar “al menos” una vez cada tres meses y por rotación (art. 2.3). Con carácter adicional, y con el fin de promover su cooperación, el art. 2.5 contempla la posibilidad de establecer “otros diálogos estructurados” que reúnan a uno o varios ministerios, “en función de las cuestiones a tratar, y en el marco de sus competencias respectivas”.

La cooperación organizada a través de las vías e instituciones anteriores se completa ampliándose a otros colectivos públicos y privados. Es el caso de la organización de intercambios y encuentros entre funcionarios de las Administraciones Públicas respectivas, así como entre sus escuelas de Administración Pública (art. 2.6). También, de la articulada a través de la promoción de “mecanismos estructurados de diálogo” entre los parlamentos, las sociedades civiles, las empresas y los interlocutores sociales de ambas Partes”. Todo ello “con el fin de fomentar iniciativas sobre cuestiones de interés común y reforzar los ya estrechos vínculos humanos entre los dos países.” (art. 2.7).

Se trata de un marco general que complementa “otros acuerdos bilaterales celebrados anteriormente entre las Partes” y que también puede ser complementado por otros instrumentos cuando las Partes lo consideren necesario (art. 32).

### 3. ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN<sup>11</sup>

De los X Títulos de los que consta el Tratado, llama la atención el hecho de que sea el relativo a la *política exterior, de seguridad y defensa* (el *Título III*) el más extenso (consta de seis artículos). Y dentro de él, la referencia contenida en el art. 9.2 aludiendo a la obligación de asistencia mutua regulada tanto en el art. 5 del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como en el art. 42.7 TUE, de acuerdo con la cual:

“De conformidad con el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte y el apartado 7 del artículo 42 del Tratado de la Unión Europea, las Partes se prestarán asistencia en caso de agresión armada en sus territorios.”<sup>12</sup>

El marco de actuación en este ámbito de la política exterior, de seguridad y defensa, viene precedido por el compromiso de ambos Estados en orden a promover un orden mundial “basado en el Derecho Internacional y apoyado en el papel central de las Naciones Unidas. Trabajarán por la paz, la estabilidad, la prosperidad y el progreso humano, social y económico, basándose

<sup>11</sup> Dadas las limitaciones de espacio, nos limitaremos a un breve comentario de algunos de ellos.

<sup>12</sup> Y que recuerda al art. 3 del el Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación, hecho en Madrid y París el 1 de junio de 1993 y en Andorra la Vieja el 3 de junio de 1993, que dice: “El Reino de España y la República Francesa respetan la soberanía y la independencia del Principado de Andorra, así como la integridad de su territorio. Se comprometen, en caso de violación o de amenaza de violación de la soberanía, de la independencia o de la integridad territorial del Principado, a proceder entre ellos y con el Gobierno andorrano, a consultas con vistas a examinar las medidas que pudieran resultar necesarias con el fin de garantizar su respeto.”

en los principios de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos.” (art. 6.1). A continuación, mencionan la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París “como una hoja de ruta común” para promover la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático (art. 6.2).

En cuanto al ámbito geográfico de su acción en este cambio, reconocen “la importancia estratégica” del Mediterráneo, África y el Indo-Pacífico y “la prioridad que estas regiones representan para su diálogo bilateral sobre política exterior, desarrollo, defensa y seguridad.” (art. 7.1). En segundo término, reconocen “la importancia y la profundidad de sus vínculos” con América Latina y del Caribe, comprometiéndose a trabajar conjuntamente para reforzar las relaciones de la UE con esos países (art. 7.2).

En el *plano institucional*, acuerdan consultarse “periódicamente” a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores sobre cuestiones de política exterior, mencionado “en particular las que afecten a sus intereses nacionales, así como en caso de crisis y antes de los grandes acontecimientos internacionales. Asimismo, identificarán las acciones e iniciativas bilaterales, europeas e internacionales que puedan emprender conjuntamente.” (art. 8.1).

Contemplan también la organización “de forma regular” de consultas en materia de política exterior y de seguridad y de cuestiones globales entre altos funcionarios de los Ministerios responsables de Asuntos Exteriores, las Representaciones Permanentes ante las Organizaciones Internacionales y sus respectivas Embajadas. Todo ello “con el fin de compartir sus análisis, definir posiciones comunes y promover sus intereses comunes” (art. 8.2).

