

# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 26/2002

## Sumario

### Estudios

Introducción general.  
La cooperación internacional  
y europea en el ámbito  
de la educación

*J. L. De Castro Ruano*

Euskaldeen arteko harremanak  
gaur egungo european  
*J. Astola Madariaga*

La cooperación transfronteriza  
externa como instrumento  
favorecedor de la próxima  
adhesión de los países  
de Europa Central y Oriental  
*J.L. De Castro Ruano*

Alcance y evaluación  
de la cooperación  
transfronteriza entre  
Euskadi, Navarra y Aquitania  
*A. Garmendia*

La contribución de la  
Universidad a la cohesión  
de la sociedad europea  
*L. Gómez Urquijo*

La contribución  
de la cooperación universitaria  
al desarrollo económico  
y social del espacio  
vasco-navarro-aquitano  
*B. Pérez de las Heras*

Cooperación regional  
transfronteriza, cohesión  
económica y social  
y euroregión atlántica:  
Euskadi-Navarra-Aquitania  
*F. Rodríguez*


### Jurisprudencia

Crónica de la Jurisprudencia  
del Tribunal de Justicia de  
las Comunidades Europeas  
*C. Gimeno Verdejo y  
M.I. Rofes i Pujol*

### Crónica

Crónica comunitaria:  
la actualidad institucional  
y económica de España en  
el marco de la Unión Europea  
*B. Iñarritu*

Instituto de  
Estudios Europeos





# **Cuadernos Europeos de Deusto**



# **Cuadernos Europeos de Deusto**

**Núm. 26/2002**

### **Dirección y Consejo de redacción:**

Director: Nicolás Mariscal  
Directora adjunta: Beatriz Pérez de las Heras  
Secretario: Francisco Rodríguez  
Consejo de redacción: Francisco Aldecoa  
Julio Arriola  
Javier Bilbao  
José Ramón Canedo  
Félix Echevarría  
Fernando García de Cortazar  
Carlos García Gallego  
Laura Gómez Urquijo  
Beatriz Iñarritu  
José Palacio

### **Administración y suscripciones:**

Instituto de Estudios Europeos  
Universidad de Deusto - Apartado 1 - E48080 Bilbao  
Tfno.: 944 139 000 Fax: 944 139 284

### **Distribución:**

Editorial Mensajero  
Sancho Azpeitia, 2 - E48014 Bilbao  
Tfno.: 944 470 358 Fax: 944 472 630

### **Precios de Suscripción (2 números al año):**

España..... 25 euros (IVA incluido)  
Extranjero..... 35 dólares

### **Número suelto:**

España..... 14 euros (IVA incluido)  
Extranjero..... 21 dólares

### **NORMAS SOBRE ARTÍCULOS PARA LA REVISTA CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO**

1. *Al publicarse en nuestra revista* los artículos deberán tener una *extensión* entre 15 páginas como mínimo (6.930 palabras) y 30 como máximo (13.860).
2. El autor o autores indicarán el *título académico* con el que desean aparecer.
3. Debe incluirse al comienzo del artículo un breve *sumario* de éste, referente a sus epígrafes.
4. Adjúntese al texto escrito, el correspondiente *diskette*.

Gracias.

Publicación impresa en papel ecológico

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

Fotocomposición: IPAR, S.Coop. - Bilbao

Impresión: Artes Gráficas Rontegui, S.A.L.

# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 26/2002

## Sumario

---

### Estudios

- J. L. DE CASTRO RUANO, *Introducción general. La cooperación internacional y europea en el ámbito de la educación* 11
- J. ASTOLA MADARIAGA, *Euskaldeen arteko harremanak gaur egungo european* 23
- J.L. DE CASTRO RUANO, *La cooperación transfronteriza externa como instrumento favorecedor de la próxima adhesión de los países de Europa Central y Oriental* 63
- A. GARMENDIA, *Alcance y evaluación de la cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania* 73
- L. GÓMEZ URQUIJO, *La contribución de la Universidad a la cohesión de la sociedad europea* 107
- B. PÉREZ DE LAS HERAS, *La contribución de la cooperación universitaria al desarrollo económico y social del espacio vasco-navarro-aquitano* 131
- F. RODRÍGUEZ, *Cooperación regional transfronteriza, cohesión económica y social y euroregión atlántica: Euskadi-Navarra-Aquitania* 157

### Jurisprudencia

- C. GIMENO VERDEJO y M.I. ROFES I PUJOL, *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas* 179

### Crónica

- B. IÑARRITU, *Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea* 203
-





# Estudios



# **Introducción General. La cooperación internacional y europea en el ámbito de la educación**

por Dr. José Luis de Castro Ruano

Prof. Titular de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU

**Sumario:** 1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN. LA UNIVERSIDAD COMO ACTOR DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA.—2. PROGRAMAS COMUNITARIOS EN MATERIA DE EDUCACIÓN.—3. SIGNIFICADO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL TRANSFRONTERIZA EN EUROPA.

Los artículos que siguen fueron realizados en el marco de una investigación más amplia liderada por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto, dirigida y coordinada por su Directora, Dra. Beatriz Pérez de las Heras, y financiada por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritz. La investigación «La Universidad Vasca como actor en el marco de la cooperación transfronteriza Euskadi-Navarra-Aquitania» se sustenta en dos pilares fundamentales, cuales son la cooperación transfronteriza propiamente dicha, y el papel de la Universidad como institución y como actor de cooperación transfronteriza, y su importancia en el ámbito concreto en la configuración del espacio vasco-navarro-aquitano. En este artículo introductorio se pretende un acercamiento genérico y contextual que sitúe el marco en el que se desarrollan nuestras reflexiones posteriores: la cooperación en el ámbito de la educación con la Universidad como actor privilegiado en este ámbito; así como unas reflexiones genéricas en torno al significado de la cooperación transfronteriza.

## **1. La cooperación internacional y europea en el ámbito de la educación. La Universidad como actor de la cooperación transfronteriza**

El cambio de milenio puede ser una buena ocasión para reflexionar sobre qué papel ha de jugar la Universidad, en un momento en que su naturaleza, desarrollo y extensión, así como el cuestionamiento de lo que habían sido algunos de sus postulados tradicionales, ya desde la Ilustra-

ción, empiezan a ser fuertemente discutidos. ¿Cómo debe ser la Universidad de la Sociedad del Conocimiento y de la Sociedad de la Información y la Comunicación actual? Este es el contexto en el que debemos interpretar el presente trabajo, si bien el mismo se centrará sólo en una de las múltiples dimensiones desde las que este gran debate puede abordarse. En nuestro caso pretendemos contribuir a la reflexión acerca de la Universidad como actor privilegiado de la cooperación transfronteriza, y específicamente en el marco de la cooperación transfronteriza Euskadi-Navarra-Aquitania.

La Universidad, como institución social, está vinculada a la sociedad en la que se desarrolla. Es un concepto histórico, vinculado a un tiempo y un lugar. La Universidad no sólo ha de ser capaz de responder a los retos de la sociedad que le da vida en cada momento y en cada espacio<sup>1</sup>, sino que también ha de anticipar a esa sociedad, erigirse en el faro que alumbre su progreso y evolución. Así, la institución universitaria ha ido modificándose y transformándose desde su nacimiento allá por el siglo XII, y en nuestros días debe responder también a nuevos retos como los celéricos cambios tecnológicos y las consecuencias sociales que de ellos se derivan, la masificación, la terciarización de la sociedad, el mundo informacional y otros<sup>2</sup>.

La Universidad actual, en su diseño y objetivos, ha de tener en cuenta los cambios demográficos, los procesos de globalización económica e internacionalización a diferentes niveles; la revolución tecnológica y específicamente en el ámbito de la comunicación y la información con las transformaciones de ella derivada; la movilidad social y la interculturalidad; la inestabilidad laboral crónica; la reducción del tiempo de trabajo y la dimensión cada vez más relevante de nuestra sociedad como sociedad del ocio; la demanda de educación permanente y a lo largo de toda la vida del individuo; las posibilidades de enseñanza/aprendizaje mediático y no presencial; el trabajo y la investigación en red; el desarrollo de nuevos conocimientos; etc.

Además, la Universidad ha de fomentar la cooperación internacional. Una de las funciones clave, no sólo de la Universidad, sino del sistema

---

<sup>1</sup> PORTA, Jaume y LLADONOSA, Manuel (coords.): *La Universidad en el cambio de siglo*. Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 10.

<sup>2</sup> El *Informe Universidad 2000*, más conocido como *Informe Bricall*, encargado por la conferencia de Rectores de las Universidades Españolas a una comisión presidida por el ex-Rector de la Universidad de Barcelona, Josep María Bricall, y hecho público en marzo de 2000, señala tres grandes impactos de nuestro tiempo sobre el mundo de la educación: la emergencia de la sociedad de la información que está transformando la naturaleza del trabajo y de la organización de la producción; el fenómeno de la mundialización que incide sobre las posibilidades de creación de empleo; y la revolución científico-técnica. *Vid.* BRICALL, Josep María: *Informe Universidad 2000*, p. 6.

educativo en general, es la educación para el entendimiento internacional, así como la promoción del desarrollo duradero, debe alentar también la participación y profundización democrática, y responder al imperativo de la mundialización. En este cambio de siglo se vislumbra un nuevo arquetipo de Universidad: la Universidad multifuncional, multicultural y multi-dimensional, síntesis de la Universidad académica de investigación y docente; pero igualmente, Universidad para el desarrollo social y la participación democrática. Es lo que algunos han llamado **Universidad Total**: Universidad que socialice el conocimiento, que capacite para la vida profesional y que transforme la sociedad, incidiendo en la realidad histórica. Universidad como centro docente e investigador y como conciencia/misión social. Si la sociedad de la industrialización exigió un determinado proceso educativo —incluyendo también las instituciones educativas—, la sociedad postindustrial requiere igualmente un determinado proceso educativo, y las instituciones educativas y por supuesto entre ellas, la Universidad han de adaptarse a tales características<sup>3</sup>.

Uno de los requisitos indispensables para esa adaptación que requiere la Universidad del inmediato futuro, es la cooperación interuniversitaria, como elemento singular del fenómeno más amplio de la cooperación internacional en materia educativa. «Las universidades europeas tienen que volver a su papel de primeras instituciones europeas dispuestas a traspasar las fronteras impuestas por los Estados. Para ello es preciso profundizar en la cooperación en los ámbitos de la enseñanza superior, y muy principalmente dentro de la Comunidad Europea (...)»<sup>4</sup>. Esta colaboración internacional en materia educativa se viene produciendo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, si bien desde la década de los ochenta y, específicamente, en el ámbito europeo está adquiriendo una mayor dimensión<sup>5</sup>.

La globalización y las recientes dinámicas integracionistas en la Sociedad Internacional actual, especialmente los diferentes procesos de integración regional que están surgiendo a lo largo y ancho del planeta, favorecen el incremento y la profundización de la cooperación internacional en el ámbito educativo, tanto de forma bilateral como en el seno

---

<sup>3</sup> COLOM, Antoni-J. y MELICH, Joan Carles: *Después de la modernidad. Nuevas filosofías de la educación*. Barcelona, Paidós, 1994.

<sup>4</sup> MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio: «La actualidad de la cooperación universitaria en el ámbito de la Comunidad Europea» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela*, n.º I, vol II, 1993, p. 518 y 519.

<sup>5</sup> UNCETABARRENECHEA LARRABE, Javier: «La cooperación internacional en materia educativa: análisis de sus dimensiones institucionales y su fundamentación normativa» en *Congreso Vasco de Sociología. Actas del IV Congreso. 1998, vol. II*. Bilbao, Asociación Vasca de Sociología, 1998.

de organismos internacionales. Las primeras experiencias de cooperación internacional en materia educativa nos las proporciona el Consejo de Europa en la década de los cincuenta<sup>6</sup>; también la UNESCO ha jugado desde sus inicios un importante papel como dinamizador de la cooperación internacional en materia educativa.

Recientemente, la globalización y la homogeneización sociocultural de ella derivada acentúa el proceso, siendo, precisamente el ámbito de la enseñanza superior universitaria donde el fenómeno adquiere una mayor dimensión. La internacionalización de las Universidades se ha convertido hoy en una de las principales características de nuestra institución. Internacionalización que afecta a una multiplicidad de dimensiones, desde el intercambio de estudiantes y docentes, pero también el curriculum, la estructura administrativa, y otras, llegando incluso a la creación de redes universitarias de cooperación internacional, para lo cual las nuevas herramientas telemáticas derivadas de la revolución tecnológica, como internet y otros, se han revelado como un instrumento muy adecuado<sup>7</sup>.

En este contexto, los procesos de integración regional surgidos a lo largo del planeta —UE, MERCOSUR, NAFTA, y APEC principalmente— favorecen y refuerzan también, este tipo de cooperación, principalmente entre las universidades de los países integrantes de cada bloque regional, al incrementar las relaciones entre ellas y reforzarse los mecanismos de interacción en el ámbito educativo. En este sentido adquiere singular importancia la cooperación educativa en el ámbito de la Unión Europea<sup>8</sup>.

Aunque el Tratado de Roma no contemplaba el ámbito educativo, se irán produciendo en los años setenta diversas iniciativas parciales y tím-

---

<sup>6</sup> En estos años se firmarán en el seno de esta Organización diferentes Convenios sobre equivalencia de grados y diplomas universitarios, sobre equivalencia de períodos de estudios universitarios y sobre el reconocimiento académico de diplomas universitarios. *Vid. JUNOY, Gonzalo: La cooperación intergubernamental cultural y educativa en el Consejo de Europa 1949-1978*. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1979.

<sup>7</sup> BLUMENTHAL, Peggy; GOODWIN, Cranford; SMITH, Alan; TEICHLER, Ulrich (eds.): *Academic Mobility in a Changing World: Regional and Global Trends*. London, Jessica Kingsley, 1996.

<sup>8</sup> Sobre el tema, *vid.* entre otros, BATANERO DÍAZ, Marta: «Las Dimensiones Europeas en la Educación» en *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, n.º 75, 1998. MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio: «La actualidad de la cooperación universitaria en el ámbito de la Comunidad Europea» *op. cit.* RODRÍGUEZ, Víctor M.: «De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en materia de educación» en *Revista de Educación*, n.º 301, 1993. RODRÍGUEZ CARRAJO, Manuel: *Política Educativa de la Unión Europea*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, 1996. RUBIA GÓMEZ-MORÁN, María: «Educar: Enseñar y Aprender» en *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, n.º 78, 1998.

das que irán sentando las bases para la cooperación comunitaria en materia de educación; el Tratado de Maastricht de 1993 otorgará, en sus artículos 126<sup>9</sup> y 127<sup>10</sup>, artículos 149 y 150 del Tratado de Amsterdam, nuevas competencias a la Comunidad Europea en el ámbito de la educación, existiendo desde entonces, y por primera vez, un marco jurídico que permita a la Comunidad desarrollar acciones de cooperación en materia educativa. Será por lo tanto en el Tratado de Maastricht cuando se mencione explícitamente, por vez primera, la importancia de la dimensión europea en la enseñanza y el papel de la Comunidad en desarrollarla. Desde entonces la Comisión puede promover, y promoverá, diferentes iniciativas en favor de la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación.

## 2. Programas comunitarios en materia de educación

Son numerosos los Programas comunitarios en materia de educación puestos en marcha con el objetivo principal y prioritario de movilizar al conjunto de personas que intervienen en la educación y la formación, a todos los niveles de enseñanza y formación, y dentro de todas las estructuras, favoreciendo también la apertura a terceros países, principalmente los países asociados de Europa Central y Oriental y a Chipre. Estos son los programas más relevantes:

- *Sócrates*: es el programa unificado de la Unión Europea en el ámbito de la educación. Adoptado en su primera edición el 14 de marzo de 1995<sup>11</sup>, inicia su segunda fase, continuación de aquella, el 1 de enero de 2000 con una duración de siete años. En su primera edición se aplicó en los quince Estados miembros además de Is-

---

<sup>9</sup> «La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros (...). La acción de la Comunidad se encaminará a: desarrollar la dimensión europea en la enseñanza (...); favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios; promover la cooperación entre los centros docentes; incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros; favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes (...). La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y, en particular, con el Consejo de Europa (...).»

<sup>10</sup> «(...) La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de formación profesional (...).»

<sup>11</sup> DOCE n.º L 87 de 20.04.1995.

landia, Lichtenstein y Noruega con el objetivo de promover la dimensión europea y mejorar la calidad de la educación fomentando la cooperación entre los países participantes y trascendiendo las fronteras estatales. Durante estos primeros cinco años, los resultados fueron bastante fructíferos: más 500.000 estudiantes cursaron algún período de estudio en universidades europeas distintas a las suyas; más de 10.000 centros escolares participaron en asociaciones europeas y se pusieron en marcha miles de proyectos para la promoción de las lenguas europeas.

En segunda fase, el programa continuará por las líneas trazadas, fundamentalmente promocionando el aprendizaje a lo largo de toda la vida, así como el desarrollo de una Europa del conocimiento, ampliando su campo de aplicación a los 10 Estados asociados (Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumanía), así como Chipre, Malta y Turquía (en un próximo momento), y con una cuantía presupuestada de 1.850 millones de euros hasta su finalización el 31 de diciembre de 2006. Interesa a todos los tipos y todos los niveles de enseñanza, desde preescolar hasta la enseñanza superior universitaria de tercer ciclo, y se dirige a todos los agentes que participan en el proceso educativo: estudiantes, personal docente, personal de administración, de gestión y de dirección. El programa Sócrates comprende a su vez ocho grandes capítulos:

- *Comenius*: tiene por objeto promover la cooperación en el ámbito de la educación escolar en sus diferentes niveles, sea preescolar, primaria y secundaria. Concretamente apoya las actividades siguientes: asociaciones entre centros escolares basadas en un proyecto educativo europeo; las actividades educativas con una dimensión intercultural; y la formación continua transversal de los docentes. En el período de 1995 a 1999, primera fase de aplicación, participaron en esta acción 10.000 de entre los 340.000 centros escolares que existen en Europa.
- *Erasmus*: es la parte de Sócrates dedicada a la enseñanza superior y la Universidad. Erasmus se destina a todos los tipos de centros de enseñanza superior, a todas las materias y a todos los niveles de estudios superiores, incluyendo los estudios de doctorado. Abarca dos grandes tipos de acciones: a) ayuda financiera concedida a las Universidades para actividades de dimensión europea y proyectos de redes temáticas que fomenten la cooperación entre las facultades y departamentos universitarios a fin de definir y desarrollar una dimensión europea en materias



académicas específicas o en otros asuntos de interés común; b) becas para la movilidad de los estudiantes que desean efectuar una parte de sus estudios en otro Estado participante. Esta iniciativa ha dado lugar a la existencia de una red europea universitaria, formada por el conjunto de Universidades que, en el marco del programa Erasmus hayan celebrado acuerdos y organizado programas que contemplen intercambios con otras Universidades.

- *Grundtvig*: tiene por objeto la educación de adultos y otros itinerarios educativos, complementando las acciones Comenius y Erasmus, formando así el tercer eslabón de una misma cadena educativa. Esta acción, aun dirigiéndose a todos los adultos, prioriza aquellas personas que tienen dificultades especiales a la hora de acceder al sistema educativo, ya sea por habitar en zonas desfavorecidas o aisladas, por padecer situaciones sociales delicadas u otras razones. Los agentes de la educación de adultos, a los que se dirigen las actividades apoyadas por la Comisión Europea son, tanto instituciones oficiales (escuelas, universidades), como no formales (asociaciones, bibliotecas, asociaciones de padres, etc.)

Además de estas tres acciones referidas a las 3 etapas educativas de toda la vida, dentro del programa Sócrates se incluyen también diversas *acciones transversales* entre las que destacamos Lingua, tendente a mejorar la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas en los países participantes en el programa, y Minerva, orientada a favorecer el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito de la educación.

—*Leonardo da Vinci*: Se trata de un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea. Pretende fomentar la calidad y la innovación de los sistemas nacionales en materia de formación profesional a través de proyectos de asociaciones transnacionales que involucren a diferentes organizaciones interesadas en el ámbito de la formación. Este programa, en estrecha colaboración con Sócrates, incluye la formación profesional inicial y continua, incluida la cooperación entre las universidades y empresas, centrando su atención prioritaria en la formación a lo largo de toda la vida.

—*Tempus*<sup>12</sup>: es el programa transeuropeo de cooperación en materia de estudios universitarios; se trata de un programa para la coope-

---

<sup>12</sup> La tercera fase de Tempus se desarrolla desde el 1 de julio de 2000 por un período de seis años. *DOCE C 270* de 29.08.98.

ración y la movilidad entre Europa Central y del Este y la Comunidad Europea. Los principales objetivos del programa son, entre otros: facilitar la coordinación de la prestación de asistencia a los países destinatarios en el ámbito del intercambio y la movilidad, tanto de estudiantes como de docentes; contribuir a la mejora de la formación en los países destinatarios y estimular su cooperación con socios de la Comunidad; incrementar las oportunidades de enseñanza y aprendizaje en los países beneficiarios del programa. Tempus consta de tres tipos de acciones: proyectos europeos conjuntos, becas de movilidad y actividades complementarias que fomenten la cooperación interuniversitaria. Los destinatarios son todos aquellos países de Europa Central y Oriental, así como los Nuevos Estados Independientes, asociados y no asociados (es decir, países Phare y Tacis: Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumania, Bosnia-Herzegovina, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Rusia, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán, Mongolia). La finalidad de incluir también a países no asociados es hacerles compartir sus acervos a través del programa e intensificar así la cooperación regional transfronteriza.

—*Acción Jean Monnet*: La Acción Jean Monnet «Enseñanzas universitarias sobre la integración europea» es una acción de información de la Comisión Europea dirigida a facilitar la implantación de nuevas enseñanzas sobre la integración europea en las universidades, por medio de subvenciones a la puesta en marcha de dichas enseñanzas. Se trata de que las universidades adapten el contenido de la enseñanza a las realidades comunitarias, así como desarrollar las posibilidades de investigación de las mismas en el campo de la integración europea. Dentro de la Acción Jean Monnet se incluyen los Polos Europeos Jean Monnet destinados a reforzar la cooperación interuniversitaria regional en materia comunitaria con la finalidad de otorgar una mayor visibilidad y promover sinergias entre las actividades de la Acción Jean Monnet en esa región.

Todos estos programas están contribuyendo de forma notable a dinamizar la cooperación internacional interuniversitaria y la creación de redes universitarias. Obviamente, la enumeración de estos programas no agota las posibilidades de cooperación interuniversitaria, existiendo además muchísimas otras iniciativas, individuales y corporativas, que están contribuyendo a que la institución universitaria vaya erigiéndose en un nuevo actor de la cooperación en

esa búsqueda por responder a las demandas de la sociedad del tercer milenio.

### 3. Significado de la cooperación regional transfronteriza en Europa

En el transcurso de los últimos siglos y casi siempre como resultado de conflictos bélicos, las fronteras de los Estados europeos adoptaron y consolidaron —en la mayoría de los casos, por lo menos— su configuración actual, dividiendo, en muchos casos de manera artificial, colectividades con un componente étnico y cultural común. Además de esta fragmentación, también ha caracterizado a las Regiones fronterizas la carencia de actividad económica (que se desplazaba preferentemente a las Regiones centrales de cada Estado), la ruptura de comunicaciones e infraestructuras de diversa índole, y otros fenómenos que acababan añadiendo una «periferización» socioeconómica y política, a la connatural «periferización» geográfica propia de las Regiones de frontera.

