

ni de coordinación propia. Esta última la ejercita en la medida en que las Comunidades lo consideren necesario, lo acuerden y dispongan la utilización de las técnicas adecuadas para que cumpla su fin de "instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades".

– En el nuevo ente federal debe existir una Cámara de representación territorial de las autonomías federadas, así como organismos de solución de conflictos. Exigiría proceder a una distribución de competencias legislativas entre la federación y las Comunidades, a la aportación de recursos desde éstas a la participación de las unidades territoriales y a la formación de la voluntad de la federación, a través de la presencia de los ciudadanos en ámbitos representativos a nivel de la federación.

No existe ninguno de los elementos estructurales señalados. Ni la población ni los territorios están representados, salvo aquella de modo indirecto en la medida en que los Gobiernos que integran el Órgano son en sí mismos representativos de los ciudadanos. Tampoco hay instrumento de resolución de conflictos, porque éstos no pueden producirse donde las decisiones deben adoptarse por consenso, de modo que las discrepancias se resuelven en el órgano de participación de los representantes institucionales de los Gobiernos, que es el Consejo. No se atribuyen ni distribuyen competencias ni legislativas ni ejecutivas, aunque nada impide que se le atribuyeran competencias de gestión. Podrían aportarse recursos económicos para los gastos de la estructura y de los estudios y programas comunes, como es propio de los espacios de cooperación en la Unión Europea.

– Se instituye la vigilancia federal sobre las unidades territoriales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la federación, así como el establecimiento de una instancia de resolución de conflictos para resolver las disputas entre la federación y las unidades territoriales.

El seguimiento es propio de los espacios de cooperación sobre políticas públicas, si así se lo encomiendan los Gobiernos. Pero no existen obligaciones de un ente respecto a otro superior, porque no existen como sujetos, sino como organización instrumental sin personalidad.

– Se crea un ordenamiento jurídico nuevo, de carácter supracomunitario o federal, que se superpone a los ordenamientos de las Comunidades federadas, pero sería inferior al del Estado.

No existe nuevo ordenamiento supracomunitario, sino foro de relación, sin competencias propias ni normativas ni de gobierno. Lo expuesto respecto a los convenios normativos y su régimen jurídico acredita que, si las Comunidades no pueden transferirle sus competencias normativas, sólo podrá ser medio acordado para el estudio y la propuesta de normas, que deberán ser asumidas y dictadas por cada Comunidad en su propio espacio competencial y procesal.

– La coordinación de los poderes entre la federación y las Comunidades federadas se produciría a través del mecanismo de supra y subordinación y de inordinación. Las relaciones de inordinación: implican la participación de los miembros en la

formación de la voluntad de la federación a través de una Cámara de naturaleza territorial, así como en el procedimiento de reforma de la Constitución federal.

En este caso la coordinación se produce por mecanismos de acuerdo consensuado en los órganos de participación de los representantes de los Gobiernos. El Órgano carece de voluntad y competencias propias, sin que pueda ser asimilado a una Cámara territorial federal o de uno de los miembros de la federación, que son los respectivos Parlamentos.

La prohibición constitucional de la federación de Comunidades se traduce en las siguientes limitaciones para las Comunidades Autónomas:

– Impide la creación de un nuevo nivel político interpuesto entre las Comunidades y el Estado. El Órgano no constituye tal nivel.

– Prohíbe la creación de nuevas entidades a las que se traslade la titularidad de competencias y facultades que excedan de las de coordinación y gestión. Ni se ha creado un nuevo ente, ni se le ha asignado personalidad, ni titularidad alguna de competencias, ni siquiera de gestión, y las de coordinación se realizan por el consenso de los Gobiernos en el órgano de participación que es el Consejo.

– No autoriza la existencia de instituciones supraordinadas a las Comunidades de modo que éstas queden subordinadas. No hay supraordinación, ni superioridad, ni jerarquía de ningún tipo, sino un espacio de encuentro para la cooperación voluntariamente decidida.

– No caben las relaciones que sustituyan una Comunidad por otra, la fusión de los órganos políticos o la creación de un nuevo nivel político-administrativo ajeno al modelo de organización territorial del Estado previsto por la Constitución e integrado por la estructura del Estado, las Comunidades Autónomas, las Provincias y los Municipios (art. 137 CE). No se produce ninguno de tales supuestos, como es evidente y ha quedado demostrado anteriormente.

Para que exista una federación no basta con la creación de una organización o de algunas relaciones jurídicas entre las partes implicadas. Es precisa una “colectividad pública organizada, una persona jurídica activa, que tiene órganos que pueden tomar decisiones”, que es titular de competencias, que crea un orden jurídico que se impone por decisiones de un órgano distinto de los propios de los entes federados. Cualquier otra forma de asociación, organización o yuxtaposición no es una federación⁹³⁸. Ni el Acuerdo de Cooperación ni el Órgano Permanente de Encuentro (OPE) reúnen las condiciones para que puedan ser calificados de federación entre Comunidades:

– Cada Comunidad mantiene su personalidad, sus competencias e instituciones, sin otra autoridad supraordenada que la del Estado.

⁹³⁸ CH. ROUSSEAU, *Derecho...*, cit., p. 95.

- No hay organización dotada de personalidad jurídica y competencias propias atribuidas por las Comunidades.
- No hay órganos de decisión que se impongan a los de las Comunidades, sino espacios de participación como foro de coordinación e impulso.
- No hay decisiones impuestas a las Comunidades, sino adopción consensuada de propuestas a los órganos decisorios de las Comunidades⁹³⁹.

Por todo cuanto se ha argumentado, no puede sostenerse que se constituyera una federación de Comunidades y que, por tanto, se infringiera la prohibición constitucional del artículo 145.1 CE. Cuando se ha afirmado eso, se ha hecho sin fundamento alguno, confundiendo la dialéctica política partidista con el orden jurídico⁹⁴⁰, porque, como expuso P. HÄBERLE, “el Derecho y la política, en un Estado constitucional democrático, no están uno frente al otro: son aspectos parciales, funciones parciales del conjunto de la *res publica*”⁹⁴¹. La cuestión de fondo para valorar estos debates político-jurídicos cruzados es de la valoración de la fundamentación y razonabilidad de las posturas y los argumentos en la utilización del derecho como arma política sin respetar sus reglas, pensado que todo vale para defender una postura parcial, un prejuicio, un interés electoral o la pura demagogia. No basta una postura o argumento, cualquiera que sea, para legitimar una actitud, aunque una parte de la sociedad la acepte pasivamente:

*“Se necesita siempre una respuesta satisfactoria, una buena respuesta, una respuesta capaz de convencer o, cuando menos, una respuesta razonable, sostenible, susceptible de resistir la comparación con otras respuestas también posibles, de generar, en consecuencia, amén de la adhesión de una parte de los miembros de la comunidad, la neutralidad del resto, de modo que, si existe alguna oposición activa, ésta sea más bien marginal y, por tanto, inocua”*⁹⁴².

e) Plena constitucionalidad del Órgano Permanente de Encuentro (OPE).

De todo ello se desprendía, muy claramente, que el Órgano Permanente de Encuentro (OPE) se había creado y, eventualmente, podría actuar con plena acomoda-

⁹³⁹ CH. DURAND, “El Estado...”, *cit.*, p. 175.

⁹⁴⁰ Así fue reconocido por uno de los opositores, el señor SANZ, *Literat.* 933, de 12 de diciembre de 1996, cuando afirmó: “Dentro de los convenios o acuerdos existe un instrumento que es el que realiza propuestas para que los Gobiernos puedan adoptar las propuestas”.

⁹⁴¹ Como expuso J. L. CARRO VALMAYOR, “Prólogo” a H. TRIEPEL, *Derecho Público y política*, Madrid, 1974, p. 22, “hemos de afirmar [...] inmediatamente que para nuestro autor la politicidad de los litigios constitucionales no está en modo alguno en contradicción con su tratamiento jurídico y, por consiguiente, también por su control por el Tribunal Constitucional”.

⁹⁴² P. HÄBERLE, “El recurso de amparo”, en F. FERNÁNDEZ SEGADO y D. GARCÍA BELAUNDE (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, 1997, p. 240. J. SOLÉ TURA, *Nacionalidades y nacionalismo en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, 1985, p. 146, “los conceptos jurídicos y filosóficos no pueden verse nunca al margen del contexto político en que se proclaman y ejercen”.

ción y dentro del espacio establecido por el ordenamiento jurídico. Como expuso J. M. CASTELLS:

“Tal vez, su máxima importancia radica en ese proyecto institucionalizador de un órgano de encuentro común, cuya constitucionalidad resulta evidente desde perspectivas jurídicas, aunque no se acepte así en estricta base partidista y en alguna opinión doctrinal. Su carácter positivo desde el prisma político ha sido puesto, no obstante, de manifiesto (Aja, 1996⁹⁴³), en tanto exponente de un constante nivel de colaboración intercomunitaria”⁹⁴⁴.

2.8. Naturaleza jurídica del Acuerdo de Cooperación

El debate sobre la naturaleza jurídica del Acuerdo de Cooperación no se planteó en el orden jurídico, sino en el puramente político, como ha quedado reflejado. Quienes se opusieron utilizaron argumentos de mera aseveración genérica y sin demostración alguna. Se refirieron, fundamentalmente, al incumplimiento de la prohibición de federación de las Comunidades del artículo 145.1 CE, con algunas infundadas alusiones a la Dieta y a la unión personal. La poca consistencia de los argumentos condujo a que se trasladara a los elementos identitarios y las actitudes emocionales, que no precisaban del rigor jurídico y podían tener mayor capacidad de movilización partidista, porque:

“el esencialismo partidista prima sobre otras consideraciones, marginadas por el predominio incontestado de la razón del grupo hegemónico en una determinada coyuntura, sobre la racionalidad o adaptación a exigencias de una digna cooperación intercomunitaria”⁹⁴⁵.

Está claro lo que las partes pretendieron. En el Protocolo efectuaron una declaración de intenciones previas a la elaboración y acuerdo sobre un instrumento concreto de los previstos por el artículo 145.2 CE: el Acuerdo de Cooperación. Así quedó reflejado en el proceso para su elaboración, en su denominación, preámbulo y contenido material del texto final⁹⁴⁶. Con esta naturaleza fue aprobado por los Gobiernos, autorizado por los Parlamentos, tramitado por las Cortes Generales y retirado por el Gobierno de Navarra. Sólo en uno de los debates secundarios, en el momento de admitir o no en el Parlamento de Navarra una enmienda a la totalidad presentada por UPN, un informe de este grupo sostuvo que procedía el trámite de Ley y las enmiendas, porque no se trataba de un Acuerdo de Cooperación ya que su artículo 5.6 contemplaba la

⁹⁴³ T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “¿Debe la administración actuar racional y razonablemente?”, *REDA*, 83, pp. 395-396.

⁹⁴⁴ E. AJA, “Valoración General”, *Informe Comunidades Autónomas*, 1996. Barcelona, 1997.

⁹⁴⁵ J. M. CASTELLS, “Integración...”, *cit.*, p. 67.

⁹⁴⁶ J. M. CASTELLS, “Integración...”, *cit.*, p. 78.

formalización de acuerdos del “Órgano Permanente de Encuentro (OPE)” por medio de “convenios de colaboración y acuerdos de cooperación”.

Sin embargo, la naturaleza de Acuerdo de Cooperación ha sido discutida por J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, para quien del contenido se desprendería que se trataba de una declaración de intenciones y de la creación de un órgano, por lo que podía encuadrarse en la categoría de convenio y no de acuerdo:

“el tan polémico y finalmente frustrado Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la C. F. de Navarra, por el que se pretendía constituir “un Órgano Permanente de Encuentro (OPE), [...] debería haberse tramitado, por su contenido, en mi opinión, como un convenio –celebrado por las CC.AA. y simple comunicación a posteriori– y no como un acuerdo de cooperación, que requiere aprobación previa de las Cortes. En efecto, dicho acuerdo, tras enumerar una lista de materias administrativas en las que puede producirse la cooperación entre ambas CC.AA. y una larga serie de inconcretas declaraciones de intenciones, todas ellas encuadrables en un marco normal del principio de colaboración (intercambio de información, realización conjunta de estudios e investigaciones, etc.) –art. 2–, se limita a crear un órgano de carácter consultivo y deliberante [...] cuyos acuerdos, indudablemente, no tienen carácter vinculante, lo que se deduce con facilidad de la regulación, según la cual, si las partes consideraran conveniente, como fruto del trabajo de dicho órgano, vincularse jurídicamente en algún proyecto común, deberán suscribir el correspondiente convenio o acuerdo de cooperación –art. 5.6– posibilidad de ésta que ya está prevista en el art. 145.2 CE”⁹⁴⁷.

Para este autor la única explicación de que se hubiera tramitado como Acuerdo de Cooperación era ajena a su propio contenido material:

“Quizás hayan sido razones políticas y de opinión pública las que llevaron a tramitar ese convenio por la vía más llamativa del acuerdo de cooperación, para utilizarlo como un símbolo de algo de mayor alcance y trascendencia que los que se derivan literalmente de su articulado”⁹⁴⁸.

Esta observación tiene una parte de verdad, sobre todo a la hora de considerar su alcance y trascendencia, como se ha podido apreciar en el capítulo anterior. Tanto quienes lo elogiaron como quienes lo criticaron lo hicieron utilizándolo “como un símbolo de algo de mayor alcance y trascendencia que los que se derivan

⁹⁴⁷ J. BALZA, “La cooperación entre las Comunidades Autónomas Vasca y Foral Navarra”, *Azpilcueta*, 11, 1998, p. 68, “el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra ha pretendido ser un instrumento de los previstos directa y expresamente en la Constitución de 1978, para promover un marco de colaboración estable y permanente entre ambas comunidades”; “el Acuerdo de Cooperación [...] fue el único posible para articular un sistema de esta naturaleza entre dos Comunidades Autónomas” (p. 70).

⁹⁴⁸ J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, 1997, p. 113, nota 24.

literalmente de su articulado". En ambos casos, desde una valoración política que terminó siendo coincidente en las posturas descritas del navarrismo y del nacionalismo vasco.

Sin embargo, si lo analizamos desde la voluntad de las Comunidades sobre la intensidad y el tipo de vinculación, estos criterios permiten calificar y encuadrar dentro de la categoría de los acuerdos y no de los convenios de gestión de servicios. La voluntad expresada nada revela respecto al propósito de prestar servicios, sino de lograr una amplia cooperación sobre las competencias propias y con los medios expuestos. La intensidad y la vinculación de la cooperación se estructuran en una organización "estable y permanente". Precisamente la indefinición del contenido de los acuerdos de cooperación permite encuadrar en ellos los objetivos que persiguen ambas Comunidades, que, como se detalló en el capítulo primero, tiene como límite superior la federación e inferior la prestación de servicios, ninguna de las cuales se producen. El Acuerdo de Cooperación se incluye dentro de tan amplios límites, excesivos para algunos y escasos para otros, como reflejó el encendido debate que se produjo en torno a su tramitación y aprobación.

3. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EUROPEA

En la Introducción se han recogido los nuevos elementos de la economía y la geopolítica mundiales, la regionalización en estructuras supraestatales y en los procesos de descentralización político-administrativa infraestatales, que configuran nuevos espacios de poder y un nuevo orden jurídico. La *gobernanza* constituye un modo participativo de gobernar con la cooperación de las instituciones, la sociedad y los ciudadanos. La cooperación crea redes intergubernamentales de distinto alcance, en las que se elaboran y ejecutan las políticas públicas con la colaboración de organizaciones gubernamentales y, a veces, de agentes sociales.

En el seno de la Unión Europea las regiones han sido reconocidas e institucionalizadas como protagonistas de la cooperación y de la construcción europea. Las relaciones interregionales han surgido para resolver problemas comunes y para ejecutar la política regional comunitaria por medio de las llamadas "relaciones internacionales" de las regiones o "paradiplomacia". El Comité de las Regiones, como institución consultiva, ha demandado una mayor presencia de aquéllas en la elaboración de las políticas y en la toma de decisiones, para una mejor articulación entre los niveles territoriales [...] por el conjunto de los entes que ya han iniciado su propia integración en redes, para una cooperación vertical entre distintos niveles e intercambios horizontales entre entes del mismo nivel⁹⁴⁹.

En el espacio regional europeo se han venido creando espacios de encuentro interregionales o "eurorregiones", en base a los acuerdos de cooperación favorecidos

⁹⁴⁹ J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios...*, cit., *ibídem*.

por el Consejo de Europa y por la política regional comunitaria, que proporcionaron un régimen jurídico y los medios económicos para la cooperación regional transfronteriza. A partir del Convenio Marco de Madrid de 1980 se ha creado un espacio normativo suficiente para dotar a la cooperación de hecho de una cobertura suficiente, como es el caso del Tratado de Bayona de 1996.

El Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra, además de tener cobertura en la cooperación horizontal estatal y autonómica, tiene un marco jurídico-político en el espacio de la cooperación interregional europea, como recogieron los párrafos quinto y octavo del Acuerdo de Cooperación de 1996:

“Las relaciones existentes entre ambas Comunidades no son exclusivamente de carácter bilateral, sino que se proyectan también en foros regionales multilaterales en el marco europeo, tales como el Protocolo de colaboración transfronteriza entre Aquitania, Euskadi y Navarra, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, el Comité de las Regiones, la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), Arco Atlántico, la Conferencia de las Regiones del Sur de la Europa Atlántica (SEA), Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)”⁹⁵⁰.

“Con la voluntad de contribuir al fortalecimiento de unas relaciones fructíferas y estrechas, de avanzar en el desarrollo coherente y equilibrado en aquellas materias en las que tienen intereses comunes, y de trabajar conjuntamente en el progreso de ambas Comunidades en el horizonte europeo.

Precisamente dentro de los objetivos del Acuerdo se estableció el de “trabajar conjuntamente en la consecución de una Europa en la que las Regiones tengan un papel destacado, para lo cual propiciarán el cumplimiento de los fines de las asociaciones y foros europeos, de carácter transfronterizo ó de más amplio espectro, de las que forman parte”.

Para poder estudiar el espacio europeo de cooperación entre ambas Comunidades, que ha dado lugar a las actuaciones citadas, es preciso conocer sus marcos conceptual y jurídico. A partir de ellos analizaremos los acuerdos existentes y las posibilidades de nuevos espacios de cooperación.

3.1. La Política regional y transfronteriza de la Unión Europea

3.1.1. Tratado de Roma

Desde sus primeros tiempos la Comunidad Económica Europea valoró las diferencias existentes entre los territorios que la integraban en cuanto a renta global, renta *per cápita*, infraestructuras, equipamientos y servicios. Las enormes diferencias entre

⁹⁵⁰. Dictamen sobre “La gobernanza Europea-Un Libro Blanco”, aprobado en sesión de 13 y 14 de marzo de 2002.

las regiones hacían necesarias acciones sobre las estructuras agrarias, los problemas sociales y los desequilibrios territoriales para poder configurar la unión económica y monetaria, imposible de obtener sin un equilibrio regional interno. Conforme al Tratado de Roma:

“la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran” (art. 1).

La consecución de la integración económica, así como la efectividad de las distintas políticas comunes, hacían necesaria la superación de las desigualdades sociales y económicas constatadas en los distintos ámbitos regionales de los Estados que la integraban. El propio Tratado de Roma reconocía en su preámbulo que los Estados signatarios estaban “preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar un desarrollarlo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”. El artículo 2 se refirió al “desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad”. La existencia de zonas subdesarrolladas hacía precisa una actuación especial, de modo que “podrán considerarse compatibles con el mercado común: a) Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo” (art. 92.3). Por ello admitió la necesidad de regímenes particulares en materia de agricultura, de modo que la política agraria común tenga en cuenta “las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas” (art. 39.2). En cuanto a los transportes se debieran tomar en consideración “las exigencias de una política regional económica adecuada, las necesidades de las regiones subdesarrolladas y los problemas de las regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas” (art. 80). El Banco Europeo de Inversiones se creó para facilitar recursos destinados al “desarrollo de las regiones más atrasadas” (art. 130-a).¹

Podemos afirmar que la política regional se encuentra en el Tratado de Roma, integrada en el conjunto de la política comunitaria⁹⁵¹. Planteaba una aparente contradicción el desarrollo del libre mercado y la plena competencia con la existencia de medidas protectoras, traducidas en cláusulas de salvaguardia, incentivos comerciales y facilidades financieras, que estaba justificada en la necesidad de conseguir un marco armónico de desarrollo en el conjunto de la Comunidad, para igualar las condiciones competitivas de las distintas regiones. La política regional era concebida como una intervención finalista y temporal, que afectaba a zonas claramente subdesarrolla-

⁹⁵¹ J. M. CASTELLS, “Integración...”, *cit.*, pp. 62-64.

das, así como a sectores productivos con crisis estructurales o de transformación. Su fin era preparar las condiciones que hicieran posible el cumplimiento de los fines: la libre competencia y la plena competitividad productivas. Es significativo que el artículo 92.2 estableciera la compatibilidad con el mercado común de “las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal Alemana, afectados por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división”.

3.1.2. Su configuración como una medida estructural

En un segundo estadio de su evolución, la política regional se configuró como un instrumento de intervención económica ordinaria para corregir las desigualdades, superando la primitiva concepción puramente correctiva y extraordinaria. Hoy está concebida como un medio para superar los desequilibrios económicos y sociales a fin de evitar el dualismo, en cuanto las diferencias de partida se pueden ver agravadas por la propia dinámica de desarrollo de la Comunidad, dando lugar a un subdesarrollo inducido. La política regional comunitaria está sistematizada, planificada y financiada como una parte fundamental de la política económica de la Comunidad, imprescindible para el desarrollo de la misma. Su fin no es ser mero corrector de las desigualdades iniciales, sino un medio para superar los efectos negativos del propio crecimiento, cuando no resulta armónico ni entre los sectores productivos ni en los distintos territorios. La política regional se ha convertido en “un método positivo para ampliar las relaciones económicas dentro de la misma Comunidad y será instrumento capaz de hacerlo más competitivo frente a terceros países”⁹⁵².

En 1970 el informe WERNER observó la necesidad de reforzar la Hacienda comunitaria como paso necesario hacia la solidaridad intercomunitaria. En 1971 el Consejo de Ministros de la CEE aprobó la “Primera resolución sobre programas generales de desarrollo regional”, para controlar la distribución de ayudas nacionales que pudiesen ser desequilibradoras de la competencia. En octubre de 1972 el primer Consejo Europeo –tras la incorporación de Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido–, estableció como objetivo que “se debía dar prioridad a la voluntad de corregir, dentro de la Comunidad, los desequilibrios estructurales y regionales que pudieran afectar a la realización de la unión económica y monetaria”. Aunque el Tratado no estableció base jurídica de intervención en materia de política regional, el Consejo invitó a las Institu-

⁹⁵² G. DRUESNE, *Droit matériel et politiques de la Communauté européenne*, París, 1986, pp. 345 y ss. P. MATHUSEN, *Guía del Derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, 1987, pp. 275-283. C. MESTRE, «Politique régionale», en A. BARAV-CH. PHILIP, *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*, París, 1993, pp. 822-829. R. GOSALBO BONO, “Les politiques et actions communautaires”, *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 4, 1997, pp. 61-92. J. VAN GINDERACHTER, “La política regional de la Comunidad Económica Europea”, *Revista de Estudios Regionales*, 4, 1979, pp. 161 y ss. A. MITSOS, “La política regional de las Comunidades Europeas”, *Información Comercial Española*, 627-628, 1985, pp. 157-164.

ciones a crear un Fondo de Desarrollo Regional, comprometiéndose a coordinar las políticas regionales de los Estados miembros.

Fue la cumbre de París de 1974 la que creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), configurado por acuerdo de 18 de marzo de 1975⁹⁵³. El fondo fue un instrumento subsidiario de las políticas de los Estados, con un sistema de ayudas flexible, mediante horquillas de máximos y mínimos. En el mismo año se creó el Comité de Política Regional⁹⁵⁴.

El informe MAC DOUGALL de 1977 analizó el empleo del presupuesto de la Comunidad en el proceso de integración como elemento redistribuidor. En el mismo año la Comunidad señalaba la existencia de regiones desfavorecidas, a las que denominaba regiones-problema, predominantemente en zonas fronterizas entre Estados, que suponían una dificultad para su desarrollo cuando configuraba una unidad regional a ambos lados de la frontera. Esta circunstancia fue tomada en cuenta en el Reglamento 1.787/1984 del Consejo, de 19 de junio, sobre el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER), en el carácter fronterizo, insular o periférico de las regiones a la hora de establecer la aportación. Poco antes, el Parlamento Europeo, por Resolución de 13 de abril de 1984, constataba el estado de algunas regiones fronterizas por la disparidad de disposiciones, situaciones económicas, jurídicas, monetarias y fiscales, invitando a la Comisión a elaborar propuestas de directiva, que obligasen a los Estados a adoptar las medidas necesarias para la información, consultas y cooperación en sectores como la planificación regional, el medio ambiente, la ordenación del territorio, la asistencia en necesidades, los servicios de energía, agua, residuos, vías de comunicación, educación, cultura, turismo, etcétera.

La política regional de la Comunidad Económica Europea se basó en los siguientes ejes principales del desarrollo. En primer lugar, introducir una dimensión regional en todas las políticas de la Comunidad, que tuviera en cuenta los efectos de las mismas en los distintos ámbitos regionales. Asimismo en coordinar las políticas regionales nacionales. Finalmente, en dotarse de medios financieros para las acciones en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad. Se consideró imprescindible la coordinación de las ayudas regionales y nacionales, tal y como se hizo constar en el Reglamento del FEDER, en cuanto que la coordinación tiene por objeto asegurar que las ayudas tengan en cuenta la intensidad de los problemas regionales, medidos no sólo en relación a la situación del Estado miembro, sino también a la de la Comunidad.

⁹⁵³ M. PEDINI, "El regionalismo", en *Problemas y perspectivas de la Comunidad Europea*, Pamplona, 1981, p. 171.

⁹⁵⁴ Reglamento del Consejo 724/75/CEE, de 18 de marzo, 1975, JOCE 1975, L 73 de 21 de marzo de 1975. A. MITSOS, "La política...", *cit.*, pp. 160-164. J. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, "El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)", *Noticias de la Unión Europea*, 181, 2000, pp. 16-35. L. LÁZARO ARAUJO-M. MOLINA IBÁÑEZ, *El espacio de la Comunidad Económica Europea. La política regional*, Madrid, 1986, pp. 159-208.

La cooperación transfronteriza fue, también, potenciada por la política regional comunitaria con el fin de superar los desequilibrios territoriales que hicieran posible la unidad de mercado y la cohesión económica y social⁹⁵⁵. Uno de los factores que los propiciaban eran las zonas fronterizas, consideradas espacios marginales y periféricos de los Estados, que exigían acciones específicas para su integración. Así lo expresaba el artículo 1.3 del Reglamento 1.787/1984, de 19 de junio, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER):

“En lo que respecta a las regiones fronterizas en el interior de la Comunidad, los Estados [...] procurarán garantizar, en el marco de sus relaciones bilaterales, una coordinación transfronteriza del desarrollo regional por los medios y en los niveles que, de común acuerdo, consideren adecuados y, en este contexto, favorecer la cooperación entre los órganos regionales y locales correspondientes”.

3.1.3. El Acta Única Europea y la reforma de la política regional

El Acta Única Europea estableció como complemento del mercado único la “cohesión económica y social” (Título XIV), que condujo a una profunda reforma e incremento de los fondos estructurales comunitarios (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola). La cohesión económica y social trata de conseguir “un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad”, que reduzca “las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales” (art. 130 A). La nueva política comunitaria inspiraría todas las demás, tal y como se desprende del art. 130 B, que obligaba a los Estados miembros a orientar y coordinar su política económica hacia el objetivo de la cohesión, de modo que la aplicación de las políticas comunes, del mercado interior y de las inversiones de los fondos estructurales contribuyeran a dicho objetivo.

El artículo 130 C reforzó la cohesión y elevó el rango del FEDER, “destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive” (art. 130 C). Se creó el Fondo de Cohesión para proporcionar “una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte” (art. 130 D). Con las medidas que se establecieron se trataba de asentar la población en las zonas por el desarrollo de nuevas actividades que diversificasen el empleo, transformasen el sector agrario y desarrollasen los recursos humanos por proyectos de formación. Para optimizar las acciones y superar la dispersión se fijaron objetivos de desarrollo que perseguían la

⁹⁵⁵. Decisión del Consejo, 75/185 CEE, 18 marzo, 1975, JOCE 1975, L 73, de 21 de marzo.

consecución de prioridades económicas, sociales, culturales y de mejoras de infraestructuras y equipamientos, en los objetivos establecidos.

La reforma de 1988 dio un nuevo enfoque a la política regional basado en la planificación estratégica a medio plazo (1988-1993). Su marco normativo se fijó en un Reglamento-cuadro⁹⁵⁶ y cuatro Reglamentos de aplicación sobre la coordinación entre los fondos, el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y los Fondos Europeos de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-O). El Reglamento 4.258/1988 coordinó los fondos entre sí y con los demás instrumentos de cohesión.

Ante la ausencia de un concepto unívoco de región, se estableció un cuadro territorial basado en una calificación socioeconómica: regiones con bajo desarrollo, con industrias en declive, agrícolas, urbanas con problemas, periféricas y marítimas, y fronterizas. Se dividió el territorio de la Comunidad en tres subconjuntos según la nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas (NUTS): NUTS I que comprende 67 regiones; NUTS II comprende 174 unidades administrativas de base (UAB), y NUTS III que incluye 829 subdivisiones de UAB.

