

## INDICE

	<i>Págs.</i>
PRÓLOGO: José Manuel Castells Arteché .....	13
INTRODUCCIÓN	
<b>LA GLOBALIZACIÓN, LA REGIONALIZACIÓN, LA GOBERNANZA Y LAS REDES POLÍTICAS</b>	
1. LA GLOBALIZACIÓN .....	20
2. LA REGIONALIZACIÓN. LA UNIÓN EUROPEA Y SUS REGIONES .....	22
3. LA NUEVA GOBERNANZA .....	26
4. EL SISTEMA COMPETENCIAL Y LA COOPERACIÓN .....	31
5. EL NUEVO ORDEN JURÍDICO .....	32
6. UN MUNDO ORGANIZADO EN REDES .....	37
6.1. Las redes políticas ( <i>policy network</i> ) y la cooperación intergubernamental ..	42
6.2. Concepto .....	44
6.3. Instrumentos de cooperación y coordinación .....	46
6.4. Análisis y contenido .....	47
6.5. El acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra como red política .....	50
7. EL MÉTODO PARA EL ESTUDIO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN ....	51
7.1. Marco estructural .....	52
7.2. Modelo construido .....	53
7.3. Análisis de los procesos de las políticas públicas .....	53
PRIMERA PARTE	
<b>LA COOPERACIÓN INTERCOMUNITARIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL PAÍS VASCO Y EN LA LEY ORGÁNICA DE REINTEGRACIÓN Y AMEJORAMIENTO DEL RÉGIMEN FORAL DE NAVARRA (LORAFNA)</b>	
1. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN. LOS PRINCIPIOS DE UNIDAD, SOLIDARIDAD Y LEALTAD INSTITUCIONAL. LOS MEDIOS: LOS CONVENIOS DE GESTIÓN Y LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN .....	59
1.1. El Estado autonómico .....	61
1.2. El principio de cooperación .....	70
1.2.1. Su formulación por el Tribunal Constitucional .....	70
1.2.2. Cooperación y unidad .....	80

1.2.3. Cooperación y orden competencial .....	83
1.2.4. Voluntariedad .....	85
1.2.5. Cooperación y coordinación .....	86
1.2.5.1. La coordinación como competencia estatal específica .....	92
1.2.5.2. Función general estatal de coordinación cuando dispone de plena competencia normativa .....	92
1.2.5.3. Coordinación como principio general de actuación .....	93
1.2.6. Técnicas y mecanismos de cooperación .....	96
1.2.7. Cooperación y solidaridad .....	104
1.3. La cooperación horizontal del artículo 145 CE .....	108
1.3.1. Capacidad de las Comunidades Autónomas para la cooperación .....	111
1.3.2. Proceso de elaboración del artículo 145 CE .....	116
1.3.2.1. Anteproyecto y enmiendas .....	116
1.3.2.2. Informe de la Ponencia .....	118
1.3.2.3. Debate de las enmiendas .....	119
1.3.2.4. Dictamen de la Comisión .....	122
1.3.2.5. Debate en el Congreso .....	122
1.3.2.6. Proyecto aprobado por el Congreso .....	125
1.3.2.7. Enmiendas formuladas en el Senado .....	125
1.3.2.8. Debate en el Senado .....	126
1.3.2.9. Dictamen de la Comisión Mixta .....	128
1.3.3. Prohibición de la federación entre las Comunidades .....	129
1.3.3.1. Su antecedente en el artículo 13 de la Constitución de 1931 ..	129
1.3.3.2. Alcance de la prohibición .....	131
1.3.3.3. Contenido y alcance de la federación .....	136
1.3.3.4. La identificación de la existencia de una federación .....	141
1.3.4. Formalización de las relaciones de cooperación .....	143
1.3.5. Control por las Cortes Generales .....	147
1.3.5.1. Convenios de Gestión .....	148
1.3.5.2. Acuerdos de Cooperación .....	149
1.3.6. El Acuerdo de Cooperación de las Comunidades Autónomas del Arco Mediterráneo Español .....	153
1.3.6.1. Debate en el Senado .....	156
1.3.6.2. Debate en el Congreso .....	158
1.3.6.3. La configuración de un marco estable de cooperación y sus órganos .....	160
<b>2. REGULACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN EN EL ESTATUTO VASCO Y EN EL AMEJORAMIENTO DEL FUERO .....</b>	<b>162</b>
<b>2.1. Estatuto de Autonomía del País Vasco .....</b>	<b>162</b>
2.1.1. Formación del precepto .....	163