En la Europa unida se transforma el concepto de frontera. Estas, de ser entendidas como elementos de separación y división, síntoma de amenaza, aislamiento e incomunicación, «cicatrices de la historia» en definitiva, las fronteras se convierten en microexpresiones de la integración y la unión. Construir Europa significa, antes que nada, superar el concepto tradicional de frontera-separación (línea que marca el límite del territorio y lo separa de otro Estado) acercándonos al de frontera-cooperación o, incluso, unión y contacto entre pueblos y colectividades, que pone de manifiesto el carácter político y no natural de la frontera. Las funciones tradicionales para las que se crearon las fronteras las convirtieron en elementos de defensa con buena accesibilidad hacia el interior del Estado; pero todo lo contrario, comunicaciones escasas y protegidas, hacia el exterior, sin apenas servicios ni actividades económicas importantes, lo que conllevó al empobrecimiento de los territorios contiguos a las zonas fronterizas. El proceso de Unión Europea exige, por el contrario, superar y abandonar este concepto de frontera y restaurar los efectos perniciosos que el mismo produjo en las poblaciones fronterizas. La cooperación regional transfronteriza se convierte, precisamente, en un instrumento adecuado para tal objetivo; la cooperación transfronteriza e interregional contribuye de manera significativa a la construcción de Europa, al erigirse en un modelo real de integración<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Vid. Parlamento Europeo: *Informe sobre la cooperación transfronteriza e interregional del 23 de abril de 1997*, Documentos de Sesión, A4-0161/97.

Por Cooperación Transfronteriza<sup>14</sup> entendemos «toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin»<sup>15</sup>. Su contenido se enmarca dentro de la cooperación necesaria para sobreponerse a los hándicaps derivados de la existencia de una frontera (tales como carencia de servicios e infraestructuras, así como discontinuidad de las existentes, lejanía de los centros administrativos y políticos, fragmentación del espacio relacional natural, despoblación, depresión económica, etc. Esta característica de materializarse en territorios adyacentes a la frontera es lo que le dota de cierta especificidad y notoriedad, haciendo de la cooperación transfronteriza una forma peculiar de cooperación interregional<sup>16</sup>, heredera de las tradicionales relaciones de vecindad.

Como consecuencia de esta cooperación, las Regiones fronterizas, de periféricas y finales devienen en Regiones centrales, colocadas en el corazón de un espacio económico nuevo, áreas de microintegración en los niveles económico, social, cultural y político. En estas Regiones, Europa puede experimentar la integración *in situ*, un modelo real de integración europea localizada.

En la actualidad la cooperación transfronteriza adquiere especial relevancia en el marco de la Unión Europea tanto como instrumento favorecedor de la cohesión económica y social (mejora de las infraestructuras, desarrollo de las relaciones económicas), estímulo para una mayor participación ciudadana (cooperación transfronteriza y cooperación interregional como vectores para la construcción de la Europa de los ciu-

---

<sup>14</sup> Término adoptado por el Convenio-Marco de Cooperación Transfronteriza de colectividades o autoridades territoriales de 1980 del Consejo de Europa.

<sup>15</sup> Artículo 3 del Convenio-Marco de Cooperación Transfronteriza de colectividades territoriales del Consejo de Europa. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: define el concepto como «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 territoriales, a través de todos los medios de cooperación disponibles»; en «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales» en AA.VV.; *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*. Madrid, Tecnos, 1993, p. 545.

<sup>16</sup> «Actualmente es evidente que las relaciones de cooperación transfronteriza tienen una naturaleza política y jurídica especial que la hacen objeto de un derecho a medio camino entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado, asistiéndose en efecto a la aparición de un derecho nuevo: el Derecho Transfronterizo», en PRIEUR, M.; «Les bases juridiques de la coopération transfrontalière locale et régionale» en *Revue Française de Droit Administrative*, n.º 1, vol. 3, 1985, pp. 331.

dadanos), elemento favorecedor y consecuencia a su vez del protagonismo adquirido por las colectividades territoriales, así como medio de acercamiento político de los próximos socios comunitarios del Centro y Este de Europa. Esta cooperación transfronteriza en las fronteras exteriores de la Unión puede erigirse en antesala de la integración al permitir a amplias capas de población no comunitaria una interrelación e interconexión con zonas comunitarias con las que comparten objetivos comunes<sup>17</sup>.

## Bibliografía

- BLUMENTHAL, Peggy; GOODWIN, Cranford; SMITH, Alan; TEICHLER, Ulrich (eds.): *Academic Mobility in a Changing World: Regional and Global Trends*. London, Jessica Kingsley, 1996.
- COLOM, Antoni J. y MELICH, Joan-Carles: *Después de la modernidad. Nuevas filosofías de la educación*. Barcelona, Paidós, 1994.
- RODRÍGUEZ, Víctor M.: «De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en materia de educación» en *Revista de Educación*, n.º 301, 1993.
- RODRÍGUEZ CARRAJÓ, Manuel: *Política Educativa de la Unión Europea*. Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, 1996.
- PORTA, Jaume y LLADONOSA, Manuel (Coords.): *La Universidad en el cambio de siglo*. Madrid, Alianza Editorial, 1998.

---

<sup>17</sup> «La cooperación transfronteriza representa uno de los medios más prometedores y eficaces para anclar a los países de Europa central y oriental a la Europa comunitaria. (...) constituye el medio de diluir las fronteras y de prepararlas con suavidad una futura entrada en la Comunidad»; en MESTRE, C., «La Communauté Economique Européenne et le développement de la coopération transfrontalière» en CHARPENTIER, J. et ENGEL, C.; *Les Régions de l'Espace Communautaire*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992, p. 176.



# Eskualdeen arteko harremanak gaur egungo Europan

Jasone Astola Madariaga

**Aurkibidea:** I. SARRERA.—II. KANPO-ARAZOETARAKO AGINPIDEA GAUR EGUNGO KONSTITUZIO ESTATUETAN: a) **Europako Kontseiluaren eragina;** b) **Europako Bata-sunaren eragina.**—III. ESTATU ZENTRALAREN AZPITIK DAUDEN ERAKUNDEEN ARTEKO LANKIDETZA ANTOLATZEKO NAZIOARTEKO ZUZENBIDEA: a) **Lurralde-erkidego edo agintarien arteko mugaz gaineko lankidetzarako Europako esparru-hitzarmena:** 1) Frantzia eta Espainiari buruzko aipamen berezia; b) **Beste hitzarmen batzuk:** 1) Gutxiengo nazionalen babeserako esparru-hitzarmena; 2) Europako Erregio edo gutxiengo hizkuntzen Gutuna.—IV. ESKUALDEEN ARTEKO MUGAZ GAINEKO HARREMANEN GAUZATZEA: 1) ARFE; 2) CRPM; 3) Akitania eta Euskadiren arteko lankidetzarako Itunaren aipamen berezia; 4) Hainbat ondorio.—V. LABURBILDUMA.

## I. Sarrera

Gerraosteko Europan sortu zen agente antolamendu berrian, Estatu bakoitzeko behe mailako agintariak denbora behar zuten euren burua bertan antolatzeke eta horregatik, Estatu zentralekoekin konparatuz, desfase pixka bat izan zuten. Estatu zentralek 1948an, Parisen, Ekonomia Lankidetzarako Europako Erakundea, 1949an Londonen Europako Kontseilua eta 1951an Parisen eta 1957an Erroman Europako Ekonomia Erkidegoak osatzen badituzte, Estatu zentralaren azpitik dauden agintarien ahotzak entzuteko, 60ak arte itxoin behar genuen. Atzerapen honen arrazoen artean bi gailen daitezke: a) Europan sorturiko erakunde berriek Estatu zentraleko agintaritzaren baino ez zutelaren onartzen; eta b) Estatu gehienek lurralde antolaketa Estatu bateratuarena zela, bakar batzuek baino ez zuten Estatu konposatuaren era (Alemania eta Italia Europako Ekonomia Erkidegoetan gehi Suitza Europako Kontseiluan)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Egoera honetaz mintzatzen dira besteak beste, ARROYO, Fernando eta FERNÁNDEZ, Felipe: *Regiones y naciones en Europa*, Salvat, Pamplona 1987; ANSELME, Bernard: «L'autonomie régionale à l'échelle du continent européen», *Régions d'Europe*, 1/1990; eta CHITI-BATELLI, Andrea: «Régionalisme et unité Paneuropéenne», *Régions d'Europe*, 4/1991.

Ordutik hona gauzak zeharo aldatu dira: a) Estatu gehienek, politikan edo administrazioan, deserdiratze jardunbideak bizi izan dituztelako; eta b) Europako erakundeetan toki eta eskualdeetako ordezkariak osaturiko hainbat kontsulta organo sortu direlako.

Eskualdeak, aipaturiko antolamendu berri hau dela medio, nazioarteko politikan esku hartzen hasten direnean, zuzenbidezko egoera berri batean sartzen dira eta, era berean, Konstituzio Zuzenbide bera ere aldatzen da. Antolamendu berri honetarako bideak, gehien bat, arrazoi praktikoe-tan oinarritu dira eta ez teorikoetan, hots, agertu diren egitura berriak premiak konpontzeko sortu dira eta ez, ordea, inoren egitasmo teoriko bat burutzeko asmoaz.

Azken 50 urteotan beste gauza bat nabaritu da, hots, Estatuaren arteko mugen malgutasuna. Europako erakundeak indartzen diren heinean Estatuaren arteko mugak ahuldu egiten direla esan dezakegu. Eta, zalantzarik gabe, mugen egoera berri honetan zerikusi handia izan du mugaz gaineko lankidetzak, batez ere, lankidetzak hau bertako (tokiko edo eskualdeko) agintarien artean burutu denean.

Gaur egungo European, hainbat helburu lortzeko, lurraldeen arteko lankidetzak ezinbesteko bilakatu da, baina hau ez da beti horrela izan. Orrialde hauetan ikusiko dugu nola toki eta eskualdeetako agintariak, ezer gutxi izatetik, euren presentzia segurtatzera heldu diren Europako Erakundeetan.

## II. Kanpo-arazoetarako aginpidea gaur egungo konstituzio estatuetan

Kanpo-arazoak Estatu zentralaren aginpidea izan ohi dira; Lockeren ustez, berau zen Estatu beraren hirugarren agintea<sup>2</sup>. Baina Estatuaren arteko mugaren malgutasunak Estatuaren barne egituran ere ondorioak izan ditu, batez ere, Estatu zentralaren erabateko aginpidea izan ohi den kanpo-arazoetarakoan<sup>3</sup>.

Espainiako Konstituziozko Estatuan nola gauzatu diren egon diren aldaketak jakiteko, Espainiako Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentzia gainbegiratzea baino ez daukagu.

---

<sup>2</sup> Begira Carlos Mellizok egin duen itzulpena, LOCKE, John: *Segundo Tratado sobre el Gobierno civil*, Alianza Editorial, Madril 1990, 151-152 orr.; han ikusten da idazle honentzat aginte legegile eta betearazlearekin hirugarren bat dagoela, federatzaile izenpean «un poder de hacer la guerra y la paz, de establecer ligas y alianzas y de realizar tratos con todas las personas y comunidades fuera del Estado» (letra etzana gurea da) eta hirugarren aginte hau aginte betearazlea duenari dagokio (152 orr.).

<sup>3</sup> Estatu zentralaren erabateko aginpide hau Estatu bateratuei barik, Estatu konposatuei ere badagokie, horrela adierazten dute, adibidez, Estatu Batuetako, Australiako edo Brasileko Konstituzioek.



Espainiako Konstituzioaren (EK hemendik aurrera) 149.1.3 artikulua esaten du Estatu zentralari dagokiola erabateko aginpidea «Nazioarteko harremanetan» eta Konstituzio osteko lehenengo urteetan interpretazio absolutua ematen zitzaien esapide honi baina, apurka-apurka, Europan zegoen antolaerak bere eragina izan zuen gure barne egituraketan ere<sup>4</sup>.

Araceli Mangas Irakasleak<sup>5</sup> Estatu zentralerako erabateko aginpidea nazioarteko harremanetan kate estu bat zela adierazi zuen eta kate estu hori honako osagaiez zegoen eratuta: 1) EKren 149.1.3 art. an aurreikusten den Estatu zentralaren erabateko aginpidea nazioarteko harremanetan; 2) 97 art. an kanpo-arazoetarako politikarako zuzendaritza Espainiako Gobernuari dagokiola esaten denean; 3) 93 eta 94 art. etan Gorte Orokorren parte-hartzea baino ez denean aipatzen nazioarteko itunak onesteko; eta 4) EKren 63.2 art. an Estatuko baimena, nazioartean bere burua behartzeko, Erregeak adieraziko duela esaten denean.

Autonomia Estatutuek, euren aldetik, Autonomia Erkidegoek duten eskaera egiteko ahalmena baino ez dute aurreikusten<sup>6</sup> —eskaera hau Espainiako Gobernuari zuzenduko zaio nazioarteko Itun bat egiteko—; edota Gobernuari informazioa eskatzeko eskubidea, Gobernuak sinatu duen nazioarteko Itunak Autonomien intereseko den zerbait ukitzen duenean<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Nazioarteko harremanen interpretazioari buruz doktrina hasi zen mugitzen, hortxe daude, besteak beste, REMIRO BROTONS, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madril 1984, batez ere 234-235 orr., irakasle honek bereiztu egiten ditu aginpideak *ratione materiae* eta *ratione loci*; hau da, nazioartea ez dela aginpidearen esparrua baino, ez aginpidearen edukia adierazten du; JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz: *Las Comunidades Autónomas y las relaciones internacionales*, HAEE, Oñati 1986, 127 orr. adierazten du nazioarteko harremanei ematen zaion interpretazioak hustu egiten dituela AAEEen eskuetan dauden hainbat aginpide; eta apur bat geroago PÉREZ CALVO, Alberto, *Estado Autnómico y Comunidad europea*, Tecnos, Madril 1993.

<sup>5</sup> MANGAS MARTÍN, Aracelik: «Cuestiones de Derecho internacional público en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 61 Zbk., Madril 1981, 157 orr. ean, esaten duenez: nazioartean lurraldeetako erakundeek ezin dute parte-hartze egokirik eskatu Konstituzioan kate estu bat dagoelako erata horren kontra.

<sup>6</sup> Euskal Herrikoan 65 at. an; Kataluniakoan 27.4 art. an; Galiziakoan 35.3 art. an; Andaluziakoan 72.5 art. an; eta hortik aparte hainbat Estatutuetan zero buruzkoak izango diren eskatuko diren itunak aurreikusten da, eduki hori honako hau izanik: Autonomia horretako hiritarren izaeraren babesa segurtatzea atzerrian bizi direnean, Asturiaseko 8.2 art. ak, Kantabriako 6.2ak, Extremadurako 3.2ak, Gaztela eta Leoneko 6.2ak, adibidez.

<sup>7</sup> Honela da: Euskal Herriko Estatutuko 20.5 art. an; Kataluniako 27.5ean; Andaluziako 23.1ean; Asturiaseko 34.3an; Kanarietako 37.1ean edota Nafarroako 68an edota Madrileko 33.1ean.

Autonomia Erkidego batzuk zerbait gehiago lortzen saiatu ziren, baina Estatutuak Gorteetan eztabaidatu zirenean aipatu den bezala geratu ziren<sup>8</sup>.

Baina, esan dugunez, nazioarteko harremanen adigaiak aldaketa batzuk izan ditu eta era absolutu batean ulertua izatetik<sup>9</sup> bere funtsezko edukien arabera interpretatua izatera pasa da. Bilakaera hau laburbiltzeko Espainiako Konstituzio Auzitegiaren 165/1994 Epaian, maiatzaren 26koan, esandakoa azalduko dugu<sup>10</sup>. Bertako 4. eta 5. Zuzenbidezko Oinarriek dute interes berezia, han honako ideia hauek argi geratzen direlako:

- 1) Autonomia Erkidegoak (AAEE hemendik aurrera), euren interesak kudeatzeko, politikan autonomiadunak direla (KAEE 4/1981 eta 25/1981);
- 2) Europako Erkidegoaren zuzenbidea, Erkidegoko Estatu kideentzat, ondorio batzuetarako, barne zuzenbidetzat har daitekeela<sup>11</sup>;
- 3) AAEEen aginpideen egikaritzak kanpo proiektzioa duela eta jarduera honen mugatzat baino ezin daitekeela 149.1.3 artikuluko nazioarteko harremanen aginpidea har;
- 4) Ezin daitezkeela «nazioarteko harremanak» Estatutik kanpo egiten den edozein gauzarekin identifika (KAEE 153/89, 8. ZOa eta 80/93, 3. ZOa), hori egiteak Estatu zentral eta AAEEen arteko aginpide banaketaren eraldatzea ekarriko lukeelako (ildo bera darumate KAEE 54/1990ak, 76/1991ak eta 100/1991ak);
- 5) Espainiako Konstituzioaren 149.1.3 artikulua Nazioarteko harremanak nazioarteko zuzenbidepean dauden nazioarteko subjektuen arteko harremanak direla; edo beste era batean esanda, Estatu zentralari baino ez dagokiola: *ius contraendi* (itunak sinatzeko ahalmena); *ius legationis* (Estatuaren kanpo-ordezkaritza); nazioarteko betebeharrak sortzeko ahalmena; eta Estatuaren nazioarteko erantzukizuna (KAEE 137/1987, 153/1989 eta 80/1993).

---

<sup>8</sup> Eztabaida hauei buruz begiratu RIQUELME CORTADO, R.M.: «Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales», *Sistema* 66 zbkia., 1985ko maiatza, 77-104 orr.

<sup>9</sup> Interpretazioa honen adierazgarri KAE 137/1989, uztailaren 20koa izanik (EAA 1989ko abuztuak 10, 190 zenbakiaren eranskineko 36 orr. eta hurrengoak), han konstituzioaren kontratatzat jotzen da Danimarkako Gobernuaren Ingurunearen Zuzendaritza Orokorren eta Galiziako Xuntaren Lurralde Antolamenduaren Kontseilariaren artean sinaturiko elkar-laguntza agiria.

<sup>10</sup> Epai hau Estatuko Gobernuak Eusko Jaurlaritzaren 89/1988 Dekretuaren kontra jarri zuen 1501/1988 baiezko aginpide gatazkari buruzkoa zen eta 1994ko ekainaren 25eko *Estatuko Agintaritzaren Aldizkarian*, 151 zenbakiko eranskinean, 68-75 orr. argitaratu zen.

<sup>11</sup> Ildo honetatik abiatzen da ROJO SALGADO, Argimiro: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, BOE-Centro de estudios constitucionales, Madril 1996.

Amaitzeko eta Karen hitzak erabiliz<sup>12</sup>: Autonomia Erkidegoek, nazioartean eragina izango duten egintzek aurrera eramateko aukera erabiltzean, honako hau izan behar dute kontuan: egintzak euren aginpideen egikaritzarako beharrezkoak edo, gutxienez, mesedegarriak izan behar direla; ezin dutela *ius contraendi* erabili; ezin dutela Estatuaren nazioarteko politikan eraginik izan; eta ezin dutela gainerako Estatuaren aurrean, edo nazioarteko edo nazioz gaineko erakundearen aurrean Estatuarentzat erantzukizunik sortu<sup>13</sup>.

Esandako hau betetzen badute Espainiako Konstituzio egituraren AAE-Eek Estatuaren mugen gainetik harremanak izateko bidezkoasuna dute<sup>14</sup>. Beste gauza bat izango litzateke Espainiako Erreinuaren borondatea osatzerakoan zein den AAEEen parte hartzea, baina hori ez da lan honen zerregina<sup>15</sup>.

Espainian gertatu dena bat dator gainerako Estatu deserdiratueta gertatzen denarekin, hori frogatzeko ereduak Alemania, Austria, Belgika eta Suitza hartuko ditugu<sup>16</sup>.

1) Alemanian Bonnekko Oinarrizko Legearen (BOL) 24.1.a artikulua *Länder*-ei gaitasuna ematen die, euren dagokien aginpide esparruan eta Estatu zentralaren baimenaz, mugaldeetako erakundeei aginpideak emateko<sup>17</sup>, nahiz eta orokorrean, BOLaren 32.1 art.aren arabera, Federazioarena izatea atzerriko Estatuarekin harremanak izateko ardura. Hori bai,

<sup>12</sup> KAE 165/1994, 6. ZOa.

<sup>13</sup> Gai hau gehiago aztertzeko begira PÉREZ TREMPs, Pablo (koor.): *La participación europea y la acción exterior de las CCAA*, Institut d'Estudis Autònomicos, Marcial Pons, Madril-Bartzelona 1998, 182-195 orr.

<sup>14</sup> Aukera hau erabiliz zeintzuk izan diren AAEEen nazioarteko harremanen laburmen bat aurki dezakegu PETSCHEN, Santiago: *La Europa de las Regiones*, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autònomicos, Barcelona 1992, 189-192 orr. Eta ikerketa lan honen bigarren ataleko lehenengo puntuan ikusten da nola gauzatu den Europar eskualdeek duten nazioarteko ahalmen hau.

<sup>15</sup> Gai honen egoera zein den jakiteko begira PÉREZ CALVO, Alberto (koor.): *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos-INAP, Madril 1997.

<sup>16</sup> Eskualdeak ez dira berdinak, Estatu bakoitzeko zuzenbidezko egoera ez da bera, hori laburbilduta agertzen da ZILLER, Jacques: *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris 1993, 147-174 orr. eta interesgarria da, oro har, PÉREZ GONZÁLEZ, Manuelen zuzendaritzapean egindako *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, HAAE, Gasteiz 1994.

<sup>17</sup> Espainiako Konstituzioa idazten ari zenean Euskadiko Gutxiengoak antzeko zuzenketa bat proposatu zuen Konstituzioaren testurako, hau zen, AAEEen gaitasuna, Estatuaren baimenaz eta euren aginpideen eremuan, nazioarteko itunak sinatzeko. Zeresanik ez, zuzenketa ez zen onartu; begiratu *Diario de Sesiones, Congreso, Comisión*, 1978ko ekainaren 15a, 90 zbkia., 3.314 orr.

Federazioaren ahalmen orokor honek bi ñabardura ditu: a) Estatu federatu batean eragin berezia baldin badu Itunen batek, Itun hori *Länder*-ekin garaiz kontsultatua izan beharko dela (BOLaren 32.2 art.a); eta b) *Länder*-ek, legeak egiteko aginpidea dutenean, orduan, ahal ditzaketela atzerriko Estatuekin Itunak sina, beti, Federazioaren Gobernuaren baimena lortu eta gero (BOLaren 32.2 art.aren arabera).

2) Austriako Konstituzioak bere 16.1 art.an esaten du *Länder*-ek, euren egintza autonomoan dauden gaitan, itunak sina ditzaketela, bai euren artean eta baita ere Austriako muga diren Estatuekin<sup>18</sup>; 16.2 art.an adierazten da *Land*-eko presidentek Gobernu federala informatu behar duela eta honen baimena lortu, negoziazioak hasi eta amaitu baino lehen; eta 16.3 art.ak gaineratzen du Gobernu federalak horrela aginduz gero *Länder*-ek, sinaturiko edozein itun, deuseztatu egin behar dutela<sup>19</sup>.