Los instrumentos financieros y de intervención eran los Fondos de Cohesión y los Fondos Estructurales. Los primeros tuvieron como objetivo reducir las disparidades entre las economías nacionales de España, Portugal, Grecia e Irlanda con el resto de la Comunidad, siempre que los cuatro Estados miembros cumplieran los programas de convergencia. Cada proyecto se acordaba con el Estado y afectaba a medio ambiente e infraestructuras. Los Fondos estructurales eran más amplios y trataban de reducir las diferencias interregionales entre las incluidas en los objetivos 1, 2 y 5 b), sin limitaciones para los demás objetivos. Las autoridades estatales, regionales y locales, así como los particulares, gestionarían los programas.

3.1.4. El Tratado de la Unión Europea

A pesar del esfuerzo realizado desde la política regional, al inicio de la década de los años noventa las regiones más pobres de la Comunidad disponían de un PIB *per cápita* más de tres veces y media inferior al de las más ricas; el desempleo era siete veces superior al de las mejor situadas; la formación escolar y profesional, la inversión en investigación y tecnología, y las infraestructuras básicas, mostraban también grandes diferencias.

El Tratado de la Unión Europea de 1991 incluyó el “fortalecimiento de la cohesión económica y social” (arts. 3-j, B y 130 D) entre los objetivos esenciales de la

⁹⁵⁶ E. LANDABURU, “Cohesión económica y social y desarrollo regional: un mismo reto, la Unión Europea”. *Información Comercial Española*, 728, 1994, pp. 21-28. J. A. MAIRAL, *La Política de Cohesión Económica y Social en la Unión Europea*, Zaragoza, 1994.

Unión. El Protocolo anexo sobre cohesión insistió en su necesidad para el pleno desarrollo. Ello supuso un incremento de los objetivos por cuanto no sólo se trataba de hacer posible un mercado único, sino de crear una “convergencia económica” entre los Estados miembros, a los cuales se imponían unas condiciones mínimas en cuanto a la tasa de inflación, el endeudamiento, los tipos de cambio y de interés para poder acceder a la unión económica y monetaria.

Había quedado demostrado que el progreso económico y el incremento de la renta en los Estados no bastaba, por sí mismo, para superar las situaciones de menor desarrollo regional. Por el contrario, tendía a incrementar las diferencias. De ahí que las inversiones públicas y privadas fueran imprescindibles para conseguir una aceleración de la actividad económica, la mejora de las infraestructuras, la capacitación y la formación. La unión económica y monetaria no era posible con tantas desigualdades, lo que hacía necesario un esfuerzo inversor de los Estados y la Comunidad. Así lo constató el “Primer Informe de la Comisión sobre la cohesión económica y social” se expuso que “las disparidades entre los niveles de renta *per cápita* de los Estados miembros se han reducido considerablemente durante la última década [...], las disparidades de renta entre las Regiones de la Unión apenas han variado con el paso del tiempo”⁹⁵⁷.

La política de equilibrio presupuestario exigida desde la Comunidad a los Estados miembros para cumplir el “escenario de convergencia”, llevó a la reducción de las inversiones estructurales directas en los países miembros menos desarrollados. Los estudios realizados demostraron que las diferencias regionales tenían elementos comunes tales como los déficits de infraestructuras básicas de transportes, tele-comunicaciones, energía, medio ambiente, baja cualificación personal, escaso nivel de formación y falta de desarrollo tecnológico e investigación, e inadecuación de los mercados financieros locales a las necesidades crediticias de las PYMES. En algunos casos esas condiciones eran agravadas por factores de aislamiento geográfico o de situación periférica estatal (fronteras) o comunitario. Para intentar superar las diferencias regionales se exigió un esfuerzo de solidaridad para completar y suplir las inversiones estatales, a fin de lograr una mayor aproximación en los niveles económicos, de infraestructuras y culturales de los países miembros.

No era otro el objetivo de la política regional comunitaria desde su origen: establecer las condiciones para lograr el mercado único y la unión económica y monetaria. La diferencia se ha producido en el sentido de convertirla de coyuntural a estructural. La proximidad temporal del momento de la unión económica y monetaria se tradujo en un incremento de los medios financieros para los fondos estructurales. Además se incrementaron las subvenciones del Fondo de Cohesión y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

Por lo que se refiere al Fondo de Cohesión el artículo 130 D del Tratado le asignó la contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las

⁹⁵⁷ Reglamento del Consejo, 2.052/1988/CEE, de 24 junio, 19, JOCE, L 185, 1988, p. 9.

redes transeuropeas de transporte, conforme a las condiciones del Consejo de Edimburgo de 1992. Se trataba de objetivos que se vinculaban directamente al cumplimiento de programa de convergencia para hacer efectiva la unión monetaria, conforme al artículo 104 C. La cofinanciación se situó entre el 80 y el 85% de los proyectos elaborados a partir de decisiones comunitarias y al servicio de los programas comunes sobre medio ambiente y redes transeuropeas. Se podía financiar hasta el 100% de los estudios y medidas técnicas de apoyo vinculadas a tales proyectos, como los estudios preparatorios, sobre los efectos de la ayuda comunitaria, reajustes de la ejecución, etcétera⁹⁵⁸.

La aplicación de los Fondos Estructurales se basaba desde 1989 en los siguientes principios:

a) *Concentración*: Los objetivos prioritarios de desarrollo concentran las intervenciones.

b) *Programación*: Programas plurianuales de desarrollo con un proceso de decisión por etapas, con cooperación hasta que los promotores de los proyectos asumen la realización de las medidas.

c) *Cooperación*: Buscar la máxima concertación entre la Comisión Europea y las Administraciones de cada Estado a nivel nacional, regional o local tanto en la preparación como en la realización.

d) *Adicionalidad*: La ayuda comunitaria sea complemento del esfuerzo de las organizaciones públicas y de los particulares que participen en las acciones. Salvo situaciones especiales, se obliga a aquellas a mantener los costos dedicados a cada objetivo en el mismo nivel que durante el período anterior.

e) *Subsidiariedad*: Principio básico en las relaciones entre la Comunidad y los Estados, por el que se atribuye a las autoridades de los Estados miembros la selección de los proyectos que se financien, así como su seguimiento y control.

Conforme al principio de concentración, la intervención se centraba en los siete objetivos prioritarios establecidos de los cuales los números 1, 2 y 5 b) son específicamente regionales, mientras que los objetivos 3, 4 y 5 a) abarcan toda la Comunidad. Cada objetivo prioritario estaba cubierto por uno o varios fondos estructurales: El objetivo 1 por FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP; el objetivo 2 por FEDER y FSE; los objetivos 3 y 4 por FSE; el objetivo 5 a) por FEOGA-O e IFOP; el objetivo 5 b) por FEDER, FSE y FEOGA-O. Se especificó las condiciones de las regiones para poderlas incluir en los distintos objetivos conforme a variables de PIB en relación con la media comunitaria, tasa media de paro en relación a la media comunitaria, porcentaje y disminución de empleo industrial, zonas urbanas con graves problemas de rehabilitación de áreas industriales degradadas, zonas con grave impacto de la reestructuración del sector pesquero, zonas con pérdidas de puestos de trabajo de sectores

⁹⁵⁸ COM (96), 524, de 28 de abril de 1997. P. BIANCHI, «La réorientation des politiques structurelles de la CEE», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 350, 1991, pp. 599 y ss.

fundamentales, jóvenes en busca del empleo y personas con riesgo de exclusión del mercado laboral, nueva cualificación profesional por la innovación tecnológica y los cambios en los sistemas de producción; adaptación de las estructuras agrarias y pesqueras de acuerdo con la PAC; modernización de los sectores, ayudas a la mejora de las rentas, a la presencia de jóvenes agricultores y a las agrupaciones agrarias; reducción de los costes de producción; mejora de las condiciones de vida; transformación y comercialización de los productos agrarios, etcétera.

El principio de cooperación entre los poderes públicos es característico de los fondos estructurales comunitarios desde 1989. Exige la concertación entre la Comisión y las autoridades nacionales, regionales o locales, que fue ampliada a “los organismos competentes (en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, los interlocutores económicos y sociales) designados por el Estado miembro”. En “la cooperación se respetarán plenamente las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes” (art. 4 del Reglamento).

Conforme al principio de adicionalidad se trata de evitar que los fondos comunitarios sustituyan a las inversiones estructurales nacionales, por cuanto cada Estado debe mantener “para cada objetivo y en el conjunto de los territorios afectados, sus gastos estructurales públicos o asimilables como mínimo al mismo nivel que durante el período de programación anterior, aunque teniendo en cuenta las condiciones macro-económicas en las que se realice esta financiación, así como determinadas situaciones económicas concretas, a saber, las privatizaciones, el nivel extraordinario de esfuerzo público estructural durante el período de programación anterior y la evolución de las coyunturas nacionales” (Reglamento de coordinación, art. 9). El cumplimiento del principio se comprueba tanto en la presentación como durante la ejecución.

Son tres los tipos de intervenciones financiadas por los fondos estructurales. Las intervenciones de iniciativa nacional se elaboran sobre la base de planes de desarrollo formulados por los Estados o sus regiones. Las intervenciones de iniciativa comunitaria permiten a la Comisión desarrollar acciones de especial interés para la misma. Las intervenciones innovadoras de la Comisión exploran nuevas vías de actuación sobre los objetivos señalados.

Respecto a las iniciativas nacionales se tomaban en cuenta, los siguientes criterios objetivos: la prosperidad nacional, la prosperidad regional, la población de las regiones y la gravedad relativa de los problemas estructurales, incluido el nivel de paro y, para los objetivos apropiados, las necesidades de desarrollo en las zonas rurales (art. 12.4).

En relación con las iniciativas comunitarias⁹⁹, la Comisión publicó en junio de 1993 un libro verde sobre el futuro de las iniciativas comunitarias con los temas priorita-

⁹⁹ Regulado por los Reglamentos 792/1993 del Consejo, de 30 de marzo, y 1.164/1994 del Consejo, de 16 de mayo.

rios, que aprobó el 15 de junio de 1994. De entre ellas se han de destacar las iniciativas INTERREG, Sección A, cooperación transfronteriza, y LEADER de desarrollo rural.

La iniciativa de las acciones innovadoras podía corresponder a los Estados, autoridades regionales o locales, o entidades privadas que hicieran propuestas en las convocatorias de la Comisión.

Las Iniciativas INTERREG y los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER) han hecho de la cooperación transfronteriza uno de sus objetivos más importantes por medio de fondos para subvencionar acciones de desarrollo de las PYMES, del turismo y agroturismo, abastecimiento de servicios, desarrollo rural, prevención y control de la contaminación, mejora de transportes y comunicaciones y medidas de formación y empleo. En INTERREG III (2000-2006) se persigue reforzar la cohesión económica y social promoviendo la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y el desarrollo equilibrado del territorio⁹⁶⁰. Crea tres tipos de acción:

a) Cooperación transfronteriza

Para el desarrollo regional integrado entre regiones fronterizas contiguas para desarrollar los centros económicos y sociales por medio de estrategias comunes de desarrollo sobre los siguientes ámbitos: promoción del desarrollo urbano, rural y costero; refuerzo de las iniciativas empresariales; desarrollo de pequeñas y medianas empresas y de las iniciativas locales de empleo; ayuda a la integración en el mercado de trabajo y a la inclusión social; mejora de los recursos humanos, los equipamientos de investigación y desarrollo, la cultura, la comunicación, la salud y la protección civil, el medio ambiente, el rendimiento energético y las energías renovables, transportes, redes y servicios de información y comunicación, sistemas hídricos y energéticos; incremento de la cooperación jurídica y administrativa, del potencial humano e institucional relativo a la cooperación transfronteriza.

b) Cooperación transnacional

Para contribuir a la integración territorial entre autoridades nacionales, regionales y locales y promover la mejor integración territorial por medio de la formación de grandes grupos de regiones europeas, sobre los siguientes campos de acción: elaboración de estrategias de desarrollo territorial a escala transnacional, que comprenda la cooperación entre ciudades o zonas urbanas y las rurales; promoción de sistemas de transportes eficaces y durables, así como un mejor acceso a la sociedad de la información, con el fin de facilitar las comunicaciones entre las regiones insulares o periféricas; preservación del medio y de los recursos naturales, en particular de los hidráulicos.

c) Cooperación interregional

Para mejorar las políticas y los instrumentos de desarrollo regional por medio de un amplio intercambio de información y participación de experiencias en redes,

⁹⁶⁰. I. ALVARGONZÁLEZ RODRÍGUEZ, "Las Iniciativas Comunitarias de los Fondos estructurales", *Noticias de la Unión Europea*, 181, 2000, pp. 9-14.

sobre los siguientes ámbitos: intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros y terceros países sobre la cooperación transfronteriza y transnacional de las acciones a) y b) anteriores; actividades de cooperación en investigación, desarrollo tecnológico, experiencia empresarial, sociedad de la información, turismo, cultura o medio ambiente.

3.2. Los distintos tipos de cooperación. La cooperación transfronteriza. Las euro-regiones y la paradiplomacia

En la Conferencia Europea de Madrid de los Ministros responsables de las colectividades locales, celebrada entre los días 21 y 23 de mayo de 1980, el Secretario General del Consejo de Europa subrayó la necesidad “de atenuar los aspectos negativos que presenta inevitablemente toda frontera, en tanto que barrera entre las Comunidades humanas vecinas”⁹⁶¹. En el anexo al *Rapport Colombo* se afirmó que la cooperación “se manifiesta con una particular exigencia en las regiones fronterizas. Herencia de la historia, las fronteras son a la vez un estímulo y un obstáculo a los intercambios que deben transformarse en símbolos de solidaridad”⁹⁶².

El Convenio Marco Europeo sobre la cooperación transfronteriza de las autoridades y colectividades territoriales definió la cooperación transfronteriza como:

“toda concertación que tiende a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectividades o autoridades territoriales [...] así como la conclusión de acuerdos y de acercamientos útiles a este fin” (art. 2.1).

La doctrina gubernamental española ha diferenciado los siguientes tipos de cooperación⁹⁶³:

- Cooperación transfronteriza:
 - entre entidades territoriales regionales y municipales, no necesariamente limítrofes, pero situadas en áreas fronterizas;

⁹⁶¹ Comunicación de la Comisión de 28 de abril de 2000, DOCE, C 143/6, de 23 de mayo de 2000.

⁹⁶² M. BERNARD Y ÁLVAREZ DE EULATE, «La Coopération Transfrontalière Régionale et Locale», *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, 243, 1993-VI, p. 329; pp. 342-343, recoge, respecto a la vecindad y sus relaciones, la sentencia arbitral de 17 de julio de 1986, que declaró: “Si el concepto de vecindad es generalmente utilizado para designar una situación de proximidad geográfica, es más específicamente utilizado en el lenguaje jurídico para calificar situaciones de proximidad que, a pesar de engendrar fricciones continuas, reclaman una colaboración continua en beneficio de los nacionales y de los servicios públicos de dos o más Estados cuyas actividades se interpretan en un mismo espacio geográfico. Tal es el caso por ejemplo de la utilización de las aguas de una misma cuenca fluvial, de la prevención de la polución, del régimen de los trabajadores fronterizos o de ciertas zonas aduaneras” (*RGDIP*, 1986, p. 732).

⁹⁶³ COMMISSION COLOMBO, *Rapport au Conseil de l'Europe. Annexe au rapport. Notes complémentaires et explicatives établies par la secrétariat sur les instructions de la Commission*, Estrasburgo, 1986, p. 363

– entre Estados sobre cuestiones fronterizas (tratados de límites, infraestructuras, etc.)⁹⁶⁴.

– Cooperación interterritorial entre entidades territoriales no incluidos en áreas fronterizas. Ha sido denominada interregional cuando se produce dentro del mismo continente y transnacional en caso de producirse con entidades de otro continente.

La doctrina gubernamental francesa ha establecido tres conceptos de la cooperación, diferenciando entre la noción genérica de la cooperación descentralizada, y las formas de cooperación propias de las relaciones entre regiones, que son la transfronteriza e interregional⁹⁶⁵:

– Cooperación descentralizada:

“relación entre colectividades territoriales francesas y colectividades extranjeras. Esta cooperación se refiere también tanto a las iniciativas comunes en el exterior de Francia, como sobre el territorio nacional en las que las colectividades territoriales extranjeras participan”.

– Cooperación transfronteriza:

“Implica una acción de proximidad entre colectividades vecinas de un lado y otro de la frontera. Tienen como fin, en particular, toda concertación que persiga reforzar las relaciones de vecindad entre las colectividades territoriales o autoridades territoriales, promover y facilitar la cooperación entre colectividades territoriales de países vecinos colocados en situación de proximidad en un lado y otro de la frontera común”.

– Cooperación interregional:

“Hace referencia a la cooperación entre regiones francesas y regiones de países vecinos (sin que tengan que ser necesariamente limítrofes). El empleo de estos términos está ligado en especial al desarrollo de la intervención regional en el seno de la CE”.

3.2.1. La cooperación transfronteriza

La cooperación transfronteriza, realizada de una u otra forma, se remonta a lo largo de la historia, teniendo en cuenta que la geografía física y política, la cultura y

⁹⁶⁴. Informe del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el Proyecto de Ley General de Cooperación Autónoma, V, p. 379.

⁹⁶⁵. M. PÉREZ GONZÁLEZ, “Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales”, en *Hacia un nuevo orden internacional público y europeo. Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 545, la cooperación transfronteriza comprende “todo tipo de actuación concertada entre instituciones públicas de dos (o varios) estados vecinos, y aplicada en zonas o territorios situados a uno y otro lado de la frontera con vistas a fortalecer las relaciones de vecindad entre esos estados y sus respectivas colectividades, a través de todos los medios de cooperación disponibles”; “La coopération interrégionale et sa possible couverture conventionnelle”, en *Le droit appliqué à la coopération interrégionale en Europe*, París, 1995, pp. 99 y ss.

las tradiciones han sido factores de integración o desintegración en función de complejas combinaciones. Muchas veces los espacios fronterizos, que tienen una unidad geográfica y cultural, a pesar de las diferencias políticas, han constituido una comunidad de vida humana, económica y cultural superadora de las divisiones políticas y administrativas⁹⁶⁶.

Con el inicio de la integración europea, tras la creación del Mercado Común en 1958, se inició un proceso nuevo en los espacios fronterizos, que potenció la cooperación transfronteriza con la voluntad de resolver las disfunciones microeconómicas, sociales, espaciales y medioambientales, aprovechando las oportunidades ofrecidas por la liberalización de los procesos macroeconómicos a pesar de que, muchas veces, la cooperación transfronteriza en los ámbitos locales y regionales ha tenido dificultades por parte de los Estados. Se concibe la frontera como una zona en sentido amplio de espacio de transición y comunicación⁹⁶⁷. La cooperación transfronteriza busca responder a un triple desafío: "llevar a cabo la integración y la armonización a lo largo de las fronteras interiores, reducir los retrasos de desarrollo de las regiones más periféricas y contribuir a mantener unas buenas relaciones con los terceros países fronterizos de la Unión":

*"la cooperación a lo largo de las fronteras interiores da paso progresivamente a la integración. La acción conjunta se intensifica gracias a la puesta a disposición de nuevos medios financieros, en particular los programas Interreg, pero también gracias a los progresos obtenidos con la descentralización y la planificación territorial en los distintos Estados miembros. Entre los obstáculos que todavía deben superarse figuran, además de ciertos elementos generales (normas fiscales y de seguridad social, políticas macroeconómicas, etc.), la necesidad de profundizar los aspectos lingüísticos y culturales. Cuanto más progresa la cooperación, más necesario es profundizar los conocimientos sobre las culturas administrativas, políticas y sociales, así como sobre la psicología, los valores y los comportamientos respectivos. A partir de ahora, habrá que consagrar esfuerzos a estos aspectos, así como al desarrollo del bilingüismo"*⁹⁶⁸.

Sostuvo M. BERNARD que la cooperación transfronteriza se produce en varios niveles. El primer nivel sería el intergubernamental; el segundo nivel corresponde al de las colectividades o autoridades territoriales; el tercer nivel es el propio de la apro-

⁹⁶⁶ Circular del Ministerio del Interior y del Ministerio de Asuntos Exteriores de 26 de mayo de 1994, en O. TAMBOU, *La coopération transfrontière européenne à l'échelle de la Catalogne*, IUEE, Barcelona, 1999.

⁹⁶⁷ S. MARRACO SOLANA, *Presidente de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, en la inauguración de la sede en Jaca, 29 de abril de 1987*, p. 23, "...la cooperación transfronteriza se asienta en el plano europeo para dar cabida a la realidad específica fronteriza en la búsqueda de soluciones y nunca para crear dificultades; para mejorar la suerte de los fronterizos y no para ser utilizada como coartada; para incrementar la comunicación y los cauces de entendimiento entre poblaciones cercanas en tantos aspectos, pero separadas por una frontera, y no para poner obstáculos".

⁹⁶⁸ C. BLUMAN, "Frontières et limites", en *La frontière*, París, 1980, p. 3: "La frontera es una zona, como último escalón o como extremo de una nación [...]. Al mismo tiempo, es una zona de transición, un punto de paso, una vía de comunicación entre dos Estados. Frontera-línea y frontera-zona forman, pues, los dos aspectos indisolubles de una misma realidad".

ximación progresiva de los diversos niveles de cooperación transfronteriza a través de la coordinación y la complementariedad:

“La cooperación para mejor concebir y gestionar una colaboración a través de la frontera; para evitar dobles trabajos y discordancias; para remediar las dificultades técnicas que se presentan a veces [...]. La complementariedad para que la acción intergubernamental pueda ir bien más allá de la acción puramente local o regional, mientras que, inversamente, la cooperación transfronteriza regional y local puede, de una parte, movilizar los gobiernos centrales en la buena dirección percibida por los fronterizos y, de otra parte, puede también facilitar la acomodación de acciones a realizar en el espacio fronterizo”⁹⁶⁹.

Los espacios preferentes para la cooperación transfronteriza regional y local son, según el preámbulo del Convenio Marco Europeo de 21 de mayo de 1980, “el desarrollo regional, urbano y rural, la protección del medio ambiente, la mejora de las infraestructuras y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos y la ayuda en caso de siniestros”. En el seno de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, el Symposium Universitario Europeo de Jaca elaboró una lista completa de las áreas en las cuales la cooperación transfronteriza puede ser especialmente útil a las poblaciones fronterizas:

“– Establecimiento de programas transfronterizos de ordenación del territorio y desarrollo”⁹⁷⁰.

– La protección del medio ambiente contra las poluciones, lo mismo que la preservación de la fauna y la flora, fundamentalmente por el intercambio de informaciones, la consulta recíproca, el estudio de la incidencia sobre el medio ambiente de actividades desempeñadas o en proyecto de una y otra parte de la frontera, así como la creación y la gestión concertada de zonas protegidas.

– El establecimiento y explotación en común o en coordinación de servicios en aspectos tales como la sanidad pública, el suministro de agua o de energía, la eliminación de residuos de basuras y la depuración de las aguas residuales.

– La organización del acceso y cambio inmediato de información sobre catástrofes tales como los incendios, las inundaciones y las poluciones.

– Los socorros en caso de accidentes.

– Los intercambios culturales, sobre todo en los aspectos del teatro, de la música y de las exposiciones, los intercambios escolares y los enlaces telemáticos de interés cultural, científico y técnico”⁹⁷¹.

⁹⁶⁹ Europa 2000..., cit., pp. 129 y 133.

⁹⁷⁰ M. BERNARD Y ÁLVAREZ DE EULATE, “La Coopération...”, cit., p. 369.

⁹⁷¹ El documento de la Comisión “Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo”, p. 129, asumido por el Consejo de Leipzig de 1994, calificó a la cooperación transfronteriza como “un medio esencial para la integración y la armonización de los territorios europeos”, que “busca responder a un triple desafío: llevar a cabo la integración y la armonización a lo largo de las fronteras interiores, reducir los retrasos de desarrollo de las regiones más periféricas y contribuir a mantener unas buenas relaciones con los terceros países fronterizos de la Unión”.

- La cooperación entre Universidades y Centros de investigación.
- La profundización y el conocimiento mutuo y, a este fin, el reforzamiento de los “jumelages” de los hermanamientos transfronterizos, de programas de radio y de televisión transmitidos desde ambos lados de la frontera, así como la inclusión de informaciones especiales en los diarios.
- La mejora de la condición de los trabajadores fronterizos.
- La igualdad de acceso a los procedimientos administrativos y judiciales que afectan a las actividades o de los hechos susceptibles de producir o que hayan causado efectos transfronterizos.
- El establecimiento y el desarrollo fundamentalmente en las regiones de montaña, de relaciones transfronterizas adecuadas.
- Las medidas concertadas de gestión de recursos turísticos⁹⁷².

La amplitud de los ámbitos posibles de cooperación dio origen a relaciones sociales y económicas entre los espacios regionales transfronterizos, que a veces constituían comunidades naturales, sin necesidad de formalizaciones jurídicas ni de presencia de los poderes públicos. De tal modo que han sido las entidades territoriales, locales o regionales, quienes han establecido espacios de encuentro, cooperación e interés común en los ámbitos económicos, políticos y culturales al margen y superando las fronteras estatales. Se han utilizado procedimientos no formalizados, asociaciones de hecho sin personalidad, declaraciones de intenciones y compromisos de naturaleza política:

“no se debe despreciar las declaraciones de intención: son esenciales para el desarrollo de la cooperación transfronteriza. Las otras vías son los convenios o acuerdos de cooperación transfronteriza que plantean el problema de su validez, que depende de cada especie, es decir, de las disposiciones internas de los países afectados que, además, pueden no corresponderse; de la existencia o no de una umbrella agreement, tratado o acuerdo de cobertura o de la existencia eventual de una Convención-Cuadro o de un Acuerdo multilateral aplicable en cada caso”⁹⁷³.

A todo ello se le dio una primera cobertura jurídica en la Convención-Marco del Consejo de Europa de 21 de mayo de 1980. Entre las organizaciones creadas por las

⁹⁷² En “Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo”, p. 133, se afirma que “entre los obstáculos que todavía deben superarse figuran, además de ciertos elementos generales (normas fiscales y de seguridad social, políticas macro-económicas, etc.), la necesidad de profundizar los aspectos lingüísticos y culturales. Cuanto más progresa la cooperación, más necesario es profundizar los conocimientos sobre las culturas administrativas, políticas y sociales, así como sobre la psicología, los valores y los comportamientos respectivos. A partir de ahora, habrá que consagrar esfuerzos a estos aspectos, así como al desarrollo del bilingüismo”.

⁹⁷³ *Symposium universitaire européen sur la coopération transfrontalière*, Jaca (España), 29-31 de agosto de 1987. M. BERNARD Y ÁLVAREZ DE EULATE, “La Coopération...”, *cit.*, pp. 377-378.

instituciones fronterizas se sitúan la Comunidad de Trabajo de los Pirineos o la Conferencia Permanente de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación del Sur de Francia y del Norte y Este de España (COPEF)⁹⁷⁴, y la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE)⁹⁷⁵.

Como se ha expuesto, la cooperación transfronteriza fue potenciada por la política regional comunitaria en las zonas fronterizas, consideradas espacios marginales y periféricos de los Estados, como lo dispuso el artículo 1.3 del Reglamento 1.787/1984, de 19 de junio, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), encomendando a la Comunidad y a los Estados "garantizar [...] una coordinación transfronteriza del desarrollo regional por los medios y en los niveles que, de común acuerdo, consideren adecuados y, en este contexto, favorecer la cooperación entre los órganos regionales y locales correspondientes"⁹⁷⁶.

Lo expuesto permite comprender el amplio campo de cooperación interterritorial que se ha abierto a las regiones dentro de la Unión Europea, con un marco más amplio y flexible que el de los instrumentos constitucionales y estatutarios. Las acciones de cooperación han supuesto un cambio total del clima de las relaciones transfronterizas, con una abierta cooperación entre las instituciones y la sociedad en un proceso irreversible en el marco europeo, a través de la cooperación, de la solidaridad interna y del aprovechamiento de las sinergias derivadas de las acciones conjuntas.

3.2.2. Las eurorregiones

La denominación surgió en Europa central para designar a espacios de cooperación transfronteriza y destacar la voluntad de participar activamente en el proceso de integración local y regional, como parte del comunitario, desde áreas económicas y sociales cohesionadas y complementarias, o de espacios culturales y geográficos comunes, en un nuevo espacio funcional que superara conceptos económico-territoriales tradicionales⁹⁷⁷. Para ello se configura una estructura de participación, con o sin personalidad jurídica. No se crean nuevos niveles de poder político ni administrativo, sino de encuentro y cooperación en acciones conjuntas de interés común en el amplio campo que han venido definiendo los Programas e Iniciativas comunitarios, con sus correspondientes fondos. Se caracterizan por la concurrencia de los siguientes elementos:

⁹⁷⁴ M. BERNARD Y ÁLVAREZ DE EULATE, "La Coopération...", *cit.*, p. 385.

⁹⁷⁵ Fue creada en 1965 y su actividad no es sólo transfronteriza, pues su espacio alcanza a gran parte del territorio español y aproximadamente un tercio del francés.

⁹⁷⁶ La Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE) fue objeto del Reglamento del Consejo CEE 2137, de 25 de julio de 1985, regulada en Francia por la Ley 83-337, de 13 de junio de 1989, como asociación sin ánimo de lucro de carácter mercantil, con personalidad jurídica, cuyo fin es desarrollar la actividad económica de sus miembros.

⁹⁷⁷ DOCE L 169, de 28 de junio de 1984.

– La asociación de autoridades regionales y locales pertenecientes a entidades fronterizas con intereses vinculados a los espacios comunes sobre los que existen distintos ámbitos de poder estatal, regional y local.