2.1.1.1. Proyectos de Estatuto presentados por los Partidos .....	163
a) Partido del Trabajo .....	163
b) Partido Nacionalista Vasco (PNV-EAG) .....	164
c) Partido Comunista de Euzkadi (EPC) .....	164
d) Euskadiko Ezkerra (EE) .....	164
e) Unión del Centro Democrático (UCD) .....	165
2.1.1.2. Primer anteproyecto y sus enmiendas .....	166
2.1.1.3. Segundo anteproyecto .....	167
2.1.1.4. Proyecto de Estatuto .....	167
2.1.1.5. Informe de la Ponencia .....	168
2.1.1.6. Debate en la Comisión Constitucional .....	168
2.1.2. Artículo 22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco .....	170
2.2. Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) .....	172
2.2.1. Formación del precepto .....	174
2.2.1.1. Real Decreto 121/1979, sobre ordenación de las instituciones forales .....	174
2.2.1.2. Proyecto de bases y enmiendas .....	174
2.2.1.3. Dictamen de la Comisión de Régimen Foral .....	177
2.2.1.4. Debate y aprobación del dictamen por el Parlamento Foral ..	178
2.2.1.5. Proyecto de Bases sobre órganos de las Instituciones Forales y enmiendas .....	180
2.2.1.6. Aprobación por el Parlamento Foral .....	182
2.2.1.7. Negociación y aprobación de la LORAFNA por el Parlamento Foral .....	182
2.2.2. Artículo 70 de la LORAFNA .....	183
2.3. Régimen jurídico de los Convenios entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra .....	184
2.3.1. Procedimiento de conclusión .....	186
2.3.1.1. Convenios de gestión .....	186
2.3.1.2. Acuerdos de Cooperación .....	189
2.3.2. Contenido .....	190
2.3.2.1. Convenios de gestión .....	190
2.3.2.2. Acuerdos de cooperación .....	191
2.3.2.3. Convenios normativos .....	192
2.3.2.4. Creación de entes y órganos para la cooperación .....	195
a) Los instrumentos de la cooperación vertical .....	196
b) Instrumentos para la cooperación horizontal .....	202
2.3.3. Ejecución y control .....	211
3. EL MODELO Y LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE UN ACUERDO DE COOPERACIÓN .....	215

3.1. Objetivos de la cooperación .....	215
3.2. La organización instrumental .....	217

## SEGUNDA PARTE

### **LA APROXIMACIÓN A LA COOPERACIÓN HORIZONTAL ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA ELABORACIÓN, APROBACIÓN Y RETIRADA DEL ACUER- DO DE COOPERACIÓN**

1. ANTECEDENTES SOBRE LA COOPERACIÓN HORIZONTAL .....	223
1.1. Los Estatutos Vascos .....	225
1.2. Una propuesta prospectiva de reforma del régimen foral. La creación del Consejo Vasco-Navarro de Cooperación y Desarrollo .....	226
1.3. La búsqueda por parte de don Jesús Aizpún de la colaboración .....	231
1.4. La propuesta de la Unión Nacional Española .....	231
1.5. El Consejo Vasco-Navarro propuesto por el Partido Socialista de Navarra y su programa electoral de 1983 .....	232
1.6. Acuerdo para el Gobierno Vasco de 1987 .....	236
1.7. Resolución del Parlamento de Navarra de 12 de marzo de 1987 .....	236
1.8. Las condiciones jurídico-políticas para un acuerdo de cooperación .....	240
1.9. Acuerdo para la normalización y pacificación de Euskadi de 1988 .....	243
1.10. Acuerdo para el Gobierno de Navarra de 1991 .....	243
1.11. Programas electorales del PSOE y de EA de 1995 .....	244
1.12. Acuerdo para el Gobierno de Navarra de julio de 1995 .....	245
2. EL PROTOCOLO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA DE 25 DE OCTUBRE DE 1995 .....	246
2.1. Contenido y naturaleza .....	247
2.2. Reacciones a propósito del Protocolo .....	247
2.2.1. Una nueva cruzada: “Respuesta contundente ante una agresión frontal”	249
2.2.2. La visión desde el nacionalismo vasco democrático .....	254
2.2.3. Cuando el medio es el mensaje y el personaje .....	255
2.2.4. El primer paso para la anexión .....	262
2.2.5. Una opción política racional .....	264
2.2.6. Una entelequia vacía .....	265
2.2.7. El previsible rechazo de una torpeza política .....	266
2.2.8. Un espacio intermedio que respeta las identidades .....	269
2.3. Una valoración jurídica sobre el Protocolo .....	269
3. LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN .....	270
3.1. Creación de una ponencia técnica y presentación de propuestas .....	270
3.2. Informes jurídicos sobre el proyecto de Acuerdo de Cooperación .....	271