3) Belgikako Konstituzioaren 167 art. eta 1993ko maiatzaren 5eko lege bereziaren arabera, Erregioak eta Erkidegoak itunak egiteko ahalmena dute euren aginpide esparruan; itun hauek Belgikako Erregeak sinatuko ditu Belgikaren izenean. Honek adierazten du Belgikan agintaritzaren maila bakoitzak bere aginpide esparruko itunak sinatzeko gaitasuna baino ez duela, Estatu zentralaren monopolioa hautsiz. Aginpide honek Erregio eta Erkidegoen esku-hartzea Belgikako nazioarteko harremanetan segurtatzen du eta kasu honetan erakunde zentralak ez dute baimenik emateko gaitasunik, negoziatzeko baizik<sup>20</sup>. Erregio eta Erkidegoek ez dute *ius legationis* erabiltzeko gaitasunik, ezta ere, era autonomoan, nazioarteko bilera eta erakundeetan parte hartzeko<sup>21</sup>.

4) Suitzako Konstituzioaren 8 art.ak esaten du Konfederazioari baino ez dagokiola, besteak beste «atzerriko Estatuekin elkarteak eta itunak egitea, batez ere, aduana eta merkataritza alorreko itunak», baina 9 art.ak salbuespentzat onartzen du Kantoiaren ahalmena atzerriko Estatuekin itunak sinatzeko, itunak gai hauekin zerikusia duenean: herri ekonomia,

<sup>18</sup> Artikulu hau 1989ko urtarrilaren lehenengo egunean sartu zen indarrean eta lehenengo bost urteetan inork ez zuen honelako itunik sinatu, behar bada Estatuek ez dutelako interesik *Land*-eko agintaria baino ez den batekin itunak sinatzen hasteko.

<sup>19</sup> Gai honi buruz gehiago sakontzeko begira BURTSCHER Wolfgang: «La acción exterior de los Länder y su participación en la celebración de tratados internacionales», PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (Zuz.): *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones Cantones y Comunidades Autónomas*, Vol. I, HAAE, Gazteiz 1994, 147-171 orr.

<sup>20</sup> Desadostasunak sortzen direnean Federazioko agintari eta Erregio eta Erkidegoen agintarien artean negoziatu egingo dira. Konstituzioaren 81.4.4 art.ak Erregio eta Erkidegoentzat muga orokor bat jartzen du, hots, Belgikak dituen nazioarteko edo nazioz gaineko betebeharrei begirunea gordetzea.

<sup>21</sup> Ohitura da hauek Belgikako ordezkariaren barne parte-hartzea.

auzo harremanak eta polizia. Eta salbuespen honek ere muga bat du: itun hauek ezin dira Konfederazio edo gainerako Kantoiak kontra joan. 10.1 art.ak gaineratzen du Kantoi eta atzerriko gobernuen arteko harreman ofizialetan bitartekoa Kontseilu federala izango dela, baina, 10.2 art.aren arabera, Kantoiak ahal dezakete harreman zuzena izan bi baldintza hauekin: a) Gobernuaren azpitik dauden agintariekin izatea; eta b) 9 art. an aipatzen diren esparruetakoa izatea<sup>22</sup>.

Ikusi dugenez, Estatu deserdiratueta Estatupeko erakunde kanpo-arazoetarako gaitasuna Konstituzioetan onartuta dago baina Estatu erdiratuak ere Gobernuak duen nazioarteko itunak sinatzeko osoko aginpidea erabiliz, gaitasuna eman die estatupeko agintariei nazioarteko harremanak izan ditzaten, Estatu zentralak gainerako Estatu zentralekin horretarako Ituna sinatu duenean<sup>23</sup>.

Amaitzeko zera esango genuke: gaur egungo Konstituziozko egituretan Estatupeko erakunde kanpo-arazoetarako gaitasuna berrindartu dela. Nazioartean jardutea Gobernu zentralerako erabateko aginpide izatek Lurraldeen zereginetariko bat izatera pasa da eta zuzenbidezko egoera hau Konstituzioen eta nazioarteko itunen bitartez bideratu da<sup>24</sup>.

#### a) *Europako Kontseiluaren eragina*

Lurralde agintaritzaren nortasun politikoa nazioartean onartzeko eman zen lehenengo urratsa Europako Kontseiluari dagokio, 1955eko urriaren 14an Europako Kontseiluko Parlamentu-biltzarrak bere 76 Ebazpena hartu zuenean, honako hau erabakiz: Estatu kideen tokian tokiko agintarien elkarre kualifikatuak, urtero, bilera batera deitzea. Erabaki historikotzat hartzen da hau, ordura arte Estatu nazioarteko erabakietara-

---

<sup>22</sup> Kontuan izan behar dugu 102.7 art.ak eta 85.5 art.ak atek zabaltzen dizkiotela Federazioari Kantoiak egindako edozein eratako ituna gainbegiratzeko. LEJEUNE, Yves: *Le Status international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, LGDJ, Paris 1984, 125 orr. esaten duenez, itunak edozein eratako garrantzi politikoa duenean ahalmen hau Federazioak erabiltzen du.

<sup>23</sup> Berehala aztertuko dugu Madrilen sinatu zen Lurralde-erkidego edo agintarien mugaz gaineko lankidetzarako Europako esparru-hitzarmena. Eta PETSCHEN, Santiagok: *La Europa de las Regiones*, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 1992, 168-207 orr. laburbiltzen du nola erabili duten Austria, Alemanian, Belgika, Italia, Frantzia eta Espainiako Erregioek ahalmen hau.

<sup>24</sup> Nola eta zein arin aldatu diren gauzak azken hamabost urteetan ikusteko begira IACL: *Federalism and Decentralization. Constitutional problems of territorial decentralization and federal and centralized States*, Editions universitaires, Fribourg Suisse 1987, bereziki 313-319 orr. han gai honi buruzko eztabaidaren laburpena egiten delako.

ko sorturiko nazioarteko erakundeen historian ez zelako horrelako agintarien parte-hartzerik ontzat ematen<sup>25</sup>.

Lehenengo bilera 1957an egin zen, araurik gabe<sup>26</sup>. Egoera honetatik atera zen bilera 1961eko irailaren 13an, Europako Kontseiluko Ministroen Lantaldeak, bere (61) 20 Ebazpenean, kontsulta erakundetzat onarturik, zuzenbidezko nortasuna eman zionean, Europako Kontseiluaren Tokiko Agintarien Biltzar Iraunkorra (TABI) izenpean. TABIk bere araudi propioa lortu zuen eta iraunkorra izatea ere.

Biltzar iraunkor honetan Eskualdeen parte-hartzea ez zen onartu 1975eko otsailaren 19ra arte, Ministroen Lantaldeko (75) 4 Ebazpenak xedapen berriak sartu zituenean Biltzarraren araudia aldatzeko: 1) Biltzarrak urtero biltzeko gaitasuna lortu zuen (lehenago bi urtean behin biltzen zen); eta 2) bere baitan beste agintaritza maila bat onartu zen, hots, eskualdekoa. Era berean biltzarrak izen berria hartu zuen: Europako Kontseiluaren Toki eta Eskualdeetako Agintarien Biltzar Iraunkorra —TEABI—. Eta honela Eskualdeek, lehenengo aldiz, Europako erakunde batean euren parte-hartzea ziurtatuta izan zuten<sup>27</sup>.

Biltzarkideak Estatuetakoko gobernuek aukeratzen zituzten<sup>28</sup>. Urtean behin biltzen ziren Estrasburgon eta Biltzarrak, bere barne antolamendurako, Batzorde Iraunkor bat eta alorreko lau batzorde (eskualde arazoei eta lurralde antolamenduari buruzkoa; tokiko egitura eta finantzei buruzkoa; hirigintza eta inguruneari buruzkoa; eta kultura eta gizarte gaiei buruzkoa, hain zuzen) osatu zituen.

Biltzarrak ebazpenak har zitzakeen hirutik biko gehiengoarekin —era berean, Biltzarkideen gehiengoa izanez— edo bere iritziak eman Kontsulta-Biltzarrari, bere ustea jakiteko edo Ministroen Lantaldeari, horretaz erabaki zezan. Azken hitza, noski, Estatuetakoko Gobernuek zuten.

Urte hauetan nabaritu zen bi aginte esparru hauek, «toki»k eta «eskualde»k hain zuzen, zeregin eta bide ezberdinak zituztela euren intere-

<sup>25</sup> Ikusi BALOUP, Gérard: «La représentation de l'Europe des Régions et des Communes au Conseil de l'Europe», *Annuaire Européen*, vol. XXVI, 1980, orr. 73.

<sup>26</sup> Erakunde honen sortzea eta hasierako lanak ikus daitezke bere idazkari orokorra izandakoak idatzi zuen liburuan, hau da, PIERRET, Georges: *Vive l'Europe... autrement, les régions entrent en scène*, Jean Picollecek argitaratua, Paris 1984.

<sup>27</sup> PUEYO LASAK, J.: «Las regiones insulares en el contexto europeo: cooperación e iniciativa», *Revista de Instituciones Europeas*, enero-abril 1982, orr. 111, esaten duenez, Europako Erkidegoentzat eskualdea ekonomia jarduerarako dagoen administrazio esparrua den bitartean, Europako Kontseiluarentzat eskualdea gizatalde bat da eta ordezkariitza zuzena izan behar du Europako antolakuntzan bere erakunde bitartez.

<sup>28</sup> Espainiak hamabi kide izendatzen ditu. Estatu bakoitzeko kideak Parlamentu-biltzarkideen beste izatea erabaki zen.

sak defendatzeko eta horregatik politikan bien parte-hartzea beharrezkoa zela. Euron lana, batzuetan, elkarren arteko lana zen baina beste batzuetan bakoitzarena. Ideia hau orain aurkezten dugun erakunde honen bitartez bideratu zen: Europako Toki eta Eskualdeetako Agintarien Kongresua (ETEAK)<sup>29</sup>. Kongresu hau Europako Kontseiluko Ministroen Lantaldeko (94) 3 Ebazpenaren bitartez sortu zen, 1994ko urtarrilaren 14an.

Kongresu honek Toki eta Eskualdeetako Agintarien Biltzar Iraunkorren lekua hartu zuen, egitura berria eta lan gehiago bere gainean hartuz<sup>30</sup>.

2000ko martxoaren 15ean, Ministroen Lantaldean (2000) 1 Europako Toki eta Eskualdeetako Agintarien Kongresuari buruzko Estatutu ebazpena hartu zen eta bere 6 artikulua dioenez (94) 3 Ebazpenaren lekua hartzen du<sup>31</sup> eta egun berean onartu zen Europako Toki eta Eskualdeetako Agintarien Kongresuaren Gutuna eta honek ere 1994ko urtarrilaren 14ean onarturikoaren lekua hartu zuen.

Egitura aldetik, kongresuak bi Ganbera ditu (4.2 artikulua), Tokiko Agintarien Ganbera eta Eskualdeen Ganbera. Bi Ganberen biltzarrak 291 kide batzen ditu, guztiak bakoitzari dagokion lurraldean hautatuak (Gutunaren 2.1 art.aren arabera); Europako Kontseiluko 41 Estatu kideen 200.000 toki eta eskualdeko agintarien ordezkaritza dute<sup>32</sup>. Bere lana aurrera eramateko Bulego bat, Batzorde iraunkor bat eta behar beste batzorde osatzen dira eta, beharrez gero, *ad hoc* lantaldeak. Kongresuko Lehendakaria bi urtean behin aukeratzen da, aukeraketa bakoitzean Ganbera ezberdineko kidea izanik.

Urtean behin, Estrasburgon, ohiko bilkura osoa egiten da (4.1 art.a eta Gutunaren 6.1 art.a).

---

<sup>29</sup> Bere lehenengo bilera 1994ko maiatzaren 31etik ekainaren 3ra izan zuen Estrasburgon.

<sup>30</sup> Bere sorrera bideratzen duen zuzenbidezko testua interneteko helbide honetan aurki daiteke: <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm> eta helbide honetan daude Europako Kontseiluko zuzenbidezko testu garrantzitsuak ere.

<sup>31</sup> Testua interneteko helbide honetan aurki daiteke: <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/Resol20001.htm>

<sup>32</sup> Honela banatzen dira Estatu kideen artean: Albania (4), Alemania (18), Andorra (2), Austria (6), Belgika (7), Bulgaria (6), Danimarka (5), Erresuma Batua (18), Errumania (10), Errusia (18), Eslovakia (5), Eslovenia (3), Espainia (12), Estonia (3), Finlandia (5), Frantzia (18), Georgia (5), Grezia (7), Herbehereak (7), Hungaria (7), Islandia (3), Irlanda (4), Italia (18), Kroazia (5), Letonia (3), Liechtenstein (2), Lituania (4), Luxenburgo (3), Malta (3), Mazedonia (3), Moldavia (5), Norvegia (5), Polonia (12), Portugal (7), San Marino (2), Suedia (6), Suitza (6), Txekiar Errepublika (7), Txipre (3), Turkia (12), Ukraina (12).

Kongresua Europako eskualde eta udaletxeen ahotza da eta honen bidez Europar zabalik dauden prozeduretan agintari hauen parte-hartzea segurtatzen da<sup>33</sup>.

#### b) *Europako Batasunaren eragina*

Europako Erkidegoetan ere 70 hamarkadan, lurraldeen arteko ekonomia desoreka ikusi zenean, hasi zen lurralde-agintarien presentzia eta garrantzia onartzen eta hango bileretatik dator gaurko Eskualdeetako Lantaldea<sup>34</sup>, Ekonomia Erkidegoa Eratzeko Ituneko (EEEI hemendik aurrera) 263 artikulua dioenez, Eskualde eta tokiko erakundeetako ordezarik osatutako lantaldea sortzen da, berari aholkua eskatzeko, eta aurrentzean Eskualdeetako Lantaldea deituko zaio<sup>35</sup>.

Eta desoreka honek ekartzen zuen arriskua merkatu bakarra osatzeko nabaritu zenean, arriskua gutxitzeko, gaur egun jatorrizko zuzenbidean (EEEIko 160 art.an) agertzen den Eskualdeen Garapenerako Europako Fondoa (EGEF), eratorrizko zuzenbidean sortu zen:

Eskualdeen Garapenerako Europako Fondoa Erkidego barruko eskualdeen arteko desoreka nagusiak zuzentzen laguntzeko da, gutxi garrantutako eskualdeen garapenean eta egituren egokitzapenean, eta gainbeheran dauden industria-eskualdeen birmoldaketan parte hartuz<sup>36</sup>.

Fondo hau bat dator Erkidegoak dituen helburuekin: Erkidegoa eskualdeen garapen-mailen arteko ezberdintasunak gutxitzen eta onurarik gutxieneko eskualde edo irlen atzerapena, baserri-aldeak barne direla, gutxitzen ahaleginduko dela dio EEEIko 158 art.ak.

Aurreikuspen hauek direla eta, esan behar dugu 1999an aurrekontuen %36a egiturazko esku-sartzeak egiteko erabili dela eta euren artean ko-

<sup>33</sup> Bere zazpigarren bileraren emaitzak, (2000ko maiatzaren 23tik 25era egindakoa) ikus daitezke: <http://www.coe.fr/cplre>

<sup>34</sup> Lantalde hau, orokorki -beste guztien artean-, aztertzen du FERAL, Pierre-Alexis: *Le comité des Régions de l'UE*, PUF, Paris 1998; eta irakurketa zehatzago aurkitzeko begiratu Eusko Jaurlaritzan. (Lehendakaritzan). Secretaria General de Acción Exterior (Ed.), *Participación y labor del Gobierno Vasco en el Comité de las Regiones*, Eusko Jaurlaritzan, Vitoria-Gazteiz 1998 (otsailaren 26koa).

<sup>35</sup> Hitzek hitz hartzen dugu HAEK, Bilbon 1998an argitaratutako testutik, *Europako Batasuna. Indarrean dauden itunak*.

<sup>36</sup> EEEIko 161 art.aren arabera, Kontseiluak hiru erregelamendu atera ditu: 1) 2081/93, esparru-erregelamendua, egiturazko Fondon funtzioak eta euren jardueraren eraginkortasuna finkatzeko; 2) 2082/93, koordinazio-erregelamendua, Fondon esku-sartzeak euren artean eta Europako Inbertsio Bankuarekin koordinatzeko; eta 2083/93 EGEFari buruzkoa.



puru handiena 1. helburuak eramango du (%80a), hau da, eskualde atzeratuen garapenerako diru-laguntzak<sup>37</sup>.

Egiturazko Fondoen erabilerarako Erkidegoko hainbat ekimen daude aurreikusita, guretzat RECITE<sup>38</sup> eta INTERREG<sup>39</sup> ekimenak garrantzi berezia izanik, eskualdeen eta tokiko agintarien arteko lankidetzarako aurreikusita daudelako, zeren eta Europako Erkidegoak eskualdeen mugaz gaineko lankidetzari garrantzi berezia ematen dio<sup>40</sup>.

Ekimen hauek Batzordearen ardurapean daude baina proposamenen aurkezpena, euren eskualdeak diru-laguntzak jasotzeko, Estatuetakoko agintariei dagokie<sup>41</sup>.

Baina ikus dezagun urratsez urrats nola heldu garen honaino.

Erkidegoak jaio zirenean ez zegoen ezer aurreikusita eskualdeei buruz euren jatorrizko zuzenbidean, hau da, Itunetan. Erkidegoetako sei Estaturik, lehia libre eta merkatu librearen araupean, zenbait alor ekonomiko jarri zituzten batera, merkatu bakar bat eratzeke asmoz eta, horrela, guztien ongi izatea segurtatzeko asmoz.

---

<sup>37</sup> 1994 eta 1999 artean 700 programak lortu dute Erkidegoaren diru-laguntza; zeintzuk izan diren jakitea eskura dago Interneteko helbide honetan: [http://www.inforegio.org/erdf/rp-hom\\_fr.htm](http://www.inforegio.org/erdf/rp-hom_fr.htm) eta zehazki jakin nahi bada Espainian erabili dena azken urteotan begiratu <http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prorda/prordae.htm>

<sup>38</sup> RECITE egitasmoa 1990ean sortu zen eskualdeen arteko lankidetzarako sareak osatzeko (hirien esku-hartzea ere onartzen zen). RECITEk bultzatzen zuena informazioa elkar trukatzeko baino emaitza zehatzak lortzea zen (eguzki energia erabiltzea gune historikoetan, adibidez). Egitasmo honen diru laguntza jasotzeko ezinbestekoa da hiru Estaturiko kideen esku-hartzea eta eskatzen denarentzat arduradun jakinak egotea. Ikusteko RECITEaren egungo egoera begira interneteko helbide hau: [http://www.inforegio.org/wbpro/prord/art10/call9613/cop00\\_en.htm](http://www.inforegio.org/wbpro/prord/art10/call9613/cop00_en.htm)

<sup>39</sup> INTERREGaren iraupena 6 urtekoa da eta 1994-1999an 3.600 milioi euro erabili dira. Egitasmoa honen helburua mugaz gaineko eskualde-lankidetzara bultzatzea da, horretarako hainbat alor bultzatzeko (garraioak, komunikabideak, turismoa edo heziketa adibidez) diru-laguntzak aurreikusten dira. Diruaren %75a 1. helburuko eskualdeetan erabili zen. INTERREG III (2000-2006 artekoa) *DOCE C 143, 6-29* orr. izan da argitaratua. Bere testua interneteko helbide honetan ere jaso daiteke: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/dat/2000/c\\_143/c\\_14320000523es00060029.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/dat/2000/c_143/c_14320000523es00060029.pdf)

<sup>40</sup> Ideia hau nola gauzatzen den jakiteko ikus dezakegu: Comisión de las Comunidades Europeas: *Interregional and cross-border cooperation in Europe: proceeding of the Conference on Interregional Cooperation-Regions in Partnership, Brussels, 14 and 15 december 1992*, Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1994.

<sup>41</sup> Nola erabili den INTERREG II (1994-1999) jakiteko begiratu SODUPE, Kepa; ELIZONDO, Izaskun; eta MUÑOZ, Ane: «La cooperación interregional en el marco de la política regional europea», ANTÓN, Borja; LETAMENDÍA, Francisco; eta SODUPE, Kepa (argk.): *La construcción del espacio vasco-aquitano. Un estudio multidisciplinar*, EHU, Bilbo 1998, 197-221 orr., bereziki 206-210 orr. agertzen da INTERREG II eta bere erabilera Euskal Herriko Autonomia Erkidegoan. Interesgarria da ere RECITEri buruz azaltzen dena 211-213 orrialdeetan.

Baina, berehala, euren artean desoreka ekonomikoak agertu ziren eta segituan ikusi zen desoreka hauek ezberdinak zirela Estatu bakoitzeko lurraldeetan; gainera, esan dugunez, desoreka hauek merkatu bakarra bera ere arriskuan jartzen zuten<sup>42</sup>.

60etan merkatu bakarrak zuen arazoetariko bat ikusi zen, hots, ekonomiaren hazkunde handiena lurralde batzuetan baino ez zela ematen. Horregatik erabaki behar zuten zer nahi zuen Europako Erkidegoak: ekonomiaren hazkunde handiena zenbait tokitan lortu ala ekonomiaren hazkunde lurralde osora zabaldu. Eta erabaki hau hartzea ez zen erraza izan zeren eta, esaldi labur batean esanda, ekonomiaren hazkunde handiena (Erkidegoaren helburu garrantzitsua) integrazioaren etsai nagusia bilakatu zen.

Erkidegoak hazkunde handienaren alde egin zuen baina ñabarduna bat kontuan izanda: ekonomia hazkunde handienak sortzen zituen arazok konpontzeko neurriak hartuko ziren eta hauen artean, bereziki aipagarria, eskualdeentzako politika sortu zen.

Europako Ekonomia Erkidegoko Itunaren hitzaurreak eta 2 artikulak eskualdeen arteko ekonomiaren desoreka gutxitzea zela Erkidegoaren helburuetariko bat adierazten zuen, baina hori lortzeko ez zuen baliabiderik aurreikusten<sup>43</sup>.

Horren azpian honako uste hau zegoen: lehia librearen kontrako oztopoen ezabatzean oinarrituriko merkatuko indarren baliabide zuzentzaileak nahiko zirela ekonomiaren oreka lortzeko. Baina ideia honen porrota laster ikusi zen, bereziki, 1973ko petrolioaren krisialdian, eta Erkidegoek, lehengo, euren kideak gehitu zituztenez.

70etan garbi geratu zen bai Eskualdeentzat (Galwayko Adierazpenean<sup>44</sup>) eta baita ere Europako Batzordearentzat, lehia librea eta merkatu bakarra ez zirela nahiko lurraldeen arteko ekonomia oreka lortzeko eta

---

<sup>42</sup> Desoreka ekonomiko hauek Erkidegoak osatu baino lehen zeuden baina Merkatu bakarrak sakondu zituen, ikusi SWANN, Dennis: *La economía del mercado común*, Alianza, 2. argitalpena, Madril 1984, 203-206 orr.; edo MARCHAL, André: *Integración y regionalización en la economía europea*, Seminarios y Ediciones S.A., Madril 1970, batez ere 223-255 orr.; edo ULRICH, René: *Pour une nouvelle politique de développement régional en Europe*, 2. Argitalpena, Economica, Paris 1985, batez ere lehenengo 60 orrialdeak.