– La creación de una organización instrumental común y permanente para la participación, diseño y seguimiento de las acciones acordadas sin carácter obligatorio, ni fuerza de imposición alguna que no sea la derivada de los compromisos políticos asumidos voluntariamente.

– La existencia o no de personalidad jurídica depende del marco legal al que se acojan, en régimen de Derecho público o de Derecho privado en función de los acuerdos interestatales y de las posibilidades que se deriven del Acuerdo-Marco o de los Tratados Internacionales⁹⁷⁸.

La falta de una regulación y el tratarse de un movimiento espontáneo, han determinado una gran heterogeneidad en la participación y organización, así como el hecho de que se hayan ampliado a países no integrantes de la Unión o, actualmente, con previsión de hacerlo⁹⁷⁹. También son muy diversos los objetivos perseguidos que van desde el intercambio de información, la consulta y la elaboración de estudios sobre cuestiones comunes hasta el diseño y ejecución de políticas, según cuál sea la voluntad política, la estructura organizativa y los medios económicos que puedan o estén dispuestos a aportar.

3.2.3. La paradiplomacia.

Todo ello ha creado unas nuevas relaciones en redes en varios niveles entre ámbitos y entidades supranacionales, estatales, infraestatales y con la sociedad civil, de carácter más horizontal que vertical. Es lo cierto que las unidades políticas subestatales han adquirido protagonismo en las relaciones internacionales, que anteriormente estuvieron

⁹⁷⁸ En el Proyecto de Informe del Parlamento Europeo sobre el papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea, 2002/2141 (INI), se afirmó que “para algunos observadores, Renania del Norte-Westfalia y los Estados del Benelux forman parte de una misma región cultural y económica, Euroregión”. En la Declaración de Ainhoa de los Presidentes de Aquitania, Euskadi y Navarra de 16 de enero de 1993 se manifestó su voluntad de constituir una Euroregión en torno a los Pirineos y el Atlántico, con “la pretensión de que no sea una mera tierra de paso, sino un espacio propio de desarrollo endógeno, para lo que estamos trabajando por conseguir una adecuada malla de infraestructuras de comunicación y de redes tecnológicas así como la mayor y mejor formación de los ciudadanos”.

⁹⁷⁹ Existen euroregiones sin personalidad con la forma de comunidad de intereses (Euroregion Elbe-Labe), de Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE) como la Euroregión Transcanal, de asociación con fin no lucrativo de Derecho privado (Euroregión Saar-Lor-Lux Rhin, en la que participan regiones y el Estado de Luxemburgo), de comunidad de trabajo sin personalidad jurídica (Euroregión Bayerischer Wald-Böhmerwald/Sumava o la Comunidad de Trabajo de los Pirineos), con personalidad jurídica pública (Euroregión Rhin-Waal) o con personalidad distinta en cada uno de los Estados a que pertenecen sus miembros (Euroregión Mesuse-Rhin, que es fundación en el Derecho holandés y asociación con fin no lucrativo en el belga, colabora con la asociación de municipios alemanes). Existen Euroregiones integradas, a su vez, por otras como es el caso de la Euroregión del Elba, que agrupa a una asociación alemana y a otra checa.

reservadas a los Estados. Todo ello a pesar de que en las Constituciones sigan siendo competencia exclusiva de aquéllos. Pero en los Estados organizados de modo federal o regional sus unidades están dotadas de autonomía y de capacidad para actuar en un mundo más complejo en el que la soberanía estatal se ha visto muy afectada por los fenómenos de la globalización y de la descentralización. Estos cambios implican la necesidad de utilizar un nuevo concepto del mundo de las relaciones inter-estatales para asumir el de múltiples actores, estatales, infraestatales y sociales en relaciones de cooperación en redes⁹⁸⁰. A las relaciones que se producen dentro de un espacio político común que supera a los Estados, se ha denominado “política exterior subnacional”, “relaciones transgubernamentales”⁹⁸¹ o “paradiplomacia”⁹⁸²:

“La paradiplomacia forma parte de la ampliación del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores. Las regiones actúan junto con las empresas, sindicatos, movimientos sociales y organizaciones transnacionales como Greenpeace u Oxfarm [...]. El mercado global es especialmente complejo y muchas regiones se tropiezan con grandes dificultades a la hora de actuar dentro del mismo”.

“Las estrategias que adoptan las regiones en sus relaciones exteriores quedan conformadas por sus motivaciones y sus estructuras de oportunidad. La paradiplomacia no significa lo mismo que la diplomacia estatal convencional [...]. Es mucho más específica y delimitada, a menudo oportunista y experimental. Realmente la actividad está revestida de una fuerte lógica funcional y [...] se ha extendido debido a la globalización y a la necesidad de las regiones de operar en el mercado global. Con todo, no está determinada funcionalmente, y las decisiones políticas son el aspecto clave a la hora de decidir las estrategias e iniciativas”⁹⁸³.

⁹⁸⁰ La Euroregión de los Cárpatos integra distritos húngaros, regiones ucranianas, provincias eslovacas y distritos rumanos.

⁹⁸¹ B. HOCKING, *Foreign Relations and Federal States*, Londres/Nueva York, 1993, p. 87, considera la “necesidad de aceptar a los Gobiernos no centrales en la principal corriente de la diplomacia contemporánea de estratos múltiples sin considerarlos como si ocuparan alguna posición única en el conjunto de los actores no estatales”.

⁹⁸² E. J. FELDMANN, “Canadá”, en MICHELMANN-SOLDATOS (eds.), *Federalism in International Relations*, Oxford, 1990, pp. 177 y 207.

⁹⁸³ I. F. DUCHACEK, *The Territorial Dimensions of Politics: Within, Among and Across Nations*, Boulde y London, 1986, pp. 246-248, define la paradiplomacia global como los “contactos políticos con naciones distantes y que relacionan entre sí gobiernos no centrales no sólo con centros comerciales, industriales o culturales en otros continentes [...] sino también con las diversas ramas o agencias de los gobiernos nacionales y extranjeros [...]”. La protodiplomacia global es un término que puede utilizarse para describir aquellas iniciativas y actividades de un gobierno no central en el extranjero y que ofrecen un mensaje más o menos separatista respecto de sus lazos económicos, sociales y culturales con otras naciones. Dentro de ese contacto la autoridad superior regional/provincial utiliza sus misiones culturales/comerciales como protoembajadas o protoconsulados de un Estado potencialmente soberano. El Estado soberano extranjero receptor puede que llegue a considerarlas y a tratarlas como tales”. Citado por I. AGUIRRE ZABALA, “¿Qué sentido tiene hablar de Paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, en F. ALDECOA, y M. KEATING, *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, 2000, pp. 209 y ss.

La paradiplomacia configura redes de cooperación interregional por medios de las asociaciones o entidades creadas a tal fin, que actúan como grupos de presión política y económica ante los Estados y la Unión Europea, a fin de resolver problemas y de percibir las ayudas y fondos comunitarios destinados a las políticas de desarrollo regional. La cooperación resulta más fácil cuando se produce entre organizaciones de distintos Estados con similares ordenamientos jurídicos, sistemas económicos, fiscales, organización administrativa, ámbitos de competencia y capacidad de decisión, entre organizaciones descentralizadas, que cuando se trata de Estados centralizados; así como cuando las condiciones culturales, sociales y técnicas son más armónicas, lo que permite integrar a la sociedad civil en la acción política que implica toda decisión de cooperar. También existen políticas públicas en las que la cooperación es más factible, como cuando se trata de actividades culturales, de infraestructuras comunes financiadas con fondos europeos o de medio ambiente; son más difíciles y complejas cuando se trata de acciones que exigen utilizar fondos propios.

Los Estados han mostrado grandes reservas, cuando no un total rechazo, a la paradiplomacia de las regiones, sobre todo si era promovida por aquellas que constituían hechos nacionales o estaban dotadas de gran identidad colectiva y de hechos diferenciales, como un modo de adquirir una presencia externa distinta a la del Estado del que forman parte. Es conocido cómo dentro de España llegó a cuestionarse la constitucionalidad de la presencia de las oficinas regionales en Bruselas. Hoy parece que se ha reducido la tensión, cuando el Estado sigue siendo quien participa de modo directo en la configuración y gobierno de Europa y las representaciones se han convertido en un *lobby* regional ante las instituciones comunitarias, tanto más eficaz cuando mayor apoyo tengan de la representación estatal permanente. Por medio de la paradiplomacia se producen redes de interlocución, de concienciación, de planificación y, eventualmente, de ejecución de las políticas comunitarias y de las que aquéllos decidan en interés muto⁹⁸⁴.

3.3. El Convenio Marco del Consejo de Europa

El Consejo de Europa y su Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) establecieron los conceptos básicos del regionalismo europeo y de la cooperación regional. La Recomendación 470 de 1966 propuso la adopción de un convenio sobre cooperación entre los poderes locales, que no prosperó⁹⁸⁵. Insistió en la Declaración de Burdeos de 1978. Calificó a la región de “parte integrante esencial del Estado” y “elemento básico de la riqueza de un país”, que “testimonia su diversidad cultural”, y se carac-

⁹⁸⁴ M. KEATING, “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en F. ALDECOA y M. KEATING, *Paradiplomacia...*, cit., pp. 17 y 22-23. C. SEGURA, “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos*, 91, 1996.

⁹⁸⁵ M. KEATING, “Paradiplomacia y constitución de redes regionales”, *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, 36, pp. 39-50.

teriza por “una homogeneidad histórica o cultural, geográfica o económica, o una combinación de estos rasgos, que confiere a la población una unidad en la consecución de objetivos e intereses comunes”. Afirmó que “la autonomía cultural tiene que garantizar a cada región el poder para concluir tratados y convenios con otras regiones europeas” y “proporciona el marco para el reconocimiento de las diferencias étnicas y culturales, la conservación de las lenguas regionales, de las culturas y tradiciones regionales”. Consideró que “la región es el marco ideal para la cooperación transfronteriza, que está destinada a atenuar los efectos divisores de las fronteras nacionales que rasgan la faz de Europa”.

Del seno del Consejo de Europa surgieron nuevos marcos referidos a distintos aspectos de los hechos regionales europeos. La cooperación transfronteriza quedó regulada en el Convenio-Marco de 1980, sus Protocolos Adicionales de 1995 y 1998 y el Proyecto de Convenio sobre Cooperación Interterritorial de 1993. Se han de añadir la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 1992 y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 1994.

A partir de la demanda de un marco para la cooperación formulada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en 1975, se inició la elaboración de un Convenio Marco Europeo, que fue aprobado por la Cuarta Conferencia Europea de Ministros responsables de entidades locales celebrada en Madrid el 21 de mayo de 1980⁹⁸⁶.

La superación de las barreras jurídicas para la cooperación transfronteriza y la necesidad de dar cobertura a las cada día más abundantes situaciones de hecho exigía establecer un régimen jurídico específico. A tal fin se elaboró por el Consejo de Europa el Convenio-Marco de 1980, que estableció los principios de la cooperación transfronteriza y un marco para los convenios que la acordaran, con un valor indicativo. Se trata de un instrumento pensado para las autoridades regionales y locales, que protagonizan la cooperación transfronteriza, por lo que se les reconoce que su competencia se extiende también al poder de desarrollar relaciones con las autoridades locales y regionales limítrofes⁹⁸⁷.

⁹⁸⁶ *Annuaire Européen/European Yearbook*, XIV, 1966, pp. 232-235.

⁹⁸⁷ M. BERNARD ÁLVAREZ DE EULATE, “Los acuerdos de cooperación transfronteriza”, en *La celebración de Tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, 1980; “La coopération transfrontalière dans les régions pyrénéennes et la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales”, *Conférence des Régions Pyrénéennes*, Jaca-Oloron, 8-10 juin 1982. G. ALBIOL BIOSCA, “Las relaciones entre entidades limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980”, en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional. VI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Santiago de Compostela, 1982. E. DECAUX, “La convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière ou des autorités locales”, *Revue Générale de Droit International Public*, 88, 1984, pp. 557-620. M. PAESA, *Las instituciones europeas y la problemática de las regiones transfronterizas*, Madrid, 1988. C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las Comunidades Autónomas*, Oñati, 1990, pp. 52-64; *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, Bayona, 1989, pp. 71-76. N. RONZITTI, «I rapporti transfrontalieri delle regioni», *Le Regioni*, 4, 1898, pp. 995-1.008. C. RICQ, “Les

El Convenio-Marco se completó con dos Protocolos Adicionales. El Protocolo Adicional I fue abierto a la firma el 9 de noviembre de 1995 y estableció reglas para reforzar las posibilidades de actuación de las entidades territoriales fronterizas, sobre los efectos jurídicos de los convenios, la creación de organismos de cooperación con personalidad jurídica y la eficacia de sus actos. Trató de resolver los problemas surgidos del Acuerdo-Marco en torno a la utilización del Derecho público y la superación de las técnicas de Derecho privado⁹⁸⁸, el valor jurídico en cada Estado de los actos de cooperación y la personalidad jurídica de los organismos creados a tal fin. Se reconoció el derecho de las entidades territoriales a concluir convenios de cooperación transfronteriza, que los medios adoptados tenían valor jurídico y su alcance en el orden jurídico nacional, y la posibilidad de crear mediante convenio organismos con o sin personalidad jurídica, en régimen de Derecho público o privado. También se concretó el régimen de control de los actos adoptados por los organismos creados conforme a los convenios y la jurisdicción competente para resolver los conflictos que se suscitaran⁹⁸⁹.

El segundo Protocolo Adicional fue adoptado por el Comité de Ministros el 17 de marzo de 1998, y abierto a la firma el 5 de mayo de 1998. Dio cobertura jurídica a la cooperación entre entidades territoriales no fronterizas, a las que aplica los medios de actuación de aquéllas previstos en el primer Protocolo.

El Gobierno de España firmó el Convenio-Marco el 1 de octubre de 1986 y lo ratificó el 10 de julio de 1990⁹⁹⁰. Efectuó reservas referidas a la conclusión previa de tratados bilaterales con Francia y Portugal para concretar un régimen de convenios de cooperación transfronteriza, y al carácter transitorio del procedimiento de intervención estatal en los convenios por medio de la comunicación a la Administración General del Estado, cuyos Ministerios de Asuntos Exteriores y de Administraciones Públicas deberían examinar los convenios hasta tanto se firmaran los tratados.

El Convenio-Marco es un compromiso entre los Estados para hacer posible la cooperación transfronteriza, como establece el artículo 1, a fin de "facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre las comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a su jurisdicción y las comunidades o autoridades territoriales depen-

institutions interrégionales transfrontalières en Europe", *Les cahiers du CNFPT*, 30, 1990. A. HERRERO DE LA FUENTE, "La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa", en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Valladolid, 1991. F. LÓPEZ RAMÓN, "Régimen jurídico de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales", en *Informe Comunidades Autónomas 1997*, I, pp. 616-630.

⁹⁸⁸ R. LOCATELLI, «Coopération transfrontalière en Europe», *BENELUX*, 2, 1982, p. 61.

⁹⁸⁹ Las técnicas de Derecho privado fueron muy utilizadas ante las dificultades para la atribución de personalidad en un marco de Derecho público. Por ejemplo, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos se acogió en Francia a la Ley de Asociaciones de 1901, sin que en España lo hubiese hecho a marco legal alguno.

⁹⁹⁰ B. DOLÉZ, «Le Protocole Additionnel á la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales», *RGDIP*, 1996/4, pp. 1.005-1.022. N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*. Paris, 1994.

dientes de la competencia [...] se esforzarán en promover la conclusión de los acuerdos y arreglos que resulten necesarios a tal fin...”.

Construye un orden jurídico que, además de posibilitar la cooperación con un orden normativo, garantiza la soberanía de los Estados y su orden constitucional, el reparto interno de competencias y la iniciativa de las entidades territoriales dentro del propio ámbito competencial⁹⁹¹. El marco es suficientemente amplio como para abrir espacios de consenso y nuevas fórmulas ente los Estados y las entidades territoriales.

El Convenio-Marco dispuso el alcance de los acuerdos de cooperación que deberían acomodarse a los siguientes límites:

- a) El respeto “de las disposiciones constitucionales propias de cada parte” (art. 1; arts. 1.1 y 2 del Protocolo Adicional).
- b) “La cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se definen en el derecho interno” (art. 2.1; art. 1.1 del Protocolo Adicional).
- c) El principio de intangibilidad de las competencias: “La extensión y la naturaleza de dichas competencias no quedan afectadas por el presente Convenio” (art. 2.1).
- d) El convenio “compromete solamente la responsabilidad de las entidades territoriales que lo han concluido” (art. 1.2 del Protocolo Adicional).
- e) El organismo de cooperación no está habilitado en ningún caso a adoptar actos de alcance general o susceptibles de afectar a los derechos y libertades de las personas (art. 4.2.b del Protocolo Adicional).
- f) Las partes pueden prever que el organismo “no pueda tener un ámbito general ni estar habilitado para adoptar actos de alcance general” (art. 5.2 del Protocolo Adicional).
- g) El organismo no puede establecer ingresos de naturaleza tributaria, por lo que se financiará con las aportaciones presupuestarias de las entidades territoriales y de los ingresos por los servicios que pueda prestar a las entidades territoriales, a usuarios o a terceros (art. 4.2.c del Protocolo Adicional).

Conforme al Convenio-Marco las partes contratantes asumen determinadas obligaciones para hacer posible la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de países distintos y diversos órdenes jurídicos, en orden a:

- a) Resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico que puedan dificultar el desarrollo y buen funcionamiento de la cooperación (art. 4).
- b) Dar las mismas facilidades que se otorgarían para la cooperación infraestatal (art. 5).

⁹⁹¹. Fue autorizado por el Pleno del Congreso el 26 de abril de 1990 y por el del Senado el 6 de junio de 1990. El instrumento de ratificación se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 16 de octubre de 1990, y las correcciones el 30 de octubre de 1990, entrando en vigor el 25 de noviembre de 1990.

- c) Suministrar informaciones para facilitar la ejecución de las obligaciones que le incumban conforme al Convenio (art. 6) y facilitar los medios de acción que ofrece el mismo (art. 7).

Los convenios podrán crear organismos de cooperación con o sin personalidad jurídica conforme a la legislación nacional, indicando si la personalidad es de Derecho Público o Privado (art. 3 del Protocolo Adicional). La personalidad jurídica del organismo se define por la legislación vigente en el lugar donde tenga su sede, y las demás partes a las que pertenezcan las entidades territoriales firmantes del convenio reconocen la personalidad jurídica del organismo, de conformidad con su Derecho interno (art. 4.1 del Protocolo Adicional). De acuerdo con la legislación nacional, los organismos de Derecho públicos podrán producir actos con el mismo valor jurídico y efectos que los dictados por las entidades que hubieran concluido el convenio, cuyo control se acomodará al de su propio régimen (arts. 5, 6 y 7 del Protocolo Adicional).

El artículo 3.2 del Convenio-Marco contempló la posibilidad de que se concluyeran acuerdos interestatales, en los que se señalan el marco, las formas y los límites dentro de los cuales puedan actuar las comunidades y autoridades territoriales interesadas en la cooperación transfronteriza⁹⁹². Además, se reconoció la facultad de las partes para utilizar otras formas de cooperación transfronteriza, sin que las disposiciones del Convenio Marco invalidaran los acuerdos existentes. A su amparo en el momento de la firma, el Reino de España declaró que subordinaba la aplicación efectiva a la conclusión de un acuerdo interestatal, que se negoció con la República Francesa en el Tratado de 10 de marzo de 1995.

En los modelos de acuerdo que acompañaron al Convenio-Marco, se recogían varias situaciones y formas: la promoción de la cooperación transfronteriza; la cooperación transfronteriza regional; la cooperación transfronteriza local por grupos de consulta, o a través de contratos, y la cooperación transfronteriza por la creación de organismos.

3.4. El Tratado de Bayona de 1995

España y Francia iniciaron su negociación en 1988 y la concluyeron con su firma en la ciudad francesa de Bayona el 10 de marzo de 1995, cuya entrada en vigor se produjo el 24 de febrero de 1997⁹⁹³. Durante tan largo periodo de tiempo se enfrenta-

⁹⁹² G. ALBIOL BIOSCA, "Las relaciones...", *cit.*, pp. 225 y ss.

⁹⁹³ Los Gobiernos de Francia, Alemania y Luxemburgo acordaron el 23 de octubre de 1995 el marco de la cooperación transfronteriza entre las entidades y los organismos públicos locales, en el que establecieron las reglas para los acuerdos de cooperación, la prestación de servicios públicos por mandato, delegación o concesión, convenios sobre obras públicas, responsabilidad y creación de organismos de cooperación dotados o no de personalidad jurídica. También son convenios la Convención Germano-Holandesa sobre cooperación transfronteriza que se celebró el 23 de mayo de 1991 y entró en vigor el 1 de enero de 1993, el Euregio Rhin-Waal de 1 de noviembre de 1993, y el Acuerdo de Karlsruhe entre Francia, Alemania, Luxemburgo y los cantones suizos de Argovie, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Jura y Soleure de 23 de enero de 1996.

ron dos concepciones sobre el alcance que debiera darse al Tratado, porque mientras para España debía establecerse un marco jurídico para la cooperación de carácter general, Francia defendió los acuerdos interestatales puntuales para dar cobertura a los convenios de cooperación transfronteriza que precisaran de dicho instrumento para su plena eficacia⁹⁹⁴. Entre tanto, la Ley francesa de 6 de febrero de 1992, sobre la Administración Territorial de la República, realizó, dentro del título IV dedicado a la cooperación descentralizada, la importante aportación de aceptar la cooperación entre entidades territoriales de distintos Estados, la firma de convenios y la participación de entidades extranjeras en organizaciones locales francesas, como las *sociétés d'économie mixte local* (art. 132) y los *groupements d'intérêt public* (art. 133)⁹⁹⁵.

El Tratado fue consecuencia directa de la previsión del artículo 3.2 del Convenio Marco que prevé acuerdos interestatales para concretar el régimen, las formas, los límites y la entidades territoriales afectadas por su régimen. Se justificó en el preámbulo por las diferencias entre las legislaciones y las estructuras político-administrativas de ambos Estados, que requerían un marco jurídico más adecuado para la aplicación del Convenio de Madrid, al que se remitió en su artículo 1⁹⁹⁶.

El artículo 2 identificó las entidades territoriales de la frontera pirenaica a las que el Tratado dotaba de un marco jurídico para la cooperación: Por España, las Comunidades Autónomas del País Vasco, Navarra, Aragón y Cataluña; los Territorios Históricos Vascos, las Provincias y los Municipios, las Comarcas, las entidades que agrupen a Municipios, las Mancomunidades y las Áreas Metropolitanas. Por Francia las Regiones de Aquitaine, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon, los Departamentos, los Municipios y sus agrupaciones.

El artículo 3 estableció el “convenio de cooperación transfronteriza” como el medio necesario para instrumentarla, que sería concluido conforme al procedimiento interno. Se establecerá el régimen de la cooperación interadministrativa sobre la creación y gestión de equipamientos o servicios públicos y la coordinación de las decisio-

⁹⁹⁴. Fue autorizado por el Pleno del Congreso el 29 de noviembre de 1996 (BOCG, C, 45) y por el del Senado el 11 de febrero de 1997 (BOCG, IV, 58). El instrumento de ratificación se publicó en el Boletín Oficial del Estado, 59, de 10 de marzo de 1997.

⁹⁹⁵. C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, “El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales”, *REDI*, 1 y 2, 1997; “Le Traité de Bayonne”, *RGDIP*, 1998; *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, Leioa, 1985; *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las Comunidades Autónomas*, Oñati, 1990. O. TAMBOU, “El Tratado de Bayona: un éxito relativo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la frontera franco-española”, *Autonomías*, 26, 2000, pp. 43 y ss. J. L. CASTRO RUANO y otros, *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de relaciones internacionales)*, Leioa, 1994.

⁹⁹⁶. CH. AUTEXIER, «De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République)», *RFDA*, 9, 1993, pp. 411-415. B. DOJÈZ, «Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire», *RFDA*, 11, 1995, p. 942. Y. MADIOT, «Coopération décentralisée», *Juris-classeur-Collectivités territoriales*, 606

nes sobre las que convenga cooperar, así como de otros extremos que entren dentro del amplio campo de la cooperación⁹⁹⁷. Se podrá prever la creación de organismos de cooperación o la participación en los existentes, estén o no dotados de personalidad jurídica.

Se establecieron los límites que se deben respetar en la cooperación, diferenciando los generales de los especiales de algunos convenios:

A) Límites generales: coinciden con los del Convenio Marco Europeo y alcanzan a:

a) Respeto de los ordenamientos jurídicos de los respectivos Estados y de los compromisos internacionales de ambos (art. 1). Así lo estableció el artículo I del Convenio-Marco: “respetando las disposiciones constitucionales propias de cada parte”.

b) Respeto a las competencias atribuidas a las entidades territoriales en sus respectivos ordenamientos (art. 1), que limita la cooperación a su ámbito competencial (art. 3), conforme al principio de intangibilidad de la distribución interna de aquélla (art. 2.1 del Convenio Marco)⁹⁹⁸.

c) No pueden ser objeto de la cooperación las potestades normativas y de control, ni las que se ejerzan como agente del Estado en el Derecho francés o por delegación del Estado en España⁹⁹⁹.

d) Adecuación del convenio al procedimiento establecido por el Derecho interno, que en el caso del Estado español está regulado por el Real Decreto 1.317/1997.

e) Las obligaciones contenidas en los convenios o derivadas de su puesta en práctica sólo comprometen a las entidades territoriales otorgantes (art. 4.2.º).

B) Límites especiales para los distintos tipos de convenios.

a) Cuando se cree un organismo de cooperación con personalidad jurídica o se participe en uno ya existente.

b) Cuando se cree un órgano común de cooperación sin personalidad jurídica.

El Tratado también determinó el régimen jurídico de los convenios en cuanto a derecho aplicable, contenido, objeto, duración, etcétera:

⁹⁹⁷ De modo similar se produjeron la Convención del Benelux de 1986, la Convención germano-holandesa de 1991, el Tratado franco-italiano de 1993 y el Acuerdo de Karlsruhe entre Francia, Alemania, Luxemburgo y los cantones suizos de Argovie, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Jura y Soleure de 23 de enero de 1996.

⁹⁹⁸ Por canje de notas entre los Gobiernos de España y Francia de 19 y 21 de octubre de 1994 se formalizó el acuerdo entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Región de Languedoc-Roussillon para la construcción de un puente internacional entre Massanet de Cabrenys y Coustouges. *BOE* de 16 de noviembre de 1994 y 30 de septiembre de 1995.

⁹⁹⁹ El artículo 4.4 del Acuerdo de Karlsruhe entre Francia, Alemania, Luxemburgo y los cantones suizos de Argovie, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Jura y Soleure de 23 de enero de 1996, dispuso que el acuerdo de cooperación no puede modificar ni el estatuto ni las competencias de las entidades territoriales ni de los organismos públicos locales. En el artículo 5 se regula el mandato, delegación y concesión de servicio público por encomienda de otra entidad en su nombre y conforme a sus instrucciones y dirección.

A) Derechos aplicables

Según el artículo 4 los convenios establecerán el Derecho nacional aplicable, que determinará la jurisdicción competente en caso de conflictos. Se admite el régimen diferenciado respecto a los compromisos a cumplir por las partes. En el supuesto de organismo con personalidad jurídica es su sede la que determina el Derecho aplicable (art. 6), regla que se extenderá por analogía a los órganos sin personalidad jurídica.

B) Organización

Se reconoció capacidad para la creación de organismos de cooperación o la participación en los existentes (art. 3.5.º), que se diferencian en dos categorías, según tuvieran o no personalidad jurídica (arts. 3.5.º, 5 y 7)¹⁰⁰⁰:

a) Entidades con personalidad jurídica:

Por medio de las figuras del Derecho público francés (*groupement d'intérêt public* y *société d'économie mixte local*) o español (consorcio), o sin personalidad jurídica por "órganos comunes". De este modo se podrán utilizar las siguientes posibilidades de organismos con personalidad jurídica:

- Crear en Francia conforme a su Derecho un organismo de cooperación transfronteriza por medio del *groupement d'intérêt public*.
- Crear en Francia conforme a su Derecho una *société d'économie mixte local* para la prestación de servicios públicos de interés común.
- Crear en España conforme a su Derecho un consorcio.
- Adherirse a alguna de las fórmulas anteriores existentes.

El Derecho aplicable al organismo es el del Estado en que tenga su sede y el propio de su categoría y ordenamiento que la regula. Se financiará por las aportaciones de las entidades territoriales que participen (art. 6).

b) Órganos comunes sin personalidad jurídica:

Se configuran como instrumentos de cooperación voluntaria para el estudio de cuestiones de interés mutuo, la formulación de propuestas de cooperación a las entidades territoriales que los integren, y el impulso de la adopción, por tales entidades, de las medidas necesarias para poner en práctica las soluciones previstas. No pueden adoptar resoluciones obligatorias para las entidades que los integran ni para terceros (art. 7). Lo que no les impide adoptar acuerdos para cumplir sus fines, que deben ser ejecutados por aquéllas sin carácter vinculante.

¹⁰⁰⁰ El artículo 4.4 del Acuerdo de Karlsruhe prohíbe que sean objeto del acuerdo los poderes que ejerce una autoridad local como agente del Estado, los poderes de policía y los de reglamentación.

Se formalizarán por convenio (art. 3) con las determinaciones del artículo 4, el plazo de duración (art. 9) y otros elementos como el objeto de actuación, su estructura y funcionamiento¹⁰⁰¹.