Al más alto nivel se configuran la reunión anual del *Consejo hispano-francés de Defensa y Seguridad* (en el que participan los respectivos Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa) para “examinar conjuntamente las cuestiones de política exterior y los avances en materia de política de defensa y seguridad, tanto a nivel bilateral como europeo e internacional” (art. 10.1), así como las consultas periódicas y el trabajo “en posiciones comunes y en el refuerzo de su cooperación en cualquier tema de interés común” de los Ministros de Asuntos Exteriores y de los Ministros de Defensa de ambos Estados (art. 10.2).

El objetivo de la cooperación en *justicia e interior* (*Título IV*) es contribuir a reforzar el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, “en el marco de los Tratados de la Unión” (art. 13.1). En este ámbito los dos Estados se congratulan por el alto grado de cooperación alcanzado entre sus fuerzas de seguridad, sus autoridades judiciales y sus instituciones penitenciarias y reiteran su compromiso prioritario en la lucha contra diversas formas de delincuencia: el terrorismo<sup>13</sup>, el extremismo violento, la delincuencia organizada y

---

<sup>13</sup> En relación con el terrorismo, en el art. 14.2 manifiestan que cooperarán entre sí en el reconocimiento y la atención a las víctimas del terrorismo.

el tráfico ilícito (en particular de drogas, armas y la trata de seres humanos), la ciberdelincuencia, la corrupción, la delincuencia financiera, el blanqueo de dinero y la delincuencia medioambiental (art. 14.1). Asimismo, manifiestan que proseguirán y promoverán el intercambio de información entre sus respectivas fuerzas de seguridad y autoridades judiciales, así como operaciones conjuntas e investigaciones conjuntas “para luchar cada vez más eficazmente contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, reforzando los mecanismos de cooperación bilateral que han establecido y movilizándolo todas las herramientas de cooperación operativa, en particular las unidades permanentes de inteligencia” (art. 14.3)<sup>14</sup>.

En el *plano institucional* la cooperación en este ámbito se articula a través de consultas periódicas entre los ministros de Interior, de Justicia y, “en caso necesario”, también entre los ministros o servicios encargados de aduanas (art. 15.1). Esta cooperación se completa con las reuniones del *Grupo de Trabajo Hispano-francés de Lucha Antiterrorista* (GLAT) y del *Grupo de Trabajo Hispano-francés de Enlace Antidroga* (GLAD), con los intercambios de buenas prácticas, encuentros entre jueces, magistrados y fiscales, y otros profesionales de la Justicia y, en su caso, grupos de trabajo temáticos, con el apoyo de magistrados de enlace franceses y españoles, con la ejecución las órdenes europeas de detención y entrega (OEDE), las órdenes europeas de investigación (OEI), los certificados de embargo y decomiso, las transferencias de procedimientos penales y, “siempre que sea necesario”, la creación de equipos conjuntos de investigación (ECI) (art. 15.5). Completan la lista la cooperación entre los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) (art. 15.6), entre los servicios de guardacostas franceses y españoles (“asociando a todas las administraciones competentes de las dos partes en materia de acción marítima del Estado”) (art. 15.8).

Cierra este Título con la cooperación en el ámbito de la gestión de la migración (art. 16) articulada, como en la mayoría de los ámbitos objeto de este tratado, a través de un elenco de obligaciones de comportamiento. La excepción la constituye aquí la obligación de resultado concretada en la creación de un grupo de trabajo hispano-francés sobre cuestiones migratorias (GCM), “que reunirá a los servicios responsables de la gestión de fronteras, migración, asilo, integración y lucha contra las redes de inmigración ilegal en sus respectivas administraciones” (art. 16.2).

La enseñanza de las lenguas española y francesa es abordada con carácter general en el *Título V*, relativo a *Cultura, Educación, Enseñanza Superior*,

---

<sup>14</sup> A todo ello se añade la cooperación en el ámbito de la lucha contra incendios y la protección civil (reforzando las capacidades de sus servicios especializados en la prevención y gestión de catástrofes naturales y accidentes industriales y tecnológicos) (art. 15.9) y su coordinación en la lucha contra la inseguridad vial y la gestión de los flujos viarios transfronterizos mediante la cooperación y el intercambio de buenas prácticas en los ámbitos de la seguridad vial, del transporte, de las infraestructuras y de sus equipamientos (art. 15.10).

*Ciencia, Juventud y Deportes*. Sobre este particular el art. 18.1 afirma que “con el fin de promover el aprendizaje y conocimiento mutuos las Partes desarrollarán la enseñanza de las lenguas francesa y española en sus respectivos países” y “prestarán especial atención —tanto— a la movilidad de alumnos y profesores —como— a la formación y movilidad de los estudiantes que deseen convertirse en profesores”.