<sup>43</sup> Ados gaude LAJUGIE J., DELFAUD P., eta LACOUR E.: *Espace régional et aménagement du territoire*, Dalloz, 2. argitalpena, Paris 1985, 602-603 orr.: «Les rédacteurs du Traité de Rome (...) portés par le grand souffle de la libre circulation, semblaient faire pleine confiance aux mécanismes concurrentiels et n'envisageaient la question régionale que de façon limitative et exceptionnelle».

<sup>44</sup> Garbi zegoen Europan osatu ziren erakunde berriekin (EFTA, Erkidegoak,...) eskualde batzuen egoerak onera egin zuela baina beste batzuenak, alderantziz, okerrera eta hauxe aldarrikatu zen 1975eko urriaren 16ko «Galwayko Adierazpenean» (Europako Kontseiluaren Toki eta Eskualdeetako Agintarien Biltzar Iraunkorren babespean 1975ko urriaren 14tik

ulermen honen ondorioa Erkidegoetako eskualdeentzako politikaren jaiotza eratorrizko zuzenbidean izan zen<sup>45</sup>.

Handik gaur egungo eskualdeentzako politikara heltzeko hainbat urrats eman dira<sup>46</sup>. Esan dezakegu urte hauetan eskualdeentzako politika, eraginkortasun ekonomikoa dela medio, eskualde pobreenentzako diru-laguntza izatetik egiturazko politika bat izatera pasa dela. Gaurko eskualdeentzako politika partaidetzan, osagarritasunean eta programazioan oinarriturik dago, honela politikan zerikusia duten agintari guztiek, euren eskumenen eremuan, parte hartuko dutela segurtatzen da<sup>47</sup>.

Lurraldeen arteko oreka lortzeak ekonomian zuen garrantzia nabaritu zenean, lurraldeetako agintarien ahotzak, euren presentzia politikoa eska-

---

16ra Irlandan, Galwayn, Europako kanpoaldeko hirurogei eskualde eta herrien agintari politiko eta ordezkariek artean 200 pertsona bildu ziren): «Europa eraikitzea eskualde pribilegiadun batzuen gauza dela ematen du, hauek ipar-mendebaldeko hiriburu batzuen inguruan daudenak dira, Londonetik Milanera, Paristik Hamburgera, eta hortik urrun dauden Europako eskualde eta probintzien interesa ez dela bera eman ere ematen du. Europa inguruan, biztanle askoko, aginte politikoko eta diru-bide anitzeko toki batzuen inguruan *bigarren Europa* bat ari da sortzen. Honako Adierazpen hau bigarren Europa honek Europan agintzen duten eskualdeei Galwaytik egindako deialdia da, elkartasunerako eta zuzentasunerako deialdia, zeren eta hauek gabe ezinezkoa da Erkidegoa edo Batasuna».

<sup>45</sup> Gai hau sakonago aztertu dut lan honetan: «Las Regiones en la Unión Europea», *Revista española de Derecho Constitucional*, 45 zbk., 1995ko iraileko-abendua, 95-131 orr., bereziki, 108-115 orr.etan.

<sup>46</sup> Jardunbide honetan bost aldi bereizten ditugu: Lehengo aldia edo egoera aztertzeko aldia (1956-1971): aldi honetan Erkidegoetako erakundeen buruhauste nagusia lehia libreaken arauak bermatzea zen, honen ondorioa eskualde-politikarik eza izanez; Bigarren aldia edo prestaketa aldia (1971-1975): aldi honetan hartu zen eskualdeentzako lehenengo ebazpena; ebazpen honen atzean ideia hau zegoen: eskualdeentzako laguntzak ez zezaten arriskuan jarri merkatuko lehia librea; Hirugarren aldia edo aldi eraginkorra (1975-1984): 1975eko martxoaren 18an hasi zen, Kontseiluak EGEFari buruzko lehenengo erregelamendua onesten duenean eta eskualde-politikarako lantaldea sortu zuenean; aurrera pauso nabarmen bat eman zen 1979an lehenengo programa integratuak martxan jarri zirenean; Laugarren aldia edo koordinazio aldia (1984-1991): urte hauetan Erkidegoko agintariak hasi ziren ikusten koordinazioaren garrantzia diru-laguntzak alperrik ez galtzeko; honen ondorioa Batzordearentzat koordinazioa nahitaezko bilakatzea izan zen bai Eskualde, Estatu eta Erkidegoen artean eta baita ere lurralde bakoitzean zeunden alor ekonomiko ezberdinen artean; Bosgarren aldia edo eskualde-politikaren aldia; 1991ko abenduan, Maastrichteko Itunaren bitartez hasi dena: ordutik hona eskualde-politika egiturazko politika da Erkidegoan. Eskualdea da ardatza edozein politika erkide aurrera eramateko. Eta nahitaezkoa da Eskualde bakoitzeko agintarien parte-hartzea edozein diru-laguntza jasotzeko. Parte-hartze hau hainbat eratan gauzatzen da, bestek beste honako hauek aipatuko ditugu: diru laguntza egitasmo baten barne eskatzen da (egitasmo hau eskualdeko agintaritzari dagokio egitea); diru laguntzaren kopurua eskualdeen abestutasunaren arabera erabakitzen da; eta Erkidegoari diru-laguntza eskatzen zaion proiektuan Eskualde eta Estatuaren diru-jartzea ezinbestekoa da.

<sup>47</sup> EEE 2088/1985 Erregelamendua, Mediterraneoeko programa integratuei buruzkoak, jarri zuten, lehenengoz, sistema hau martxan eskualdeetako agintarien parte-hartzea segurtatuz.

tuz, ozenagoak egin ziren. Eta eskaera hauei kasu eginez, Batzordeak, 1988ko ekainaren 24an<sup>48</sup>, toki eta eskualdeetako agintarientzat kontsulta kontseilu bat eratu zuen.

Kontseilu hau sortzeko, Batzordeak urte bat eman zuen IULA, EUEK eta EEBarekin negoziatzen (Europako tokian tokiko eta eskualdeetako agintariak biltzen dituzten erakundeak dira hauek)<sup>49</sup>.

Baina Erkidegoetako eskualdeen borroka politikoa benetan Maastrichteko Ituna negoziatu zenean gauzatu zen, Alemaniako *Länder* eta Belgikako Eskualdeen zuzendaritzapean. Esango genuke 70etan eskualde pobreen ahotzak izan zirela nagusi eta hauen eraginez Erkidegoko eskualdeentzako politika eratu zela baina 80etan eskualde aberatsak sartu ziren borrokan eta hauena ekonomikoa barik politikoa izan zen.

Eskualde hauen presioen eraginpean Maastrichteko Itunak hainbat berrikuntza barneratu zituen, garrantzitsuak honako hauek izanik:

- EEEIko 4.2 artikulua (oraingo 7.2) adierazten zuen Kontseilu eta Batzordeak Eskualdeetako Lantaldearen laguntza zutela, aholkularitza-lanetan;
- EEEIko 146 artikulua (oraingo 203) esaten zuen: «Erkidegoko Estatu bakoitzeko Ministro mailako ordezkari banaz osatuko da Kontseilua, eta ordezkari horrek Erkidegoko bere Estatuko gobernu konprometitzeko ahalmena edukiko du<sup>50</sup>»;
- EEEIko 198 A artikulua (oraingo 263) Eskualde eta tokian tokiko erakundeetako ordezkari osatutako lantaldea neurtzen zuen, Eskualdeetako Lantalde izena zeramana.

90etan, azkenean, Eskualdeak Erkidegoetako erakundeetan sartu ziren.

Hau honela, Estatu zentralaren azpitik dauden agintaritza mailak Nazioarteko erakundeetan euren presentzia ziurtatuta dute. Baina hori lehengo urratsa baino ez zen izan. European zabaldu diren integrazio jar-

<sup>48</sup> Batzordearen 88/487 EEE Erabakia, DOCE L 247, 1988ko irailaren 3koan argitaratua, 23 orr.

<sup>49</sup> Toki eta Eskualdeetako Erakundeen Aholku-Kontseilua Batzordea aholkatzeko jaio zen eta Batzordeari zegokion bere kideen izendapena IULA, EUEK eta EBBaren proposamenpean.

<sup>50</sup> Austriako Konstituzioaren 23 d. 3 art.ak espreski aurreikusten du *Länder*ren ordezkarien esku-hartzea Kontseiluan Austriaren izenean, gai horretan eurek dutenean ahalmen legegilea, BURTSCHLER, Wolfgangek: «Modelo austríaco», *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea. Jornada celebrada en el Palacio Artaza (2 de julio de 1998)*, HAAE, Bilbo 1998, 154 orrialdean esaten du *Länder*rek ez dutela ia erabili aukera hau, arrazoia Erkidegoko gaietan ez dutelako ia ahalmen legegilerik da bere ustez. Lan honetan ikus daiteke nola gauzatzen den gauza bera Alemanian eta Belgikan 111-145 orr.

dunbideetan eskualdeak eta udaletxeak zeregin bereziak dituzte eta hauek betetzeko ezinbestekoa izan zen zuzenbidezko baliabideak indarrean sartzea.

### III. Estatu zentralaren azpitik dauden erakundeen arteko lankidetzaren antolatze nazioarteko zuzenbidea

Mugaz gaineko harremanak zuzenbidezko baliabideen bitartez bideratzen dira baina euren ondorioak zuzenbidean barik, gizakien arteko harremanetan ere nabaritzen dira. Ohitura zaharra da European arazo bati aurre egitea hainbat Estatuaren arteko lankidetzaren bitartez; hau esateko ez dugu gerra garaia adibidetzat hartzen. Adierazitakoa frogatzeko joan gintezke 1815era, Vienako Kongresuko azken agirira, Rhin ibaiaren nabigaziorako Batzorde bat eratu zen unera<sup>51</sup>.

Lankidetzarako ohitura honen subjektuak Estatuetakoa Gobernu zentralak izan ohi dira eta erabili duten baliabidea nazioarteko ituna izan ohi da, horregatik, mugaz gaineko batzordeak osatu direnean, kideak Estatuetakoa agintaritzaren zentralaren ordezkariak izan ohi dira. Baina lan honek, epe laburrean, Estatuetakoa biztanleen artean sortzen den batasun ideia ekarri du. Batasun ideia hau ez da lankidetzaren dihardutenen artean baino gauzatzen, kanpoan ere bai —gainerakoek erkide den zerbait ikusten dute lankidetzaren erabiltzen duten lurraldeetan—. Aipaturiko batasun ideia honen adierazgarri Ipar Herrialdeetako Ministroen Kontseilua<sup>52</sup> eta Beneluxeko Ekonomia Batasuna izango lirakete.

a) Ipar Herrialdeetako Ministroen Kontseilua 1962an eratzen da, Helsinkiko Itunak Ipar Kontseilua sortzen duenean<sup>53</sup>; Ipar kontseilua Estatu kideen Gobernu eta Legebiltzarrentzako eztabaida gunea<sup>54</sup> da eta

<sup>51</sup> Jadanik 1804ean Rhineko nabigazio zergen Administrazio Orokor bat eratu zen nabigazio zergak biltzeko eta Administrazio honek polizia eta kontrol ahalmen batzuk zituen.

<sup>52</sup> Kontseilu honen aitzindaria 1886an aurkitzen dugu, orduan hasten delako biltzen eskandinaviarren arteko kongresua gizarte mailako lankidetzaren lortzeko asmoaz. Ideia honen ondorioak argiago ikusten dira 1946tik hona. Euren artean, gizarte esparruan, hainbat akordio lortu dute, bereziki, langileen mugitzeko askatasuna segurtatzeko. Talde honi buruz gehiago sakontzeko begira LAURSEN, Johnny: «Nordics Ideas and Realities. Dynamics and Images of Nordic Cooperation» JORGENSEN, Knud Erik (Arg.), *Reflective Approaches to European Governance*, MacMillan Press Ltd., London 1997, 146-163 orr.

<sup>53</sup> 1971an Ituna berridazten da eta Kontseiluaren ardura gai politiko guztietara gehitzen da, kanpo arazoak eta defentsa izan ezik.

<sup>54</sup> Bi erakunde ditu: 1) Ipar Kontseilua 87 kidez osatua Estatuetakoa eta Feroe, Aland eta Groenlandiako irlen legebiltzarretan aukeratuak; eta 2) Ipar Herrialdeen Ministroen Kontseilua, hau gobernuen ministroek osatzen dute, horretarako Gobernu bakoitzak ipar lankidetzarako ministro bat izendatzen du.

bere helburua ez da Estatuaren integrazioa lortzea, Gobernu, erakunde eta herrien arteko loturak indartzea baizik. Tveitok esaten duenez<sup>55</sup>, Ipar Kontseiluak gomendioak ematen ditu mugan bizi diren gizataldeen eguneroko lankidetzaren bultzatzeko eta erabaki zehatzak tokian tokiko eta eskualdeetako agintarien eskuetan uzten ditu, horrela biztanleen aldeko deserditazeari bilatzen da. Esan dezakegu ekimen honi esker lankidetzaren ideia biztanleengan ere oinarritu dela.

b) Beneluxeko Ekonomia Batasuna 1944ko irailaren 5ean Londoneko Hitzarmenean sortzen da eta bere lehengo helburua hiru herrialde hauetan (Belgika, Herbehere eta Luxenburgon) aduana tarifen batasuna lortzea zen baina, ordutik hona, hainbat gauza gehiago egin dute. Hauen artean, 1975ean onartu zen Beneluxeko lurraldearen antolamendurako egitasmoa dago; lehenengo egitasmoa 1984an egin zen. Ekimen honen garrantzia ukazina da, Europar lurraldea antolatzeko hiru Estatuaren artean egindako lehenengo egitasmoa izan baitzen.

Baina Europar Estatuaren Gobernu zentralen papera aldatu da, bereziki, Estatuak, Europako Kontseiluko eta Europako Batasuneko kideak izanik, euren arteko lankidetzaren bultzatzeko prest agertu direnetik. Azken urte hauetan muga hitzaren adigaita bera ere zeharo aldatu da. Usadioz muga banaketaren adierazgarri izan bada urte hauetan batasunaren adierazgarri bilakatu nahi da<sup>56</sup>. Kontuan izan behar dugu, Schengeneko Itunaren bitartez, muga bera ere gure paisaiatik desagertu egin dela<sup>57</sup>. Eta mugen desagertuaren aldeko jardunbide honek zerbait berri ekarri du,

---

<sup>55</sup> Hori esaten du TVEITOK, T.: «Le Conseil des Ministres des pays nordiques», *Conseil de l'Europe*, Colloque d'experts: «La prise de décisions et les problèmes concrets de la coopération transfrontalière dans les différentes formes d'organisation», Strasbourg, 3-4 décembre 1986, Doc. Transfront (86) 22, MAT-8-HF 39, 10 orr.

<sup>56</sup> Adigaita berri honen inguruan ikusi FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, Carlos: *La cooperación transfronteriza en el Pirineo. Su gestión por las Comunidades Autónomas*, HAAE, Oñati 1990, 15-19 orr.; edo HERRERO DE LA FUENTE, A.A.: «La cooperación transfronteriza a nivel regional en Europa» *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea* liburua, Cortes de Castilla y León argitaletxea, Valladolid 1991, 63-65 orr.

<sup>57</sup> Gogora dezagun Schengeneko lehen Ituna 1985ko ekainaren 14an sinatu zela Alemania, Frantzia eta Beneluxeko Estatuaren artean euren arteko mugak pixkanaka ezabatzeko asmoaz. Handik aurrera hainbat Estatuak (1995ean Austriarekin 10eraino heldu ziren) eman zioten bere atxikimendua, Espainiak 1991ko ekainaren 25ean eman zion berea (BOEko 181 zbk.an, 1991ko uztailaren 30ean argitaratu zen zuzenbidezko baliabidea) eta Estatuaren arteko mugak 1995ean desagertu ziren, desagertu horren inguruan hainbat arazo sortu baziren ere. Gaur egun, Amsterdameko Itunari esker, Erkidegoko jatorrizko zuzenbidean barneratu dira Schengeneko Itunaren inguruan egindako lanak. Gai hau eta bere arazoak sakonago ikusteko begira nire lana «Derechos fundamentales y Unión Europea. La necesidad de la creación de un sistema de garantías para los derechos fundamentales en la Unión Europea: un ejemplo de los peligros de su ausencia», GARCÍA HERRERA, Miguel Angel (dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado Social*, EHU, Bilbo 1997, 119-138 orr., bereziki, 119-125.

hots, Estatuetakoa agintaritzaren zentraletik kanpo dauden gainerako agintarien parte-hartzea ezinbestekotzat jo dela<sup>58</sup>.

Agintaritzaren maila hauen elkarlanak zuzenbide arazo bat azaleratu zuen: Eskualdeak eta Tokiak Estatu zentralari zegokion aginpide bat erabiltzen ari zirela, hau da, nazioarteko harremanena. Eta Arazo honen konponbiderako zuzenbidezko baliabidea Europako Kontseiluaren eskutik etorri zen<sup>59</sup>.

Europako Kontseiluak, Toki eta Eskualdeetako Agintarien Biltzar Iraunkorra —TEABI— sortu zuenetik, interes berezia izan du mugaldeen lurraldeetan<sup>60</sup>. Eta erakunde horren ebazpenek, inor lotu barik, sarritan Estatuari mugaz gaineko lankidetzaren deserdiratzea gomendatu die. Mugen oztopoak gainditzeko udalen eta eskualdeen parte-hartzea onartzea ezinbestekotzat jotzen da, eta hori lortzeko hirutariko batzordeen osakerak bultzatu dira, Estatu, eskualde eta udalen ordezkariak biltzeko, informazioa elkartrukatzeko eta kontsultak bideratzeko<sup>61</sup>.

Estaturen arteko Itunak izan ohi dira mugaz gaineko lankidetzarako baliabideak baina, esperientziaren eraginpean, argi geratu zen Ituna arazo sakonak konpontzeko ona zela baina ez eguneroko bizitza errazteko; horretarako biztanleekin zerikusi handiago duten edo hurbilago dauden agintarien parte-hartzea behar zela, hau da, tokian tokikoaren edo eskualdeen agintariena.

Tokian tokiko agintarien aginte esparrua ona izanik, batzuetan txiki-gia gelditzen da, bai lur eremuan eta baita ere aginpide eremuan eta horregatik hainbat kasutan esparru egokiagotzat hartzen da eskualdea, bai Europako Kontseiluan eta baita ere Europako Erkidegoan. Sentsibilizazio lan honen zuzenbidezko ondorioa Madrilan ikusi zen 1980ko maiatzaren 21ean, Europako Kontseiluko tokiko agintaritzaren arduradunak ziren Ministroen laugarren bileran. Han lurralde erkidego edo agintarien

<sup>58</sup> Schengeneko Itunak mugaz gaineko lankidetzan izan duen eragina ikertu du BOCKEL, Jean Marie: *Le bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Convention de Schengen*, Assenblé nationale. Délégation pour l'Union européenne, Paris 1999.

<sup>59</sup> Batzuen ustez, euren artean DUPUY, P.M.: «La coopération régionale transfrontalière et le droit international», *Annuaire Français de Droit International*, 1977, 837-869 orr., Europako Kontseilua, bere kideen batasunerako Estatuetakoa gobernuen arteko lankidetzan geratu barik, lankidetzaren berriak jorratzen ditu, hots, toki eta eskualde mailakoak.

<sup>60</sup> Interes hau bultzatzeko Europako Mugaldeen Elkarte (EMLE) sortu zen 1969an; bere helburua Europako mugaldeen eskualdeen lankidetzaren sustapena izanik eta komuneari dituzten arazoei irtenbideak ematea; elkarrekin hainbat Bonnen duen bere egoitza eta gaur egun 40 bat eskualdek osatzen dute, Euskadi barne.

<sup>61</sup> Horrela ikus daiteke Conseil de l'Europe: *Les travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération transfrontalière*, AS/LOC(29)4 Dok. 1977ko irailaren 20koan; testu honetan ikusten da 1976an, mugaz gaineko lankidetzarako 175 akordio zeundela sinaturik, maila batean edo bestean.

arteko mugaz gaineko lankidetzarako Europako esparru-hitzarmena sinatzera aurkeztu baitzen<sup>62</sup>.

a) *Lurralde erkidego edo agintarien arteko mugaz gaineko lankidetzarako Europako esparru-hitzarmena*

Hitzarmen honen helburua mugaz gaineko lankidetzaz erraztea eta sustatzea da eta lankidetzaz gauzatzeko agintaritzaz maila bakoitzak bere Estatuak ematen dion ahalmena du. Hitzarmenaren 2.1 artikulua garbi uzten du Hitzarmenak agintari bakoitzak dituen aginpideen hedadura eta izaera ez duela eraginik izango<sup>63</sup>.

Beste alde batetik, 2.2 art.ak adierazten du Estatu bakoitzeko Zuzenbideak xedatzen duela nortzuk diren lurralde-erkidegoak eta agintariak. Hitzarmen honetan Estatu zentralak ez diren aginte mailentzat, lankidetzarako bidea zabaltzen da eta, horretarako, mugaz bi aldeetako Estatuetakoz gobernuak nazioarteko itun arrunt bat sinatu behar dute (3.2 art.a); horrela, Estatu zentralak nazioarteko harremanen gainean duen aginpidea babesten da. Hau ziurtatu ondoren, Hitzarmenak eredu batzuk eskaintzen ditu lurraldeetako agintarien lankidetzaz bideratzeko<sup>64</sup>.

Hitzarmen honetan Estatu zentralaren borondatea da nagusi; bere tesuinguruan honelako esaldiak aurkitzen ditugu: «saiatuko dira», «aintzatotzat hartuko dute aukera», «ahal dutenean» etab.<sup>65</sup> Hitzarmenaren izpiritua ez da Estatu zentralen ohiko nazioarteko ahalmena gutxitzea eta horregatik konstituzioetan dauden xedapenei gordetzen dien begirunea berehala adierazten du (1 art.an).

Hitzarmenaren balioa bere xumetasunean dago; ez du inor behartzen, Estatu bakoitzak hitzarmenaren edukia noiz eta nola erabiliko duen erabakiko du. 9.2 artikulua dioenez, Hitzarmena laugarren berrespenaren bali-

<sup>62</sup> Testu hau eskura daiteke, frantsesez, Interneteko helbide honetan: <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm>; eta bere STE zbkia 106 da.

<sup>63</sup> Tokian tokiko agintaritzaren zuzenbidezko egoera ikusteko begiratu AROZAMENA SIERRA, Jerónimo: *Los poderes locales en Europa*, Madrid 1999.

<sup>64</sup> 1986ko irailaren 12an Benelux Hitzarmena sinatu zen eta hau izan zen mugaz gaineko lankidetzarako 1980ko maiatzaren 21ean Madrilan onartu zen Europako Esparru-hitzarmenaren lehenengo garapena; Benelux Hitzarmenaren bitartez tokian tokiko eta eskualdeetako agintariek euren artean lan egiteko zuzenbidezko gaitasuna lortu zuten.