C) Responsabilidad

Se dispone que los convenios sólo vinculan a las partes otorgantes, sin que resulten comprometidos los Estados por las consecuencias de las obligaciones asumidas o por los efectos de su ejecución (art. 4). La responsabilidad será proporcional a la participación financiera de las partes o, cuando no exista, a los beneficios obtenidos de la cooperación (art. 9).

D) Contratación

El artículo 8 regula el régimen de los contratos públicos vinculados a la cooperación transfronteriza.

E) Duración

Se establece una duración no superior a diez años, que puede adecuarse, en aquellos cuyo objeto sea la creación o gestión de un equipamiento, a la previsión de su amortización. Podrán ser renovados, sin que se produzca la prórroga tácita (art. 9.2.º).

F) Vicios de nulidad

Dispone el artículo 10 que serán nulos los convenios contrarios al Tratado, nulidad que se declarará conforme al régimen establecido por los Derechos nacionales respectivos. Cuando se halle sujeto a ambos ordenamientos se actuará conforme al artículo 3. Se deberá notificar la declaración de nulidad por el Estado en que se haya declarado al otro Estado (art. 10).

G) Comisión Intergubernamental

Se creó una Comisión Intergubernamental en la Conferencia de Foix de 21 de octubre de 1994, que se recogió en el artículo 11. En ella participan las entidades territoriales, para el seguimiento y aplicación del Tratado.

¹⁰⁰¹ La Convención Germano-Holandesa sobre cooperación transfronteriza se celebró el 23 de mayo de 1991 y entró en vigor el 1 de enero de 1993, propuso la creación de un organismo público con personalidad jurídica, el tratado administrativo o el órgano común. El acuerdo sobre cooperación de la entidades locales firmado por los Gobiernos de Francia, Alemania y Luxemburgo de 23 de octubre de 1995 previó que los convenios de cooperación transfronteriza crearon organismos sin personalidad jurídica (art. 8) o con ella, la participación en aquéllos (art. 9) o la de un grupo local de cooperación (art. 10). Los organismos públicos locales pueden crear "organismos comunes sin personalidad jurídica ni autonomía presupuestaria, como las conferencias, los grupos de trabajo intermunicipal, los grupos de estudio y reflexión, los comités de coordinación para estudiar cuestiones de interés común, formular propuestas de cooperación, intercambiar informaciones o recomendar la adopción por los organismos competentes de las medidas necesarias para ejecutar los objetivos definidos"; "no pueden adoptar decisiones que comprometan a sus miembros o a terceros" y estarán sometidos al derecho definido por el acuerdo de cooperación" (art. 8); podrán participar en organismos con personalidad jurídica o crearlos si pertenecen a una categoría habilitada por el Derecho interno del Estado (art. 9). Los grupos locales de cooperación creados por las entidades territoriales tienen personalidad jurídica de Derecho público a partir de su creación" (art. 10). En los mismos términos se pronunció el artículo 4.4 del Acuerdo de Karlsruhe.

H) Régimen transitorio

El artículo 12 reguló el régimen transitorio para la eficacia de los convenios de las entidades territoriales españolas. Por Real Decreto 1.317/1997, de 1 de agosto, se reguló la comunicación previa a la Administración General del Estado y la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los Convenios de cooperación transfronteriza de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales con Entidades Territoriales Extranjeras¹⁰⁰². La comunicación previa se debiera realizar a los efectos de que la Administración General del Estado pudiera valorar su adecuación al Convenio Marco Europeo y al Tratado de Bayona y formular objeciones, con efecto de silencio positivo si no se produjeran en el plazo de un mes¹⁰⁰³.

4. LA COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA EN LA UNIÓN EUROPEA

La cooperación transfronteriza existe históricamente y, en muchos casos, corresponde a épocas remotas en las que las necesidades de la ganadería dieron lugar a la comunidades de pastos o facerías entre territorios gobernados por las distintas autoridades locales y objeto de pactos, concordias y sentencias arbitrales. El mismo hecho histórico de que el Reino de Navarra tuviera una parte al Norte de la cordillera implicaba relaciones personales, económicas e institucionales transpirenaicas, que subsistieron en los periodos posteriores a la conquista y abandono de la Sexta Merindad de Ultrapuertos. Hasta la Ley de 16 de agosto de 1841, en que se produjo el traslado de las aduanas del Ebro a los Pirineos, fue intenso el comercio y todo tipo de relaciones personales entre los valles pirenaicos¹⁰⁰⁴.

4.1. Tratado de Límites y otros acuerdos

Los *Tratados de Límites* entre España y Francia fueron firmados el 2 de diciembre de 1856, el 14 de abril de 1862 y el 26 de mayo de 1866. En el Tratado de 2 de diciembre de 1856, que delimita la frontera occidental hispano-francesa desde la des-

¹⁰⁰² En el *Boletín Oficial del Estado*, 41, de 16 de febrero de 2001 se publicó la resolución del Ministerio de Administraciones Públicas de 18 de enero de 2001 y el Convenio de cooperación transfronteriza entre los municipios de Sort (España) y Saint Giron (Francia) para la constitución como órgano común sin personalidad jurídica del "Grupo de trabajo transfronterizo Sort-Saint Giron".

¹⁰⁰³ *Boletín Oficial del Estado*, 207, de 29 de agosto de 1997. Fue desarrollado por resolución de 14 de noviembre de 1997.

¹⁰⁰⁴ *Boletín Oficial del Estado*, 297, de 12 de diciembre de 1997, publicó el Acuerdo de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas relativo al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1.317/1997, 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. También lo hizo del acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local con el mismo fin.

embocadura del río Bidasoa hasta el límite de la provincia de Huesca, se recogieron los acuerdos entre entidades locales fronterizas, y fue la única norma sobre la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales en el ámbito hispano-francés, hasta el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995¹⁰⁰⁵. No era instrumento suficiente para regular la cooperación transfronteriza. Aquél había reconocido la existencia de una cooperación local transfronteriza entre valles y municipios, que reguló en su artículo 14:

*“Las Partes Contratantes han convenido en conservar a los respectivos fronterizos el derecho que han tenido siempre de celebrar entre sí, aunque por tiempo determinado, que no podrá exceder de cinco años y con la precisa intervención de las Autoridades competentes, todos los convenios de pastos u otros que puedan ser provechosos para sus intereses y buenas relaciones de vecindad”*¹⁰⁰⁶.

Así lo confirmó el artículo 10 del Anejo V, que reconoció la competencia local en la materia:

“Las disposiciones precedentes no derogan los convenios que sobre el particular tengan hechos entre sí las Municipalidades fronterizas, ni se oponen a la celebración de nuevos pactos, modificando lo estipulado en este anejo; bien entendido que en ningún caso podrán hacerse prendamientos sino por guardas juramentados; pero las concordias que de nuevo se hagan deberán, conforme al artículo 29 del Tratado, limitarse a tiempo determinado, que no podrá exceder en cada vez de un quinquenio, y de sujetarse previamente a la aprobación de la autoridad superior civil de la respectiva provincia o departamento”.

Entre los aprovechamientos reconocidos se hallan los de Quinto Real, monte situado en los valles de Baztan y Erro de Navarra sobre el que los vecinos de Baigorri tienen “el goce exclusivo y perpetuo de los pastos”, como arrendamiento anual de 8.000 francos”, como reconoce el artículo 15 del Tratado de Límites. La Comisión de Pastos de Quinto Real se creó por intercambio de notas entre los Gobiernos de España y Francia de 11 de marzo de 1969 para la revisión de la superficie y del canon cada tres años a partir de 1991.

La Comisión Internacional de los Pirineos (CIP) se creó en 1875 para “resolver las cuestiones [...] que se derivan de la organización del servicio aduanero o de la interpretación de los convenios de límites concluidos entre los dos países”. En su seno existe una Comisión de Aguas Fronterizas de carácter técnico en la que se abordan

¹⁰⁰⁵ J. C. ALLI ARANGUREN. “El debate sobre el traslado de las Aduanas en las Cortes de Navarra”, en *Libertad de comercio y aduanas en los territorios de Vasconia. II Symposium*, Donostia-San Sebastián, 11 y 12 de diciembre de 2002.

¹⁰⁰⁶ *Gaceta* de 4 de septiembre de 1857. Los mojones 258 y 259 del Anexo V fueron modificados por el Convenio de 4 de diciembre de 1982 para permitir la modificación de la carretera Isaba-Arette, entre los valles de Roncal y Baretous. J. M. CORDERO TORRES, “El estatuto internacional de la frontera pirenaica occidental”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1, Madrid, 1948, pp. 143-163.

cuestiones sobre el Bidasoa que afectan a las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra. El Convenio de 14 de julio de 1959 sobre el ejercicio de la pesca en el Bidasoa y la Bahía de Higer incluye en sus órganos a representantes de ambas Comunidades y de la Diputación Foral de Guipúzcoa¹⁰⁰⁷.

En el Acuerdo de 31 de enero de 1985 entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo del Gobierno de España y la *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale Française*, conocido como MOPU-DATAR (1990-1991), participaron las cuatro Comunidades Autónomas y las tres Regiones francesas pirenaicas fronterizas. Tuvo como objetivos prioritarios trabajar para conseguir la permeabilidad, la articulación del sistema de transporte y el desarrollo integrado del Pirineo¹⁰⁰⁸.

El "Plan de Cooperación transpirenaica en el Medio Rural" (1990-1994) fue acordado entre las Comunidades de Aragón, País Vasco y Navarra, las Cámaras de Comercio e Industria de Bayona y Pau y las Cámaras de Oficios y Agricultura de los Departamentos de Pirineos Atlánticos. No fue finalmente aprobado por los órganos de la Comunidad.

La Iniciativa INTERREG I (1991-1993), que fue aplicada a la frontera hispano-francesa, hizo posible la presentación de numerosos proyectos para atender problemas estructurales de comunicaciones, tecnología e integración económica, así como para desarrollar oportunidades sobre patrimonio natural, turismo, cultura, actividades agrarias y terciarias, etc., que se acogieron a los Subprogramas 1 (FEDER) y 2 (FEOGA), conforme se acordó en el Consejo Plenario de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos de Montpellier de febrero de 1992.

El "Programa de Regiones y Ciudades en pro de Europa" (RECITE) para la cohesión económica y social por el apoyo a las redes de cooperación, permitió formular varias solicitudes del área pirenaica. Destacó la propuesta denominada "Compostela Foret" para el tratamiento de masas forestales, a la que se incorporaron las Comunidades Autónomas de Asturias, Castilla-León, Galicia, Navarra y País Vasco, las Regiones francesas de Aquitania, Centre y Poitou-Charantes, y las Regiones Norte y Centro de Portugal.

Al amparo del Tratado de Bayona se han producido acuerdos entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Región de Midi-Pyrénées en 1997; entre los municipios de Irún, Hondarribia y Hendaya para la creación del Consorcio Bidasoa-Txingudi en 1998, y entre la Comunidad Foral de Navarra y la Región de Aquitania y el Departamento de Pirineos Atlánticos en 2000.

¹⁰⁰⁷. En el anejo III se enumeran las facerías perpetuas entre las que figura la existente entre los valles de Roncal y Baretous, que se renueva anualmente el día 13 de julio en la ceremonia del tributo de la entrega de las tres vacas. V. FAIRÉN GUILLÉN, "Contribución al estudio de la facería internacional de los valles de Roncal y Baretous", *Príncipe de Viana*, 23; *Facerías Internacionales Pirenaicas*, Madrid, 1956, pp. 221-225. J. C. ALLI ARANGUREN, *La Mancomunidad del Valle de Roncal*, Pamplona, 1989, pp. 48-49 y 279-280. F. DE ARVIZU, *El conflicto de los Alduides (Pirineo Navarro)*, Pamplona, 1992.

¹⁰⁰⁸. C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La cooperación...*, cit., pp. 154-164.

4.2. La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)

Dentro del amplio espacio y modelos de eurorregiones, se atribuye a las llamadas “Comunidades de Trabajo” un alcance limitado por sus objetivos, escasa estructura organizativa, falta de personalidad jurídica y acuerdos con naturaleza de recomendaciones¹⁰⁰⁹. Entre los primeros se sitúan los relativos al clima de encuentro y conocimiento, al intercambio de información, a las materias culturales y de cooperación económica. El acuerdo de las entidades territoriales por el que se crea no es un Tratado Internacional, porque las participantes no tienen el *ius ad tractatum*, ni están sometidas a cualquier otro orden jurídico que no fuera el derivado del Tratado de Bayona, si se hubieran acogido al mismo. Ahora bien, al tratarse de un acuerdo, están sometidos al régimen propio de los contratos en cuanto a los actos propios y la buena fe, pero sin las consecuencias derivadas de la responsabilidad contractual, por tratarse de un acuerdo político.

Se trata de un *gentlemen's agreement* entre las entidades que la constituyen, fundado en la buena fe y que no origina compromisos jurídicos sino políticos –aunque recae generalmente sobre contenidos técnicos–, como “compromiso mutuo de carácter no normativo”¹⁰¹⁰. Para PASTOR RIDRUEJO constituye una “asociación de hecho, lo que no le impide realizar un papel interesante de organismo de animación, de mecanismo de dinamización de la cooperación transfronteriza en la región pirenaica”¹⁰¹¹.

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) entre las regiones pirenaicas francesas y españolas y el Estado de Andorra constituye un ejemplo de cooperación interregional¹⁰¹². Su creación y actividad fueron muy anteriores al Tratado de Bayona entre los Estados español y francés de 10 de marzo de 1995, aun cuando su actividad se identifica con los fines de la cooperación transfronteriza, como precisó su art. 2.1:

“Se considera cooperación transfronteriza, [...] toda concertación que aspire a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectividades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o más Partes contratantes, así como a la conclusión de acuerdos y conciertos útiles para este fin”.

Fue promovida por la Conferencia de Regiones Pirenaicas celebrada en Jaca y Oloron-Saint-Marie en junio de 1982, desde la Declaración de Jaca de 10 de junio de

¹⁰⁰⁹ Los mismos promotores organizaron el coloquio “Montañas de Europa” los días 22 y 23 de junio de 1989 sobre materias de cooperación transfronteriza y financiación FEDER de las acciones.

¹⁰¹⁰ M. BERNAD Y ÁLVAREZ DE EULATE, “La Coopération...”, *cit.*, p. 386.

¹⁰¹¹ Así lo recogen el Acuerdo de constitución de la Comunidad de Trabajo de Galicia-Región Norte de Portugal, firmado en Oporto el 31 de octubre de 1991, y el Protocolo de Colaboración entre la Región del Alentejo (Portugal) y la Comunidad Autónoma de Extremadura de 17 de enero de 1992. En el expositivo de este último se dice expresamente: “Lo previsto en este Acuerdo constituye un compromiso mutuo de carácter no normativo y no modifica el reparto de competencias establecido 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”.

¹⁰¹² J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1992, p. 351.

1982. El acuerdo constitutivo se elaboró en la reunión de Burdeos del 15 de abril de 1983 y se firmó en Pau el 4 de noviembre del mismo año. En 1989 se dotó de un Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF), que precisó el régimen de la comunidad establecido por el acuerdo.

La Declaración de Jaca de 10 de junio de 1982 expresó la voluntad de “los representantes de las regiones pirenaicas [que] acuerdan comprometerse a una cooperación más estrecha inspirándose especialmente en la que existe entre las regiones del Arco Alpino”. Este espacio ha sido muy importante en la cooperación transfronteriza y en la configuración de organizaciones. La Comunidad de Trabajo de los Länder de los Alpes (ARGE-ALP) fue creada el 12 de octubre de 1972 por el Estado Libre de Baviera (Alemania), los Estados de Salzburgo, Tirol y Vorarlberg (Austria), las provincias autónomas de Bolzano, Tirol del Sur, Trento y la región de Lombardía (Italia) y los cantones de Graubünden, St. Gallen y Tesino (Suiza). El mismo año se creó la Conferencia del lago Constanza por el Land Vorarlberg y otros Länder y cantones colindantes. En 1978 se creó la Comunidad de Trabajo Alpes-Adria, con la participación de Austria-Estiria, Carintia, Alta Austria, Burgenland y Salzburgo.

Las estructuras organizativas de las conferencias alpinas son similares y están configuradas por los siguientes órganos: el órgano superior, de carácter político está integrado por los jefes de Gobierno de los Länder miembros. El trabajo técnico lo realizan Comisiones y grupos de trabajo de expertos designados por los jefes de Gobierno. La coordinación entre ambos órganos lo realizan altos funcionarios de los miembros¹⁰¹³. Como reconoció la declaración de Jaca fueron el modelo de organización y régimen los que se utilizaron a la hora de configurar la Comunidad de Trabajo de los Pirineos en 1982, cuando no existía otro marco que el establecido por el Consejo de Europa en el Convenio-Marco de Madrid de 1980.

4.2.1. Miembros

El artículo 1 del Acuerdo y el párrafo primero del preámbulo del Reglamento de Organización y Funcionamiento de 1989 (ROF), enumeran como miembros de la

¹⁰¹³ M. BERNARD ÁLVAREZ DE EULATE, “La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1984, pp. 474 y ss.; “La coopération transfrontalière dans les régions pyrénéennes et la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales”, *Conférence des Régions Pyrénéennes*, Jaca-Oloron, 8-10 juin 1982; “Un organisme de coopération transfrontalière: la Communauté de Travail des Pyrénées. Organisation et fonctionnement”, *Annuaire française de Droit international*, 1984, pp. 819 y ss. C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La cooperación...*, cit., pp. 118-131; *La frontière...*, cit., pp. 77-82. N. FERNÁNDEZ SOLA-E. PERALTA LOSILLA, “El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, pp. 499-527. C. FOESSER, M. BERNARD, J. ROBERT, *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen. La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el nuevo contexto europeo*, Zaragoza, 1992. X. IRIONDO, “La práctica...”, cit., pp. 129-132.

Comunidad de Trabajo de los Pirineos a la Región de Aquitania, a la Comunidad Autónoma de Aragón, a la Comunidad Autónoma de Cataluña, a la Comunidad Autónoma de Euskadi, a la Comunidad Foral de Navarra, a la Región de Languedoc-Roussillon, a la Región de Midi-Pyrénées, así como Andorra. Entre las entidades que la constituyeron existe homogeneidad geográfica y económica, pero no jurídico-institucional, porque participan el Estado de Andorra, las Regiones Francesas de Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon, y las Comunidades Autónomas Españolas de Aragón, Cataluña, Navarra y País Vasco, de las cuales la Autónoma Vasca y la Foral de Navarra tienen un régimen fiscal-financiero propio y muy distintos al de Aragón y Cataluña.

La Comunidad Autónoma del País Vasco participó con base en su personalidad y títulos competenciales sobre materias relacionadas con las Comunidades y Regiones limítrofe y fronterizas, en el sentido de zona que predomina en la política regional comunitaria. No es necesario detallarlas, pero son las establecidas por los artículos 10.9, 10, 16, 17, 18, 19, 21, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 36; 11.1.a) y c); 12.6, 8, 9 y 10; y 20.3. Este último, referido a la ejecución de los Tratados y Convenios en lo que afecte a las materias de su competencia, sería título suficiente, aun cuando no exista referencia alguna a la cooperación transfronteriza, a partir del Tratado de Bayona de 1995.

La Comunidad Foral de Navarra tiene, asimismo, reconocida competencia sobre la ejecución dentro de su territorio de los Tratados y Convenios internacionales suscritos por el Estado (art. 58.2) y en otras muchas materias que pueden ser objeto de la cooperación transfronteriza. Así se desprende de lo dispuesto por los artículos 44, 47, 50, 51, 53, 56 y 58.

4.2.2. Personalidad jurídica

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) se constituyó sin personalidad jurídica, aunque para las regiones francesas se planteó utilizar el marco de la Ley de Asociaciones de 1 de julio de 1901¹⁰¹⁴. En la "Carta de acción" aprobada en Prades en 1993 se analizó la necesidad de un marco jurídico, aunque la "ausencia de personalidad jurídica no ha impedido que la CTP exista de hecho, funcione y realice acciones", de modo que "debe mostrar con su acción su propia identidad"; pero "no puede, en general, ejercer ninguno de los derechos vinculados a la posesión de una personalidad jurídica", por lo que concluyó que "actuando dentro de un marco jurídico bien definido y apropiado, la CTP podrá funcionar mejor cotidianamente y tendrá una posición

¹⁰¹⁴ F. STAUDINGL, "El papel de los Länder austríacos en el proceso de integración europea". *RVAP*, 38, 1994. En Austria la cooperación ha sido una actividad espontánea carente de cobertura legal hasta la reforma constitucional de 1988 que reconoció el derecho a concluir Tratados estatales con los Estados vecinos en el marco de la Convención de Madrid de 1980.

reforzada ante sus miembros y ciudadanos, como ante las instancias estatales o comunitarias, apareciendo como una verdadera entidad”.

La falta de personalidad pudiera quedar resuelta con la celebración de un Tratado entre los tres Estados que la integran, siguiendo el modelo del “Tratado de buena vecindad, amistad y cooperación” celebrado entre Andorra, España y Francia en 1998, por su modificación incorporando aquélla o por otro específico a tal fin. Así ocurrió en la Comunidad de Trabajo del Jura y el Consejo del Lago Lemán, por acuerdos interregionales ratificados por canje de notas entre los gobiernos de Francia y Suiza¹⁰¹⁵.

4.2.3. Objeto

Los ámbitos de cooperación en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, que fueron establecidos por el artículo 2 del acuerdo de 1983, por el párrafo segundo del preámbulo y el artículo 2 ROF, son los relativos a:

- Transportes y vías de comunicación; movimiento portuario y pesca.
- Problemas energéticos.
- Agricultura, economía forestal y de montaña.
- Economía hidráulica.
- Promoción del turismo y del termalismo.
- Protección de los recursos y del medio naturales; protección de parajes; protección del mar, lagos y de los cursos de agua.
- Ordenación del territorio y urbanismo; desarrollo regional y rural; problemas de formación para el desarrollo; protección del entorno social.
- Patrimonio cultural, etc.¹⁰¹⁶.

El preámbulo del Reglamento califica como objetivos –que en realidad son técnicas– los de “reunirse regularmente para intercambio de informaciones y discusión de todas aquellas cuestiones técnicas que aporten soluciones coordinadas para el interés común de sus miembros”¹⁰¹⁷. A continuación enumera las señaladas, como objetivos especiales, lo que implica que el alcance de aquéllos es general *et cetera* y *numerus apertus*, por lo que comprende cuantos sean de interés común de los miembros. Además, el contenido de la Carta de Acción que apruebe la Comunidad en sus Congresos figurará como anexo del Reglamento.

¹⁰¹⁵. M. T. PONTE IGLESIAS, “La comunidad de Trabajo Galicia-Región Norte de Portugal”, *REDI*, 2, 1993, pp. 568-570, alude a cómo esta nueva Comunidad ha seguido el modelo de la CTP, pero a la hora de dotarla de personalidad le han dado “carácter informal y sin personalidad jurídica definida, cual es el caso de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos”.

¹⁰¹⁶. El acuerdo fue de 19 de febrero de 1987 y ratificado el 10 de junio del mismo año, *Revue Générale de Droit International Public*, 91, 1987, pp. 1.401 y ss.

¹⁰¹⁷. Entre otras actividades realizó el *Atlas etnográfico de Euskalherria* y el *Atlas lingüístico del País Vasco* con aportaciones económicas de la C. A. del País Vasco, de la C. F. de Navarra y de la Región de Aquitania.

4.2.4. Organización

El artículo 3 del Acuerdo, con la rúbrica de “formas de actividad” alude a ésta y a la organización de la Comunidad:

“La actividad de la Comunidad se manifiesta en forma de reuniones entre representantes de los consejos o gobiernos de los miembros, así como por medio de comisiones permanentes consultivas que pueden crearse entre representantes de colectividades territoriales subregionales (departamentos, provincias u otras)”.

A partir del anterior precepto, el Título I del Reglamento concretó la estructura organizativa, integrada por el Consejo (arts. 1-4), la Presidencia (arts. 5 y 6), el Comité de Coordinación (arts. 7-9), las Comisiones de Trabajo (arts. 10-13) y la Secretaría (arts. 14-16).

a) El Consejo de la Comunidad

El Consejo está integrado por siete representantes de cada uno de los miembros, entre los que figurará “en la medida de lo posible, el Presidente de cada una de las colectividades fronterizas subregionales (departamentos, provincias u otras)” (arts. 5 del Acuerdo y 1.1 ROF).

Conforme al artículo 4 ROF y concordantes, son competencia del Consejo de la Comunidad las siguientes materias:

- Adoptar un programa de acciones, anual o plurianual, a propuesta del Comité de Coordinación, tras consulta con los coordinadores de las comisiones y expertos competentes.
- Votar el presupuesto de la Comunidad.
- Crear las Comisiones que considere útiles para la realización del programa de acciones, que puede modificarlas en el objeto y/o la denominación cuando no correspondan al programa de la Comunidad (arts. 10.1 y 12.1 ROF), designar la Región coordinadora, a la que corresponderá nombrar el coordinador y pedirle la designación de un nuevo coordinador (art. 10.1.2.º ROF).
- Crear órganos de cooperación interpirenaica (art. 4.3, 1.º 1 ROF).
- Crear los órganos técnicos necesarios, con el objeto de asesorar en los trabajos de la Comunidad en un área determinada (art. 4.3.2.º ROF). El Consejo fijará, para cada uno de ellos, el objetivo y duración de su mandato.
- Crear Comisiones de Trabajo *ad hoc* o especiales que desaparecerán cumplido el mandato para el que fueron creadas” (art. 10.2)¹⁰¹⁸.

¹⁰¹⁸ Así lo recogió el artículo 2 del Acuerdo de constitución de la Comunidad de Trabajo de Galicia-Región Norte de Portugal, firmado en Oporto el 31 de octubre de 1991: “...favorecer una dinámica de encuentros regulares [...] para tratar asuntos de interés común, intercambiar informaciones, coordinar iniciativas y examinar la posibilidad de solucionar los problemas comunes, de contribuir a su solución por medio de acuerdos, de decisiones coincidentes tendentes a una solución coordinada, o de recomendaciones y propuestas a las autoridades competentes”.

- Designar los expertos de las Comisiones de trabajo que crea convenientes, que tendrán carácter consultivo (art. 5 ROF).
- Encargar al Comité de Coordinación el seguimiento de la realización de los programas adoptados en función de las disposiciones del apartado 1.
- Aprobar los informes anuales de actividad que le presenta el Comité de Coordinación a partir de los elementos proporcionados por los coordinadores de las Comisiones.
- Acuerdo sobre la designación del Secretario, que asistirá al Presidente y que asumirá sus tareas bajo la responsabilidad de aquél (arts. 7 del Acuerdo y 15 ROF).

Se reunirá previa convocatoria del Presidente al menos dos veces en cada mandato de aquél (arts. 5.2.º del Acuerdo y 1.2 ROF). Quedará válidamente constituido por la presencia de al menos seis de sus miembros (art. 1.3 ROF).

El Presidente adoptará el orden del día al inicio de las sesiones (arts. 6 del Acuerdo y 1.4 ROF), sobre el proyecto remitido con la convocatoria, previa consulta a los Presidentes por parte de los otros miembros (arts. 6 del Acuerdo y 2.1 ROF). La convocatoria será cursada por el Secretario con antelación mínima de dos meses, acompañando el proyecto de orden del día (arts. 6 del Acuerdo y 2.2 ROF).

Los documentos de trabajo sobre los asuntos incluidos en el proyecto del orden del día serán preparados por el miembro organizador que ostente la presidencia y se enviarán, en principio, con la convocatoria (art. 2.3 ROF).

Podrán asistir como invitados observadores o expertos, y los representantes de las Comisiones de Trabajo, para informar, examinar, o estudiar problemas concretos; estos representantes o expertos, que participarán en las sesiones a título consultivo (arts. 5.3.º del Acuerdo y 1.5 ROF).

Los acuerdos se adoptarán “en el Pleno por unanimidad de los jefes de las delegaciones miembros, en votación secreta si así lo solicitara al menos un miembro de la Comunidad” (art. 1.7 ROF).

b) La Presidencia.

Cada miembro la ejercerá por turno, en orden alfabético y por un periodo de dos años en la persona de su Presidente, quien podrá hacerse asistir por un Vice-Presidente (arts. 6 del Acuerdo y 5.1 y 3 ROF). El traspaso de poderes entre el Presidente saliente y el entrante tendrá lugar la primera semana del año en que corresponda el cambio de mandato (art. 5.2 ROF).

Corresponde a la Presidencia las siguientes facultades (art. 5 del Reglamento):

- Representar a la Comunidad (art. 6.1.a ROF).
- Elaborar el proyecto del orden del día de las reuniones del Consejo, previa consulta a los presidentes de los otros miembros, así como fijar el lugar, día y hora de las sesiones (arts. 6 del Acuerdo, 1.4 y 6.1.e ROF).
- Coordinar la documentación relativa al orden del día (art. 2.3 ROF).

- Convocar y presidir las sesiones del Consejo (art. 6.1.b ROF) y dirigir y ordenar las deliberaciones (art. 6.1.f ROF).
- Autenticar con su firma las decisiones, recomendaciones y acuerdos adoptados en las sesiones del Consejo (art. 6.1.c ROF).
- Autorizar con su firma el acta de las reuniones (art. 6.1.d ROF).
- Presidir el Centro de Encuentros de las Culturas Pirenaicas con sede en Andorra la Vella (art. 6.3 ROF).
- Ejecutar los acuerdos adoptados y presentar ante las instancias estatales o europeas las recomendaciones, decisiones o acuerdos tomados por el Consejo Plenario de la Comunidad (art. 6.3 ROF).

c) El Comité de Coordinación

Estará formado por el Presidente de cada uno de los miembros o por su representante, el Secretario General de la Comunidad y el Secretario General Adjunto. Podrán asistir expertos y observadores autorizados por el Presidente, a decisión propia o a instancias de otro miembro, así como los coordinadores de las Comisiones de Trabajo a convocatoria del Comité. La presidencia será la misma que la de la Comunidad (art. 7 ROF).