4. APROBACIÓN POR EL GOBIERNO Y AUTORIZACIÓN DEL PARLAMENTO .....	272
4.1. Los acuerdos gubernamentales y las reacciones que provocaron .....	272
4.1.1. Ni federación ni pérdida de identidad, sino respeto al orden constitucional .....	272
4.1.2. Atentado a la identidad de Navarra y federación encubierta.....	275
4.1.3. Actitudes montaraces y papel del PP en el debate .....	286
4.1.4. Nada aporta a la unidad territorial y es un sucedáneo .....	287
4.1.5. La visceralidad de UPN y la torpeza política del PP .....	291
4.1.6. Aportación al diálogo y a la paz .....	292
4.1.7. La cruzada mediática y el canto del gallo .....	293
4.1.8. La información frente a su utilización partidista .....	298
4.1.9. ¿Normalizará el órgano de cooperación las relaciones entre Euzkadi y Navarra? .....	300
4.2. Debate y acuerdo del Parlamento Vasco .....	301
4.2.1. Izquierda Unida-Los Verdes/ <i>Ezker Batua-Berdeak Taldea</i> (IU-EB-BT) .....	303
4.2.2. Eusko Alkartasuna (EA) .....	303
4.2.3. Partido Socialista de Euskadi (PSE) .....	304
4.2.4. Grupo Nacionalista Vasco (PNV) .....	306
4.2.5. Grupo Popular Vasco .....	307
4.2.6. Grupo Foralista Alavés .....	308
4.2.7. <i>Ezker Abertzalea</i> (Herri Batasuna) .....	309
4.3. Debate y acuerdo del Parlamento de Navarra .....	310
4.3.1. Enmienda a la totalidad de Unión del Pueblo Navarro .....	311
4.3.2. Informe de los servicios jurídicos del Parlamento .....	313
4.3.3. Autorización al Gobierno para formalizar el Acuerdo de Cooperación ..	314
4.3.4. Partido Socialista de Navarra (PSN) .....	317
4.3.5. Convergencia de Demócratas de Navarra .....	318
4.3.6. Izquierda Unida- <i>Ezker Batua</i> .....	319
4.3.7. Eusko Alkartasuna .....	320
4.3.8. Unión del Pueblo Navarro (UPN) .....	321
4.3.9. Herri Batasuna- <i>Ezker Abertzalea</i> .....	323
4.4. Reacciones tras los acuerdos de los Parlamentos autonómicos .....	325
5. LA DIMISIÓN DEL PRESIDENTE OTANO Y LA CAÍDA DEL GOBIERNO TRIPARTITO .....	336
5.1. Proceso de investidura de nuevo Presidente de la Comunidad Foral y actitud del Partido Socialista .....	339
5.2. La negociación entre UPN y CDN de un Gobierno de coalición y el Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca .....	342
5.3. El modelo de Acuerdo de Cooperación y de órgano de UPN .....	348

5.3.1. El texto propuesto por UPN .....	349
5.3.2. Contenido y alcance de las modificaciones introducidas por UPN ....	353
5.4. La Comisión Gestora del Partido Socialista y el Órgano Común Permanente ..	358
5.4.1. “La paz civil peligra con el Acuerdo con la CAV” .....	359
6. TRAMITACIÓN EN LAS CORTES GENERALES DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN Y RETIRADA FINAL POR PARTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA .....	368
6.1. Remisión y admisión a trámite .....	368
6.2. Propuestas de modificaciones presentadas por el Grupo Popular .....	369
6.3. Retirada del Acuerdo de Cooperación de su tramitación en el Senado .....	386
6.3.1. Apertura de una nueva negociación con el Gobierno vasco .....	389
6.3.2. Reacciones tras la retirada del Senado del Acuerdo de Cooperación ....	397
6.3.3. Tramitación en el Senado .....	399
6.4. Una propuesta de “Bases para la nueva negociación del Acuerdo de Cooperación” .....	400
7. PRESENCIA DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN EN EL DEBATE POLÍTICO NAVARRO POSTERIOR .....	404
7.1. Unión del Pueblo Navarro-UPN .....	405
7.2. PSN-PSOE .....	409
7.3. Convergencia de Demócratas de Navarra-CDN .....	410
7.4. Izquierda Unida - IU-EB .....	413
7.5. Eusko Alkartasuna .....	415
7.6. Batzarre .....	416
7.7. PNV .....	417
7.8. A modo de conclusión .....	418
8. EL CONVENIO SOBRE CAPTACIÓN DE LA <i>EUSKAL TELEBISTA (ETB)</i> ...	419
8.1. Contenido .....	419
8.2. Reacciones sobre el Convenio .....	420
9. OTROS ACUERDOS ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA .....	421

### TERCERA PARTE

#### **LA COOPERACIÓN HORIZONTAL ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. EL ACUERDO DE MAYO DE 1996: LAS COMPETENCIAS, LAS TÉCNICAS Y EL ÓRGANO PERMANENTE DE ENCUENTRO (OPE). LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EUROPEA**