<sup>65</sup> DECAUX, Emmanuel: «La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», *Revue Générale de Droit International Public*, 3 zbk., 1984, 614 orr. adierazten du hitzarmen honen benetako balioa gaia desblokeatzea dela, hau da, eskualdeetako agintarientzat mugaz gaineko harremanak izateko aukera bideratzea.



bidea jasotzen denetik hiru hilera indarrean jarriko da, lau Estatu horietatik bik elkarrekin muga baldin badute. Eta horrela gertatu zen 1981ko abenduaren 22an, Danimarkak, Alemaniak, Herbehereak, Norvegiak eta Suediak berretsi zutenean<sup>66</sup>.

Hitzarmenak Estatu sinatzaileei aukera ematen die euren erreserbak egiteko<sup>67</sup>.

1995ko azaroaren 9an, Esparru-Hitzarmenari Protokolo bat gehitu zitzaion<sup>68</sup>, «lurralde-erkidego edo agintarien mugaz gaineko lankidetzaz indartzeko» (hitzaurrearen arabera). Horretarako 1.1 art.ak esaten du Estatu bakoitzak onar eta errespetatzen dituela bere lurraldeetako agintariak, euren aginpideen esparruan, beste Estatu bateko lurraldeetako agintariekin sinatzen dituzten mugaz gaineko lankidetzarako akordioak. Eta 2 art.ak lurraldeetako agintarien egintzek barne zuzenbidean duten zuzenbide balio bera ematen die akordio hauei; 3 art.ak gaineratzen du erakunde bat sortzerakoan herri zuzenbide edo zuzenbide pribatuko izaera izateko aukera duela.

Protokoloko 6 art.ak aurreikusten du honelako erakunde baten erabakien kontrola eta 7 art.ak gatazkak sortzerakoan hauek konpontzeko bidea.

Protokolo honen zati interesgarriena, gure ustez, 4 eta 5 artikuluetan dagoena da: aldeek mugaz gaineko lankidetzarako sor ditzaketen erakundeak erabakien onarpena. Hau honela, Estatu sinatzaileek euren lurraldeetako agintariak onartzen die nazioarteko erakunde propioak sortzeko gaitasuna, euren aginpideen esparruan noski.

Protokolo hau 1998ko abenduaren 1ean sartu zen indarrean, lau berrespen egon ondoren (Luxenburgok, Herbehere, Suedia eta Suitzarako).

1998an bigarren Protokolo bat atxiki zitzaion Esparru-Hitzarmenari, oraingo hau Estrasburgon, maiatzaren 5ean<sup>69</sup>, zabaldu zen Estatu sinadura eta berrespenera<sup>70</sup>, egun horretan biltzen zelako 102. aldiz, Ministroen Lantaldea. 2001eko otsailaren 1ean Luxenburgok, Herbeherek, Eslovakiak eta Suediak sinatu ondoren (9 art.aren arabera), indarrean sartu

---

<sup>66</sup> Sinadura eta berrespenen gaur egungo egoera ikus daiteke Interneteko helbide honetan: <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm> eta bere STE zbkia 106 da.

<sup>67</sup> Estatu sinatzaileen erreserbak Interneteko helbide honetan aurkitzen dira: <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm> eta bere STE zbkia 106 da.

<sup>68</sup> Testua Interneteko honako helbidean dago: <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm> eta bere STE zbkia 159 da.

<sup>69</sup> 1998ko martxoaren 17an onartu zen.

<sup>70</sup> Bere testua aurki daiteke Interneteko helbide honetan: <http://www.coe.fr/eng/le-galtxt/169e.htm> edo <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm> eta bere STE zbkia 169.

da<sup>71</sup>. Testu honen helburua Estatuko behe mailako agintaritzaren lankidetzarako bideak erraztea da, bereziki, agintari hauen arteko akordioak eta akordio horiek betetzeko erakunde berrien sorrera bultzatuz, beti, Estatu bakoitzaren lege antolamenduaren esparruan.

Azpmarragarritzat aurkitzen dugu 2. Protokolo honetan «mugaz gaineko lankidetzaz» adigaiak «lurraldeen arteko lankidetzaz» adigaiak aldatzen dela (5 art.aren arabera). Gure ustez, aldaketa honek gaur egungo izpiritua nabarmentzen du, hots, Estatu arteko mugen balioa ahuldu egin dela, batez ere Europako Kontseiluan<sup>72</sup>.

### 1. Frantzia eta Espainiari buruzko aipamen berezia

Zuzenbidezko eremu honetan Espainiako Erreinuaren eta Frantziako Errepublikaren jokabidea honako hau izan da.

Espainiako Erreinuak 1980an Madrilen sinatu zen lurralde-erkidego edo agintarien arteko mugaz gaineko lankidetzarako Europako esparru-hitzarmena segituan berretsi barik, hamar urte itxoin zuen, 1990eko uztailaren 10era arte<sup>73</sup>. Frantziak, oster, 1982ko azaroaren 11an sinatu eta berretsi zuen, indarrean urte bereko abenduaren 22an sartuz.

Esan dugunez, esparru-hitzarmenak aukera ematen die Estatu erreserbak egiteko eta aukeraz baliatuz, Frantziak esaten du bere lurraldean 3.2 art.a<sup>74</sup> betetzeko, Estatu arteko akordioak sinatzea beharrezkoa dela; eta gauza bera adierazten du Espainiak, honako hau gaineratuz: ez badago Estatu arteko itunik, mugaz bi aldeetako lurraldeetako agintariek sinatzen duten edozein akordio Estatu bakoitzeko gobernuen berriazko baimena beharko duela. Eta gaineratzen du, 3.5 artikulua arabera, lurraldeetako agintarien gaineko kontrola

---

<sup>71</sup> Ikusi sinaduren egoera: <http://conventions.coe.int/treaty/FR/cadreprincipal.htm> eta bere STE zbkia 169.

<sup>72</sup> Orain arte komentatu dugun zuzenbidezko bilakaera aurki daiteke INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA (Ed.): *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales (del Convenio Marco del Consejo de Europa al Tratado de Bayona y Real Decreto 1.337/1997)*, INAP, Madrid 1997.

<sup>73</sup> *Espainiako Agintaritzaren Aldizkarian* –BOEan– 248 zbk.an, 1990ko urriaren 16koan argitaratu zen eta akatsen zuzenketa BOEko 269 zbk.an 1990ko urriaren 30ekoan egin zen; bere berrespenerako baliabidea abuztuaren 24an aurkeztu zen Europako Kontseiluan eta indarrean azaroaren 25ean sartu zen.

<sup>74</sup> 3.2 artikulua honako hau dio: Alde itun egileek ulertzen dutenean Estatu arteko akordioak sinatzea beharrezkoa dela, hauek (Estatuek) erabaki ditzakete mugaz gaineko lankidetzan diharduten lurralde-erkidego edo agintarien eremua, euren erak eta mugak. Akordio bakoitzak erabaki ere erabaki dezake, zein erkidego edo erakundetzat den erabilgarria.

Kanpo Arazoetarako eta Herri Administrazioarako Ministroek izango dutela<sup>75</sup>.

1995ko azaroaren 9an Esparru-Hitzarmenari atxikitzen zaion Protokoloa Espainiak ez du oraindik sinatu ere egin. Frantziak, bere aldetik, erabaki zen egun beran sinatu zuen baina ez zuen 1999ko urriaren 4ra arte berretsi, eta indarrean sartu da bere lurraldean 2000ko urtarrilaren 5ean. Zeresanik ez bigarren Protokoloari buruz; Frantziak 1998ko maiatzaren 20ean sinatu zuen baina ez du oraindik berretsi eta Espainiak ez du oraindik, lehenengoa bezala, sinatu.

Dena dela, esparru-hitzarmenaren eraginpean, Frantziak eta Espainiak, azkenean Baionako Ituna sinatu zuten 1995ko martxoaren 10ean<sup>76</sup>.

Espainia eta Frantziako Estatuaren erreserbak kontuan izanda, zuzenbidearekin bat etortzeko, mugaz gaineko lankidetzak bideratzeko Estatu bien arteko Ituna ezinbestekoa zen eta honen ondorioa Baionako Ituna da<sup>77</sup>.

Itun honen Hitzaurreak adierazten du Estatu sinatzaileak mugaz gaineko lankidetzak sustatzeko prest agertzen direla, besteak beste, euren arteko harremanak aberasteko eta Europa eraikitzeko.

Itunaren 2 art.ak xedatzen ditu zeintzuk diren lankidetzak honetarako onesten diren lurralde erakundeak, bai Espainian eta bai Frantzian. Eta esan behar dugu aukera guztiak daudela aurreikusita. Espainiako kasuan, adibidez, muga dauden Autonomia Erkidego, lurralde historiko, pro-

---

<sup>75</sup> Espainiak eta Frantziak jarri dituzten baldintzek, aditu batzuen ustez, Itunaren eraginkortasuna ahuldu egiten dute. Begira de ALBIO, G.: «Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980», *Revista de Instituciones Europeas*, 1983, 455-471 orr. eta CLOTET I MIRÓ, M.<sup>a</sup> Angels: *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Civitas, Madril 1992, batez ere 257-291 orr. agertzen den «La obra de la Conferencia permanente de los poderes locales y regionales de Europa».

<sup>76</sup> BOEan 1997ko martxoaren 10ean argitaratu zen. 59 zenbakiko 7789 orr. Indarrean, 1997ko otsailaren 24an sartu zen, 13 art.an xedatzen diren baldintzak bete zirenean.

<sup>77</sup> Espainia eta Frantziako tokian tokiko agintarien mugaz gaineko lankidetzak zaharra ohi da, 1856ko abenduaren 2ko Mugen Itunaren 14 art.ak honako hau esaten du: «Alde kontratugileek mugaldekoez, betidanik izan duten eskubidea euren artean hitzarmenak egiteko, lurren hitzarmenak eta euren interesentzat onak diren gainerako guztiak auzo harreman onak izateko, mantentzea hitzartu dute»; hitzarmen hauek zegokien agintarien parte-hartzearekin egiten ziren baina ikusten dugunez, ohitura den zerbait aipatzen da hemen. Nazioarteko Itun hau Aranzadi, *Nuevo diccionario de Legislación*, vol. X, 13670 zbk., 760 eta urteroko orr. aurkitzen da. Harreman hauei buruzko datuak aurki daitezke, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos: *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las Comunidades Autónomas*, HAAE, Bilbo 1990, batez ere, 61-63 orr. eta 245-246 orr. eta PALARD, Jacques (zuz.): *L'Europe aux frontières: la coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de la France*, PUF, Paris 1997.

bintzia, udalerrri eta udalen arteko erakunde guztiak mugaz gaineko lankidetzaren bideratzeko gaitasuna izango dute.

3 art.ak mugaz gaineko lankidetzaren muga material bi jartzen du: 1) lankidetzaren objektua lurraldeetako agintarien eskumenekoa izatea; eta 2) interes erkidea burutzeko erabiltzea. Bi baldintzak bete ondoren posible da euren artean hitzarmenak sinatzea, lankidetzarako erakundeak sortzea, enpresak osatzea eta hainbat baliabide erabiltzea.

Itun honen bitartez, Tokian Tokiko eta Erkidegoetako erakundeek euren arteko lankidetzaren bideratzeko benetako aukerak dituzte<sup>78</sup>.

1997ko abuztuaren baten<sup>79</sup> Presidentziako Ministerioak Errege-dekretu bat atera zuen mugaz gaineko lankidetzaren beste urrats bat emateko. Hemen, toki eta erkidegoetako agintariak duten betebeharrak bat xedatzen da, hots, Estatu zentralari aurretik kontua ematea euren eta atzerriko erakundearen arteko mugaz gaineko lankidetzarako edozein hitzarmena sinatu baino lehen; honela Estatuako Administrazioak hitzarmena gainbegiratu du lege esparruan egiten dela ziurtatzeko. Errege-Dekretuaren hitzaurrean azaltzen da, mugaz gaineko lankidetzaren lege antolamenduaren barruan egon dadin edo lege-gatazkak saihesteko, betekizun hau jartzen dela.

Estatuari Kontu eman ondoren eta honek onesten duenean, hitzarmenak lege indarra izan dezan, Estatuako Agintaritzaren Aldizkarian bere argitalpen ofiziala egiten da (2. art.aren arabera). Behin behineko xedapen bakarrak Errege-dekretu atera baino lehen sinaturiko hitzarmenen argitalpen ofiziala beharrezkoa dela erabakitzen du.

Kontu emate hori, Errege-Dekretuaren 1.1 artikulua arabera, Herri Administrazioaren Ministerioak Lurralde Administrazioaren Estatu Idazkaritzara bidali behar da. Honek hartu duela esan ondoren, berehala, erakunde interesatuari bere baimena edo bere desadostasunaren arrazoiak bidaliko dizkio (1.2 art.a). Egitasmoa hartu zuenetik hilabetera ez badu ezer esaten onartua izan dela suposa daiteke. Hitzarmen hauek, honela bideratzen direnean, Espainiako lege antolamenduan euren lege eraginkortasuna onartua izango dute; bestela, Estatuak, zuzenbidezko arrazoiak direla medio, hitzarmenak indargabe ditzake (1.3 art.aren arabera).

Xedapen gehigarri bakarrak Estatuak dituen aginpideak arau hau atertzeko argitzen ditu, hots, Espainiako konstituzioaren 149.1.3 artikuluan

---

<sup>78</sup> Ados gaude hurrengo tituluak daraman iritziarekin, FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos: «El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: un marco jurídico completo», *Revista española de Derecho Internacional*, vol. XLIX (2), 1997, 9-28 orr.

<sup>79</sup> 1997ko abuztuaren 29ko BOEan argitaratu zen, 207 zbka., 25908 orr.

(nazioarteko harremani buruzkoa) eta 149.1.18 artikuluan (Herri Administrazioen zuzenbide erregimeneko oinarri buruzkoa) aurreikusten direnak.

Nahiz eta Baionako Itunak zuzenbidezko aukera bat zabaldu lankidetzarako, orain arte Partzuergo bat baino ez da eratu bere estalpean: Txingudi-Bidasoako Partzuergoari buruz ari gara<sup>80</sup>. 1998ko azaroaren 16an Iruneko alkateak Herri Administrazioaren Ministerioko Lurralde Administrazioaren Estatu Idazkaritzara Irun, Hondarribia eta Hendaia arteko Mugaz Gaineko Lankidetzarako Hitzarmenaren egitasmoa bidali zuen eta 1999ko martxoaren 26an Espainiako Agintaritzaren Aldizkarian argitaratu zen erakunde honen baieztoko ebazpena<sup>81</sup>. Frantzian *Code des Collectivités Territoriales*-eko L-1112-4 atalak eskatzen du hitzarmena *Journal Officiel de la République Française*-n (JORF) argitaratu behar dela eta horrela gertatu zen 1999ko abuztuaren 6an<sup>82</sup>.

1999ko urriaren 22an, Iruneko Udaletxeko Biltzar Aretoan Partzuergoaren zuzenbidezko egitura formaltzen da, bere ordezkartza eta eztabaida erakundeak osatuz (Kontseilu Orokorra, Presidentea eta bi Presidenteorde).

Bere lana, orain arte, kultura, kirola eta turismo arloetan murgildu da, baina 2000etik hona egitasmo berriak bultzatzen ari dira<sup>83</sup>.

## b) *Beste hitzarmen batzuk*

Mugaz gaineko hainbat taldek gizakien arteko elkar ulertzea erraztea bilatzen du, horrek gizarte osoari egonkortasuna ekar liezaiokeelakoan. Historiak etsai bilakatu dituen gizataldeen artean elkar ezagutze eta ulertze hau bereziki garrantzitsua da. Baina Estatuaren deserdiratze jardunbideak beste ondorio interesgarri bat ekarri du: gerren amaieretik ekarri dituzten muga artifizialek sortu dituzten arazoak konpontzeko bidean

---

<sup>80</sup> Partzuergo honen sorrera eta jarduerari buruz jakiteko ezinbestekoa da SARASGUETA IRAZOKI, Felipek egin duen lana «El consorcio transfronterizo Bidasoa-Txingudi», argitaratu gabe oraindik baina eskura daitekeena e-mail honetan: [adebisa@irun.org](mailto:adebisa@irun.org)

<sup>81</sup> Ebazpen hau martxoaren 5ekoa da eta han agintzen da Espainiako Agintaritzaren Aldizkariak argi dezan Hendaia, Hondarribia eta Iruneko udaletxeen arteko mugaz gaineko lankidetzarako Administrazioen arteko hitzarmena.

<sup>82</sup> Bertan argitaratzen da 1999ko uztailaren 30eko Estatu Kontseiluko 99-684 Dekretua. Dekretu honetan Bidasoa-Txingudi mugaz gaineko Partzuergoari Hendaia bere atxikimendua ematea onesten da, Barne Arazoetarako eta Kanpo Arazoetarako Ministroen aldeko txostenak ikusi ondoren.

<sup>83</sup> Egitasmo berriak eta orain arte egindakoak ikusteko jo, aipaturiko Sarasguetaren lane-ra.

jartzea da ondorio hori. Hau da, Estatu baten lurraldean geratu diren gutxiengo nazionalak euren berezko nortasuna gorde eta garatzeko aukera izatea eta euren gizataldekoekin, nahiz eta beste Estatu batean bizi, harreman zuzenak izatekoa. Estatu batek aukera hauek onartzen dituenen, hobeto kudeatzen dira agintari kudeatzaileak gutxiengo nazional horretarikoak direnean. Esandakoa bultzatzeko egin zen:

1) Gutxiengo nazionalen babeserako esparru-hitzarmena<sup>84</sup>

Hitzarmen hau Europako Kontseiluari dagokio. Strasbourg 1995ko otsailaren 2an onartu zen<sup>85</sup>, Vienan 1993ko urriaren 9an Estatu buruek eta Gobernu buruek egindako adierazpenean esandakoa betetzeko asmoz. Indarrean 1998ko otsailaren 1ean sartu zen 12 berrespen lortu zirenean.

Vienako Adierazpenaren II Eranskinean honako hau esaten zen:

European historiak osatu dituen gutxiengo nazionalak babestuak eta errespetatuak izan behar dira horrela bakea eta egonkortasuna lortzen lagun dezaketelako.

Eraiki nahi dugun Europa honetan erronka honi aurre egin behar diogu: zuzenbidean gutxiengo nazionalak osatzen dituzten gizakien eskubiak babestuz, Estatuen lurraldeari eta nazio subiranotasunari dagokion begirunea gordez. Honela gutxiengo hauek hobeto lagunduko dute gure gizarte bizitzan.

Guztion parte —parte-hartze politikorako, tolerantzia— eta elkarriketa-giroa sortzea beharrezkoa da. Horretarako tokian tokiko eta eskualdeetako agintariek ekarpen garrantzitsua egin dezakete.

Euren egintzetan, Estatuek Europako tradizioan erkide diren oinarriko printzipioen begirunea segurtatu behar dute: legearen aurreko berdintasuna, bereizkeriarik eza, aukera berdinarik, biltzeko eta elkartzeko askatasuna eta herri bizitzan parte-hartze eraginkorra ere.

Estatuek sortu behar dituzte behar diren baldintzak gutxiengo nazionalen gizakiek euren kultura garatzeko, euren erlijio, tradizio eta ohiturak gordez. Gizaki hauentzat euren hizkuntza, pribatua eta jendaurrean, erabiltzea posible izan behar da eta baita, baldintza batzuetan, herri agintariek dituzten harremanetan ere.

Dagokien gutxiengo nazionalen babesa segurtatzeko, Estatuen arteko bitariko hitzarmenen garrantzia, European egonkortasuna eta bakea izateko, nabarmentzen dugu.

(...) eta hau lortzeko, besteak beste, hitzarmen bat egitea erabakitzen dute eta 1995ekoa da hitzarmen hori.

<sup>84</sup> Hitzarmen hau Interneteko honako helbidean aurkitzen da: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>, kontuan izan bere STE 157 dela.

<sup>85</sup> Espainiak egun berean sinatu zuen eta 1995eko irailaren 1ean berretsi zuen baldintzarik gabe, Frantziak, bere aldetik, oraindik ez du sinatu ere egin.

Gutxiengo nazionalen babeserako esparru-hitzarmenaren atarian Vienako Gailurrean esandakoa errepikatzen da; gure lan honetan interes berezia dute honako esaldiak:

Pluralista eta benetan demokratikoa den gizarteak gutxiengo nazional baten kidea denaren etnia, kultura, hizkuntza eta erlijio nortasuna errespetatu barik, nortasun hori adierazi, gorde eta garatzeko baldintzak sortu behar ditu.

Europa tolerante eta oparoa egitea ez dagokio Estatuaren arteko lankidetzari barik, Estatu bakoitzeko konstituzio eta lurralde osotasunarentzat begirunedun diren tokian tokiko eta eskualdeen arteko mugaz gaineko lankidetzari ere badagokio.

Ikusi dugunaren arabera, Europako Kontseiluan bi ideia argi daudela esan dezakegu: 1) gutxiengo nazionalen babesak gizarte osoari onura ekarriko diola; eta 2) hori lortzeko ezinbestekoa dela Estatuetakoa behe mailako agintarien parte-hartzea.

Hitzarmen hau indarrean jarri zen 1998ko otsailaren 1ean, 12 Estatuak, Espainia barne, berrespena egin zutenetik hiru hilabetera (28.1 art.aren arabera)<sup>86</sup>.

Hitzarmen honen edukiari buruz honako hau nabarmenduko genuke:

- Gutxiengo nazionalaren edozeinek legearen aurrean berdina izateko eskubidea duela eta legean gainerakoek duten babes bera izateko eskubidea ere. Hau dela eta, debekatuta geratzen dela gutxiengo nazionalaren partaide izatean oinarrituriko edozein bereizkeria (4.1 art.a).
- Gutxiengo nazionalaren gizakiek euren kultura gordetzeko eta garatzeko eskubidea dutela, baita euren nortasunaren funtsezko osagaiak gordetzeko ere, hau da euren erlijio, hizkuntza, ohiturak eta euren kultura ondarea (5.1 art.a). Eta gehiengoak, nahiz eta ahal duena egin gizaki hauek integratzeko, ezin dituela bere kulturara ekarri beraien borondatearen kontra (5.2 art.a).
- Aldeak kulturen arteko tolerantzia eta elkarrizketa eta euren lurraldean bizi diren gizaki guztien artean elkar ulertzea eta lankidetzaz sustatzen saiatuko direla (6.1 art.a).
- Elkarte, adierazpen, bilera, erlijio, hizkuntza eta hezkuntza eskubideak onartzen direla gutxiengo hautzat (7,8,9,10,11,12,13 eta 14 art.ak). Eta aldeak hauek kultura, gizarte eta ekonomia bizitzan parte har dezaten saiatuko direla (15 art.a).

---

<sup>86</sup> Hitzarmen hau aztertzen du BENOÎT-ROHMER, Florence: *Question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Institut international de la démocratie, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1996, interesgarria ere bertan aipaturiko bibliografia 177-183 orr.