Le corresponde las siguientes competencias:

- Preparar las sesiones del Consejo, el proyecto de programa de acciones y del presupuesto anual, en conexión con los coordinadores de las Comisiones (art. 8.1 ROF).
- Velar por la realización del programa de acciones de la Comunidad por parte de las comisiones, sobre la base de las condiciones establecidas con los coordinadores de las comisiones. Los informes de actividades de las comisiones deben serle remitidos al menos un mes antes de la sesión del Consejo, durante la que serán examinados por este último (art. 8.2 ROF).
- Administrar el presupuesto y pronunciarse sobre las solicitudes de financiación de acciones contempladas por las comisiones (art. 8.3 ROF).
- Coordinar las acciones de las comisiones de trabajo y presentar el informe de sus actividades al Consejo Plenario (art. 8.4 ROF).
- Velar por la aplicación del reglamento de organización y funcionamiento (art. 8.5 ROF).
- Gestionar los programas europeos (art. 8.6 ROF).
- Las funciones que le sean encargadas por el Presidente de la Comunidad o por el Consejo Plenario (art. 8.7 ROF).

Se reunirá por convocatoria de su Presidente con una antelación mínima de veinte días, al menos una vez al año, en el mes de noviembre, con la presencia efectiva de los Presidentes de las colectividades miembros de la Comunidad. Esta sesión definirá la política general de la CTP, intercambiará información y verificará el buen desarrollo del programa establecido en el anterior Consejo Plenario, a la vista de la

documentación preparada por los representantes de los Presidentes en el Comité de Coordinación (art. ROF).

d) Comisiones de Trabajo

El Consejo puede crear y modificar las “Comisiones que considere útiles para la realización del programa de acciones” y órganos de cooperación interpirenaica” (art. 4.3, 1.º, 1, ROF), los “órganos técnicos necesarios, con el objeto de asesorar en los trabajos de la Comunidad en un área determinada” (arts. 7.2.º, 1, del Acuerdo y 4.3.2.º ROF) y Comisiones de Trabajo *ad hoc* o espaciales que desaparecerán cumplido el mandato para el que fueron creadas” (art. 10.2).

El Consejo designa la Región coordinadora, a la que corresponderá nombrar el coordinador (arts. 10.1 y 12 ROF). Previo informe del Comité de Coordinación y escuchar al coordinador, la Comisión podrá modificar el objeto y/o la denominación de una comisión cuando no correspondan al programa de la Comunidad (art. 10.1.2.º ROF) y pedir a la colectividad coordinadora la designación de un nuevo coordinador (art. 10.1.3.º ROF).

Las funciones de cada Comisión serán las propias del objeto y fin con el que fue creada (art. 13.1). Las Comisiones existentes son:

I: Infraestructuras y Comunicaciones. Coordinada por Aquitania y Cataluña.

II: Formación y Desarrollo Tecnológico. Coordinada por Midi-Pyrénées y Aragón.

III: Cultura y Deportes. Coordinada por Euskadi y Andorra.

IV: Desarrollo Sostenible. Coordinada por Navarra y Languedoc-Roussillon.

Las Comisiones estarán formadas por un representante, o dos como máximo, por cada miembro de la Comunidad en el Consejo Plenario, que serán nombrados y revocados por ellos, dando cuenta a la sede de la Comunidad. Su duración coincidirá con los mandatos presidenciales de dos años. El Consejo podrá designar los expertos que crea convenientes, que tendrán carácter consultivo (art. 5 ROF).

El coordinador ejercerá las funciones de dirección de los trabajos de la Comisión, así como su secretaría, convocará las reuniones y establecerá el orden del día de acuerdo con los demás miembros; convocará las reuniones al menos con veinte días de anticipación a la fecha de su celebración, indicando el orden del día y comunicándolo a la Secretaría de la Comunidad, a la que remitirá las actas de la sesión (art. 12.2 ROF).

La Comisión trabajará en concertación con la Presidencia de la Comunidad, el Comité de Coordinación, la Secretaría General de la Comunidad y las demás Comisiones de Trabajo. Redactará un informe de actividades que transmitirá al Comité de Coordinación al menos un mes antes de la sesión del Consejo. El Comité de Coordinación puede oír al coordinador si lo desea, o si éste lo pide, antes de someter el informe de actividades del Consejo (art. 13.2 ROF). Las conclusiones o acuerdos de cada reunión serán aprobadas por consenso, se recogerán en acta formada por el coordinador y será enviada al Comité de Coordinación (art. 13.3 ROF). Las convocatorias,

actas de las reuniones y cualquier documento relativo a la Comunidad se remitirán a su Sede (art. 13.4).

e) La Secretaría

Estará dirigida por el Secretario General y el Secretario General Adjunto (art. 14.2 ROF). El Presidente en ejercicio puede hacerse asistir por un Secretario que será designado con ocasión de cada cambio de Presidencia con el acuerdo del Consejo de la Comunidad y que asumirá sus tareas bajo la responsabilidad del Presidente (arts. 7 del Acuerdo y 15 ROF).

Le corresponde dirigir la Secretaría y el funcionamiento administrativo bajo el control y responsabilidad del Presidente, así como:

- Cursará las convocatorias de las sesiones que realice el Presidente (art. 2.3 ROF).
 - Procederá a la lectura del orden del día y del acta de la sesión anterior al inicio de las sesiones (art. 3.1 ROF).
 - Levantar acta de las sesiones, firmarlas y recabar su aprobación por el Presidente.
 - Librar las certificaciones de actas y otros documentos con la aprobación del Presidente.
 - Cursar las convocatorias de las sesiones de la Comunidad.
 - Presentar anualmente el estado de cuentas de la Comunidad.
 - Todas las tareas propias de la secretaría (art. 16.1 ROF).
 - Recibirá la comunicación de los documentos, proyectos de reuniones, lugares y orden del día de las comisiones y órganos técnicos (arts. 13.4 y 16.2 ROF).
 - Recibirá las solicitudes de patrocinio o colaboración, que someterá a la consideración del Consejo en la siguiente reunión (art. 17 ROF).
- Tiene su sede permanente en la ciudad de Jaca (art. 14.2 ROF).

4.2.5. Formas de actividad

Conforme al artículo 3 del Acuerdo “la actividad de la Comunidad se manifiesta en forma de reuniones entre representantes de los Consejos o Gobiernos de los miembros, así como por medio de comisiones permanentes consultivas que puedan crearse entre representantes de colectividades territoriales subregionales (departamentos, provincias u otras)”.

a) Régimen de sesiones.

Sobre el régimen de las sesiones, el artículo 1.6 ROF prevé la posibilidad de que sean públicas por decisión del Consejo, a propuesta del Presidente. De donde parece deducirse que serán secretas, salvo cuando se den aquellas circunstancias. Sin embargo, el artículo 3.1 ROF las declara “abiertas, dirigidas y clausuradas por el Presidente”.

Cada sesión se iniciará con la lectura del orden del día y del acta de la sesión anterior por el Secretario General, que redactará la lista de participantes, indicando en su caso las excusas de asistencia recibidas. Para el debate se establecerá un orden de intervención que permita la participación de todos los miembros (art. 3).

b) Adopción de acuerdos

Los acuerdos de sus órganos se adoptarán por consenso y tienen el valor de compromisos mutuos no normativos y voluntarios, con naturaleza de recomendaciones: "Durante las sesiones se toma nota de los diferentes puntos de vista emitidos sobre los problemas del orden del día, así como del consenso que se desprenda. Estas decisiones se transmiten a los Presidentes de las Colectividades en forma de *recomendaciones*" (art. 9 del Acuerdo)¹⁰¹⁹.

El artículo 1.7 ROF precisa el modo de adoptar los acuerdos, tras reiterar que se adoptarán en el Pleno por unanimidad de los jefes de las delegaciones miembros, con un voto por colectividad presente, en votación secreta si así lo solicitara al menos un miembro de la Comunidad. Nada se dispone sobre la votación en el resto de los órganos aunque, dada la naturaleza de la institución, esta fórmula debiera aplicarse analógicamente en todos los supuestos.

Se levantará un acta en español y francés, que se remitirá por el Secretario General a los Presidentes de los miembros, en la que se recogerán los puntos de vista expresados sobre los asuntos del orden del día y los acuerdos que se desprendan de la discusión (arts. 10 del Acuerdo y 3 ROF).

c) Medios de actuación

Los medios a utilizar por las partes son el "intercambio de informaciones y discusión de todas aquellas cuestiones técnicas que aporten soluciones coordinadas para el interés común de sus miembros" (art. 2 del Acuerdo).

d) Régimen lingüístico

El régimen lingüístico fue regulado por los artículos 8 y 10 del Acuerdo y precisado por el Reglamento de organización y funcionamiento:

a) "Los documentos de trabajo relativos a los temas a tratar se prepararán por la colectividad organizadora en lengua española y lengua francesa. Deben ser enviados, en principio, al mismo tiempo que la convocatoria" (art. 8 del Acuerdo).

b) El Presidente en ejercicio deberá prever la interpretación simultánea en las sesiones y la elaboración y firma del acta en español y francés (art. 10 del Acuerdo).

c) Se reconocen las lenguas de las colectividades miembros (art. 18.1.º ROF), como lenguas oficiales de la Comunidad, aunque no se exprese directamente, como consecuencia lógica del artículo 8 del Acuerdo.

¹⁰¹⁹ En el X Consejo plenario celebrado en Montpellier los días 11 y 12 de febrero de 1992 se acordó constituir la Comisión de Protección Civil, que coordinaría Cataluña.

d) Se editarán obligatoriamente a cargo de la Comunidad en las lenguas oficiales de las colectividades miembros los folletos de presentación de la CTP, los documentos constitutivos, reglamentos de organización, anuario y actas de las sesiones plenarias (art. 18.3.º ROF).

e) Se garantizará, en la medida de lo posible, la presencia de estas lenguas en las sesiones plenarias (art. 18.4.º ROF).

f) Cada colectividad puede editar a su cargo, si lo desea, cualquier documento que le convenga, relativo a la CTP, en una de estas lenguas (art. 18.2.º ROF).

g) Otras lenguas habladas en los Pirineos pueden ser empleadas como lenguas de trabajo, a cargo de las delegaciones que las utilicen (art. 8.2.º del Acuerdo).

4.2.6. La CTP y el Órgano Permanente de Encuentro

Se ha expuesto cómo el párrafo quinto del preámbulo del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra invocó las relaciones entre ambas Comunidades en varios foros regionales multinacionales en el marco europeo, entre otros la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP). El "horizonte europeo" se consideró un espacio de trabajo conjunto y de progreso en el párrafo octavo y se planteó como uno de los objetivos de la cooperación (art. 2.1 y 10).

Además de todo ello, la CTP fue un claro referente para la elaboración del Acuerdo de Cooperación y de su Órgano Permanente de Encuentro, en cuanto a sus objetivos, a la escasa estructura organizativa, a la falta de personalidad jurídica y al alcance de sus acuerdos-recomendaciones, del mismo modo que aquella se había inspirado en las regiones alpinas. Entre los primeros se sitúan los relativos al clima de encuentro, conocimiento, animación y dinamización de la cooperación transfronteriza por medio de los objetivos que se proponen. Uno y otro constituyen un espacio de encuentro de carácter político, un "compromiso mutuo de carácter no normativo" sin alcance jurídico¹⁰²⁰. Son muchas las coincidencias entre ambos instrumentos de una cooperación poco formalizada que no ha alcanzado los máximos niveles que le permiten el orden jurídico actual.

a) Personalidad jurídica

Ni la CTP ni el Órgano Permanente de Encuentro (OPE) tenían personalidad jurídica. El acuerdo de las entidades territoriales por el que se crearon ni era un Tratado Internacional ni se acogió al régimen del Tratado de Bayona en el primer caso, ni

¹⁰²⁰ N. FERNÁNDEZ SOLA-E. PERAITA LOSILLA, "El papel...", *cit.*, p. 504; "La actuación de sus miembros no conforme con lo acordado en sus órganos, incluso si se trata de una actuación de mala fe, en modo alguno genera responsabilidad internacional ni de dichas entidades regionales puesto que, además, no son sujetos internacionales, ni de su Estado, porque no existen obligaciones jurídicas entre ellos. Únicamente es posible una sanción moral y, claro está, una reacción práctica del resto de los socios, contra dicho miembro".

en el Acuerdo de Cooperación las Comunidades firmantes decidieron dotarle de personalidad conforme al marco jurídico estatal o autonómico, como se ha expuesto. Sin embargo, en el Acuerdo de Cooperación hay una reiterada referencia al orden jurídico establecido por la Constitución, el Estatuto y el Amejoramiento, que concretan el contenido material y organizativo de la cooperación, parámetros que no son utilizados por la Comunidad de Trabajo, lo que confirma su mayor imprecisión en todos los órdenes.

b) Objetivos y medios

Por la propia naturaleza institucional de las partes y por el ámbito territorial de la cooperación, los objetivos y los medios están mucho más especificados en el Acuerdo de Cooperación (art. 2). Existe una dificultad derivada de la diferente capacidad de autogobierno entre el Estado de Andorra, las Comunidades Autónomas españolas y las Regiones francesas, que influye directamente en que la referencia al objeto de la cooperación sea más ambiguo en la CTP que en el Acuerdo. Sin embargo, los ámbitos materiales son parejos y su enumeración es, en ambos casos, *ad exemplum* y no tiene el carácter de *numerus clausus*.

c) Organización

Se ha expuesto como las estructuras organizativas de las conferencias alpinas están configuradas por un órgano político superior integrado por los jefes de Gobierno de los Länder miembros; el trabajo técnico lo realizan Comisiones y grupos de trabajo de expertos designados por los jefes de Gobierno. Este modelo fue seguido en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, con una estructura organizativa, integrada por el Consejo de los Presidentes (arts. 1-4), la Presidencia (arts. 5 y 6), el Comité de Coordinación (arts. 7-9), las Comisiones de Trabajo (arts. 10-13) y la Secretaría (arts. 14-16).

En el Acuerdo de Cooperación, el Órgano Permanente de Encuentro (OPE) institucionaliza la cooperación como “foro estable y permanente de relación que sirva de instrumento de coordinación e impulso en las materias de interés común para ambas Comunidades” (art. 3). Su estructura se compone de tres órganos: el Consejo, el Secretariado Permanente y las Ponencias Técnicas (art. 4), el número, la regulación y la precisión de las competencias y funcionamiento de los órganos es de mucha menor entidad en el OPE que en la CTP, por tratarse de la articulación de la relación entre un menor número de partes. En esta última el régimen organizativo es el aspecto más regulado y precisado de sus instrumentos.

a) El Consejo

En el Acuerdo de Cooperación “el Consejo constituye la máxima representación política del Órgano Permanente de Encuentro, componiéndose por los Presidentes y tres miembros de cada uno de los dos Gobiernos” (art. 5.1). Tiene la misma naturaleza de órgano político superior del Consejo de la CTP, en cuanto a su composición por el Presidente y otros representantes, aunque sea numéricamente menor, por tratarse del espacio de la representación política de los miembros que participan.

Obsérvese que es el Consejo, como órgano colectivo, el que constituye “la máxima representación” y que su presidencia es siempre compartida por los dos Presidentes (art. 5.2), a diferencia de la CTP, cuya representación la ostenta durante dos años el Presidente de aquélla, que es uno de los Presidentes de los miembros, por turno y orden alfabético. En ninguno de los casos se puede identificar ni el Consejo de la CTP ni el del OPE con ninguno de los Presidentes; en la CTP porque están claras las funciones de representación; en el OPE porque se trata de copresidentes, de modo que cada Comunidad participa en las funciones representativas y de dirección que son propias de los Presidentes de los órganos colegiados, de modo que la copresidencia impide que se pueda identificar el Consejo, como órgano del OPE, con una de las Comunidades por desaparición de la otra.

En cuanto a las competencias del Consejo son las propiamente directivas para la consecución de los objetivos, como las relativas a la programación de actuaciones y objetivos generales y sectoriales (arts. 5.3 del Acuerdo y 4 ROF del Reglamento de la CTP). La inexistencia en el OPE de un Comité de Coordinación como en la CTP determina que esta función corresponda al Consejo de aquél.

El número de dos sesiones anuales, la recepción de información y evaluación de las acciones y programas, la designación de Ponencias Técnicas y sus miembros, y el régimen de las actas de las sesiones es coincidente.

b) Secretariado Permanente

Su papel instrumental es semejante en ambas organizaciones, aunque su dependencia es distinta; del Presidente en la CTP y del Consejo en el OPE, porque éste no tiene el elemento presidencialista de aquél. Aunque en el Acuerdo de Cooperación no aparecen descritas con mucha exactitud, no ha de olvidarse de la capacidad de autorregulación que es propia de los órganos colegiados, que les permite dotarse de un Reglamento de Organización y Funcionamiento, como hizo la CTP.

c) Ponencias Técnicas

Las Ponencias Técnicas del OPE tienen el mismo alcance y significado que las Comisiones de Trabajo de la CTP, como instrumentos técnicos para estudios específicos que permitan programar acciones y asesorar al Consejo en sus decisiones.

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos y el Órgano Permanente de Encuentro participan de los mismos contenidos materiales y formales:

a) Son organizaciones políticas, gobernadas por políticos, representantes de los miembros y de sus Gobiernos, con la participación de sus estructuras político-administrativas, que actúan en situación de igualdad.

b) Constituyen órganos comunes y permanentes sin personalidad jurídica, que producen acuerdos políticos, aunque recaigan sobre contenidos materiales y técnicas de cooperación, con naturaleza de recomendaciones.

c) El órgano máximo de decisión, integrado por políticos, que representa a la nueva organización es, en sí mismo, un órgano de la máxima representación política.

Su carácter permanente es una referencia a la estabilidad que se pretende dar al órgano que dirige la cooperación, de la que se predica tal carácter.

d) Se configuran como espacio de encuentro de colectividades territoriales para la cooperación sobre cuestiones de interés común, propias de sus ámbitos competenciales, utilizando técnicas de participación, información, propuesta, recomendación, coordinación, etc., que son comunes en las relaciones de cooperación horizontal en los regímenes federales o descentralizados, de donde han pasado a la cooperación transfronteriza.

Se ha de destacar cómo la participación en la CTP y su régimen no han planteado problemas ni a los restantes miembros ni a la Comunidad Foral, de modo que Navarra sigue participando activamente, a pesar de que también lo hace la Comunidad Autónoma Vasca. La razón debe hallarse en que su naturaleza fronteriza y el gran número de miembros franceses y españoles impide dar la imagen de que se trata de un espacio común y permanente de cooperación, dotado de un órgano permanente de encuentro, como así ocurre¹⁰²¹.

4.3. Conferencia de las regiones del Sur de la Europa Atlántica (SEA)

Con el objetivo de buscar el equilibrio Este-Oeste en el espacio europeo se creó el Eje Regional Atlántico, que fue consecuencia del acuerdo de los Presidentes de Aquitania, Euskadi y Poitou-Charentes, quienes el 4 de octubre de 1989 realizaron la declaración común Aquitania-Euskadi-Poitou-Charentes sobre la creación de un Eje Atlántico de las regiones. Se constituyó el 21 de abril de 1990 en Rennes como la Comisión Arco Atlántico. Posteriormente se adhirieron las regiones de la cornisa cantábrica española y Castilla-León, así como las del Norte de Portugal¹⁰²².

Los primeros encuentros interregionales de la que fue denominada Conferencia del Sur de la Europa Atlántica tuvieron lugar en Burdeos los días 26 y 27 de abril de 1990, sobre el tema de las infraestructuras de comunicación. En octubre del mismo año se celebraron en Bilbao los segundos encuentros interregionales sobre "La investigación y el desarrollo tecnológico". Sesiones posteriores tuvieron lugar en Poitiers, Oporto, Santiago de Compostela, etc.

¹⁰²¹ J. M. CASTELLS, "El hecho...", *cit.*, p. 123.

¹⁰²² No todos pensaban así, como lo demostró posteriormente el señor URANGA (OLLARRA), "Mirabeau, Ortega y los políticos", *Diario de Navarra*, 28 de abril de 1995, la presencia en la CTP de la Comunidad Autónoma Vasca y de Navarra en la Subeuropa Atlántica, y que se hubieran celebrado reuniones de la primera en Pamplona: "Estos días se están dando coincidencias extrañas: reuniones pirenaicas y atlánticas con la presencia de los que no tienen Pirineo y de los que no tenemos océano". Lo reiteró en su artículo "El Pirineo y el oso", *Diario de Navarra*, 11 de febrero de 1996, ya que uno de sus fines era "potenciar la acción política de todos los miembros del citado organismo ante las instituciones de la Unión Europea y de responsabilidad ante los estados".

4.3.1. Miembros

En la sesión de 15 de enero de 1992, celebrada en Oporto, formaban parte de la Conferencia las regiones de Aquitania, Poitou-Charentes, Centre, País Vasco, Navarra –que se incorporó en esa fecha–, Cantabria, Asturias, Galicia, Castilla y León, Madrid, Norte y Centro de Portugal.

La Conferencia está constituida por la reunión de los delegados de las instituciones representativas de las regiones adheridas a la Carta interregional para el desarrollo del Sur de la Europa Atlántica. Está regulada por la “Carta organizativa”, el “Reglamento Interior” y los “Estatutos”.

4.3.2. Objetivos

Conforme al artículo II de los Estatutos, el objetivo de la Conferencia es “el desarrollo conjunto de las regiones concernidas y de sus relaciones de cooperación e intercambio”. Las tres dimensiones de la cooperación fueron establecidas inicialmente por las regiones de Aquitania, Euskadi y Poitou Charentes en 1989:

- a) Desarrollar solidariamente el Eje Atlántico para que siga siendo un gran Eje de intercambios Norte-Sur en la parte occidental de la Unión Europea.
- b) Reafirmar simultánea y solidariamente la posición bisagra de las regiones para que sus economías sean las primeras beneficiarias de las corrientes de intercambio.
- c) Prestar atención a los efectos directos y a veces perversos que la supresión de fronteras tiene en la economía de las zonas fronterizas.

4.3.3. Organización

La Conferencia está organizada por medio del Presidente, de la Asamblea General, del Comité Ejecutivo, de las Comisiones, de la Delegación Permanente y de la Secretaría (art. IV).

La Asamblea General de la Asociación está integrada por dos delegados de cada miembro (arts. III.2 y IX). Será convocada y presidida por el Presidente, quien establece el orden del día con los Vicepresidentes. Podrán celebrarse sesiones extraordinarias a petición de la tercera parte de sus miembros. Anualmente conoce de los informes de actividad y cuentas, y aprueba el presupuesto. Para poder deliberar es precisa la presencia de la mitad de sus miembros y los acuerdos se adoptarán por mayoría.

El Presidente y dos Vicepresidentes serán elegidos por el Comité Ejecutivo de entre sus miembros, en alternancia para las distintas regiones que lo integran, por un periodo de dos años.

El Comité Ejecutivo Interregional reúne a los Presidentes de las regiones adheridas como instancia de decisión, asistida por una Delegación Permanente, compuesta por un representante de cada región, que coordina la acción de las Comisiones Permanentes. Se reunirá por lo menos una vez al año.

Las Comisiones Permanentes serán creadas por el comité Ejecutivo para profundizar en los trabajos. Están referidas a las Infraestructuras de Comunicación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Formación. Las preside un responsable que depende de una región, que será designado por el Comité Ejecutivo. Podrán participar expertos en los trabajos que se les encomienden.

La "Sección Administrativa de la Conferencia", con forma de asociación acogida a la ley francesa de asociaciones de 10 de julio de 1901 y sede en Burdeos, presta los servicios administrativos y jurídicos y organiza las actividades propias de la Secretaría (art. III.2), que será asegurada por la región que asuma la presidencia del Comité Ejecutivo.

4.3.4. Formas de actuación

El instrumento de cooperación entre las tres regiones ha sido, fundamentalmente, la creación de fondos interregionales de cooperación, financiados a partes iguales por las regiones y gestionados en común por una Comisión institucional de cooperación. Además se llevan a cabo acciones comunes en favor de las infraestructuras de comunicación como el enlace ferroviario de gran velocidad a lo largo de la fachada atlántica conforme al esquema europeo, la lucha conjunta en favor del medio ambiente, la promoción de la calidad de las empresas, la inserción de las regiones en la Red Internacional de Telecomunicaciones, la cooperación entre las Universidades, la red de laboratorios de biotecnología y otras iniciativas, como la promoción del Camino de Santiago con fines turísticos y culturales. Se ha de destacar el proyecto "Compostela Foret", financiado por la Comisión Europea, que afectó a diez millones de hectáreas de bosques, que representan un tercio de la superficie forestal de la Unión Europea.

4.4. Del Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra de 1992 al acuerdo Aquitania-Navarra de 2000

El proceso de encuentro en la cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco o Euskadi y la Región de Aquitania partió de su presencia en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, que, como se ha expuesto, persigue la búsqueda de soluciones a los problemas comunes propios de las regiones fronterizas periféricas y de montaña. Se entendió por ambos Gobiernos que este amplio espacio de cooperación exigía unas relaciones más próximas y estrechas entre las dos regiones.

El 3 de Octubre de 1989 firmaron en Burdeos un Protocolo de Colaboración, y el 30 de septiembre de 1990 acordaron en Irún la creación de un Fondo para la Cooperación Aquitania-Comunidad Autónoma Vasca, con un montante de 300.000 ecus. Los proyectos que recibirían ayudas con cargo a este Fondo se enmarcaban en tres capítulos: Enseñanza Superior, Investigación y Transferencia de Tecnología; desarrollo económico y medio ambiente; formación, acción social, cultura y promoción del

euskera¹⁰²³. La Comunidad Foral de Navarra se adhirió al Protocolo de Cooperación entre Aquitania y la Comunidad Autónoma Vasca, en Pamplona, el 13 de febrero de 1992¹⁰²⁴.

4.4.1. Una decisión estratégica: constituir una Eurorregión

La adhesión de la Comunidad Foral de Navarra al Protocolo entre Aquitania y Euskadi constituyó una decisión estratégica, basada en el objetivo del programa de investidura del Presidente, señor ALLI, de que Navarra participase en los foros comunitarios y en las acciones de cooperación, así como en los fondos de la política regional comunitaria, desde las siguientes perspectivas:

a) Para que Navarra no quedara marginada del espacio europeo en una progresiva globalización, que cambia la dimensión de las actividades económicas por la configuración de regiones y del progreso en la cooperación interregional y transfronteriza, de modo que participara en la configuración de una Eurorregión integrada por tres entidades territoriales con muchos elementos socio-económicos y culturales comunes, cuya dimensión individual podría contribuir a su marginación.

Las tres regiones por separado tienen una población baja, a pesar de los aproximadamente tres millones de habitantes de Aquitania, los más de dos millones de habitantes de Euskadi y el poco más de medio millón de habitantes de Navarra¹⁰²⁵. Esta población es muy inferior a la de algunas de las regiones importantes de Europa como Cataluña con más de seis millones de habitantes, Lombardía con más de nueve millones de habitantes y Baden-Württemberg con más de diez millones de habitantes, que tienen un Protocolo de cooperación que fue referencia para el de Aquitania-Euskadi-Navarra.

Su extensión total de 58.935 kilómetros cuadrados supondría aproximadamente un dos por ciento de la extensión de la Unión Europea. Dentro de ella correspondería a Aquitania el 70,1 %, a Navarra el 17,6 % y a Euskadi el 12,3 %.

b) Tanto en lo económico, como en lo cultural, las infraestructuras, etc., existen claros intereses comunes para unir el esfuerzo y trabajar conjuntamente, actuando como grupo de presión regional en Europa, a fin de no quedar relegadas como regiones periféricas frente a la capacidad de desarrollo de los espacios incluidos en la deno-

¹⁰²³ X. IRIONDO, "La práctica...", *cit.*, pp. 132-133.

¹⁰²⁴ Con cargo a estos fondos se ha convocado por las partes concurso de proyectos de cooperación sobre las materias objeto de la misma en torno a tres ejes: Enseñanza Superior, Tecnología, Investigación y Técnicas de Comunicación; Desarrollo económico, Consumo, Medio Ambiente y Agricultura, y Acción social, Formación y Cultura. M. BERNARD ÁLVAREZ DE EULATE, «La coopération...», *cit.*, p. 384, nota 204, califica de cooperación ágil o flexible a la establecida para financiar proyectos conjuntos por medio de un fondo, conforme a los acuerdos de 3 de octubre de 1989 y 30 de septiembre de 1990, al que se incorporó Navarra el 13 de febrero de 1992.