Después, en el marco del *Título X. Cooperación transfronteriza*, el art. 30.3 contempla el hecho fronterizo de ambos Estados en el terreno de la lengua. Lo hace a nuestro parecer de modo muy insuficiente toda vez que no lo aplica expresamente a la enseñanza de ambas lenguas en las zonas fronterizas que comparten, limitándose a afirmar que “Las Partes fomentarán el aprendizaje de la lengua del vecino y su uso en la vida cotidiana en los espacios transfronterizas”.

Se trata de una formulación muy insuficiente porque no tiene en cuenta de modo expreso la necesidad de que las lenguas española y francesa estén presentes en la enseñanza de los centros escolares existentes en las respectivas zonas fronterizas. Esto es, allí donde su conocimiento es más necesario para permitir el conocimiento mutuo y recíproco de sus habitantes y los intercambios de todo tipo. Máxime cuando la realidad imperante en este campo, al menos en lo que respecta a la zona fronteriza occidental (Comunidad Autónoma Vasca y Región Nouvelle Aquitaine), se concreta en la inexistencia de la enseñanza de la lengua francesa en los centros escolares españoles. Así, mientras que la lengua española es enseñada en la parte francesa, no ocurre lo mismo con la enseñanza del francés en la española. Hasta el punto de que en los 20 Km. que hay desde la frontera de Irún hasta San Sebastián, sólo algún centro educativo privado lo tiene en su plan de estudios. Y esto, desde hace pocos años<sup>15</sup>. Por el contrario, en la parte francesa (Hendaya) desde hace décadas existen plazas reservadas en los colegios públicos para alumnos españoles; lo que hace que sean muchos los escolares españoles que a lo largo del tiempo han sido formados en la lengua francesa. Incomprendiblemente, la enseñanza pública y concertada de la lengua francesa en la zona fronteriza de la Comunidad Autónoma Vasca con Francia es en la actualidad anecdótica (cabe intuir que también lo es con un carácter más general en su concurrencia con la enseñanza del inglés).

En el marco de la *cooperación transfronteriza*, objeto del Título X (arts. 30 y 32) lo más destacable son los compromisos de reforzar los marcos de cooperación transfronteriza, “incluyendo la definición conjunta de una Estrategia de Cooperación Transfronteriza en aplicación del presente Tratado” (art. 31.2) y de crear un *Comité de Cooperación Fronteriza*, “de carácter consultivo, integrado por representantes de las Administraciones competentes y

---

<sup>15</sup> El Colegio Francés, dependiente del Gobierno francés, existente con anterioridad en San Sebastián cerró sus puertas en la década de los 80 del siglo pasado.

otras partes interesadas, en particular, para el seguimiento de la implementación de la Estrategia de Cooperación Transfronteriza prevista por el presente Tratado, proponer proyectos concretos y sugerir soluciones que permitan su realización” (art. 31.3).

Por último, dentro del *Título VIII. Sanidad, Trabajo y Asuntos Sociales*, y vinculada a la cooperación transfronteriza, cabe destacar la referencia que el art. 28 hace al Hospital de Cerdanya<sup>16</sup>, manifestando “la importancia que —ambas Partes— conceden al buen funcionamiento del hospital binacional de Cerdaña y a su capacidad para reunir en una misma estructura a profesionales de ambos países” en orden a la mejora del acceso a la asistencia sanitaria, “incluida la de urgencia, y por garantizar su continuidad para las poblaciones de la zona fronteriza” (art. 28.4)<sup>17</sup>.

En definitiva, estamos ante un tratado marco que define de manera general los ámbitos de la cooperación hispano-francesa objeto de la amistad y de la cooperación mutuas.

---

<sup>16</sup> Se trata del único Centro de Salud transfronterizo de Europa. Está gestionado por las Administraciones de Cataluña (la Generalitat) y Francia (el Gobierno francés). Se constituyó como una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) al amparo del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 (*DOUE* serie L 210, de 31 de julio de 2006). Sobre esta AECT vid. <https://www.hcerdanya.eu/ca/>

<sup>17</sup> Todo ello sobre la base del Acuerdo marco sobre cooperación sanitaria transfronteriza entre Francia y España hecho el 27 de junio de 2008 en Zaragoza (*BOE*, núm. 282, de 21 de noviembre de 2014; <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-12032>) y de la estrategia transfronteriza prevista en el art. 31.2 del presente Tratado de 19 de enero de 2023, que comentamos.