1. EL ACUERDO DE COOPERACIÓN DE MAYO DE 1996 .....	427
1.1. El proceso de elaboración del Acuerdo de Cooperación .....	428
1.1.1. El Protocolo de 25 de octubre de 1995 .....	429
1.1.2. Un informe jurídico sobre el Protocolo .....	431

1.2. Propuestas de textos .....	432
1.2.1. Texto inicial de trabajo .....	433
1.2.2. Propuestas de modificación al texto inicial .....	441
1.2.3. Propuesta realizada por los representantes del Gobierno de Navarra ....	442
1.2.4. Propuestas de consenso y texto acordado .....	450
1.3. Informes jurídicos sobre el proyecto de Acuerdo elaborado por la Ponencia Técnica .....	456
1.4. Aprobación por los Gobiernos .....	457
<b>2. EL CONTENIDO Y ALCANCE DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN .....</b>	<b>461</b>
2.1. Los sujetos son las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra .....	462
2.1.1. Su personalidad y capacidad .....	462
2.1.2. Los elementos de la identidad comunitaria .....	464
2.1.3. Negociación desde la realidad de dos Comunidades diferenciadas ....	468
2.2. Principios y compromisos .....	469
2.2.1. Afinidades y cooperación cultural y lingüística .....	469
2.2.2. Cooperación en el marco constitucional .....	470
2.2.3. Cooperación en el marco europeo .....	472
2.3. El establecimiento de mecanismos de colaboración .....	472
2.4. La creación de un marco permanente de cooperación .....	473
2.5. Los objetivos, las competencias y las técnicas .....	474
2.5.1. Los objetivos y las competencias .....	474
2.5.2. Las técnicas .....	476
2.6. Las Comunidades son las titulares de las competencias .....	480
2.7. El Órgano Permanente de Encuentro (OPE) .....	485
2.7.1. El Consejo .....	487
2.7.2. El Secretariado Permanente .....	490
2.7.3. Las Ponencias Técnicas .....	491
2.7.4. El Órgano Permanente de Encuentro (OPE) entre las Comunidades no es una Dieta ni una federación de Comunidades .....	491
2.8. Naturaleza jurídica del Acuerdo de Cooperación .....	504
<b>3. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EUROPEA .....</b>	<b>506</b>
3.1. La Política regional y transfronteriza de la Unión Europea .....	507
3.1.1. Tratado de Roma .....	507
3.1.2. Su configuración como una medida estructural .....	509
3.1.3. El Acta Única Europea y la reforma de la política regional .....	511
3.1.4. El Tratado de la Unión Europea .....	512
3.2. Los distintos tipos de cooperación. La cooperación transfronteriza. Las euro- regiones y la paradiplomacia .....	517
3.2.1. La cooperación transfronteriza .....	518
3.2.2. Las eurorregiones .....	522
3.2.3. La paradiplomacia .....	523

3.3. El Convenio Marco del Consejo de Europa .....	525
3.4. El Tratado de Bayona de 1995 .....	529
4. LA COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN LA UNIÓN EUROPEA .....	534
4.1. Tratado de Límites y otros acuerdos .....	534
4.2. La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) .....	536
4.2.1. Miembros .....	538
4.2.2. Personalidad jurídica .....	539
4.2.3. Objeto .....	540
4.2.4. Organización .....	541
4.2.5. Formas de actividad .....	545
4.2.6. La CTP y el Órgano Permanente de Encuentro .....	547
4.3. Conferencia de las regiones del Sur de la Europa Atlántica (SEA) .....	550
4.3.1. Miembros .....	550
4.3.2. Objetivos .....	551
4.3.3. Organización .....	551
4.3.4. Formas de actuación .....	552
4.4. Del Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra de 1992 al acuerdo Aquitania-Navarra de 2000 .....	552
4.4.1. Una decisión estratégica: constituir una Euroregión .....	553
4.4.2. Objetivos .....	555
4.4.3. Organización .....	557
4.4.4. Formas de actuación .....	558
4.4.5. Convenio entre el Gobierno de Navarra y el Consejo General de los Pirineos Atlánticos .....	559
4.4.6. Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Distrito Bayona-Anglet-Biarritz (BAB) y la Diputación Foral de Guipúzcoa .....	560
4.4.7. Comportamientos respecto al Protocolo .....	560
4.4.8. La ruptura del Protocolo trilateral y su sustitución por el Protocolo bilateral entre Aquitania y Navarra .....	563

#### EPÍLOGO

<b>LA COOPERACIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMA VASCA Y FORAL DE NAVARRA FRUSTRADA POR LAS ACTITUDES ESENCIALISTAS</b> .....	569
BIBLIOGRAFÍA .....	577
ÍNDICE ONOMÁSTICO .....	589