- Aldeek gutxiengo nazionalak bizi diren tokietan ez dutela ezer egingo biztanleen proportzioa aldatzeko (16 art.a).
- Aldeek utziko dietela gutxiengo nazional direnei kontaktuak izaten gainerako Estatuetan dauden gizakiekin, bereziki, hauek kultura ondare bera dutenean (17 art.a).

Aztertzen dugun gaian interes aparta du 18 artikulua han esaten delako Aldeek saiaturiko direla bitariko, hirutariko edo behar diren aldeetako itunak sinatzen gainerako Estatuarekin, batez ere auzokoekin, euren gutxiengo nazionalak babesteko. Eta hori dagokienean aldeek behar dena egingo dutela mugaz gaineko lankidetzaz bultzatzeko.

Indarrean sartu eta gero Strasbourgen hamazortzi aditu independentek osatzen duten lantalde bat eratu zen, Rainer Hofmann irakaslearen presidentziarekin, Hitzarmen honen garapenerako kontsulta lantaldea izanik (26 art.aren aurreikusita dagoenez) eta lantalde honek bere lanak 1999ko martxoaren azken egunetan hasi zituen. Hitzarmenaren 25 art.aren arabera indarrean jartzen denetik urte batera aldeek txosten bat egin behar dute Hitzarmena betetzeko hartu dituzten neurriak adieraziz<sup>87</sup>. Txosten hau kontsulta lantaldeak aztertuko du eta bere irizpena hartu ondoren Ministroen Lantaldeari bidaliko dio, honek bere ondorioak ateratzen ditu.

Ikusi dugunez, gutxiengo nazionalentzat onartzen diren eskubideen artean, berariazko hizkuntza gorde eta garatzeko eskubidea dago eta eskubide hau guztiz lotuta dago Europako Kontseiluak Strasbourgen, 1992ko azaroaren 5ean, onartu zuen Erregio edo gutxiengoaren hizkuntzen Europako Gutunari.

## 2) Europako Erregio edo gutxiengoaren hizkuntzen Gutuna<sup>88</sup>

Gutun hau 1992ko azaroaren 5ean onartu eta 1998ko martxoaren 1ean sartu zen indarrean, bost Estatu berrespena aurkeztu ondoren<sup>89</sup>. Frantziak 1999ko maiatzaren 7an eta Espainiak 2001eko apirilaren 9an berretsi zuten eta bere baldintzak jarri zituzten<sup>90</sup>.

Gutun honen arrazoia Europako ohituren eta kultura ondarearen babesean dago eta baita onartuta dagoen oinarritzko eta preskribitu ezina

<sup>87</sup> Bere txostena, besteak beste, honako hauek aurkeztu dute: Kroazia, Txipre, Finlandia, Liechtenstein eta San Marinok.

<sup>88</sup> Begira testua Interneteko helbide honetan: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadre-principal.htm>, bere STE 148 izanik.

<sup>89</sup> Sinadura eta berrespena nola dagoen ikusteko joan aurrean aipaturiko interneteko helbide berara.

<sup>90</sup> Espainiaren kasuan indarrean 2001eko abuztuaren batean sartu zen eta berrespenerako baliabidea BOEn 2001eko irailaren 15ean argitaratu zen (222 zenbakiko 347 orrialdean).



den gutxiengoaren hizkuntza batean hitz egiteko eskubidea babesteko arrazoian ere.

Gutunaren lehenengo zatiak bere helburuak eta Aldeek, beraiei begirunea izateko, onartzen dituzten printzipioak adierazten ditu: hizkuntza hauen geografia eremuaren begirunea, hauen sustapenaren beharra, hizkuntza hauen ahozko eta idatzizko erabilerari erraztasuna edota bultzakada ematea dira, besteak beste, printzipio hauek.

Gero Gutunak herri bizitzan hizkuntza hauek erabiltzeko hartu behar diren hainbat neurri adierazten du, alor hauek aipatuz: hezkuntza, justizia, administrazioaren agintariak eta herri zerbitzuak, komunikabideak, kultura jarduerak eta kultura baliabideak, ekonomia eta gizarte bizitza eta mugaz gaineko trukeak.

Aldeek, berrespena egiten dutenean, zein hizkuntzetarako izango den Gutuna erabilgarria erabaki behar dute eta Gutun honen erabilera kontrolatzeko adituen lantalde bat osatuko da Aldeek bidaltzen duten aldikako txostenak aztertzeko.

#### IV. Eskualdeen arteko mугen gaineko harremanen gauzatzea

##### 1) ARFE

Batez ere Europako Kontseiluari esker, Eskualdeek eta Udalek gune aproposa izan zuten elkar ezagutzeko eta interes komun baten inguruan biltzeko. Hori zela eta, 70etan mugaren arazoak konpontzeko mugaldeen hainbat lurraldek erabaki zuten euren arteko taldeak eratzea<sup>91</sup>, besteak beste, 1969an sorturiko Europako Mugaldeen Elkartea (EMLE) -ARFE siglekin ezaguna dena-, mugaldeen dauden lurraldeen agintariak biltzeko eta euren arteko lankidetzak bultzatzeko asmoz. Bere helburuen artean mugetako biztanleen artean historian sortu diren arazoak konponbidean jartzea dago<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> LOCATELLI, R.: «Coopération transfrontalière en Europe», *Revista Benelux*, 4/1982, 61.orr. esaten duenez, gaur egun mugaldeen lurraldeetan bizi diren gizataldeentzat mugaz gaineko lankidetzak berezko zerbait da.

<sup>92</sup> Orbain historikoen nola zaintzen diren eskualdeen lankidetzaren bitartez kasu jakin baten ikusteko begira RESTELLI, Eddie: «La coopération interregionale Saar-Lor-Lux pour une stabilisation politico-institutionnelle d'un territoire transfrontalier», CHARPENTIER, Jean eta ENGEL, Christian (zuz.), *Les régions de l'espace communautaire*, Presses universitaires de Nancy, Nancy 1992, 217-268 orr., lan honetan eskualdeen agintariak lankidetzak gauzatzeko Estatu zentralen agintarien baimena behar dutenean sortzen diren arazoak ere ikusten dira.

ARFE era malgu batean osatu zen eta era askotako erakundeak bere kide dira: erregioak, erregio taldeak, eskualdeak, hiriak, institutuak eta abar. Lehenengo unean taldea *Regio Basiliensis*-aren inguruan sortu zen, hots, Basilea buru izanik Frantzia, Suitza eta Alemanian hedatzen den Erregioa<sup>93</sup>. Beranduago ARFEren kide Alpeetako, Pirinioetako eta Espainia eta Portugalen arteko mugetako lurraldeak ere egin ziren. ARFEk Gronaun (Alemanian) du bere egoitza.

Baina *Regio Basiliensis* ez da Alpeen inguruan dagoen talde bakarra, lurralde hartan hainbat lantalde osatu dira:

- a) Alpeetako Lan Taldea (ARGE-ALP): 1972ko urriaren 12an sorturiko taldea eta lau Estatutako lurraldeak biltzen dituena: Alemaniako Bavaria eta Baden-Württemberg, Austriako Salzburg, Tirol eta Vorarlberg, Italiako Lombardia, Bolzano, Hegoaldeko Tirol eta Trento eta Suitzako Graubünden, St. Gallen eta Tesino<sup>94</sup>.
- b) Ekialdeko Alpeetako Lan Taldea (ALPE-ADRIA). Talde hau 1978ko azaroaren 20an sortzen da hiru Estatutako lurraldeak bilduz: Austriako Kärnten, Oberösterreich eta Steiermark, Italiako Friuli-Venezia Giulia, Veneto eta Trentino-Alto Adige eta Jugoslavia izandako Kroazia eta Eslovenia<sup>95</sup>. 1988ko ekainaren 4an, Estatuotako Gobernuen ministroak Millstatteko Adierazpena sinatu zuten talde honen lana onartuz eta bultzatuz<sup>96</sup>. Adierazpen honen hitzetan

«(...)eskualdeen arteko lankidetzak era esanguratsu batean... elkarren arteko ulermena eta konfiantza indartzen laguntzen du, herrien arteko adiskidetasuna eta Estaturen arteko lankidetzak sustatzen ditu»<sup>97</sup>.

<sup>93</sup> *Regio Basiliensis* 1963an sorturiko taldea da eta bere jaiotzaren arrazoia Basileak Suitza, Frantzia eta Alemaniaren mugetan dagoen industria hiriak, sortzen zituen arazoak konpontzea zen. Talde honen helburua Estaturen arteko lankidetzak bultzatzea zen, *Regio* ideia bat osatuz.

<sup>94</sup> Talde hau lau Estatuek, Europako Kontseiluak eta Europako Erkidegoak onartzen dute. Talde honek interes berezia du herritarren arteko bilerak bultzatzen, lurralde horretan gizakien artean sortu diren saminak ezabatzeke asmoaz.

<sup>95</sup> Talde honetan parte-hartzea erabaki zuten Bavariak, Salzburgek eta Hungariako Győr-Sopron eta Vas lurraldeak ere. Talde honen lana ikus dezakegu BERGANT, BORIS: «Alpes-Adria, un exemple de coopération régionale européenne», Belgradoko *Revue de Politique Internationale*, 868 zbk., 1986ko ekainaren 5koa, 30-32 orr.

<sup>96</sup> Austria, Jugoslavia eta Hungariako Kanpo arazoetarako Ministroek, Italiako kanpo arazoetarako idazkariordeak eta Alemaniako enbaxadoreak.

<sup>97</sup> Millstatteko Adierazpenean hurrengo ideia ere agertzen da: «eskualdeen lankidetzaren nazioarteko garrantzia eta hauen laguntza bitariko harremanen garapenerako aintzakotzat hartuz, (...) mugak zabaltzen, gizaki eta ideien zirkulazio askean eta ekonomia eta kultura lankidetzan laguntzen du. Esparru honetan etnia gutxiengoak zubi baliagarria dira eta elkar ulermenerako eta lankidetzak sakontzeko eragile garrantzitsuak dira».

- c) Mendebaldeko Alpeetako Lan Taldea (COTRAO): 1984an eratu zen Italiako Aostako Arana, Piamonte eta Liguria eta Suitzako Vaud, Valais eta Gêneve eta Frantziako Provenza-Alpeak-Kostal-de Urdina eta Rhône-Alpeen artean.

Alpeetan sorturiko hiru taldeen presidentek euren lana koordinatzen dute eta ezinbestekotzat hartzen dute gutxienez urtean behin euren arteko bilera egitea<sup>98</sup>.

Gauza bera gertatu zen Pirinioetan, Pirinioetako Lan Taldea osatu zenean 1983ko azaroaren 4an Pauen, Aragoi, Katalunia, Nafarroa, Euskadi, Akitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Rousillon eta Andorrako ordezkariak Hitzarmen bat sinatu zutenean<sup>99</sup>, mugaz gaineko lankidetzarako erakunde bat sortuz: Pirinioetako Lan Elkartea (PLE), hain zuzen<sup>100</sup>. PLEk honako alor hauek jartzen ditu bere lanaren helburutzat: garraioa eta garraiobideak; portu-lanak eta arrantza; energiaren arazoak; nekazaritza, basogintza eta mendi-ekonomia; ekonomia hidraulikoa; turismo eta termalismoaren sustapena; naturazko baliabideen eta inguruaren zaintza; bazterren zaintza; itsaso, aintzira eta ur-ibilbideen zaintza; lur-antolaketa eta hirigintza; eskualde eta baserri-aldeen garapena; garapenerako heziketaren arazoak; gizarte-inguruaren zaintza; eta kultura-ondarea.

Bere antolaketarako eta jarduerarako barne araudia 1993an onartu zen<sup>101</sup> eta erakunde hauek aipatzen dira: Lehendakaritza (5 eta 6 artikuluetan): kide bakoitzeko Lehendakariak bi urteko agintaldia izaten du, alfabeto ordenaren arabera; Kontseilua (1-4 artikuluetan): kide bakoitzeko zazpi ordezkariak osatzen dute, gutxienez bi bilera izango ditu lehendakaritza bakoitzean, hitzarmenak aho batez hartzen dira, kide bakoitzak boza bat izanik; Lan-batzordeak (10-13 artikuluetan), Kontseiluak sortzen ditu eta eskualde baten ardurapean jartzen ditu, gaur egun lau daude, azpiegituren eta komunikabideena, heziketa eta berrikuntza teknologikoarena, kultura eta kirolarena eta garapen jasangarrirako batzordea, partaideak kide bakoitzeko bi izanik; Lotura-Lantaldea (7-9 artikuluetan): kide guztietako lehendakariak edo ordezkariak, lantaldeko idazkari nagusiak eta

<sup>98</sup> Alpeen inguruan egiten den lanari buruz begira FISCHLER, Renate eta STAUDIGL, Fritz (zuz.): *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*, Braumüller, Wien 1996; VRSAJ, Egidio: *Il nuovo ordine economico mondiale e la sfida del 1992. Nord-Sud e Est-Ovest, Italia, Centro Europa, Comecon, Alpe-Adrie, Arge-Alp, COTRAO, Friuli-Venezia Giulia, imprese e 1992*, Italo-Svevo, Trieste 1988.

<sup>99</sup> Erabaki hau Bordelen urte bereko apirilaren 15ean hartu zen.

<sup>100</sup> Eskualde hauek Alpeetan 70etan sortu ziren elkarten antzera lan egin nahi dute.

<sup>101</sup> Begiratu, *Pirinioetako Lan-Elkartearen Antolaketa eta Iharduera-Araudia*, Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Zaragoza 1994. Eta argitalpen bera dauka ere, 1993ko maiatzaren 6-7an, Pradesen onarturiko Pirinioetako lan-elkarteko ekintza-agiriak.

idazkari nagusi laguntzaileak osatzen dute (7.1 art.) eta bere lehendakaritza Lan-elkartearena da. Esaldi batean esatekotan hau esango genuke, Lotura-Lantaldeari dagokio Lan-Elkartearen lana bultzatzea; Idazkaritza (14-16 artikuluetan): 14.2 artikulua araberak Idazkari nagusiak eta laguntzaileak zuzentzen dute Lan-Elkarteko Idazkaritza, hauek Lehendakariak izendaturik daude, Kontseiluaren adostasunez, eta bere ardurapean egiten dute lan.

PLEa, zuzenbidearentzat, Frantziako zuzenbidean onarturiko elkarteak eta bere egoitza Montpellierren du.

Lemaneko Kontseilua 1987ko otsailaren 19an sortu zen eta Frantziak eta Suitzak onarturiko Europako Kontseiluaren mugaz gaineko lankidetzaren esparru-hitzarmenaren ondorioa zen<sup>102</sup>. Kontseilu honetan Suitzako hiru Kantoi (Vaud, Valais eta Geneve) eta Frantziako bi Departamendu (Ain eta Savoia Garaia) daude. Kontseilu honen bileretan Suitza eta Frantziako gobernuen ordezkarien presentzia, begirale gisara onarturik, aurreikusita dago.

Jurako Lantaldea 1985eko maiatzaren 5ean Delémonten sortu zen eta Suitzako Berna, Vaud, Neuchâtel eta Jura kantoi eta Frantziako Franche-Comté erregioa biltzen ditu.

Aipatu ditugun talde hauen helburua da komunean komunak diren gaiak kudeatzea eta euren interesen defentsarako indar gehiago lortzea baina, dudarik gabe, elkarlan honetan Millstatteko Adierazpenean esaten dena lortzen da, hau da:

«elkarren arteko ulermena eta konfiantza indartzen laguntzen du, herrien arteko adiskidetasuna eta Estatuaren arteko lankidetzak sustatzen ditu».

## 2) CRPM

CRPM Europako Kanpoaldeko Itsas Lurraldeen Biltzarra, EKILB, hain zuzen da. Elkarte hau 1973ko ekainean, Saint Malon, sortu zen eta bere kide izateko bi baldintza bete behar dira: 1) Europako Erkidegoko kanpoaldeko lurraldea izatea eta 2) itsasaldekoko izatea<sup>103</sup>.

Bere zuzenbide izaera frantsesa da, bere egoitza Rennesen dagoelako. Bere helburua, Europako Erkidegoan, kideen interesak defendatzea da, batez ere, Europako erdialdeko lurraldeen interesekin kontrajartzen direnean. Gaur egun 123 eskualde daude kide-tuta.

<sup>102</sup> Suitzak 1982ko martxoaren 3an eta Frantziak 1984ko otsailaren 14an sinatu zuten esparru-hitzarmena.

<sup>103</sup> EKILBren konstituzio-agiria Invernessen, 1977ko maiatzaren 6an, onartu zen eta handik hona hainbat bider aldatu da, gaurkoa Estrasburgon, 1985ko azaroaren 23an, onartu zena da.

Bere barne antolaketan Osoko bilkura, Bulego politikoa —bere erakunde eragilea— Lehendakaria eta Idazkari orokorra bereizten dira. Eta bere baitan bost batzorde daude: Atlantikoko arrokoa, Ipar Itsasokoa, Baltiko Itsasokoa, Uhartekoena eta Mediterraneokoa.

Atlantikoko arroko batzordea, EKILBren Faroko biltzarraren ostean, Irlanda, Erresuma Batua, Frantzia, Espainia eta Portugaleko 21 eskualdeen artean, 1989ko urriaren 13an, sortu zen. Helburua Europan euren interesak defendatzea zen; horretarako euren esparru geografikoa hazkunde ekonomikoa duten bi ardatzetatik urrun dagoela kontuan dute, hots, Europako erdialdeko eta Mediterraneoko ardatzetatik.

Atlantikoko arroko batzordeak (32 eskualde biltzen ditu gaur egun) bere barne araudia du eta bertan adierazten da EKILBtik sortzen dela, Atlantikoan dauden kideetik, hain zuzen; bere helburuak lortzeko, eskualde kideen garapenerako politikak bideratzea funtsezkoa izanik, informazio-harremanak izango ditu Europako Batzorde, Europako Parlamentu eta Eskualdeetako Lantaldearekin. Batzordearen bilerak urtean behin gutxienez izango dira, horregatik bere baitan bi urtean behin bulego bat aukeratzen da. Bulego honek Lehendakaria eta hamabi lehendakariorde izanik (Estatu kide bakoitzeko hiru ordezkari, Espainia, Frantzia, Portugal eta Erresuma Batuaren kasuan eta bat Irlandaren kasuan), eta hauek behar duten beste biltzen dira. Lehendakariak laguntzaile bat izendatzen du (idazkari politikoa) eta Bulegoak Idazkari tekniko bat. Idazkaritza teknikoa Rennesen dago, EKILBren egoitzan. Batzordeak Atlantikoko arroko politika erkidea xedatzen du eta bere eskaerapean Bulegoak prestatu dituen programentzat Erkidegoko dirulaguntzak eskatzen ditu; Bulegoaren papera Batzordearen esku eragilea izatea da<sup>104</sup>. Diru-iturriak, Eskualdeen urteroko diru kopurua (Batzordeak erabakitzen du zenbatekoa izango den), EKILBren kopurua eta Erkidegoko egitasmoen kudeaketatik jasotzen den dirua dira.

Talde honen eragina ikusteko Europako Erkidegoan dagoen INTE-RREG IIC egitasmora jo baino ez dugu behar, Atlantikoko lurraldeetan erabiltzeko dagoen egitasmora<sup>105</sup>, eta hor erabakitzen da zein alorrek

---

<sup>104</sup> Euren lana betetzeko Lantaldeak eta *Business Group* bat dute. *Business Group* Bulegoaren lan teknikoa egiteko dago pentsaturik, hor Lantaldeen arduradunak biltzen dira eta Biltzarraren etorkizunerako plangintza eztabaidatzen dute; 1994ko uztailaren 15etik 6 Lantalde daude eta ondoko gai hauetaz arduratzen dira: Arrantza eta akuikultura, Ingurunea, Turismoa, Enpresen garapena, Ikerkuntza eta teknologi transferentzia eta Garraioak; Lantalde bakoitzean eskualde bat da arduraduna (Euskadik garraioen ardura du). Esan behar dugu, barne araudian ikusita egon barik, garrantzia hartu duela praktikan Bruselako eskualdeetako ordezkartzen sarea, bereziki, Erkidegoko Batzordearekin dituen harremanengatik.

<sup>105</sup> [http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prordc/atlantic/atlantic\\_fr.htm#Anchor-Aims-14333](http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prordc/atlantic/atlantic_fr.htm#Anchor-Aims-14333) ikus daiteke honen edukia eta zeintzuk diren programa honetan sartzen diren eskualdeak.

duen lehentasuna dirulaguntzak jasotzeko (garraioak, teknologiak, turismoak eta inguruneak, hain zuzen).

Atlantikoko arroko lurraldeen artean bigarren talde bat sortu zen, Hego Atlantikoko Lurraldeen Biltzarra (HAEB) hain zuzen.

Talde hau Bordelen, 1990ko urriaren 27an, Akitania, Euskadi eta Poitou-Charentesen arteko akordioaren bitartez osatu zen<sup>106</sup>. HALB zuzenbide frantseseko elkarte da eta bere egoitza Bordelen du.

Bere antolaketaarako aurreikusten dira: Eskualdeen arteko Lantalde Eragilea: Eskualdeetako Lehendakariak osatzen dutena eta, gutxienez, urtean behin biltzen dena; Lantalde Eragileak bere lana errazteko behar dituen batzordeak bilduko ditu<sup>107</sup>; Ordezkaritza Iraunkorra: eskualde bakoitzeko ordezkaririk bat dago bertan eta bere lana eskualdeen arteko eginkizunak proposatzea eta aurrera eramatea da; eta Idazkaritza administratiboa.

Hainbat talde gehiago daude<sup>108</sup> baina Akitania eta Euskadiren arteko lankidetzaren Itunean aipatzen direnak baino ez ditugu aipatzen.

### 3) Akitania eta Euskadiren arteko lankidetzarako Itunaren aipamen berezia

Akitaniak eta Euskadik 1989ko urriaren 3an, Bordelen Lankidetzarako Protokoloa sinatu zuten eta Nafarroak 1992ko otsailaren 13an bere atxikimendua eman zion eta 2000ko urtarrilaren 24an akordia bertan bera uztea erabaki zuen<sup>109</sup>. Honela, gaur egun, bi lankidetzaren Itun-agiriaren

<sup>106</sup> Gaur egun hainbat kide gehiago daude: Portugaleko Erdialde eta Iparraldea, Galizia, Asturias, Gaztela-Leon, Extremadura, Madril eta Frantziako erdialdea eta azkenez kideak dituztenak: Andaluzia, Kantabria eta Nafarroa.

<sup>107</sup> Gogora dezagun HALBren helburua dela bere lurraldearen garapena, bereziki, alor hauetan: garraiorako azpiegiturretan; ikerkuntza eta teknologia berrietan; hezkuntzan; enpresentzako zerbitzuetan; nekazaritzan; kostaldea eta itsaso-egintzetan; turismoan; kulturaren; eta ingurunean.