¹⁰²⁵ El documento fue firmado por el Presidente del Consejo Regional de Aquitania, JEAN TAVERNIER, el Lehendakari de Euskadi, JOSÉ ANTONIO ARDANZA, y el Presidente del Gobierno de Navarra, JUAN CRUZ ALLI. J. M. CASTELLS, "Integración...", *cit.*, pp. 62-64. X. IRIONDO, "La práctica...", *cit.*, pp. 128-129.

minada “banana azul”, desde Londres a Milán, a través del espacio europeo central. La situación periférica se verá agravada con el proceso de ampliación hacia el Este.

c) La necesidad de valorar estratégicamente el emplazamiento y la orientación hacia un nuevo modo de integración territorial, supra e infrarregional, que pasaba por estimular las complementariedades y las interacciones económicas, culturales y sociales, por aumentar las capacidades potenciales del tejido económico y del territorio navarro por las economías de escala y dinamización, por sumar las capacidades de participación de todos los sectores sociales y económicos obligados a movilizarse y adaptarse a una ámbito de decisión superior como es el europeo. Al mismo tiempo, en el ámbito de la propia Comunidad, exigiría una nueva dinámica de inversión en infraestructuras e innovación, así como la institucionalización de un sistema de núcleos que permitiera consolidar espacios comarcales más especializados en lo económico y útiles en la prestación de servicios públicos, que colocará al sector terciario al nivel de los países más prósperos.

d) En la nueva Europa, las estrategias territoriales tienden a la configuración de redes espaciales de ciudades y eurorregiones. En consecuencia, una pequeña región como Navarra precisa entrar en la dinámica de los nuevos espacios territoriales y económicos. En caso de no hacerlo puede tener una doble marginación: la derivada del ámbito periférico europeo en que se encuentra, agravada por su ausencia de los nuevos espacios de cooperación que se configuran.

e) Pareció evidente que el emplazamiento y el nivel económico e industrial de Navarra le obligaban a participar en estos nuevos ámbitos, para aprovechar las ventajas que pudieran derivarse de que parte de su territorio se sitúa en el corredor del Valle del Ebro, espacio natural de comunicación entre el área atlántica de la península ibérica y el área mediterránea que es, a su vez, área de influencia del eje central de desarrollo europeo.

Las tres grandes dimensiones de la cooperación entre Aquitania y Euskadi ya iniciadas por las regiones con su constitución en 1989, a las que Navarra se adhirió en 1992, eran:

- a) Desarrollar solidariamente el eje atlántico para que siga siendo un gran eje de intercambios Norte-Sur en la parte occidental de la Unión Europea.
- b) Reafirmar simultánea y solidariamente la posición bisagra de las regiones para que sus economías sean las primeras beneficiarias de las corrientes de intercambio.
- c) Prestar atención a los efectos directos y a veces perversos que la supresión de fronteras tiene en la economía de las zonas fronterizas.

Para poder actuar en las dimensiones expuesta, los objetivos que se fijaron en el protocolo de adhesión de Navarra de 14 de febrero de 1992 fueron:

- a) Intercambiar informaciones y armonizar sus políticas en las áreas en que se encuentren interrelacionadas las políticas de las tres Regiones en los ámbitos económico y social, infraestructuras, formación, investigación y cultura.

- b) Concertarse para la definición y puesta a punto de proyectos de interés común.
- c) Investigar conjuntamente los medios para la puesta en marcha de estos proyectos.
- d) Fomentar las relaciones de colaboración entre las instancias públicas, profesionales y privadas de las tres regiones.
- e) Acciones comunes en favor de infraestructuras de comunicación (TGB-TAV), lucha conjunta en favor del medio ambiente, promoción de la calidad de las empresas, inserción de las regiones en la red internacional de telecomunicaciones, cooperación entre las Universidades, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Asociaciones empresariales y sindicales, etc.

A partir de la adhesión de Navarra se potenció la idea de configurar una Euroregión, como se plasmó en la declaración de los tres Presidentes en la localidad fronteriza de Ainhoa, el 16 enero 1993, una vez desaparecidas las fronteras:

"La firme voluntad política de impulsar y acrecentar la colaboración entre las tres Comunidades promoviendo la configuración de una Euroregión en torno a los Pirineos y el Atlántico [...]. El decidido apoyo al proceso de construcción europea desde el convencimiento de que este proyecto sólo adquirirá su plenitud en una Europa unida. [...] las nacionalidades y regiones estamos llamadas a erigirnos en un elemento superador de las tensiones interestatales y a enriquecer Europa con nuestra pluralidad, a ser, en definitiva, vínculo entre los ciudadanos europeos, los Estados y las instituciones comunitarias. [...] animamos a las Instituciones Europeas y a los Estados miembros a que favorezcan e impulsen la cooperación interregional que se está mostrando como una de las formas más efectivas de unir, relacionar y movilizar a los hombres y a las conciencias a favor de la Unión Europea. Una Europa unida asentada sobre la diversidad de sus pueblos quienes, conservando su personalidad y singularidad, la enriquecen al compartir un mismo destino".

4.4.2. Objetivos

Conforme a la práctica de otras eurorregiones centroeuropeas, el Protocolo destacó la voluntad de las regiones firmantes de participar activamente en el proceso de integración local y regional, como parte del comunitario, como recogió el preámbulo del Protocolo:

"...la regionalización en la Comunidad es, a la vez, factor de desarrollo y de cohesión económica, factor de democratización de la integración comunitaria, factor de valorización de las especificidades culturales, y que por consiguiente, se manifiesta como un proceso necesario e irreversible..."

Por medio de la cooperación entre los gobiernos y las sociedades de áreas económicas y sociales cohesionadas y complementarias, se perseguía configurar un nue-

vo espacio funcional, que superara conceptos económico-territoriales obsoletos como consecuencia de la globalización, y permitiera defenderse de los nuevos retos comunitarios:

“...la definición de una concepción más amplia y más completa de la política regional es uno de los medios privilegiados para evitar que la evolución general del mercado comunitario tras 1993 no refuerce, por efecto de acumulación, las economías de las regiones centrales de la Comunidad en detrimento de las regiones periféricas, fenómeno que produce una inquietud creciente, asimismo, en las Instituciones Comunitarias, ante los procesos de concentración espacial de la riqueza y la previsible ampliación futura de la Comunidad”.

La cooperación transfronteriza permite institucionalizar mecanismos de información, programación y acción a fin de contribuir a la “consolidación del proceso de regionalización en curso, de generar sinergias favorables a la armonización de los niveles de desarrollo económico entre regiones, de favorecer la elaboración de planes de ordenación del territorio en la dimensión de la Europa sin fronteras”.

Constataron que desde sus respectivos espacios culturales y geográficos, “las tres regiones disponen de un patrimonio cultural y lingüístico común, constituido por la lengua y la cultura vascas, que las tres Regiones se proponen potenciar y estimular”.

Para todo ello las regiones firmantes constituyeron, según recoge el artículo 1 del Protocolo, una “Comunidad Transfronteriza Aquitania-Euskadi-Navarra”, en la que “establecer y desarrollar, en el marco de sus respectivas competencias, relaciones institucionales permanentes con el objetivo de:

- 1.-Intercambiar todas las informaciones útiles sobre sus políticas respectivas en los ámbitos económico y social, sobre sus acciones para promover el desarrollo de las infraestructuras de comunicación, de la formación y de la investigación, así como la revalorización de su patrimonio cultural y lingüístico.
- 2.-Armonizar esas políticas en las áreas que se encuentren interrelacionadas.
- 3.-Concertarse para la definición y puesta a punto de proyectos de interés común.
- 4.-Investigar conjuntamente los medios para la puesta en marcha de estos proyectos.
- 5.-Fomentar todas las relaciones de colaboración que se susciten entre las instancias públicas, profesionales y privadas que ejercen su actividad en cada una de las Regiones.

El preámbulo invocó en el primer párrafo la Convención-Marco Europea sobre la cooperación transfronteriza de 21 de mayo de 1980, aunque sólo se trató de un afirmación de que se había visto, porque nada se hizo conforme a sus previsiones.

4.4.3. Organización

Su organización se configuró como una estructura de participación sin personalidad jurídica, espacio de encuentro y cooperación en acciones de interés común, en el amplio campo que han venido definiendo los Programas e Iniciativas comunitarios, con sus correspondientes fondos. Su estructura fue mínima, constituida por la Comisión Permanente Institucional, el Secretariado-Oficina Permanente y las Comisiones o Grupos de Trabajo Sectoriales. Como puede apreciarse se siguió el modelo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. El Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra volvió a utilizar el esquema: Consejo, Secretariado Permanente y Ponencias Técnicas (art. 4).

Se configuró una organización instrumental común y permanente para la participación, diseño y seguimiento de las acciones acordadas sin carácter obligatorio, ni fuerza de imposición alguna que no sea la derivada de los compromisos políticos asumidos voluntariamente.

a) Comisión Permanente Institucional

Está compuesta por los Presidentes de los Ejecutivos de las Regiones (o sus representantes) y por otros cuatro miembros, integrando, en su caso, a un representante de las colectividades sub-regionales fronterizas (art. 6.2.º).

Corresponde a la Comisión Permanente Institucional .

- “promover y realizar el seguimiento de los objetivos y de las acciones en aplicación del presente protocolo” (art. 6.1.º);
- proponer a los Presidentes la constitución de comisiones o de Grupos de Trabajo (art. 6.3.º);
- crear y coordinar los Fondos para la Cooperación, y proponer a las autoridades de cada región los objetivos, las acciones, los presupuestos anuales y sus disposiciones de aplicación, y los proyectos susceptibles de beneficiarse de las ayudas de los Fondos (art. 2).

La gestión se realiza a través de la Comisión Permanente que se reunirá cuantas veces sea necesario para preparar los temas de estudio, asignar ayudas financieras y hacer seguimiento del desarrollo de los programas, coordinando las actividades de los grupos de trabajo, en los que participan las tres partes, sobre medio ambiente, telecomunicaciones, infraestructuras de comunicación y ordenación territorial, agricultura, desarrollo tecnológico y energía.

b) Secretariado-Oficina Permanente

Estará integrada por un representante de cada región y “asegurará el Secretariado de la Comisión Permanente Institucional” (art. 6.3.º).

c) Comisiones o Grupos de Trabajo Sectoriales

Se crearán por decisión conjunta de los Presidentes a propuesta de la Comisión Permanente Institucional (art. 6.3.º).

4.4.4. Formas de actuación

Los propósitos y objetivos recogidos en el preámbulo y en el artículo 1 se instrumentan en el Protocolo por medio de los fondos y las políticas para la cooperación, las relaciones con otras regiones y el apoyo a las zonas fronterizas.

a) Fondos para la Cooperación (art. 2)

La Comisión Permanente Institucional creará, coordinará y propondrá a las autoridades de cada región los objetivos, las acciones, los presupuestos anuales y sus disposiciones de aplicación, y los proyectos susceptibles de beneficiarse de las ayudas de los Fondos, que se otorgarán con arreglo a las reglas de funcionamiento de cada Región.

b) Políticas de Cooperación (art. 3)

Se establecerán en los ámbitos universitario, editorial, formativo y de encuentros técnicos:

- Con el fin de “extender el espíritu de cooperación al conjunto de las instancias públicas y a sus agentes económicos y sociales”, se impulsará el Comité de Enlace de las Universidades de Aquitania, Navarra y Euskadi para el desarrollo de la colaboración interuniversitaria (art. 3.1.^o).

En 1990 se creó el Comité de Enlace entre Universidades, que agrupa a representantes de ocho universidades de las tres regiones. Tiene como misión aportar una opinión científica sobre los proyectos de cooperación propuestos por los investigadores, antes de su presentación a la Comisión Permanente Institucional, para que su coste sea asumido por los fondos de cooperación, así como establecer los intercambios universitarios.

- Formación en común de Cuadros Territoriales para facilitar la relación entre el personal de las tres Administraciones Públicas y la gestión de proyectos conjuntos.
- Organizar encuentros y jornadas técnicas entre profesionales y responsables económicos, agrícolas, turísticos, culturales, etc., con el objeto de facilitar la elaboración ulterior de un Programa Conjunto de Desarrollo.
- Edición conjunta de la revista *Atlántica*, que profundice en el mutuo conocimiento y estimule la cooperación entre los diversos sectores de la vida económica, cultural y social.

c) Relaciones con otras Regiones de la Comunidad Europea (art. 4)

En función de la posición estratégica de las partes y de la necesidad de intensificar las relaciones Norte-Sur y Oeste-Este, decidieron:

“Reiterar su compromiso y apoyo a la conferencia de las Regiones del Sur de Europa Atlántica.

Reiterar su compromiso y apoyo a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

Trabajar conjuntamente en la construcción de otras solidaridades a lo largo del Eje Atlántico.

Trabajar en las necesarias uniones o conexiones con las regiones mediterráneas, fundamentales, asimismo, para su desarrollo presente y futuro”.

d) Apoyo a las zonas fronterizas (art. 5)

A fin de superar las incidencias negativas de la supresión de la frontera se decidió:

“Aportar su apoyo a los estudios en curso para un mejor conocimiento de la realidad socio-económica local.

Favorecer el desarrollo de la cooperación transfronteriza en todos los niveles afectados.

Investigar, en colaboración con las instituciones locales, las soluciones apropiadas con el fin de compensar los efectos negativos de la supresión de los dispositivos fronterizos.

Recabar de las autoridades estatales y comunitarias una atención prioritaria a estas zonas con la disposición de los planes y medios financieros necesarios para su adaptación y reconversión económica”.

Para ello se diseñaron acciones territoriales que afectaban a los Departamentos y municipios que, con ayuda de fondos de cooperación, realizaron estudios sobre la cuenca económica del Bidasoa y de otros espacios pirenaicos; valoración de los espacios geográficos interregionales y sus relaciones económicas y sociales, los continuos urbanos que se configuran en el ámbito de las regiones, el medio ambiente de interés común como los humedales; programas específicos de investigación universitaria e industrial y la inserción de las regiones en la red internacional de telecomunicaciones.

4.4.5. Convenio entre el Gobierno de Navarra y el Consejo General de los Pirineos Atlánticos

El 13 de diciembre de 1991 los Presidentes del Gobierno de Navarra, señor ALLI, y del Consejo General de los Pirineos Atlánticos, señor GRENET, firmaron en Pau un Convenio para la construcción de los puestos internacionales de Dancharinea y Arneguy-Valcarlos. Navarra se encargó de la realización del primero antes de 1994, con un coste de ciento veinte millones de pesetas, y el Consejo General del segundo por cien millones de pesetas.

A su vez se crearon cinco comisiones mixtas para fomentar la cooperación entre la Comunidad y el Departamento: Comunicaciones y carreteras; Educación y Cultura; Agricultura; Asuntos Sociales, e Industria y Turismo. Se reunirán dos veces al año, aunque los equipos técnicos de trabajo podrán hacerlo cuando lo estimen conveniente.

4.4.6. Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Distrito Bayona-Anglet-Biarritz (BAB) y la Diputación Foral de Guipúzcoa

Dentro del espacio de la cooperación entre Aquitania, Euskadi y Navarra se encuadra el “Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Distrito Bayona-Anglet-Biarritz (BAB) y la Diputación Foral de Guipúzcoa”, de 18 de enero de 1993:

“La cooperación transfronteriza propuesta se inserta en el espíritu que preside el convenio suscrito por Euskadi-Aquitania-Navarra y tiene como objetivo construir un tejido urbano de alrededor de 600.000 habitantes en aras de generar y participar en el sistema urbano de ciudades de nuestra eurorregión” (art. 2).

Establece como fin el “impulsar e instrumentar la cooperación entre las autoridades [...] para desarrollar y articular la conurbación urbana existente en torno al eje Bayona-San Sebastián” (art. 1):

“El proyecto de cooperación nace con vocación de permanencia y de futuro y su función será la de impulsar, racionalizar, coordinar y vehicular todas aquellas acciones y proyectos necesarios para dotar al eje Bayona-San Sebastián de las infraestructuras, equipamientos y servicios que cualquier ciudad europea de dimensión media exige para su desarrollo económico” (art. 3).

Acordaron establecer el método y dotarse de la estructura necesarios para “instrumentar y operativizar racionalmente los diferentes niveles de intervención de carácter transfronterizo en el espacio de la conurbación” (art. 5). A tal fin pretendían la atribución de personalidad jurídica y se comprometían a “resolver las dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico susceptibles de obstaculizar el desarrollo y buen funcionamiento de la cooperación transfronteriza propuesta” (art. 6).

Constituirían un fondo común (art. 7) y crearían comisiones técnicas sectoriales “al objeto de perfilar los proyectos y acciones de carácter transfronterizo que se deban desarrollar y ejecutar” (art. 8).

Establecieron un “máximo órgano de decisión política del Proyecto presidido conjuntamente por el Presidente del Distrito Bayona-Anglet-Biarritz y el diputado General de la Diputación Foral de Guipúzcoa” (art. 9). Se crearía una Comisión Institucional para precisar los términos del convenio antes de que se adopten acuerdos por aquel órgano (art. 11).

4.4.7. Comportamientos respecto al Protocolo

En la información correspondiente al acto de la firma del Protocolo se le calificó de “histórica”. Se destacó por el Presidente de la Comunidad Foral que por medio de ese documento “el tiempo de silencio y de recelo entre nuestras dos comunidades ha sido felizmente superado”:

“Supone el inicio de una vía de relaciones institucionales que hemos considerado trascendentales, con las comunidades vasca –dentro del Estado español– y Aquitania –dentro del Estado francés–, con las que nos unen tantos vínculos culturales, económicos y humanos. La firma de este documento se enmarca dentro del propósito de colocar a Navarra en una situación de interrelación con todos aquellos ámbitos de decisión institucional que suponen superar sus reducidos límites y proyectar a Navarra en un contexto interregional”¹⁰²⁶.

En un artículo firmado por *Espectador* se valoró favorablemente el acuerdo y la presencia europea de Navarra, así como su aspiración de formar parte del selecto club de las “regiones motores” de Europa, que exige, en todo caso, una mejora de las condiciones de la propia Comunidad Foral:

“La personalidad no proviene de la dimensión geográfica o poblacional sino de las personas que, como grupo humano, viven unos ideales y unas costumbres. El eje Atlántico, el Mediterráneo, la Comunidad de los Pirineos... son medios, no fines para la revitalización de Navarra y los navarros. La iniciativa de situar a Navarra en el carril de las “regiones motores” de Europa merece el aplauso por el acierto de fijar un objetivo. Ya sabemos a dónde tenemos que ir. Ahora hace falta que recorramos el camino”¹⁰²⁷.

Pero no todos pensaban así. En la sesión de la Comisión Ejecutiva de Unión del Pueblo Navarro, partido que gobernaba en la Comunidad Foral, celebrada el día 17 de febrero de 1992, cuatro días después de la firma, el señor DEL BURGO manifestó su rechazo y su crítica porque la adhesión al Protocolo Aquitania-Euskadi no había sido objeto de pronunciamiento previo por parte del partido. Fue secundado de inmediato y como mero eco por el señor AIZPÚN. Afirmó aquél que se trataba de una añagaza del nacionalismo vasco para sentar las bases de la Gran Euskadi de Sabino ARANA y para “transmitir una imagen de unidad nacional vasca”, en cuanto participaban dentro del ámbito del Protocolo todos los territorios vascos al Norte y Sur de los Pirineos. En su opinión, el Gobierno de Navarra y UPN debían rechazar cualquier cooperación con la Comunidad Autónoma Vasca, porque los nacionalistas pretendían crear confusión y no respetaban la realidad de Navarra como Comunidad Foral diferenciada, sino que, por el contrario, pretendían confundirla con aquella.

¹⁰²⁶ En una entrevista al Vicepresidente de Aquitania, Jean Louis Carrère, *El País del País Vasco*, 22 de enero de 2000, sobre la cooperación Aquitania-Euskadi, dijo: “La unión con Euskadi confirma nuestra voluntad de ser una Euroregión. Los tres millones de habitantes de Aquitania y los de Euskadi [más de dos millones] no alcanzan los de Cataluña, ni los de los Länder alemanes, ni la población de la región de París. Pero juntos siempre tendremos más fuerza en Europa y seremos capaces de desarrollar proyectos comunes. Aquitania y Euskadi van a tener que reforzar su cooperación”. La población de Navarra es de algo más de medio millón de habitantes.

¹⁰²⁷ *Diario de Navarra*, 14 de febrero de 1992.

El señor DEL BURGO utilizó como apoyo de sus críticas un artículo editorial de un periódico nacionalista –en el que, a su juicio, se reflejaban claramente los inconfesables fines del vasquismo– que valoró el Protocolo “en la búsqueda de una nueva región europea, en la constatación del anacronismo de las fronteras entre vascos, entre europeos, además de vecinos”:

“Una reunión de éstas, cuando dejen de despertar una atención morbosa, cuando el abrazo entre Alli y Ardanza sólo sea un abrazo entre hermanos, deberá abordar el hecho incuestionable de que en esa región existe un pueblo, [...] que se debe construir en su eje de unión. Con la naturalidad con que los escoceses hablan y se plantean hoy sobre qué les conviene más [...] habrá que preguntarse por qué les conviene más a los hombres, a los ciudadanos de ese pueblo viejo de Europa, hoy repartidos, divididos en tres administraciones”¹⁰²⁸.

Una vez más los viejos demonios familiares del navarrismo acreditaron su ignorancia de la realidad, a la que despreciaban en favor de sus prejuicios. De las tres regiones firmantes sólo la C. A. Vasca estaba gobernada por el PNV; Aquitania por un gobierno de centro-derecha francés con aspiraciones regionalistas, siempre dentro de la ortodoxia jacobina y centralista, y la C. F. de Navarra por UPN, partido navarrista contrario a cualquier integración y pérdida de la identidad institucional de aquélla. Tampoco tuvo en cuenta el peso del nacionalismo vasco en los territorios: importante en el País Vasco, reducido en Navarra y testimonial en uno solo de los Departamentos de Aquitania, el de Pirineos Atlánticos. Por otra parte, la realidad territorial y poblacional de Aquitania es muy superior a la de Iparralde o Euskadi Norte. Se trata de la tercera región en superficie y la sexta por su PIB del Estado francés, puerta de Navarra y España a Europa. Dentro de Aquitania se encuentran los territorios de Iparralde, Euskadi Norte o País Vasco-francés, integrados por Lapurdi, Zuberoa y Behe Nafarroa. Son estos últimos, junto con los territorios históricos vascos (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), que forman la Comunidad Autónoma Vasca, y la Comunidad Foral de Navarra, los que integrarían el proyecto de unidad territorial del nacionalismo vasco.

El debate no trascendió, pero dejó claro el lugar de cada cual en cuanto al horizonte de Navarra y de las luchas partidistas. Esta falta de información ha dado lugar a que, posteriormente, se hayan valorado de modo distinto los comportamientos de rechazo del Acuerdo de Cooperación y el Órgano Permanente de Encuentro entre el Gobierno de Navarra y el del País Vasco y los producidos respecto al Protocolo con Aquitania y Euskadi¹⁰²⁹. En el fondo fue el mismo, aunque las circunstancias variaron entre uno y otro, como ha quedado expuesto en el capítulo segundo.

Fue, precisamente, la permanencia de las actitudes de fondo y las mismas ideas de quienes lo rechazaron internamente, las que dieron lugar a que el 24 de enero de

¹⁰²⁸ “Navarra entre las regiones motores de Europa”, *Diario de Navarra*, 16 de febrero de 1992.

¹⁰²⁹ “En busca de una nueva región”, *DEIA*, 16 de febrero de 1992.

2000, el Presidente, señor SANZ, propusiera al Gobierno de Navarra la ruptura del Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra en lo que se denominó eufemísticamente “dejar en suspenso”.

4.4.8. La ruptura del Protocolo trilateral y su sustitución por el Protocolo bilateral entre Aquitania y Navarra

En sesión del Gobierno de Navarra de 24 de enero de 2000 se decidió la ruptura del Protocolo Aquitania-Euskadi-Navarra, que se abandonó de hecho, dada la poca formalización de aquél. La justificación que se dio de la decisión fue que el Gobierno Vasco no rompió sus relaciones con *Euskal Herritarrok (Herri Batasuna)* tras la decisión de ETA de poner fin a la tregua y del asesinato del coronel Blanco¹⁰³⁰. El Presidente del Gobierno, señor SANZ, expuso una línea argumental con las razones para castigar al Gobierno Vasco con la ruptura del Protocolo y la retirada de la Comunidad Foral del mismo:

a) “El Gobierno de Navarra rechaza por ambigua y fuera de toda lógica democrática la decisión del Gobierno Vasco de dejar en suspenso el pacto de gobierno que el Ejecutivo de Juan José Ibarretxe tiene con Euskal Herritarrok, coalición que sigue sin condenar y, por tanto, amparando la violencia criminal de ETA”¹⁰³¹.

b) “El pacto de gobierno en la Comunidad Autónoma Vasca, correa de transmisión del Pacto de Estella, recoge objetivos políticos de territorialidad referidos a Navarra, objetivos que pueden ser defendidos y rechazados desde la legitimidad democrática, pero nunca sustentados en la violencia y el terrorismo”¹⁰³².

La conclusión de los anteriores razonamientos fue la ruptura de la cooperación en el seno del único espacio en el que la proximidad era mayor: el Protocolo entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra de 1992: “Y por ello el Gobierno de Navarra da por resuelta la colaboración del Gobierno de Navarra con el Gobierno Vasco dentro del protocolo de colaboración Aquitania-Navarra-Euskadi”. Lo matizó el mismo día en el sentido de que:

“Lo que hemos hecho nosotros ha sido adoptar un acuerdo de ruptura no de relaciones, sino de ruptura de colaboración con el Gobierno Vasco en el Protocolo de colaboración de Navarra, Aquitania y el País Vasco. [...] porque no consideramos lógicamente ni entendible desde el pensamiento democrático que se pueda

¹⁰³⁰ J. M. CASTELLAS, “El hecho diferencial vasco”, *RVAP*, 47 (II), 1997, p. 123: “Produce cierta perplejidad constatar que el Protocolo con Aquitania y las dos Comunidades, navarra y vasca, que del mismo modo establecía una Comisión permanente, no haya sido objeto de la más mínima contradicción, lo que fuerza a situar en estrictos parámetros políticos-partidistas la presente controversia, sobre un órgano cuya constitucionalidad no parece cuestionable”.

*establecer un Protocolo de colaboración con un Gobierno, con el Gobierno Vasco, que sustenta su acción de gobierno en un pacto con una coalición que no condena los atentados terroristas de ETA*¹⁰³³.

Esta decisión fue rechazada inmediatamente por todos los partidos políticos de la oposición, salvo por el partido socialista, que entendía la decisión pero la consideró inadecuada¹⁰³⁴. Desde el Gobierno vasco se comentó que “ni entiende ni comparte” una decisión que “no se sustenta en ninguna lógica, ni en criterios objetivos” y perjudicaba a las entidades sociales y culturales que se beneficiaban de los Fondos¹⁰³⁵. También lo hicieron los partidos de la Comunidad Autónoma Vasca, salvo el PP y UA, y el Presidente del Consejo Regional de Aquitania, señor ROUSSET¹⁰³⁶.

Tras las críticas, el Presidente del Gobierno adujo nuevos argumentos de orden económico y político¹⁰³⁷:

- a) Afirmó que el Acuerdo y sus aportaciones al fondo común “le han costado a la Comunidad Foral cientos de millones de pesetas y no ha tenido ninguna virtualidad práctica para impulsar proyectos de interés común”¹⁰³⁸.
- b) La ruptura no afectaría a los proyectos de interés común “porque una carretera que pueda unir cualquier localidad de Guipúzcoa, Álava o Vizcaya con Navarra se negociará con las Diputaciones forales”, ya que “todos los impulsos de infraestructura y otras cuestiones se hacen al margen del Protocolo”.
- b) En el orden político sostuvo que “no sirvió más que para transmitir una imagen de unidad muy próxima a los planteamientos nacionalistas de la construcción nacional” (vasca).

Era evidente que ese comportamiento era propio de quienes en el momento inicial habían rechazado la adhesión de Navarra, y que el Presidente y su Gobierno ejecutaron una línea política en la que, tras identificar nacionalismo y terrorismo, se buscaba la imagen de lucha contra ambos hasta el punto de negarse a la colaboración en un espacio común con una Región francesa, gobernada en ese momento por el Partido Socialista francés.

Para intentar salir del mal paso dado, transmitió que no trataba de aislar a Navarra del espacio europeo y de sus contactos con la región francesa vecina, sino que su

¹⁰³¹. Pocos meses después, el señor SANZ destacó que “las causas políticas que motivaron la ruptura del Protocolo no se han modificado”, aunque “estaría deseoso de firmar un acuerdo de colaboración bilateral con Euskadi” (*Diario de Navarra*, 10 de julio de 2000).

¹⁰³². *Literal*, 1.709, de 24 de enero de 2000, p. 548.

¹⁰³³. *Literal*, 1.709, cit., p. 548.

¹⁰³⁴. *Literal*, 1.709, cit., p. 554.

¹⁰³⁵. *Diario de Navarra* y *Diario de Noticias* de 25 de enero de 2000.

¹⁰³⁶. *Diario de Noticias* de 26 de enero de 2000.

¹⁰³⁷. *Gara*, de 26 de enero de 2000.

¹⁰³⁸. *Diario de Noticias* y *El País* de 26 de enero de 2000.

único propósito era separarse del Gobierno nacionalista vasco por su comportamiento y establecer un acuerdo bilateral con Aquitania. Al no participar el Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca se evitaba dar al nacionalismo vasco la posibilidad de que transmitiera la imagen de unidad nacional vasca y de que construyera la Gran Euskadi que, al integrar a Aquitania, era mucho mayor que sus aspiraciones territoriales.

Para ello se iniciaron los contactos con esa Región, en cuyo Consejo Regional de Aquitania había Presidente y mayoría de una coalición encabezada por los socialistas. También se quiso realizar un acuerdo con el Departamento de Pirineos Atlánticos por medio de una Comisión común de trabajo de carácter transfronterizo con objetivos de carácter económico e infraestructuras, sin ninguna idea de cooperación cultural o lingüística, quizá porque Iparralde o Euskadi Norte forma parte de ese Departamento.

El día 9 de julio de 2000 los presidentes del Gobierno de Navarra, señor SANZ, y del Consejo Regional de Aquitania, señor ROUSSET, firmaron en Pamplona un convenio de cooperación transfronteriza.