<sup>108</sup> Hainbat eta hainbat talde gehiago daude, adibidez, Extremadurak eta Portugaleko Alentejok 1992ko urtarrilaren 17an lankidetzarako protokoloa sinatu zuten; honi buruz begira MUÑOZ BLANCO, Rosa Elena: «Comentario al Protocolo de Colaboración entre la Región del Alentejo y la Comunidad Autónoma de Extremadura», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 257 zbk. 1993ko urtarrila-martxo, 141-149 orr. eta PAVÓN PÉREZ Juan Antonio: «Protocolos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes», *Revista española de derecho internacional*, XLVIII (1) vol. 1996, 404-413 orr. Eta lankidetzaren honen barruan eta Europako Erkidegoko LACE egitasmoari esker talde honen berriak aurki daitezke <http://www.lace-tap-merida.org>

<sup>109</sup> Nafarroako Presidenteak horrela adierazi zuen prentsaren aurrean baina ez zuen ezer egin zuzenbidearen aldetik. Kontuan izan behar dugu Hitzarmenak ez duela honelako gertakariarik aurreikusten eta era formal batean hartuz, gainerako kideen baimena beharko lukeen erabakia izango litzateke honelako bat.

aurrean aurkitzen gara Akitaniako Eskualde eta Euskal Autonomia Erki-degoaren artekoa eta Nafarroako Foru Erkidego eta Akitaniako Eskualdearen artekoa<sup>110</sup>. Orrialde hauetan 1992ko Itun-agiriaren azterketari, gaur egun Akitania eta Euskadiren arteko lankidetzara arautzen duenari, ekingo diogu.

Itun-agiriaren atariko hitzek laburbiltzen dute urte hauetan agertu diren zuzenbidezko baliabideak eta politikan egon diren ideien aldaketak, baita ere, lurralde antolamenduaren gainean azaldu diren uste berriak.

Nazioartean eta Estatuan xedaturikoari, Akitania-Euskadiko Mugaz gaineko elkarteak sor dion begirunea argi geratu zen Itunaren lehengo artikuluan; hantxe adierazten delako Eskualde bakoitzak, bere aginpideen esparruan, jardungo duela bertan aipatzen diren helburuak lortzeko.

Helburuak, 3 artikulua aipatzen dituen lankidetzarako politiken birtartez, gauzatuko dira, eta politika horien artean unibertsitatearen papera garrantzi berezikoa da:

«Horretarako Unibertsitateen Lotura-Batzordea bultzatuko dute Akitaniako eta Euskadiko unibertsitateen adostasunarekin, unibertsitate arteko lankidetzara garatzearen».

Seigarren artikulua politika horiek kudeatzeko osatzen den erakunde xedatzen du eta 2 artikulua baliabide materialak aurreikusten ditu, politika horiek martxan jartzeko dirulaguntzak jasotzeko bide bat eskainiz, hots, Lankidetzarako Fondoak<sup>111</sup>.

Fondoaren kudeaketarako Erakunde-batzorde iraunkor bat (eskualdeetako Lehendakariak eta gainerako lau kidek osatzen dutena) eta bitariko hiru batzorde tekniko daude aurreikusita, hau da, dirulaguntzarako alorren beste. Hauek aztertzen dituzte aurkezten diren egitasmoak eta erakunde-batzorde iraunkorrari nola banatu dirulaguntzak proposatzen diote.

---

<sup>110</sup> Nafarroa eta Akitaniaren arteko Hitzarmena 2000ko irailaren 9ko *BOE*an dago argitaratuta, 217 zenbakiko, 31328-31329 orrialdeetan. Behar bada aipatu dugun forma arazoa izan dute kontuan Akitaniak eta Nafarroak 2000ko uztailaren 9an euren arteko lankidetzarako hitzarmen berria sinatu dutenean. Bertan, 5 art.ak hamar urteko iraupena duela eta edozein alde, besteari kontua emanez, hitzarmena bertan bera uzteko gaitasuna duela, adierazten du.

<sup>111</sup> Akitania eta Euskadiren arteko 1989ko Itunari 1990ko irailaren 30ean, Irunen, Protokolo bat atxikitzen zaio Akitania-Euskadi lankidetzarako Fondo sortuz: Fondo honi esker, mugaz gaineko proiektuek dirulaguntza jasotzeko baliabide bat dute. Hiru alorretan banatzen da Fondoaren erabilera: 1: Goi mailako hezkuntza, teknologia, ikerkuntza eta komunikabidearen teknikak; 2: Garapen ekonomiko, kontsumo, ingurune, nekazaritza eta turismoa; 3: Giza akzioa, heziketa, kultura eta euskararen zabalkundea.

Fondo honen erabilera hainbat urtetan gauzatu da, berari buruzko lehenengo araua 410/1991 Dekretua izanik, uztailaren 9koa<sup>112</sup>, bere artikuluetan, besteak beste, honako hau finkatzen da:

- 1) Objektua (1 artikuluan): Mugaren bi aldeetako kideztarako proiektuak (Autonomia Erkidegoko eta Akitaniako entitate eta pertsona publiko edo pribatuak egindakoak edo egin ditzaketanak);
- 2) Fondoaren dirua, Euskal Autonomia Erkidegoaren aldetik, aurrekontuetatik aterako da (2 artikulua arabera);
- 3) Diru laguntza jaso dezaketen proiektuak, honako arloetako lankidetzaproiektuak izango dira: ekonomia, finantzak, ingurugiroa, zientzia, teknologia, hezkuntza, unibertsitatea, kultura, gizartea, eta abar (3 artikulua arabera); hori bai, beti, «Euskal Autonomia Elkarteak izendatuta dituen eskuduntzen eremuan», dio 3 artikuluko azken esaldiak.

Mugen desagerpenek ekar ditzaketen arazoentzat konponbidea lortzeko tokian tokiko agintarien esku-sartzea ezinbesteko da eta esku-sartze hori bultzatzeko 5 artikulua idatzi zen. Artikulu honen garapentzat Euskal Euro-Hiriaren mugaz gaineko egitasmoa hartuko dugu<sup>113</sup>.

Amaitzeko esan behar dugu, Itun honen antzeko beste batzuk daudela Europar eta horregatik Europako Erkidegoko beste eskualde batzuekin eratu diren harremanetaz ere mintzatzen da Ituneko 4 artikulua.

#### 4) Hainbat ondorio

Eskualdeetako gizataldeen arteko elkar ezagutza eta elkar ulermena sustapena ekarri duela mugaz gaineko lankidetzak ez da mugaldekako lantaldeetan baino nabaritzen, askoz ere gehiago ikusten da hau, arazo edo interes baten inguruan elkarrengandik urrun dauden eskualdeak biltzen direnean<sup>114</sup>. Honen adierazgarri da Herrialdeen hiriburuak biltzen

<sup>112</sup> *Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria (EHAA)* argitaratua izango da 1991ko uztailaren 31ean, 154 zk.an, 6113-6117 orr. Eta 268/1993 Dekretuak, irailaren 21ekoak (*EHA*Ako 206 zk., 1993ko urriaren 27an, argitaratua, 9536-9537 orr.) zenbait artikulua aldatzen ditu (6, 7 eta 9a).

<sup>113</sup> Egitasmo honek INTERREG IIIko dirulaguntza lortu nahi du eta horretarako Baiona eta Donostia artean dauden tokiko agintariak ahal dutena egiten ari dira. Gogoratu behar dugu Estatuak aurkezten dituztela egitasmoak Batzordearen aurrean eta horregatik egitasmo honen arduradunek jadanik lortu dute Frantziako Estatuak mugaz gaineko informazio eta laguntzarako sortu duen bulegoak (MOT izenekoak) egitasmo hau, beste lau egitasmorekin batera, aurkeztea.

<sup>114</sup> Honen adibide bat ikus dezakegu PONGY, Mireille eta SÁEZ, Guy: *Politiques culturelles et régions en Europe: Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes*, L'Harmattan, Paris 1994.



direnean<sup>115</sup> edota Industria ohitura duten eskualdeek lan talde bat osatzen dutenean<sup>116</sup> edota Maastrichteko Ituna negoziatu zenean hainbat eskualde bildu zirenean *lobby* bat osatuz, euren parte-hartzea Erkidegoko erakunde sisteman bultzatzeko<sup>117</sup>.

Hau ez litzateke posible izango eskualdeak ez baleude nazioarteko erakundeetan eta, hango lana dela eta, ez balute elkar ezagutzen<sup>118</sup>. Beste gauza bat da elkar ezagutzak eta elkar ulermenak ekarriko dituzten ondorioak eztabaidatzea. Zalantzarik gabe, eman diren urratsak hobetzeko aukerak badaude baina urratsak norabide egokian ematen ari direla esango genuke.

Ikusi dugunez, azken bi hamarkadatan gauzak zeharo aldatu dira toki eta eskualdeetako agintarientzat. Gaur egun euren lana ez da baikoitzaren Estatura egokitzen, euren interesak defendatzeko nazioarteko zenbait erakundeetan parte-hartzea ezinbestekoa bilakatu zaie. Baikoitzaren interesen defentsa honek gertakari bat ekarri du: Europako lurraldeen sareen osaera. Sareak interes erkide batek bideratzen ditu: kokapen geografikoak edo alor ekonomiko zehatz batek edo egoera ekonomiko batek... Gainera, Europako Erkidegoko hainbat ekimenetako dirulaguntzak jasotzeko nahitaezkoa da mugaz gaineko lankidea izan.

Hau kontuan izanda, Euskadiko Autonomia Erkidegoak, adibidez, ezinbestekotzat hartu du hainbat taldetako kidea izatea, batzuk berak

---

<sup>115</sup> Talde honen jarduera ez bada ona izan ere esango dugu 1965ean sortu zela Paris eta Brusela anaitu zirenean.

<sup>116</sup> Reti izena darama lan talde honek eta 1984an sortu zen, hogeit hamar eskualde inguru bilduz. Bere idazkaritza iraunkorra Lillen du. Lan talde honen helburua egoera bera zuten eskualdeek esperientziak elkar trukatzeko, bizi zuten egoeratik (industriaren desagertzea zela eta zeuden ondorioetatik) lehenbailehen ateratzeko.

<sup>117</sup> Gai hau bereziki aztertzen da nire lan honetan: «Las regiones en la Unión Europea», *Revista española de Derecho Constitucional*, 45/1995, batez ere 115 orr.; begiratu baita ere PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel: «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», *Revista de Instituciones Europeas* 1/1994, bereziki, 37-41 orr.

<sup>118</sup> Gure lanaren ardatza eskualdeak (erregioak) dira baina ezin dugu ahaztu eremu horretan bestelako aginte mailak ere badaudela (udaletxeak eta foru aldundiak gure kasuan) eta eskualdeentzako esaten duguna esparru hauetara ere zabal daitekeela kontuan izan behar da. Adibidetzat Bilbo eta Burdeos artean 2000ko martxoaren 10ean egon den bilera hartuko dugu. Udaletxe hauen nahia lankidetzako hitzarmen bat sinatzea da eta bilera hau sortzen da alkate biek *Eurocities* taldean elkar ezagutzen dutelako. Europako Kontseiluak eta Europako Batasunak tokian tokiko agintarien lankidetzako ere bultzatzen dute. Hauek atera dituzten dokumentuen artean begira, besteak beste, Eskualdeen Lantaldeak, 1998ko azaroaren 18-19an emandako «tokian tokiko erakundeen arteko mugaz gaineko lankidetzako» buruzko irizpena (CDR 145/98 fin, COM-4/011).

bultzatu ditu<sup>119</sup> eta guztiak mugaz gaineko lankidetzarako aproposak dira. Kidetza honek berehalako ondorioak ditu: eskualdeen elkar ezagutza, informazioaren elkar trukea adibidez. Baina lankidetzaren honetan bizitzaren edozein alorretan gertatzen dena gertatzen da, hots, ezjakituriak aukera guztiak interesgarritzat hartzen ditu hemen ere eta esperientziak zeintzuk diren komenigarriak erakutsi arte itxoin beharko da<sup>120</sup>.

Beste alde batetik kontuan izan behar dugu kanpo harremanetan Estatuko erakunde zentralek zuten monopolioa amaitu dela, gainerako agintaritzaren mailek esku hartu behar dutelako bakoitzaren lurraldearen garapena bideratzeko eta bakoitzaren ardurapeko aginpideak kudeatzeko. Hala eta guztiz, Estatuetakoko gobernuek, orain arte, erabakiak hartzeko azken hitza gordetzen dute, nahiz eta erabaki horiek prestatzerakoan, behar beharrezkoa izan gainerako agintarien ikuspuntuak entzutea.

Estatuetakoko erakunde zentralek bi aukera dute jardunbide honen aurrean: euren laguntza eskaintzea edo jardunbidea oztopatzea<sup>121</sup>. Jadanik, gertakaria gelditzea ez da posible eta ezta ere neutral itxurak egitea.

Orain arte Estatuetakoko erakunde zentralek ez dute gauza bera egin. Ezberdintasunak daude euren jarreretan baina zerbait komunean dute: inork ez du elkarlan berri hau bultzatu; adibidetzat 1994an Europako Erkidegoan gertaturikoa jarriko dugu: Batzordeak hitz egin zuen Estatu kideekin zuzenbide esparru formal bat eratzeke, toki eta eskualdeko agintarien arteko lankidetzaren era deserdiratu eta zuzen batean bideratzeko; proposamen hau ez zen onartu, Estatuetakoko gobernu zentralek euren kontrolik gabeko ezer ez zutelako bideratu nahi<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Adibidez, DE CASTRO RUANO, José Luisek: «La cooperación transfronteriza en el marco de la Unión Europea: El caso vasco-aquitano», LETAMENDÍA, Francisco, DE CASTRO, José Luis eta BORJA, Antón (argitaratzaileak): *Cooperación transfronteriza. Euskadi-Aquitania (aspectos políticos, económicos y de Relaciones internacionales)*, EHU, Bilbo 1994, 55-89 orr. adierazten du Euskadi eta Akitania izan direla Hego Atlantikoko Eskualdeen Biltzarren motorrak (86 orr.).

<sup>120</sup> Adibidez, Euskadiko Autonomia Erkidegoak Pirinioetako Lan Elkarteko eta Hego Atlantikoko Lurraldeen Biltzarreko kidea da, denborak esango du biak osagarri ala etsai diren.

<sup>121</sup> Oztopo bat zer den azaltzeko adibide bat eskatuz gero honako hauek jarriko genituzke: Espainiako Erreinuak eta Frantziako Errepublikak Hitzarmen bat sinatu zuten polizia gaietan lankidetzaren izateko (begiratu *BOE* 20/07/1996) eta Hitzarmen honetan Espainiak ez dio Ertzaintzari biderik ematen lankidetzaren honetan parte har dezan; edo Frantziako gobernuak orain arte izan duten jarrera Euskal Departamenduaren kontra.

<sup>122</sup> Hau dela eta Batzordeak 1996tik hona toki edo eskualdeko agintariek proposaturiko egitasmo bat onartzeko bidean dagoenean, kontu ematen die Estatu kideei euren lurraldean garatuko direnei buruz eta urtero txosten bat argitaratzen du 10 art.aren arabera finantzatu diren egitasmo guztien aplikazioa eta emaitzak azalduz.

Gobernu zentralen mugiezintasuna ez da jardunbide honek duen oztopo bakarra, lurraldeetako agintariek dituzten aginpide esparru ezberdinek ere ez dute asko laguntzen<sup>123</sup>.

## V. Laburbilduma

Orrialde hauetan ikusi dugu nola azken 30 urteetan toki eta eskualdeetako agintariak Europako Erakundeetan ezer gutxi izatetik, euren presentzia segurtatzera heldu diren. Gure azterketaren ardatzak hiru izan dira: politika, lurraldearen antolaera eta zuzenbidea eta honaino esan duguna labur biltzeko hau esango genuke:

- a) Politikan: Estatuaren arteko mugak ahuldu eta malgutu egin dira, egoera berri honen adierazgarri gartenena Europako Batasunaren sorrera izanik. Hau da, Estatuak ez da gaur egun politikan daukagun erreferentzia bakarra, Estatuaren arteko erakundeak ere hor daude eta Europako Batasuna, adibidez, gero eta aginpide gehiago lortzen ari da. Lurralde antolamenduaren eremu politiko berri honek antzinako mugak esparrutzat hartu barik arazotzat hartzen ditu eta horregatik saiatzeko da horma horiek lehenbailehen desegiten. Helburu hori lortzeko ezinbestekoa da bertan, mugaldeen, dauden agintariek kontatzea; mugaldeen agintarien lankidetzak izan da orain arte aurkitu den biderik aproposena mugen mugak desegiteko eta lurralde horietan sortzen diren arazoak konpontzeko. Europan, Estatu bakoitzaren lurralde mugak eraikitzeko denbora xv. mendean hasi bazen, xx. mendean beste une bati eman diogu hasiera, hots, Estatuaren arteko mugak desegiteko uneari.
- b) Lurralde antolaeran: bizitzen ari garen aldaketek ondorio zuzena izango dute lurralde bera antolatzerakoan. Mugaldeen agintariek esparru berriak bilatzen ari dira euren eskuetan dauden zerbitzuak hobeto kudeatzeko. Eskualdeen arteko taldeak bilaketaren adierazgarri dira baina baita ere tokian tokiko agintarien (udalerrien, adibidez) arteko egitura berriak, honen adibide 1993ko urtarrilaren 18an Baionan sinatu zen mugaz gaineko lankidetzarako protokoloa, Baiona-Angelt-Biarritz distritu eta Gi-

---

<sup>123</sup> Esan dugunez, lurraldeen mugaz gaineko harremanak bakoitzaren aginpide esparruan bideratzen dira eta esparru hau ez da bera guztientzat nahiz eta izen bera eraman, adibidez Akitania eta Euskadi Europako Erkidegoko Erregioak dira baina ez dituzte aginpide berak, ez zuzenbidezko nortasun bera ere, ez nortasun politiko bera ere, antzekoa baizik.

puzkoako Foru Aldundiaren artean izango litzateke. Protokolo honen helburua zerbait berria eraikitzea da, hau da, *Euskal Eurohiri* bat Baionatik Donostiara eta Euro-hiri hau tokian tokiko agintariek batera eraiki eta kudeatu nahi dute<sup>124</sup>. Eta kudeaketa berri horretan muga, hainbat kasutan, oztopo bat baino ez da<sup>125</sup>. Oztopo hori gainditzeko asmoaz 2001eko uztailaren 4an Baionan sortu berria den *Iuris Muga* (Mugaz Haraindiko Behatoki Juridikoa) aurkeztu zen<sup>126</sup>.

- c) Zuzenbidean: une berria gauzatzeko gaurko Zuzenbidezko Estatuetan, nahitaezko da zuzenbidezko baliabideetan oinarritzea; horretarako nazioarteko Itunak erabili ohi dira, hauek gabe udal eta erkidegoetako agintarientzat euren lan berriari aurre egitea ezinezko izango litzatekeelako. Estatuetakoko Gobernu zentralen betebeharrak amaitu barik, aldatu egin dira. Mugaz gaineko lurralde antolaera gauzatzeko zuzenbidezko baliabide berriak behar dira, adibidez, mugaz gaineko hiri-aglomerazioen zuzenbidezko estatutua. Estatutu hau Europako Batasuneko zuzenbideak eman beharko luke, horrela bere kudeaketa errazago bilakatzeko. Premia honek ondorio bat dakar: Europako Batasunaren eskuetan aginpide berri bat jartzea, hau da, mugaz gaineko lurralde antolera. Estatu zentraleko erakundeei dagokie antolamendu berri honi bere zuzenbidezko estalkia ematea eta tokian tokiko erakundeei aukera hori erabiltzea guztion ongi izaterako.

<sup>124</sup> Egitasmo honi buruz gehiago jakiteko jo interneteko helbide honetara: <http://www.euskal-eurohiria.org>, bertan biltzen dira lan hau aurrera eramateko erabili diren zuzenbidezko baliabide guztiak hauen barnean, 1997ko otsailaren 24an eraturiko Baiona-Donostia Euskal Euro-hiriaren mugaz gaineko Behakundea, Behakunde honen zuzenbidezko nortasuna Interes Ekonomikoko Europako Elkartea izanik (IEEE). Batzordearen Komunikazio 97/C 285/10ak (*DOCE C 285*, 1997ko irailaren 9koan argitaratua) onartzen du IEEEen parte-hartzea herri-lizitazioetan eta herri diruak finantzatzan dituen egitarauetan.

<sup>125</sup> Oztopo hauetaz mintzatu zen LAMASSOURE, Alain, «Mugaz bestaldeko lankidetzaren adibide konkretu bat: Euskadi-Akitania» *Europako Eskualdeen arteko lankidetzaren Arazoak eta Etorkizuna* izena zeraman Kongresuan (Donostia, 2000ko maiatzaren 29-30) eta aipatu zituen artean bi hartzen dugu adibidetzat: 1) Lankide direnek ez dutela elkar ezagutzen (hau da, bakoitzak duen lan egiteko era) eta ezaguera honek bere denbora daramala; eta 2) elkarren arteko harremanak bideratzeko telefonoa erabiltzerakoan nazioarteko prezioa ordaindu behar dela eta horrek garestitu egiten duela lankidetzeta.

<sup>126</sup> *Baiona-Donostia. Euskal Eurohiria News Letter*, 3, 2001eko uda, aldizkaritxoan ematen da honen kontu eta bertan adierazten da Baionako eta Donostiako Abokatuen Kolegioek, eta Euskal Herriko, Pauko eta Adurreko Unibertsitateetako Zuzenbide Fakultateek bultzatutako Behatokia dela. Eta bere helburutzat hartzen du bi zuzenbide egituraketak, oztopo ez ezik, Euro-hiriaren balio erantsirako osagai bilakaraztea. Behatoki hau ez da sortu den bakarra, besteak beste, 2001eko urtarrilaren 25ean, Etxebizitza eta Habitatarena sortzeko hitzarmena sinatu zen. Etorkizunari begira, eremu hau, benetako laborategi bat bihurtu da.

Azken urteotan bizitzen ari garen globalizazio gertakariak ezaugarri bat du, globazlizazioak lokalizazioa dakarrela<sup>127</sup>. Eta erregioen indartzea gertakari konplexu honen adierazgarrietariko bat baino ez da.

Europa hainbat eta hainbat herrik osatzen dute eta xx. mendearen erdiraino euren arteko borroka zen historiak zekarkigun ezaugarriak eza-gunena. Elkarren arteko borroka hori gainditzeko sortu ziren integrazioarako ditugun erakundeak. Horregatik, Europako historian ezberdintasuna izan dela nagusi kontuan izan behar dugu eta integrazioa aipatzen denean ezberdinen arteko integrazioa aipatzen dela eta ez beste eratakorik. Hau da, Europako historiarekin bat etortzeko, integrazioak ez du uniformetasuna ekarri behar.

Integrazio hitzak daraman konplexutasuna Estatuaren egituraren nabarmentzen da: izan duten deserdiratze prozeduretan eta hauetan onartzen den barne aniztasunean. Estatuak ere euren mugetan dagoen aniztasuna onartzen ari dira<sup>128</sup>.

Honen ondorioa eskualdeen berpiztea izan da, eskualdeak, udalaren ostean, gizakien erreferentzia puntuak direlako mundu zabal honetan<sup>129</sup>. Eta eskualdeak, duen paper hau behar den bezala betetzeko, nazioarteko harremanak izateko gaitasuna izan behar du, bestela eskualde egitura ez letorke bat egungo bizitzak dituen eskakizunekin.

Hori bai, batasun eta aniztasunaren arteko oreka lortzeko dago oraindik; ez dezagun ahaz Europako integrazioa lortzeko bidean sortu dela erregionalismoa<sup>130</sup>.