Las áreas de cooperación serían la economía, la investigación, la agricultura, la enseñanza, la formación profesional y la cultura; prestar una atención especial al desarrollo de intercambios entre centros de formación, así como promover la movilidad del alumnado y los profesionales, y obtener apoyo financiero de la Unión Europea para la realización de los proyectos de cooperación (art. 1).

La estructura de cooperación estaría formada por una Comisión Institucional, integrada por los presidentes y dos representantes de cada una de las partes (art. 2).

Los únicos compromisos asumidos son los relativos a la creación de un Fondo para la Cooperación Transfronteriza, cuyos objetivos generales serán definidos por la Comisión Institucional (art. 2.2.º), y efectuar periódicamente evaluaciones sobre la ejecución del convenio (art. 3).

Las decisiones concertadas en desarrollo del Convenio serán puestas en práctica por cada una de las partes en sus respectivos ámbitos territoriales, de conformidad con su Derecho interno (art. 4).

Se dio al Convenio una vigencia de un año, renovado por reconducción tácita. Las partes podrían denunciar su vigencia notificándolo a la otra y, en tal caso, cada parte mantendrá sus responsabilidades hasta la ejecución de las actuaciones concertadas pendientes (art. 5).

Se trata de un documento mucho más simple e impreciso que el anterior y con escaso contenido organizativo, que fue elaborado para salir del paso y dar cumplimiento al compromiso político de establecer un acuerdo con Aquitania. Con similares términos y características se firmó el 20 de junio de 2001 un Convenio entre el Gobierno de Navarra y el Consejo General de Pirineos Atlánticos.

EPÍLOGO

**LA COOPERACIÓN ENTRE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMA VASCA Y FORAL DE NAVARRA
FRUSTRADA POR LAS ACTITUDES ESENCIALISTAS**

La Constitución y el Amejoramiento configuraron la Comunidad Foral como un *espacio público* (HABERMAS) entre el Estado y la sociedad civil para el ejercicio del autogobierno de la comunidad socio-política-cultural navarra conforme al principio democrático. También es el lugar de conflicto entre las diversas concepciones de pasado, del presente y del futuro propias de una sociedad plural. En este *espacio de experiencia* se integran las percepciones del pasado, que se hacen presente y se abren al futuro como *horizonte de expectativa*. La expectativa “está ligada a personas, siendo a su vez impersonal [...] se efectúa en el hoy, es futuro hecho presente, apunta al todavía-no, a lo no experimentado, a lo que sólo se puede descubrir”¹⁰³⁹. La expectativa es el futuro no experimentado y por descubrir, la esperanza y el temor, que se busca desde la razón y el sentimiento, desde la voluntad y la inquietud de lo desconocido, porque:

*“el pasado y el futuro no llegan a coincidir nunca, como tampoco se puede deducir totalmente una expectativa a partir de la experiencia. Una vez reunida, una experiencia es tan completa como pasados son sus motivos, mientras que la experiencia futura, la que se va a hacer, anticipada como expectativa se descompone en una infinidad de trayectos temporales diferentes”*¹⁰⁴⁰.

Una de las características de la sociedad democrática es la del progresivo alejamiento de las expectativas de futuro de las experiencias del pasado, dando lugar a un tiempo histórico que se caracteriza por la toma de decisiones al margen de los condicionamientos historicistas. La aceleración del cambio y los efectos de la globalización determinan, además, que todo o parte de lo previsto suceda de un modo distinto a como se previó, por lo que no se puede deducir la expectativa futura de la experiencia pasada, sino que aquélla está cada vez más alejada de ésta. Hoy, más que nunca, es válida la afirmación de KANT sobre la modernidad, en el sentido de que “por la experiencia no se puede solucionar inmediatamente la tarea del progreso”.

¹⁰³⁹ R. KOSELLECK, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona: Paidós, 1979, p. 338.

¹⁰⁴⁰ R. KOSELLECK, *Futuro...*, cit., p. 339. Cita el autor a GOETHE cuando afirma que la experiencia “para los individuos siempre llega demasiado tarde, para los gobiernos y los pueblos no está nunca disponible. Sucede así porque la experiencia ya hecha se expone unificada en un núcleo y la que aún está por realizar se extiende en minutos, horas, días, años y siglos, por lo que lo similar no parece nunca ser similar, pues en un caso sólo se considera el todo y en el otro partes aisladas”.

Frente al *espacio público constitucional* se han exteriorizado actitudes de rechazo basadas en el esencialismo historicista, que, también en este aspecto, manifiestan su miedo a cualquier aproximación a lo vasco (lengua, cultura, folklore, etc.) en general y a las relaciones institucionales con la Comunidad Autónoma Vasca en particular. Se trata de un miedo exacerbado a ser inficionados de vasquismo, al que consideran contrario a su percepción del ser y de la identidad de Navarra. También implica una reacción defensiva ante “la rápida desaparición de nuestra memoria nacional”¹⁰⁴¹, como elemento conservador de la identidad, que resulta contradictoria en quienes no la potencian, sino que tratan de diluirla en otro proyecto nacional.

Este esencialismo historicista, al que tratan de dotar de contenido histórico e ideológico, se formula contra todo el marco constitucional y democrático, porque las esencias y los dogmas, incluso los secularizados, no pueden estar a merced de la decisión popular, sino que la Historia y la Tradición son quienes muestran el camino. Para legitimar las actitudes políticas se crea una interpretación de la historia, en la que se funde el progreso de la acción y los proyectos de futuro, así como las actitudes respecto a la sociedad, los grupos, la cultura, etc. De este modo los conceptos teóricos se convierten en consignas que forman las opiniones y legitiman la política.

No se trata de una ideología positiva, sino negativa y victimista, que actúa a la defensiva contra aquellas ideas que no interesa que entren en Navarra por alterar el *statu quo* y *nuestras esencias*, con componentes y actitudes que van desde el moderantismo hasta el reaccionarismo antidemocrático¹⁰⁴². Es una actitud habitual en las colectividades humanas que se miran continuamente en el pasado y tienen miedo a adivinar y contemplarse en un horizonte de distintas perspectivas y riesgos para aquello que conocen y controlan, porque, como expuso HALBWACHS “la sociedad antigua no puede distraerse de la contemplación de la imagen que le refleja el espejo del pasado, salvo que en el mismo aparezcan poco a poco otras imágenes, con un contorno menos claro y familiar, que le descubran más amplias perspectivas”¹⁰⁴³.

Su forma de construir la identidad no se realiza desde la voluntad democrática, sino desde una concepción transpersonal de la esencia histórica, que se impone porque es anterior y superior, tratando de determinar al futuro a partir de la esencia y al margen de la voluntad popular. Se trata de una idea esencialista-historicista, que pretende ser la clave y explicar toda la Historia, propia de las concepciones ideológicas nacio-

¹⁰⁴¹ P. NORA, “Présentation”, en *Les lieux de mémoire*, I. Gallimard, París, 1984, p. VII.

¹⁰⁴² Esta concepción del navarrismo esencialista tiene claros componentes antidemocráticos, porque el ser y el espíritu de un pueblo no puede estar en manos de un plebiscito, como expuso J. J. NAGORE YÁRNOZ, *Defensa de la navaridad*, Madrid, 1987, p. 34: “...una nación no nace de un plebiscito. [...] Navarra no tuvo ni tiene como fundamento y base única la sola voluntad de una generación de navarros. Navarra, en su unidad dentro de España, en sus principios de legitimidad jurídica e histórica, en su continuidad y tradición, Navarra es, antes que tierra y gentes, espíritu”.

¹⁰⁴³ M. HALBWACHS, *Les cadres sociaux de la mémoire*, París, 1994, p. 272.

nalistas de cualquier signo, que refleja el miedo de uno al otro, que ha identificado el ser de una Navarra intemporal con el Fuero¹⁰⁴⁴.

Dentro del rechazo a cualquier imagen de espacio vasco-navarro se incluyen tanto la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución como la posibilidad de la cooperación horizontal entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra¹⁰⁴⁵. La primera implica el reconocimiento del principio democrático y del derecho del pueblo navarro a autodeterminarse dentro del Estado, aunque la tautología "Navarra es Navarra" se convierte en un dogma indiscutible, que no puede estar a merced de una decisión democrática, en la que se haya de decidir entre la verdad que aquélla representa y la mentira del "*Nafarroa Euskadi da*". La cooperación entre ambas Comunidades ha de ser siempre consecuencia de la voluntad política de sus instituciones en el marco jurídico constitucional, constituido por la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y el Amejoramiento del Fuero. El marco normativo y el principio de cooperación consustancial al modelo de Estado establecido por la Constitución la hacen necesaria, con o sin los mismos referentes ideológicos entre las partes:

*"Los oponentes ideológicos pueden ser aliados en la prosecución de un mismo objetivo. Pero mientras el conflicto declarado y la lucha pueden necesitar fundamentación ideológica como tales, especialmente en la categorización de las creencias sobre la posición del grupo propio y las relaciones con otros grupos, la cooperación como tal no necesita sustento ideológico. Un objetivo común o una actitud u opinión importantes pueden ser suficientes para organizar el logro conjunto de la acción social"*¹⁰⁴⁶.

La posibilidad de la cooperación horizontal entre ambas Comunidades ha sido contemplada desde muy diversas ópticas. Su estado actual es consecuencia de un pro-

¹⁰⁴⁴ E. ESPARZA, *Discurso sobre el Fuero*, Pamplona, 1935, p. XII, el Fuero "existe, pero nadie debe hacer sobre él piruetas políticas ni nadie debe apropiárselo para su grupo o partido. El Fuero, [...] habrá de ser el arco iris, en cuyo símbolo de paz nos reojamos todos" (p. II v.), "nos especifica [...] graba el rasgo peculiar de nuestra fisonomía, que es la expresión auténtica de nuestra particularidad, elaborada con siglos de afanes, muchas veces sangrientos" (p. IV), "cuando se habla de reintegración foral al pulmón batiente [...] no se expresa concretamente, nada. O se quiere decir derecho de un pueblo a gobernarse por sí mismo, con total y absoluta independencia. Pero esto es nacionalismo puro, lógicamente separatista" (p. V), que hizo de Navarra "ser lo que queramos o no queramos, ha sido siempre: escudo y defensa de España" (p. XVIII v.). A su vez el ser del Fuero es el pacto que marca el destino hispánico de Navarra: "pacto en el siglo XI, pacto en el siglo XVI, pacto en el siglo XIX" (p. VII); *Pequeña historia del Reino de Navarra. El Rey-El fuero. La Cruzada*, Madrid, 1940, pp. 75, 78-79, califica a Navarra como la "trabazón poderosa de la historia de España" y forja de la "unidad española".

¹⁰⁴⁵ En el debate en el Parlamento Foral de la Base Séptima del Amejoramiento, frente a las actitudes conjuntas de la UCD y del PSN-PSOE, que propusieron la fórmula constitucional de los convenios y acuerdos, el representante de UPN no participó de un modo activo en el debate y se limitó a justificar su abstención en que les dolía que Navarra fuera citada "en textos en cuya elaboración no estuvo presente" en referencia a la Constitución y al Estatuto de Autonomía del País Vasco.

¹⁰⁴⁶ T. A. VAN DIJK, *Ideología. una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, 1998, p. 216.

ceso de encuentros y desencuentros entre las actitudes partidistas, como quedó reflejado en los debates constitucionales y, en particular, en los que se produjeron en el Parlamento Vasco y en el Parlamento Foral. En el momento de establecer las Bases de negociación del Mejoramiento se pusieron de manifiesto distintas actitudes sobre la cooperación interadministrativa entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra. Como veremos, aquellos debates han dado lugar a una situación en la que no rige el principio de cooperación, sino el de aislamiento.

Cualquier proceso de cooperación se valora sólo como un episodio más de la tensión política que se produce en la Comunidad Foral de Navarra entre las actitudes integracionistas y diferenciadoras que se plasman en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución. En modo alguno se parte de la concepción integral del régimen constitucional y, mucho menos, de la concepción derivada de la aplicación del principio de cooperación en la construcción realizada por el Tribunal Constitucional. Configurado el marco jurídico con técnicas plenamente garantistas de la capacidad de decisión exclusiva del pueblo navarro, la cooperación y su formalización exigen una convergencia política sobre la que han existido diversas actitudes.

A lo largo del tiempo se han ido cruzando opiniones, manifestaciones y propuestas que han tenido relación directa con la posibilidad de configurar un marco institucional de cooperación, incluso en periodos anteriores a la vigencia del Estatuto y del Mejoramiento del Fuero, en los cuales se ha institucionalizado la cooperación. Se trata de manifestaciones de una voluntad política, favorable a la cooperación formalizada e institucional entre ambas Comunidades, que está considerada un espacio de encuentro de actitudes divergentes sobre el futuro institucional de Navarra. Se han producido muchas opiniones favorables, como lo acreditan las posturas adoptadas en los debates parlamentarios sobre los artículos 22 del EAPV y 70 de la LORAFNA. Podemos afirmar que en las mentes concededoras de la Constitución y de las normas del bloque de la constitucionalidad, la cooperación interadministrativa ha sido vista como algo consustancial con el modelo de Estado y con la realidad institucional derivada del mismo. Esas mismas normas son las que garantizan al pueblo navarro su identidad y su derecho a configurar un espacio propio de autogobierno como Comunidad Foral.

En este debate ha adquirido gran importancia la semántica de los conceptos, a veces mucha mayor que su contenido, que crea un dualismo que no sólo niega la corrección de la actitud contraria, sino que pretende excluirla y superarla¹⁰⁴⁷. Es siempre necesario conocer el significado dado a los conceptos, porque sirven para determinar y comprender los elementos y factores de la historia y del Derecho, aunque esto puede ser casi imposible cuando sólo se les reconoce un significado basado en el juicio o prejuicio, no en su significado jurídico-institucional. De este modo

¹⁰⁴⁷ En este sentido la dialéctica de contrarios que representan los conceptos amigo-enemigo de CARL SCHMITT tiene formalización política en cuanto se refiere a oposiciones ideológicas.

a partir del mismo concepto se pueden asignar significados distintos e, incluso, contrapuestos, y lanzar mensajes partidistas ajenos a su contenido.

En el debate político sobre la cooperación horizontal entre ambas Comunidades se ha producido una auténtica perversión del lenguaje, de tal modo que los conceptos teóricos entraron a formar parte de las consignas que integran las opiniones partidistas. La realización efectiva del principio constitucional de cooperación ha sido víctima de los *ismos*, sufijo que atribuye carácter de movimiento y temporalidad a los conceptos para configurar un nuevo futuro¹⁰⁴⁸:

“vistos desde la historia social se trata de expresiones que reaccionaron ante el desafío de una sociedad que cambiaba técnica e industrialmente. Servían para ordenar bajo nuevos lemas a las masas corporativamente desmembradas; en ellos entraban a formar parte intereses sociales, diagnósticos científicos y políticos. Por eso tienen siempre carácter de lema para la formación de partidos. El campo lingüístico sociopolítico viene inducido desde entonces por la tensión abierta progresivamente entre experiencia y expectativa”¹⁰⁴⁹.

Los procesos seguidos para el establecimiento del Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra y el Protocolo de Cooperación entre Aquitania, Euskadi y Navarra, han sido dos incidentes más del debate entre el esencialismo historicista conservador y el cambio que representa el marco constitucional y el globalizado europeo. Ambos constituyen espacios públicos, lugares de conflicto entre las diversas ideologías y visiones del pasado, el presente y el futuro de una comunidad política. El principio democrático en que se inspiran trata de que la toma de decisiones se realice al margen de los condicionamientos historicistas. En este caso, los *ismos* han estado representados por dos opciones antagónicas sobre su concepto institucional de Navarra, pero fundamentadas en los mismos principios esencialistas: el nacionalismo vasco y el navarrismo.

Para quienes valoran las intenciones ajenas desde la verdad, los comportamientos no coincidentes son error o mala fe y, siempre, manifestación de su falsedad y de sus inconfesables intereses, que en este caso, sólo pueden responder a un *ismo* enemigo del único modo verdadero de percibir el ser. A partir de tal concepción, el juicio de

¹⁰⁴⁸ Destaca KOSELLECK, *Futuro...*, cit., pp. 324-325, cómo el *ismo* “se basa sólo parcialmente en estados de experiencia y en que la expectativa del tiempo venidero crece proporcionalmente a la carencia de experiencia”: “la larga serie de construcciones en *ismo*, que sobreestiman perspectivamente el movimiento histórico en el futuro, para justificar la acción aliada con él. Probablemente KANT fue el primero que coordinó su concepto de fin, la constitución ideal de una república deducida moralmente, con el concepto de movimiento *republicanismo*. [...] SCHLEGEL substituyó poco después el republicanismo por el *democratismo*, conviniendo en que el fin de toda democracia, que era acabar con toda dependencia y dominación, sólo podía hacerse realidad mediante una aproximación progresiva al infinito. Así, conceptos tradicionales de organización, que delimitaban situaciones como república o democracia, se convirtieron en conceptos de movimiento enriquecidos desde la filosofía de la historia, y que obligaban a intervenir en la vida política cotidiana”.

¹⁰⁴⁹ KOSELLECK, *Futuro...*, cit., pp. 355-356.

intenciones sobre los *otros* se basa en un juicio de pertenencia a una opción (*ismo*) considerada enemiga, porque las actitudes esencialistas –que se consideran las únicas verdaderas– rechazan la diferencia y la oposición y sólo admiten la dialéctica totalitaria amigo-enemigo, concretada en que quien no esté completamente con ellas, no está ni en la verdad ni con la verdad.

Un episodio más de esta actitud de cruzada se produjo en relación con el Protocolo y al Acuerdo de Cooperación entre Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ambos instrumentos fueron calificados de enemigos declarados de la identidad esencial de Navarra y de medios para la integración de la Comunidad Foral en la Autónoma Vasca, lo que era suficiente para declararles la guerra política y mediática, aunque fuera el margen del contenido real y de su viabilidad constitucional.

Desde el nacionalismo vasco, como antítesis esencialistas del navarrismo, se produjo un comportamiento similar que le proporcionó argumentos. Su invocación del Acuerdo de Cooperación como medio para su proyecto político de unidad territorial dio justificación a la dialéctica contraria al Acuerdo, haciéndole perder el valor intrínseco de instrumento constitucional para el ejercicio de la autonomía y plasmación del principio de cooperación, como fin en sí mismo y medio al servicio de aquel principio y de la mayor integración estatal.

La interpretación del Protocolo y del Acuerdo la hicieron, unos y otros, desde el horizonte reduccionista de la lucha entre el nacionalismo vasco y el navarrismo, identificando a cuantos intervinieron según coincidieran o no con las tesis esencialistas y totalizadoras, enemigas declaradas de los medios que permitan articular el principio de cooperación. Estas divisiones maniqueas eliminan de la contribución al progreso y reconocimiento institucional a cuantos no coinciden con la doctrina oficial del fundamentalismo esencialista. Constituyen una manifestación de la frivolidad con que habitualmente se adorna el juicio político, basado en estrategias partidistas y electorales a corto plazo, sin perspectiva histórica ni horizonte institucional. Los comportamientos demostraron que los juicios políticos aportan, en muchas ocasiones, una falta de valores y menos racionalidad que la necesaria para dirigir una sociedad.

Para todo ello fueron suficientes los juicios de valor en el sentido que les dio DURKHEIM: “Se da el nombre de juicios de valor a los que tienen por objeto decir no lo que son las cosas, sino lo que valen en relación a un sujeto consciente, el valor que éste les atribuye”¹⁰⁵⁰. El juicio de valor es, según B. RUSSELL, “expresión de nuestras emociones, no un hecho que seguirá siendo cierto aunque nuestros sentimientos personales fueran diferentes”; por tanto, “si dos hombres difieren sobre los valores, no hay desacuerdo respecto a ninguna clase de verdad, sino una diferencia de gusto”¹⁰⁵¹.

¹⁰⁵⁰ E. DURKHEIM, «Jugements de valeur et jugements de réalité», *Revue de Métaphysique et de Morale*, 3 juillet 1911; *Sociologie et Philosophie*, París, 1963, pp. 117 y ss.

¹⁰⁵¹ B. RUSSELL, *Religión y Ciencia*, México, 1965, pp. 158 y 162.

El juicio de valor político se produce desde las emociones y las actitudes partidistas sobre las intenciones más que sobre los hechos y el contenido propiamente dicho, que fue desfigurado conforme lo exigían las estrategias políticas. El Acuerdo de Cooperación entre las Comunidades Autónoma Vasca y Foral de Navarra lo adornaron con las intenciones de las partes y las descalificaciones personales, a fin de que tuviera más valor por lo que parecía ser que por lo que realmente era. Fue valorado no tanto por sus condiciones objetivas, sino únicamente por las posibilidades de reacción interesada que se derivaran de aquél, aunque tuvieran que desvirtuar su contenido.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, J. (ed.), *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Guipúzcoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao, 1995.
- AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 1999.
- AJA, E. et aliter, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985.
- ALBA NAVARRO, M., “Los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas y las Cortes Generales”. En VERA SANTOS, J. M. (coord.). “El Senado como Cámara de representación territorial y la función de los Parlamentos autonómicos”, Madrid, 1998.
- ALBERTÍ ROVIRA, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986.
- “Técnicas jurídicas y relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí”, en AA.VV., *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1991.
- “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, en AA.VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 1993.
- ALBI, F., *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones locales*, Madrid, 1960.
- ALDECOA, F. - KEATING, M., *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, 2000.
- ALLI ARANGUREN, J. C., *La Mancomunidad del Valle de Roncal*, Pamplona, 1989.
- Estado y sociedad, Pamplona, 1997.
- Navarra, comunidad política diferenciada, Pamplona, 1999, pp. 17 y ss.
- ALONSO UREBA, E., *La empresa pública*, Madrid, 1984.
- ALZAGA, O., *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1978.
- ANZON, A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco*, Milán, 1995.
- ARIÑO ORTIZ, G., *La Administración institucional (Bases de su régimen jurídico)*, Madrid, 1972.

- ARIÑO ORTIZ, G. - GALLEGO ANABITARTE, A., *Planificación*, Madrid, 1974.
- ARNAUD, A. J., *Entre modernité et mondialisation: cinq leçons d'histoire de la philosophie du droit et de l'État*, París, 1998.
- BALME, R. (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme*, París, 1996.
- BARAV, A. - PHILIP, CH., *Dictionnaire Juridique des Communautés Européennes*, París, 1993.
- BASSOLS COMA, M., *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República Española*, Madrid, 1981.
- BERGER, P. - HUNTINGTON, S., *Globalizaciones múltiples. La diversidad cultural en el mundo contemporáneo*, Barcelona, 2002.
- BLANCO DE TELLA, L. - GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Organización y procedimientos administrativos*, Madrid, 1975.
- BRAUDEL, F., *La dynamique du capitalisme*, París, 1985.
- BURNS, T., *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance, Green paper prepared for the Conference of the Speakers of EU Parliaments*, Rome, 22-24 septiembre, 2000.
- CAILLOSSE (dir.), J., *Invariances et mutations du modèle communal français*, Rennes, 1994.
- CAMINAL BADÍA, M., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, 1999.
- CAMPIÓN, A., *Discursos políticos y literarios*, Pamplona, 1807.
- CANO BUESO, J., *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, 1990.
- CASTELLS, J. M., JÁUREGUI, G., IRIONDO, X., *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, Zarautz, 1997.
- CASTELLS, M., *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, 1997.
- CASTRO RUANO, J. L. (dir.), *Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de relaciones internacionales)*, Leioa, 1994.
- CHANTEBOUT, B., *Droit Constitutionnel et Science Politique*, París, 1982.
- CHEVALLIER, J., *L'État*, París, 1999.
- CLAM, J. - MARTIN, G., "Les transformations de la régulation juridique", *LGDJ*, París, 1998.
- COELLO MARTÍN, C., *La disposición adicional primera y la organización autonómica vasca. La quiebra del modelo vasco*, La Rioja, 1997.
- D'ORS, A., *Ensayos de teoría política*, Pamplona, 1979.
- DE ARVIZU, F., *El conflicto de los Alduides (Pirineo navarro). Estudio institucional de los problemas de límites, pastos y facerías según la documentación inédita de los archivos franceses (siglos XVII-XIX)*, Pamplona, 1992.

- DEL BURGO, J. I., *Introducción al estudio del Amejoramiento del Fuero (Los Derechos Históricos de Navarra)*, Pamplona, 1987.
- Navarra es Navarra, Pamplona, 1979.
- DELMAS-MARTY, E., *Pour un droit commun*, París, 1994.
- Documentación Administrativa, 230-231, 1992; 240, 1994.
- DIJK, T. A. van, *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, 1998.
- DRUESNE, G., *Droit matériel et politiques de la Communauté européenne*, París, 1986.
- DUCHACEK, I. F., *The Territorial Dimensions of Politics: Within, Among and Across Nations*, Boulde y London, 1986.
- DUGUIT, L., *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, París, 1908.
- Traité de Droit constitutionnel, I, París, 1921.
- DURKHEIM, E., *La science sociale et l'action*, París, 1970.
- Las Reglas del Método Sociológico, Barcelona, 1982.
 - La división del trabajo social, Madrid, 1982.
- EGAÑA, I., *Diccionario histórico-político de Euskal Herria*, Tafalla, 1996.
- ESPARZA, E., *Discurso sobre el Fuero*, Pamplona, 1935.
- ELLUL, J., *L'illusion politique*, París, 1977.
- FERNÁNDEZ MANJÓN, D., *Desafíos de la diversidad en los Estados compuestos asimétricos*, Barcelona, 2001.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Los derechos históricos de los Territorios forales*, Madrid, 1985.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *La frontière franco-espagnole et les relations de voisinage*, Bayona, 1989.
- La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las Comunidades Autónomas, Oñati, 1990.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. - GARCÍA BELAUNDE, D. (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, 1997.
- FERRARA, F., *Le persone giuridiche*, Turín, 1965.
- FOESSER, C., BERNARD, M., ROBERT, J., *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen. La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el nuevo contexto europeo*, Zaragoza, 1992.
- FUENTES LANGAS, J. M., *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra*, Pamplona, 1997.
- FUSI, J. P., *España. La evolución de la identidad nacional*, Madrid, 1999.

- GALLEGO ANABITARTE, A. - ARIÑO ORTIZ, G., *Planificación*, Madrid, 1974.
- GALLEGO ANABITARTE, A., *Derecho Administrativo*, Madrid, 1988.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, 1983.
- Estudios sobre Autonomías territoriales, Madrid, 1985.
 - La ejecución autonómica de la legislación del Estado, Madrid, 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. - PREDIERI, A., *La Constitución Española de 1978*, Madrid, 1981.
- GARCÍA MEXÍA, P., "Las relaciones constitucionales entre las Comunidades Autónomas. La cooperación interadministrativa", en RODRÍGUEZ-ARANA y GARCÍA MEXÍA, P., *Curso de Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003, pp. 533-577.
- GARCÍA MORALES, M. J., *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos: estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica*, Madrid, 1998.
- "La cooperación en los federalismos europeos: significado de la experiencia comparada para el Estado autonómico", *Revista de Estudios Autonómicos*, 2, 2003.
- GUTIÉRREZ VICEN, C., "La intervención de las Cortes Generales en la celebración de convenios entre Comunidades Autónomas: la aparición de nuevos problemas", *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 9, 2000.
- GARCÍA PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1959.
- GARCÍA TREVILIANO, J. A., *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Madrid, 1957.
- Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1971.
- GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, A., *Diccionario Biográfico de los Diputados Forales de Navarra (1931-1984) y de los Secretarios de la Diputación (1834-1984)*, Pamplona, 1998.
- GARMENDIA, J. M., *Historia de ETA*, San Sebastián, 1996.
- GEORGE, S. - WOLF, M., *La globalización liberal. A favor y en contra*, Barcelona, 2002.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., *El Estado unitario-federal*, Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. - BLANCO DE TELLA, L., *Organización y procedimientos administrativos*, Madrid, 1975.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. - GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, 1999.

- GONZÁLEZ PÉREZ, J. - GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid, 1999.
- GORTARI UNANUA, J., *La transición política en Navarra, 1976-1979*, Pamplona, 1995.
- GREYWE-LEYMARIE, C., *Le fédéralisme coopératif en République Fédérale d'Allemagne*, París, 1981.
- HÄBERLE, P., *Retos actuales del Estado Constitucional*, Oñati, 1996.
- HABERMAS, J., *Ensayos políticos*, Barcelona, 1988.
- La constelación posnacional, Barcelona, 2000.
- La necesidad de revisión de la izquierda, Madrid, 1991.
- HALBWACHS, M., *Les cadres sociaux de la mémoire*, Paris, 1994.
- HERRERO DE MIÑÓN, M., *Idea de los derechos históricos*, Madrid, 1991.
- HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, 1992.
- HOCKING, B., *Foreign Relations and Federal States*, Londres/Nueva York, 1993.
- IRIONDO, X., CASTELLS, J. M., JÁUREGUI, G., *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, Zarautz, 1997.
- IZU BELLOSO, M. J., *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*, Madrid, 2001.
- JÁUREGUI, G., *Contra el Estado-Nación. En torno al hecho y a la cuestión nacional*, Madrid, 1986.
- JÁUREGUI, G., CASTELLS, J. M., IRIONDO, X., *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*, Zarautz, 1997.
- JIMÉNEZ BLANCO, A., *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, 1985.
- KELSEN, H., *Compendio de Teoría General del Estado*, Barcelona, 1934.
- Escritos sobre la democracia y el socialismo, Madrid, 1988.
- KLEIN, N., *Vallas y ventanas. Despachos desde las trincheras del debate sobre la globalización*, Barcelona, 2002.
- KOSELLECK, R., *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*, Barcelona, 1979.
- LAPESQUERA, R. (seudónimo de V. MORENO), *¡¡¡Gora el Diario!!! Navarra insólita, II*, Pamplona, 1985.
- LARRAZA MICHELTORENA, M. M., *Aprendiendo a ser ciudadanos. Retrato socio-político de Pamplona, 1890-1923*, Pamplona, 1997.

- LASAGABASTER HERRARTE, I., "Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo", *Revista Vasca de Administración Pública*, 41, 1995.
- LÁZARO ARAUJO, L. - MOLINA IBÁÑEZ, M., *El espacio de la Comunidad Económica Europea. La política regional*, Madrid, 1986.
- LEFÈBVRE, H., *Lógica formal, lógica dialéctica*, Madrid, 1984.
- LE GALÈS, P. - LEQUESNE, C., *Les paradoxes des régions en Europe*, París, 1997.
- LE GALÈS, P. - TATCHER, M., *Les réseaux de politique publique. Débats autour des policy networks*, París, 1995.
- LEGUINA VILLA, J. - SÁNCHEZ MORÓN, M., *Acción administrativa y desarrollo rural*, Madrid, 1994.
- LETAMENDÍA BELZUNCE, F., *Redes políticas en la CAPV y en Iparralde*, Donostia-San Sebastián, 2002.
- Ciencia política alternativa. Su aplicación al País Vasco e Irlanda del Norte, Madrid, 2002.
- LEVRAT, N., *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, París, 1994.
- LÉVY-LEBOYER, M. (dir.), *Histoire économique de la France 1880-1980*, París: Gallimard, 1990.
- LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1983.
- LÓPEZ AGUILAR, F., "Hechos diferenciales y federalismo competitivo", *Revista de Derecho Político UNED*, 48-49, 2000.
- LOZANO BARTOLOZZI, P., *De los imperios a la globalización. Las relaciones internacionales en el siglo xx*, Pamplona, 2001.
- MAIRAL, J. A., *La Política de Cohesión Económica y Social en la Unión Europea*, Zaragoza, 1994.
- MANNHEIM, K., *Ideología y utopía*, Madrid, 1958.
- MARSH, D. - STOKER, G. (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, 1997.
- MARTÍN HUERTA, P., *Los convenios interadministrativos*, Madrid, 2000.
- MARTÍN MATEO, R., *Los consorcios locales*, Madrid, 1970.
- Entes Locales Complejos, Madrid, 1987.
- MARTÍN REBOLLO, L., "Las nuevas formas de administración autónoma y las empresas públicas en las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas", en AA. VV., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 1993.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (dir.), *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Madrid, 1992.

- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *Los Consorcios en el Derecho español*, Madrid, 1974.
- MATHJUSEN, P., *Guía del Derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, 1987.
- MENÉNDEZ, P., *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación*, Madrid, 1993.
- MENÉNDEZ REXACH, A., *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.
- MERRIEN, F. X., *L'État Providence*, Paris, 1997.
- MERTON, R. K., *Teoría y estructura sociales*, México, 1964.
- MICHELMANN-SOLDATOS (eds.), *Federalism in International Relations*, Oxford, 1990.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, 1999.
- MIRANDA RUBIO, F., *La dictadura de Primo de Rivera en Navarra. Claves políticas*, Pamplona, 1995.
- MONTORO CHINER, M. J., *Convenios entre federaciones y estados miembros en la República Federal Alemana*, Madrid, 1987.
- MORATA, F. - HANF, K., *Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernanza del medio ambiente en Cataluña*, Barcelona, 2000.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982.
– Tratado de Derecho Municipal, Madrid, 1992.
- NAGORE YÁRNOZ, J. J., *Defensa de la navarritud*, Madrid, 1987.
- NAVARRO MUNERA, A., "Las relaciones interautonómicas de colaboración: mecanismos y posibilidades de articulación orgánica", *Revista de Administración Pública*, 120, 1989.
- NEGRIER E. - JOUVE, B., *Que gouvernent les régions d'Europe? Échanges politiques et mobilisations régionales*, París, 1998.
- NORA, P., *Les lieux de mémoire*, I, Paris, 1984.
- NÚÑEZ, L. (coord.), *Euskadi eta Askatasuna. Euskal Herria y la libertad*, I, Tafalla, 1994.
- ORELLA UNZUÉ, J. L., *La universidad vasca*, San Sebastián, 1977.
- ORTEGA Y GASSET, J., *Obras Completas*, Madrid, 1983.
- PALARD, J. (dir.), *L'Europe aux frontières*, París, 1997.
- PARADA, R., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común. Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Madrid, 1993.
– Derecho Administrativo, II, Madrid, 1998.

- PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y Administración*, Madrid, 1995.
- PARSONS, T., *The Social System*, The Free Press, III, Glencoe, 1951.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1992.
- PEIRCE, CH. S., *Collected Papers*. The Belknap Press of Harvard University Press (1931), Cambridge, 1965.
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 1994.
- PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución Española de 1931*, Madrid, 1932.
- PORRES AZCONA, J., *Política y Derecho. Los derechos históricos vascos*, Oñati, 1992.
- PREDIERI, A. - GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1981.
- RAMÍREZ SÁDABA, J. L. (dir.), *Democratización y Amejoramiento Foral. Una historia de la transición en Navarra (1975-1983)*, Pamplona, 1999.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero*, Pamplona, 1989.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., *Los convenios y acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Oñati, 1988.
- REUTER, P., *Instituciones Internacionales*, Barcelona, 1959.
- RODRÍGUEZ, J. A., *Análisis estructural y de redes*, Madrid, 1995.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. - GARCÍA MEXIA, P. (dirs.), *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. - CALVO CHARRO, M., *La Administración Pública española*, Madrid, 2002.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, 1997.
- ROUSSEAU, CH., *Derecho Internacional Público*, Barcelona, 1961.
- ROVIRA, A., *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 1993.
- RUIZ ROBLEDO, A., "Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre las Comunidades Autónomas". En MONREAL, A., *El Estado de las Autonomías*, Madrid, 1991.
- RUSSELL, B., *Religión y Ciencia*, México, 1965.
- SAIT, E. M., *Political Institutions*, Nueva York, 1938.
- SÁNCHEZ ARANDA, J. J. - ZAMARBIDE, R., *Garcilaso, periodista (60 años de historia de Navarra)*, Pamplona, 1993.

- SÁNCHEZ MORÓN, M. - LEGUINA VILLA, J., *Acción administrativa y desarrollo rural*, Madrid, 1994.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A., "Artículo 145", en ALZAGA VILLAMIL, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, XI, 1999.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 2000.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (dir.), *Comentarios a la LORAFNA*, Madrid, 1992.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., ORDUÑA REBOLLO, E., MARTÍN ARTAJO, R., *Documentos para la historia del regionalismo en España*, Madrid, 1977.
- SANTI ROMANO, *Fragments de un Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, 1964.
- SANTAOLAYA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1984.
- SANTOLAYA MACHETTI, P., *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984.
- SCHÄEFER, H. B. - OTT, C., *Manual de Análisis económico del Derecho civil*, Madrid, 1991.
- SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Madrid, 1969.
- SOLÉ TURA, J., *Nacionalidades y nacionalismo en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid, 1985.
- *Federalismo y Estado de las autonomías*, Barcelona, 1988.
- SOROS, G., *Globalización*, Barcelona, 2002.
- TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Granada: Comares, 1998.
- TAMAYO SALABERRIA, V. y C., *Fuentes documentales y normativas del Estatuto de Gernika*, Vitoria, 1981.
- TAMBOU, O., *La coopération transfrontière européenne à l'échelle de la Catalogne*, Barcelona, 1999.
- THATCHER, M. – LE GALÈS, P. (dirs.), *Les réseaux de l'action publique. Débats autour des policy networks*, París, 1995.
- TOMÁS Y VALIENTE, F., *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, 1993.
- TRIEPEL, H., *Derecho Público y política*, Madrid, 1974.
- VAN DIJK, T. A., *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona, 1998, p. 216.

- VV.AA., *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, 1983.
- VV.AA., *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao, 1998.
- VV.AA., *20 años de Ordenamiento Constitucional. Homenaje a Eustasio de Aranzadi*, Pamplona, 1999.
- VV.AA., *Comunidades Autónomas (Solidaridad, Estatutos, Organización, Convenios)*, Sevilla, 1980.
- VV.AA., *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez, I, Derecho Público*, Santander, 1993.
- VV.AA., *Los vascos, de la Nación al Estado*, San Sebastián, 1977.
- VV.AA., *Problemas y perspectivas de la Comunidad Europea*, Pamplona, 1981.
- VV.AA., *La frontière*, París, 1980.
- VV.AA., *La celebración de Tratados internacionales por España: problemas actuales*, Madrid, 1980.
- VV.AA., *Praxis autonómica: modelos comparados y modelo estatal*, Oñati, 1987.
- VERGOTTINI, G., *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1983.
- YIP, G. S., *Globalización*, Madrid, 1997.
- ZIMMERMAN, J. F., *Contemporary American Federalism*, London, 1992.
- ZOLO, D., *La Democracia difícil*, México, 1994.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- ABAD, 270, 271, 432, 433, 442, 450, 455, 462
 ABRAN, 36
 AGUIRRE ZABALA, 525
 AGUIRREAZKUÉNAGA, 225, 579
 AIERDI, 269, 396
 AIZPÚN SANTAFÉ, 224, 225
 AIZPÚN TUERO, 176, 177, 231, 252, 255, 258, 263, 266, 267, 268, 280, 285, 318, 328, 346, 394, 407, 411, 562
 AJA, 14, 66, 68, 98, 102, 108, 115, 143, 147, 176, 177, 191, 203, 205, 208, 231, 470, 487, 504, 579
 ALBA, 579
 ALAVEDRA, 170, 173
 ALBERTÍ, 73, 74, 83, 87, 91, 93, 105, 110, 112, 113, 114, 151, 187, 191, 192, 194, 204, 212, 213, 484, 485, 579
 ALBI, 63, 201, 462, 579
 ALBIOL, 527, 530
 ALDECOA, 525, 526, 579
 ALEJANDRE, 281, 337
 ALLI, 13, 14, 68, 70, 173, 224, 225, 239, 258, 261, 262, 279, 281, 290, 292, 295, 296, 317, 318, 328, 330, 336, 340, 346, 375, 385, 392, 401, 403, 411, 412, 413, 419, 465, 469, 471, 472, 535, 536, 554, 562, 579
 ALONSO, 36, 579
 ALTADILL, 224
 ALVARGONZÁLEZ, 516
 ALZAGA, 110, 116, 145, 146, 168, 169, 172, 467, 579
 ANASAGASTI, 284, 294, 378, 388
 ANZON, 74, 580
 AÓIZ, 291
 ARAGÓN, 260, 296, 336
 ARÁIZ, 289, 301, 323, 325, 401, 404
 ARBELOA, 230, 233, 263, 339, 370, 382, 398
 ARDÁIZ, 385
 ARDANZA, 247, 254, 284, 286, 294, 302, 332, 350, 353, 385, 387, 390, 392, 393, 394, 429, 437, 440, 445, 452, 458, 554, 562
 ARIÑO, 64, 92, 580
 ARKINSON, 43
 ARNAUD, 34, 580
 ARRESE, 224
 ARTETA, 301
 ARZALLUS, 286
 ASTRÁIN, 176, 246
 AUBY, 25
 AUDET, 125, 126, 128
 AUTEXIER, 531
 AZNAR, 280, 286, 292, 378, 379, 382, 385, 386, 387
 BALEZTENA, 224
 BALLBÉ, 14
 BALME, 24, 580

BALZA, 270, 271, 406, 432, 433, 450, 455, 462, 473, 497, 506
BARAV, 510, 580
BARÓN, 288
BARREDA, 306, 308
BASSOLS, 129, 580
BASTERRECHEA, 130
BAZTÁN, 224
BEAR, 298
BELLO, 20
BENEGAS, 230, 325
BENET, 125, 135
BEÑARÁN (ARGALA), 288
BERGER, 19, 138, 580
BERNARD, 518, 520, 521, 522, 527, 537, 538, 553, 582
BEÚNZA, 130, 224
BIANCHI, 514
BLANCO DE TELLA, 87, 580, 583
BLUMAN, 520
BONO, 117
BÖRZEL, 42, 45, 49
BOULOIS, 35
BRAUDEL, 20, 580
BRAVO DE LAGUNA, 117
BUESA, 304, 305
BURGUERA, 123, 124
BURNS, 580
BURRIEL, 156
BURILLO, 296
CAVASES, 339
CAILLOSE, 85, 580
CÁMARA, 70
CAMINAL, 42, 580
CAMPIÓN, 224, 225, 580
CANO, 67, 70, 73, 187, 580
CARAZO, 125
CARBALLEIRA, 88
CARO, 224
CARRERAS, 83
CARRERE, 561
CARRO, 504
CASAJÚS, 181
CASSAGNE, 36
CASTELLS, 13, 24,
CASTELLS ARTECHE, 15, 23, 41, 419, 428, 429, 435, 466, 467, 471, 472, 473, 480, 500, 505, 509, 554, 563, 580, 583
CASTRO, 530, 580
CATALÁN, 401, 403
CELAYA, 434, 435
CERVERA, 384, 397
CHANTEBOUT, 136, 580
CHEVALLIER, 33, 34, 138, 580
CIÁURRIZ, 317, 320, 361, 402, 404
CISCAR, 358
CLAM, 520
COELLO, 581
COLE, 43
COLEMAN, 43
COLOMBO, 517, 518
COMPANYS, 158
CORCUERA, 73
CORDERO, 535
CRISTÓBAL, 326, 398
CRUZ, 67, 69, 73, 81
D'ORS, 72, 581
DANIEL, 26
DE AGUIRRE, 130

- DE ARISTIMUÑO, 434
 DE ARVIZU, 536, 581
 DE CARRERAS, 151, 152, 161, 207
 DE GALÍNDEZ, 434
 DE GRANDES, 277
 DE INZA, 225
 DE LA HUCHA, 339
 DE LA MORENA, 87
 DE LUNA, 129
 DE PILDÁIN, 130
 DE ROUGEMONT, 26
 DE URQUIJO, 130
 DECAUX, 527
 DEL BURGO, 173, 227, 230, 233, 236, 240,
 248, 249, 250, 251, 260, 261, 266,
 267, 268, 275, 276, 277, 278, 279,
 281, 286, 290, 294, 311, 325, 326,
 328, 337, 359, 369, 371, 375, 378,
 382, 386, 388, 408, 411, 562, 581
 DEL CASTILLO, 419
 DELMAS-MARTY, 35, 39, 591
 DÍEZ-PICAZO, 362
 DOLEZ, 528, 531
 DOMÍNGUEZ-ARÉVALO, 130
 DOMINICE, 73
 DRUESNE, 510, 581
 DUBOIS, 25
 DUCHACEK, 525, 581
 DUGUIT, 35, 581
 DURAND, 138, 140, 503
 DURKHEIM, 24, 38, 42, 56, 574, 581
 DUVERGER, 138
 ECHARRI, 310
 EGAÑA, 287, 581
 EGÍBAR, 286, 387
 EGILEOR, 130
 EGUIGURUEN, 396, 409
 ELÍO, 385
 ELKARRI, 292, 379, 396, 398
 ELORZA, 288
 ENTRENA, 110, 113, 149
 ERIKSON, 465
 ERRAZTI, 255, 292, 385, 395, 415
 ESCUIN, 149, 214
 ESPARZA, 224, 256, 258, 266, 571, 581
 ESTORNÉS LASA, 434
 ESTORNÉS ZUBIZARRETA, 434, 435
 FABRE, 138
 FAIRÉN, 536
 FELDMANN, 524
 FERNÁNDEZ, 42, 43, 54
 FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 527, 530,
 536, 538, 581
 FERNÁNDEZ DÍAZ, 158, 159
 FERNÁNDEZ FARRERES, 197, 208
 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 63, 216, 504,
 581, 704
 FERNÁNDEZ SEGADO, 504, 582
 FERNÁNDEZ SOLA, 538, 548
 FERNÁNDEZ VIGUERA, 258
 FERRARA, 64, 582
 FERRATER, 465
 FOESSER, 538, 582
 FRAGA, 119, 121, 122
 FUENTES, 256, 582
 FUSI, 258, 582
 GADBIN, 29
 GALLEGO, 92, 99, 209, 582
 GARAIKOETXEA, 176, 241, 254, 290, 291,
 303, 380, 381, 406
 GARCÍA (*GARCILASO*), 256, 258, 259, 266

- GARCÍA AÑOVEROS, 284
 GARCÍA BELAUNDE, 504, 582
 GARCÍA DE ENTERRÍA, 59, 66, 68, 69, 73, 109, 130, 134, 135, 582
 GARCÍA DE LA HUERTA, 466
 GARCÍA ESCUDERO, 378
 GARCÍA MANZANARES, 339
 GARCÍA MEXÍA, 582
 GARCÍA MORALES, 98, 102, 108, 115, 147, 187, 203, 208, 470, 487, 582
 GARCÍA PELAYO, 70, 139, 143, 467, 498, 499, 582
 GARCÍA TREVILIANO, 63, 87, 462, 582
 GARCÍA VALDECASAS, 129
 GARCÍA-SANZ, 258, 582
 GARMENDIA, 265, 271, 288, 583
 GARRIDO, 36, 110, 113, 116, 149
 GEORGE, 19, 583
 GIERKE, 35
 GONZÁLEZ, 274
 GONZÁLEZ ENCINAR, 583
 GONZÁLEZ GARCÍA, 78
 GONZÁLEZ NAVARRO, 87, 115, 132, 147, 201, 208, 467, 583
 GONZÁLEZ PÉREZ, 115, 132, 147, 201, 208, 467, 583
 GONZÁLEZ SEARA, 127
 GOROSITO, 465
 GORTARI, 174, 176, 231, 270, 271, 432, 450, 455, 462, 583
 GOSALBO, 510
 GREYWE-LEYMARIE, 427, 583
 GUARDIOLA, 157
 GURREA, 251, 280, 311, 346, 347, 349, 361, 369, 370, 401, 402
 GUTIÉRREZ, 147, 582
 HÄBERLE, 24, 504, 583
 HABERMAS, 23, 569, 583
 HALBWACHS, 570, 583
 HANE, 42, 585
 HAURIU, 35
 HERNÁNDEZ, 78, 87, 96
 HERRERO DE LA FUENTE, 527
 HERRERO DE MIÑÓN, 583
 HESSE, 69, 72, 73, 82, 97, 147, 583
 HEWITT, 27
 HIDALGO & TAMARGO, 465
 HOCKING, 524, 583
 HORN, 130
 HUICI, 224
 HUNTINGTON, 19
 IBÁÑEZ, 110
 IBARRETXE, 417
 IDOATE, 225
 IRATZAR, 290, 291
 IRIBAS, 277
 IRIGARAY, 224
 IRIONDO, 23, 41, 471, 473, 480, 500, 538, 583
 IRUJO, 224
 ITURGÁIZ, 407
 ITURRALDE, 224
 IZU, 247, 583
 JARABO, 117, 122, 131
 JÁUREGUI, 23, 41, 330, 367, 396, 409, 471, 473, 480, 500, 583
 JEGOUZO, 85
 JIMÉNEZ-BLANCO, 64, 68, 73, 74, 76, 80, 83, 91, 103, 104, 105, 147, 583
 JOHN, 43
 JORDANA, 48

- JOUVÉ, 23, 25, 46, 586
 JUANMARTIÑENA, 224
 JURÍO, 339
 KANT, 573
 KEATING, 525, 526
 KELSEN, 71, 87, 584
 KLEIN, 19, 584
 KLINJ, 42
 KOSELLECK, 569, 573, 584
 LABORDA, 371, 379, 398
 LACARRA, 224
 LANDA, 248, 309
 LANDABURU, 512
 LAPESQUERA, 258, 584
 LARRAZA, 258, 584
 LASAGABASTER, 73, 109, 584
 LÁZARO, 510, 584
 LE GALÉS, 24, 30, 43, 46, 584
 LEBESIS, 35
 LEFEBVRE, 54, 584
 LEGUINA, 98, 135, 145, 196, 584, 587
 LEQUESNE, 24, 584
 LESOURNE, 22
 LETAMENDÍA, 43, 117, 119, 121, 123, 124,
 287, 288, 289, 303, 584
 LEVRAT, 528, 584
 LÉVY, 584
 LIZARBE, 385, 410
 LLUCH, 154
 LOCATELLI, 527
 LOEWESNSTEIN, 139, 142, 584
 LÓPEZ AGUILAR, 584
 LÓPEZ DE LERMA, 159
 LÓPEZ GONZÁLEZ, 172
 LÓPEZ GUERRA, 66
 LÓPEZ MAZUELAS, 385, 401, 403
 LÓPEZ RAMÓN, 527
 LOZANO, 19, 584
 LUCAS, 467
 LUNDBERG, 258
 MADIOT, 531
 MADRAZO, 303, 414, 434
 MAEZTU, 329
 MAIRAL, 512, 584
 MALÓN, 336
 MANNHEIM, 56, 428, 584
 MARC, 138
 MARCOU, 28
 MARRACO, 519
 MARSH, 20, 43, 45, 49, 585
 MARTÍN ARTAJÓ, 130
 MARTÍN MATEO, 200, 585
 MARTÍN REBOLLO, 62, 63, 213, 585
 MARTÍN-RETORTILLO, 585
 MARTÍN TOVAL, 120, 122, 123, 170, 172
 MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, 195, 206
 MARTÍNEZ TORRES, 293
 MATEO, 125, 128, 585
 MATHIUSEN, 510, 585
 MATHIOT, 138
 MAYER, 63, 462
 MENÉNDEZ, 87, 585
 MENÉNDEZ REXACH, 81, 110, 111, 114,
 116, 143, 145, 147, 149, 150, 151,
 187, 193, 195, 205, 212, 585
 MERRIEN, 27, 51, 585
 MERTON, 428, 585
 MESTRE, 510
 MILLER, 465
 MICHELMANN 524, 585

- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 87, 96, 495, 585
- MIRANDA, 256, 585
- MITCHEL, 48
- MITOS, 510
- MOHEDANO, 159
- MOLINA, 510, 584
- MONREAL, 300, 469, 471
- MONTERO, 67
- MONTORO, 74, 214, 585
- MORATA, 42, 45, 46, 47, 48, 479, 491, 585
- MORELL, 81
- MORENO (*LAPESQUERA*), 256, 257, 258, 584
- MORI, 409
- MORODO, 118
- MUÑO A, 270, 271, 432, 433, 450, 455, 462
- MUÑOZ, 64, 67, 74, 77, 81, 93, 104, 105, 108, 113, 144, 151, 200, 207, 585
- NAGORE, 173, 569, 585
- NAVARRO, 585
- NEGRIER, 23, 25, 586
- NORA, 570, 586
- NÚÑEZ, 288, 586
- OCHOA, 339
- OCTAVIO DE TOLEDO, 397
- OLÁBARRI, 326, 371
- OLIVER, 48
- ONAINDIA, 382, 388
- ORDUÑA, 130,
- ORELLA, 223, 434, 435, 586
- ORIZ, 224
- ORTEGA, 68, 109, 132, 187, 196
- OTANO, 14, 235, 245, 247, 251, 252, 261, 268, 272, 274, 280, 281, 282, 294, 315, 331, 332, 336, 337, 338, 339, 340, 350, 353, 368, 371, 386, 395, 412, 429, 437, 440, 445, 452
- OTT, 61
- PAESA, 527
- PALARD, 24, 586
- PANTALEÓN, 213
- PARADA, 85, 144, 586
- PAREDES, 117, 122
- PAREJO, 82, 586
- PARENT, 36
- PARSONS, 27, 586
- PASCUAL, 26
- PASTOR, 63
- PASTOR RIDRUEJO, 537, 586
- PATERSON, 35
- PAU, 117
- PECES, 119
- PEDINI, 510
- PEDROSO, 129
- PEIRCE, 51, 53, 585
- PEÑA, 270, 271, 432, 433, 450, 455, 462
- PERALTA, 538, 548
- PÉREZ CALVO, 88, 235, 274, 339, 346, 360, 370, 385, 396, 409
- PÉREZ GARCÍA, 157
- PÉREZ GONZÁLEZ, 518
- PÉREZ LLORCA, 120, 131
- PÉREZ MORENO, 104, 110
- PÉREZ ROYO, 137, 586
- PÉREZ SERRANO, 129, 586
- PHILIP, 510
- PICABEA, 130
- PINA, 122
- PIÑAR, 167

- PLANO, 257
 POMÉS, 282
 PONTE, 540
 PONTIER, 39
 PORRAS, 93
 PORRES, 216, 586
 PORTABELLA, 127
 PRADERA, 258, 266
 PREDIERI, 135, 582, 586
 PREYSER, 227
 PRODI, 28, 44
 PUJOL, 124
 RAJOY, 279
 RAMÍREZ, 131
 RAMÍREZ SÁDABA, 230, 233, 586
 RANGEON, 28
 RASTIER, 52
 RAZQUIN, J. A., 173, 216, 270, 271, 432, 433, 450, 455, 462, 586
 RAZQUIN, M. M., 171, 183, 207, 586
 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 26, 301, 486
 RAMÍREZ, 339
 REUTER, 138, 139, 586
 REYERO, 308
 RHODES, 20, 51
 RIBÓ, 63
 RICQ, 527
 RÍOS, 159
 RIPIO, 158
 RIVERO, 76, 144, 145
 ROBERT, 538
 ROCA, 120
 ROCHER, 36
 RODES, 43, 45, 49
 RODRÍGUEZ, 42, 586
 RODRÍGUEZ-ARANA, 582, 587
 RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 110, 152, 199, 205, 210, 506, 507, 586
 RODRÍGUEZ MATEO, 290
 RODRÍGUEZ OCHOA, 469
 RODRÍGUEZ ZAPATA, 110, 132
 RODRÍGUEZ ZAPATERO, 410
 ROLDÁN, 281, 336
 ROMERA, 300
 ROMERO, 129
 RONZITTI, 527
 ROUGEMONT, 26
 ROUSSEAU, 498, 500, 503, 586
 ROUSSET, 565
 ROVIRA, 144, 586
 RUBALCABA, 306
 RUBIALES, 132
 RUBIO, 334
 RUBIO LLORENTE, 362
 RUBIO VILLANUEVA, 283
 RUIZ DE ALDA, 224
 RUSSELL, 574, 587
 SAIT, 52
 SALCEDO, 283
 SÁNCHEZ AGESTA, 125
 SÁNCHEZ ARANDA, 259, 587
 SÁNCHEZ AYUSO, 117, 118
 SÁNCHEZ MORÓN, 87, 88, 98, 196, 584, 587
 SÁNCHEZ NAVARRO, 110, 587
 SANTAMARÍA, 74, 96, 98, 130, 183, 196, 587
 SANTI ROMANO, 82, 587
 SANTOLAYA, 73, 104, 105, 109, 132, 133, 135, 144, 145, 150, 153, 172, 188, 193, 587

- SANZ, 245, 249, 251, 255, 260, 268, 275, 280, 282, 283, 284, 285, 292, 294, 300, 313, 314, 321, 332, 337, 342, 346, 347, 348, 358, 369, 383, 384, 389, 394, 396, 398, 405, 411, 412, 504, 564, 565
- SARRAILH DE IHARTZA, 294
- SCHWARZ-LIEBERMANN, 74
- SERVICIOS JURÍDICOS DEL CONGRESO, 145, 149, 190
- SEVILLA, 130, 587
- SIGMAN, 138
- SMOUTS, 27
- SOLÉ, 70, 120, 121, 124, 170, 172, 504, 587
- SOLDADOS, 524, 585
- SOLOZÁBAL, 139
- SOROS, 587
- SOTILLO, 122, 123
- STAUDINGL, 539
- STOKER, 20, 585
- TABERNA, 317, 319, 401, 403, 413, 414
- TAJADURA ISO, 261, 269, 270, 295, 314, 316, 338, 419, 431, 431, 442, 455
- TAJADURA TEJADA, 80, 84, 110, 129, 147, 197, 199, 264, 272, 275, 278, 587
- TAMAYO, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 232, 588
- TAMBOU, 519, 530, 588
- TATCHER, 43, 46, 584, 588
- TAVERNIER, 554
- TERRÓN, 70
- THIEBAULT, 28
- THOENIG, 45R
- TOBIN, 20
- TOMÁS, 66, 73, 588
- TORNOS, 66, 101, 108, 115, 197, 198
- TRIEPEL, 504, 588
- TRUDEL, 36
- UGARTE, 256
- UNIÓN EUROPEA, 27, 28, 29, 33, 41, 44
- UNZUETA, 128
- URABAYEN, 224
- URANGA (*OLLARRA*), 252, 258, 259, 260, 261, 282, 294, 296, 330, 337, 347, 359, 391, 421, 551
- URBIOLA, 254, 255, 263, 300, 308, 390, 394, 407
- URMENETA, 230, 233
- URRA, 265, 334, 416
- URRALBURU, 175, 176, 179, 239, 244, 260, 261, 296, 315, 336, 340, 412
- VAN DIJK, 465, 571, 581, 588
- VAN GINDERACHTER, 510
- VEDEL, 138
- VERA, 579
- VERDE, 117
- VERGOTTINI, 137, 138, 588
- VIGURA, 177, 179
- VIZCAYA, 121, 123, 170
- WEBER, 467
- WERNER, 510
- WOLF, 19, 583
- WRIGHT-MILLS, 258
- YIP, 38, 588
- ZABALA, 128, 385
- ZABALETA, 290, 328, 329
- ZAMARBIDE, 259, 587
- ZIMMERMAN, 588
- ZOLO, 22, 31, 588
- ZUBÍA, 380, 381
- ZUFÍA, 181