Oreka hau lortzeko Eskualdeak ezin du Estatuak egin duena ardatzat hartu, hau da, ezin gara erregio Estatuan sartu nazio Estatu gaitzeko. Eskualdearen papera banatzaile barik, integratzaile izan beharko luke,

---

<sup>127</sup> Ideia hau guztiz hedatua dago gaur egun baina zaharra da literaturan CONSTANTINESCO, Vladek: «Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, 16 Bol., 1 zbk., 1978ko urtarril-apirila, 12 orr. esaten zuenez lokalismoa eta erregionalismoa neurririk gabeko esparruek sortzen duten bertigoaren kontrapuntu dira. Ildo beretik doa LAFONT, R.: *La Revolución regionalista*, Ariel, Bartzelona 1971.

<sup>128</sup> GRAS Solange eta GRAS, Christianek: *La révolte des Régions d'Europe Occidentale de 1916 à nos jours*, PUF, Paris 1982, 249 orr. esaten dute (Estatuei buruz ari dira) «mendeetako erdiratze ahaleginek ez dute aniztasuna erail».

<sup>129</sup> Kontuan izan behar dugu Erregio askok euren sorrera Erdi Aroan dutela eta Estatuaren azken mendeetako egiturak ez du hauen berezko nortasuna guztiz ezabatu.

<sup>130</sup> Horrela uste du Europako Parlamentuak ere, begiratu Eskualdeetarako Batzordean Riitta Myllerrek aurkeztutako ebazpena «Rapport sur la coopération transfrontalière et interrégionale», EP Dokumentuak 1997/0161 A4, 1997ko maiatzaren 16ko batzar-agiria. Agiri honen Kontuan hartuzko C-k hau adierazten du: «Mugaz gaineko eta eskualdeen arteko lankidetzak Europako integrazioarako duen erakunde eta ekonomia garrantzia aintzakotzat hartuz baita ere bere ekarpena bakea, segurtasuna eta gutxiengoaren eskubideen begirunea lortzeko».

historiak erakutsi diguna gauzatzeko. Hau da, erregioaren sortzeak dakarren bereizkuntzak elkarren arteko lankidetzara eramane beharko gaitu eta ez elkarren arteko lehia hutsera. Lankidetzaren honek, nahiz eta lehiatzeko lankidetzaren edota lankidetzazko lehia izan<sup>131</sup>, Europako lurraldea behar beste sare osatzera eramango du. Eta sare horien bitartez gizataldeak eta gizatalde horien arduradunak elkar ezagutzera eramaten ditu eta hortik sortzen dira elkarren arteko lantaldeak erkide den interes baten inguruan; lantalde hauek mugaldeen edo bakoitzaren geografia eremutik urruti daudenekin gauzatzen dira eta lantalde hauei esker lankidetzaren egi-tura sustatzen da eta lankidetzarako jarduerak ohitura bilakatzen dira.

---

<sup>131</sup> Ezin dugu ahaztu gaurko munduan merkatua dela nagusi eta merkatuak eragileen arteko lehia dakar, horregatik lankidetzaren aipatzen dugunean ezin dugu ahaztu lehia, bestela, errealitatean dagoen osagai garrantzitsua alde batera utziko genuke.

# **La cooperación transfronteriza externa como instrumento favorecedor de la próxima adhesión de los países de Europa Central y Oriental**

por Dr. José Luis de Castro Ruano

Prof. Titular de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU

Una de las capacidades más interesantes de la Cooperación Transfronteriza, es la que se deriva de su materialización en las fronteras exteriores de la Unión, es decir, la cooperación transfronteriza entre colectividades que habitan en Estados miembros de la Unión con otras pertenecientes a Estados no miembros. En este caso, como veremos, la cooperación transfronteriza puede erigirse en antesala de la integración, al permitir a amplias capas de población no comunitaria, así como a sus poderes políticos y servicios administrativos, etc., una interrelación e interconexión con zonas comunitarias con las que comparten objetivos comunes<sup>1</sup>. De esta forma, «la cooperación transfronteriza representa uno de los medios más prometedores y eficaces para anclar a los países de Europa Central y Oriental a la Europa comunitaria (...). La intensificación de la cooperación transfronteriza constituye el medio de diluir las fronteras y de prepararlas con suavidad [para] una futura entrada en la Comunidad»<sup>2</sup>. La cooperación transfronteriza externa y la experiencia de trabajo

---

<sup>1</sup> En la declaración de la Cumbre de Copenhague se acordó que los países asociados de Europa Central y Oriental pudieran incorporarse a la Unión Europea como miembros de pleno derecho desde el momento que cumplieren los requisitos políticos y económicos fijados. Este compromiso se renovó en la Cumbre de Essen de diciembre de 1994. El fomento de la cooperación transfronteriza entre la U.E. y los Países Asociados constituye uno de los instrumentos fundamentales para facilitar el proceso de adhesión. Así viene recogido, por ejemplo, en numerosos informes y resoluciones aprobadas por el Parlamento Europeo. Entre otros, *vid. Informe sobre la cooperación transfronteriza e interregional* del 23 de abril de 1997. Parlamento Europeo, documentos de sesión, A4-0161/97. En este sentido, tampoco podemos olvidar que el Tratado de Amsterdam introdujo en el texto el concepto de «cooperación transfronteriza», como un elemento fundamental para la construcción europea.

<sup>2</sup> MESTRE, Christian: «La Communauté Economique Européenne et le développement de la coopération transfrontalière» en CHARPENTIER, Jean et Engel, Christian: *Les Régions de l'Espace Communautaire*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992, p. 176.

en común derivada de ésta, constituye un factor de aprendizaje, conocimiento mutuo y, en definitiva, un factor de atenuación de tensiones que se erige en motor de la integración europea al reforzar la estrategia de pre-adhesión de los países candidatos a ingresar en la Unión Europea.

Así lo han interpretado también las autoridades comunitarias al haber considerado la cooperación transfronteriza, sea interna y/o externa, como uno de sus ámbitos prioritarios de actuación en lo que a los programas e iniciativas comunitarias se refiere.

Efectivamente, la Unión Europea fomenta la cooperación transfronteriza en base a diversos programas implementados a través de la Comisión. El más importante ha sido el Interreg en sus diferentes ediciones. Interreg se inicia en 1990, teniendo su continuidad en el Interreg II cuyo período de vigencia se extendió desde 1994 hasta 1999 y que incluiría una novedad importante respecto a la edición anterior, esto es, tendrá en cuenta las fronteras exteriores de la Unión Europea, especialmente la frontera con los Estados de Europa central y oriental, considerada como el punto de intersección fundamental para superar la antigua división de Europa. Actualmente, y tras la importante reforma operada en los fondos estructurales que reduce sustancialmente las iniciativas comunitarias, se ha iniciado el Interreg III, para el período 2000-2006 y con una asignación de 4.875 millones de euros a precios de 1999, lo que representa un aumento del 35% respecto al Interreg II. La importancia de la cooperación transfronteriza para la Comisión Europea se desprende también del hecho de que de las trece Iniciativas Comunitarias que operaban en el período anterior, queden ahora reducidas a cuatro, siendo una de ellas la señalada Interreg III dirigida a cubrir «la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a estimular un desarrollo y una ordenación del territorio europeo de modo armonioso y equilibrado»<sup>3</sup>. La intervención dirigida a las fronteras y a las zonas fronterizas internas y externas está en el centro de la Iniciativa. En la perspectiva de la ampliación, resulta apropiado conceder una particular atención a las zonas que actualmente representan las fronteras exteriores de la Unión<sup>4</sup>. Esta Iniciativa consta, a su vez, de tres secciones:

---

<sup>3</sup> Las otras tres se refieren al desarrollo rural, iniciativa LEADER +; la cooperación transnacional en las nuevas prácticas de lucha contra las discriminaciones y las desigualdades de cualquier índole en el acceso al mercado de trabajo, iniciativa EQUAL; recuperación y desarrollo de zonas urbanas en declive, iniciativa URBAN.

<sup>4</sup> *Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo, Interreg III; D.O.C.E., C 143/6 del 23.05.2000*



- a) Cooperación transfronteriza entre regiones contiguas (fomento del desarrollo regional integrado entre las regiones fronterizas, así como las fronteras exteriores y marítimas). Esta sección es la que absorberá la mayor cantidad de recursos económicos;
- b) cooperación transnacional en el seno de amplios grupos de Regiones, sean los Alpes, el Mediterráneo, etc. (que contribuye a un desarrollo integrado y armonioso en toda la Unión Europea);
- c) cooperación interregional entre zonas no contiguas (crecimiento del potencial de desarrollo de las regiones europeas con mayor retraso y las que sufren procesos de reconversión. Refuerzo de la cooperación internacional y mejora de las políticas y técnicas de desarrollo económico interregional). Las secciones B y C se enmarcan en el contexto de la próxima ampliación, al permitir llevar a cabo proyectos en Regiones que no son necesariamente contiguas con las comunitarias. Así, Interreg debe ser coherente con otros instrumentos de política exterior de la Unión, principalmente Phare, Tacis y Meda.

Efectivamente, para la cooperación con países vecinos no miembros de la Unión Europea, también ha habido otros programas específicos. Así el Phare CTF (Phare Cooperación Transfronteriza) adoptado en 1998 (y que modifica el anterior programa Phare establecido en 1994 que financió proyectos en Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia —países candidatos todos ellos— así como Albania, Bosnia-Herzegovina y Macedonia —países no candidatos actualmente—) pretendía contribuir al desarrollo y la reestructuración económica y política de Europa Central y Oriental, así como propiciar su acercamiento a la Unión Europea mediante iniciativas de cooperación transfronteriza. El objetivo específico del programa Phare CTF es, precisamente, «potenciar la cooperación transfronteriza al objeto de preparar a las Regiones de Europa Central para que puedan beneficiarse de los retos y oportunidades inherentes a la integración europea, particularmente en calidad de futuras beneficiarias de los Fondos Estructurales de la Comunidad Europea. En particular, este Programa está encaminado a estimular el desarrollo económico en las Regiones fronterizas y a favorecer la integración socioeconómica (...). Las Regiones fronterizas que podrían optar a la financiación en virtud del nuevo Reglamento son las siguientes: fronteras entre los países de Europa Central y la Unión Europea, y fronteras entre los diez Países Candidatos»<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. *El Programa Phare. Informe anual de 1998*. Com (2000), 183.

Con arreglo a este programa podrán financiarse acciones relativas a la reducción de obstáculos administrativos e instituciones a la libre circulación de personas, productos o servicios a través de las fronteras, mejora de infraestructuras, protección del medio ambiente, desarrollo agrícola y rural, promoción de la cooperación comercial, financiera, etc., formación y empleo, desarrollo económico y local, intercambios culturales, etc.<sup>6</sup>

El Tacis CTF por su parte pretendía un objetivo similar para los países de la Ex-Unión Soviética, llamados NEI, Nuevos Estados Independientes. Hay que tener en cuenta que la cooperación con los NEI adquiere mayor importancia tras la adhesión de Finlandia a la Unión Europea, lo que supone la creación de una frontera común entre la de ésta y los NEI. La U.E. justifica además el reforzamiento de la cooperación transfronteriza con esta Región en la necesidad de garantizar la estabilidad en esta nueva frontera común, con una muy pronunciada diferencia del nivel de vida entre ambos lados<sup>7</sup>.

Por último, con objetivo semejante hay que considerar el Programa Meda para los países mediterráneos no comunitarios. Estos tres programas han complementado al Interreg en la cooperación transfronteriza externa.

Otra iniciativa comunitaria que tenemos que considerar es ECOS-OUVERTURE. Tuvo su origen en el antiguo artículo 10 del FEDER que introduce un mecanismo que permite financiar acciones innovadoras o proyectos-piloto en el ámbito del desarrollo regional. Entre estas acciones se encuentra la cooperación interregional y transfronteriza externa, que comprende actuaciones y *partenaires* de fuera de la Unión Europea. ECOS-OUVERTURE fue lanzado en 1991, financiando desde entonces 350 proyectos que afectan a 1.250 colectividades locales y regionales de la U.E., países de Europa Central y Oriental (Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Macedonia, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa), los Nuevos Estados Independientes ex-soviéticos (Moldavia, Rusia, Ucrania y Biolorusia) y del Bajo Mediterráneo (Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Palestina, Túnez y Turquía). Desde 1994, el programa PHARE contribuyó también financieramente al ECOS-OUVERTURE.

En la cooperación transfronteriza externa es importante señalar la eficacia de numerosas acciones de ayuda al desarrollo aportadas a las re-

---

<sup>6</sup> Reglamento (CE) n.º 2760/98 de la Comisión de 18 de diciembre de 1998 relativo a la ejecución de un programa de cooperación transfronteriza en el marco del programa Phare, D.O.C.E., L 345/49 del 19.12.98.

<sup>7</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. *Comunicación sobre cooperación transfronteriza en el marco del Programa Tacis*. Doc. COM (97) 239 de 27.05.1997.

giones del Este y Centro de Europa por Regiones y colectividades de Europa Occidental. Además, estas Regiones han proporcionado su «saber hacer» y desarrollo tecnológico para la solución de problemas concretos. Esta cooperación transfronteriza externa adquiere cada vez más importancia, no pudiendo olvidar, además, que tras la última ampliación, la Unión Europea cuenta con una frontera común con Rusia que se extiende a lo largo de más de 1.300 kilómetros. Todo ello hace que se requieran nuevos fondos adicionales, necesarios para garantizar la estabilidad en las nuevas regiones vecinas de la Unión.

La desaparición del bloque soviético experimentada hace una década, hará surgir en Europa Central y Oriental nuevas oportunidades y nuevos desafíos. En lo que a la cooperación interregional y transfronteriza se refiere, hay que considerar la forma peculiar en que tanto el Tratado de Versalles como la Conferencia de Yalta, y el delineamiento fronterizo diseñado como consecuencia de estos acuerdos internacionales tuvieron para esta zona del Viejo Continente al dividir de manera artificial Regiones con un componente étnico y cultural común. Así, por efecto de estos Acuerdos internacionales, se produjeron enormes olas migratorias y desplazamientos de población y como consecuencia, esta parte de Europa hoy se caracteriza por la existencia de numerosas minorías culturales y nacionales.

Esta realidad complica y/o favorece, según los casos, el desarrollo de la cooperación interregional y transfronteriza, al existir regiones fronterizas y otras regiones propiamente transfronterizas<sup>8</sup>, es decir, antiguas regiones históricas, cortadas en dos unidades, o incluso en tres, por las fronteras de los Estados pero que mantienen un mismo sentimiento de pertenencia y referencia cultural común. Un factor distorsionador que también hay que considerar es el efecto y las consecuencias producidas por casi cincuenta años de un régimen de economía planificada, cierre de fronteras y cierto sentimiento de desconfianza hacia los vecinos, hechos todos ellos que dificultan notablemente el ejercicio y la materialización de la cooperación transfronteriza. Otro factor a considerar se refiere a las reticencias que puede suscitar la cooperación con algún país concreto, de especial significación para muchas de estas poblaciones que han sufrido hasta muy recientemente las heridas derivadas de la Segunda Guerra Mundial (de forma concreta me refiero, por ejemplo, a la cooperación transfronteriza a lo largo del río Oder, liderada por Brandenburgo en la frontera entre Alemania y Polonia, aunque podría haber otros casos en

---

<sup>8</sup> WODZ, Jacek: «La coopération interrégionale dans la transition politique en Europe centrale et orientale» en BALME, Richard (dir.); *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica, 1996, p. 267 y ss.

los que la cooperación sea interpretada como una tentativa de ampliación de la zona de influencia alemana, país que, en una medida importante, y aunque sólo sea por razones puramente geográficas, ha jugado un papel pionero en la cooperación entre los países miembros de la Unión Europea y los de Europa Central y Oriental).

En cualquier caso, el retorno a la democracia de Europa Central y Oriental, así como su demanda de adhesión a la Unión Europea, va a significar también la apertura de nuevas oportunidades para la cooperación interregional y transfronteriza.

La integración en la Unión Europea constituye para estos países el principal pilar de su política exterior, así como el más importante reto colectivo de modernización y estabilización socioeconómica, así como de profundización y consolidación democrática.

Uno de los ejemplos más fructíferos de cooperación transfronteriza externa nos lo proporcionan las Euro-regiones surgidas en los últimos años en la frontera exterior de la Unión con Polonia, la República Checa, Hungría y Eslovenia, verdaderos laboratorios para la integración europea, por los avances que han producido en el acercamiento de estos países a la misma.

Las primeras euro-regiones se formaron poco tiempo después de la firma de los Tratados de Roma. Corporaciones Regionales y locales, distritos, asociaciones y grupos locales diversos pusieron en práctica diferentes iniciativas de cooperación por encima de las fronteras. Esta idea fue extendiéndose e institucionalizándose a gran escala. El origen estuvo marcado por la cooperación entre zonas fronterizas alemanas y holandesas. Ya en 1958 se fundó Euregio en la zona del Rin, que integra actualmente a dos millones de personas y más de 105 municipios, distritos y ciudades a ambos lados de la frontera entre los Países Bajos y Alemania. Euregio se convertiría pronto en el modelo a seguir: la euro-región Sarre-Lor-Lux que abarca el Sarre, Lorena y Luxemburgo desde 1971; la región Eifel-Ardenas que integra a municipios belgas, luxemburgueses y alemanes; la euro-región Pamina en cuyo marco cooperan municipios de Baden, Alsacia y Palatinado; la Euregio Mosa-Rin, que engloba territorios de los Países Bajos, Bélgica y Alemania; etc.

En la última década el modelo se ha extendido hacia el Este, alcanzando las fronteras exteriores de la Unión Europea. En concreto, desde el mar Báltico hasta el Danubio se despliega un corredor de ocho mancomunidades regionales transfronterizas, de entre ellas tres son germanopolacas, otras tres germano-checas, la séptima se reparte entre Alemania, Polonia y la República Checa y la octava entre Alemania, Austria y la República Checa. Estas son específicamente: la euro-región Pomerania

que une a municipios polacos y alemanes del Land de Mecklemburgo-Pomerania Occidental. En esta euro-región viven un total de 1,7 millones de ciudadanos en más de 17.000 kilómetros cuadrados. Diferentes municipios suecos y daneses han manifestado su interés por ingresar en esta estructura cooperativa; la euro-región Pro Europa Viadrina, integrada por los distritos del land de Brandenburgo y la ciudad Frankfurt Oder por parte alemana, y 22 municipios del Wajdewodschaft Gorzow de Polonia; la euro-región Spree-Neisse-Bober; la euro-región Neisse, situada en el triángulo compuesto por la Sajonia oriental alemana, Polonia (zona de Jelenia) y la República Checa (zona de Liberec); la euro-región Elbe-Labe que en la parte checa abarca el norte de Bohemia y en la parte alemana la llamada Suiza sajona; la euro-región Erzgebirge formada por territorios de la República Checa y del land alemán de Sajonia; la euro-región Egrensis en torno a la ciudad de Eger, Bohemia y Baviera; y la euro-región Bayerischer Wald-Böhmerwald (Selva Bávara y Selva de Bohemia) que integra a municipios de Baviera, Austria y la República Checa.

La mayoría de estas euro-regiones existen desde 1992 y los proyectos desarrollados o en curso son variados: entre muchos otros, señalamos los referentes al desarrollo turístico respetuoso con el medio ambiente en el caso de la euro-región de Pomerania; protección del paisaje en el río fronterizo Oder así como proyectos agrarios y de navegación fluvial en la de Pro Europa-Viadrina; esta euro-región está desarrollando también un proyecto de Universidad transfronteriza, la Universidad Viadrina situada en Frankfurt Oder en la que están matriculados estudiantes alemanes y polacos en una proporción de 2 a 1. El fin principal de estas euro-regiones puede definirse como una cooperación a tres niveles<sup>9</sup>: social (voluntad de instaurar relaciones de buena vecindad a los dos lados de la frontera), económico (se trata de establecer formas estables de cooperación transfronteriza a través de la creación de infraestructuras indispensables) y político (es preciso recordar aquí las peculiares relaciones entre Alemania y estos países como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y la desconfianza hacia el poderoso vecino alemán que ha caracterizado desde entonces estas relaciones).

A pesar de lo fructífero de esta forma de cooperación, como ha quedado evidenciado en las anteriores líneas, no podemos tampoco obviar las dificultades a las que se enfrenta la materialización práctica de esta cooperación como consecuencia, principalmente, de la asimetría jurídica de estas organizaciones. Mientras que en la Unión Europea se benefician

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 277.

del estatuto de euro-región, en Europa Central y Oriental son sólo reconocidas como asociaciones de unidades territoriales. La financiación es igualmente bastante compleja; ésta proviene de diferentes vías: de los países participantes (aunque la financiación alemana es netamente superior), de las instancias regionales implicadas en la construcción de la euro-región, así como de los fondos específicos de la Unión Europea, concretamente el Phare CTF e Interreg, del que se benefician respectivamente los territorios no comunitarios y los comunitarios que conforman la estructura de cooperación. Esta cuestión ha generado problemas de coordinación para la financiación de los proyectos, además de un intenso problema administrativo y burocrático para la materialización práctica de las iniciativas de cooperación.

En las fronteras exteriores de la Unión Europea chocan dos mundos todavía muy distintos; el reglamentado y legalista mundo comunitario, con sus estructuras desarrolladas y establecidas por una multiplicidad de reglas, y el mundo cambiante de los Estados de Europa Central y Oriental, cuyos sistemas jurídico y económico, sólo recientemente empieza a consolidarse. Pero ésa será, precisamente, una de las principales virtualidades de la cooperación transfronteriza, el acercamiento, experiencia práctica y aprendizaje que proporciona a aquellos que próximamente se integrarán en la Unión Europea.

De forma general, podríamos decir que la cooperación transfronteriza externa se caracteriza por la existencia de importantes diferencias sociales y culturales, por lo que suele hacer hincapié en la reducción de las diferencias del nivel de vida y en aminorar los problemas derivados del diferente coste de la mano de obra, así como en resolver las cuestiones relativas a las minorías y a los inmigrantes. En cualquier caso, la dimensión políticamente más importante de la cooperación transfronteriza externa, se refiere al acercamiento que posibilita para los países asociados al funcionamiento de las estructuras comunitarias en las que próximamente se integrarán.

## Bibliografía

- BALME, Richard (dir.): *Les politiques du néo-régionalisme*. Paris, Economica, 1996.
- CHARPENTIER, Jean et ENGEL, Christian: *Les Régions de l'Espace Communautaire*. Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C.: *La cooperación transfronteriza en el Pirineo. Su gestión por las Comunidades Autónomas*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1990.
- JEFFERY, C.: *The regional dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, London, Frnk Cass & CO. Ltd., 1997.

- PALARD, J. (Dir.): *L'Europe aux frontières: la coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*. Paris, Presses Universitaires de France, 1997.
- PALARD, Jacques (Coord.): *Vers l'Europe des régions? Problèmes politiques et sociaux*, n.º 806, 1998, Ed. La documentation Française.
- PÉREZ TREMPES, Pablo (Coord.): *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Barcelona-Madrid, Institut d'Estudis Autonòmics-Marcial Pons, 1998.
- WEYAND, Sabine: «Inter-Regional Associations and the European Integration Process» en *Regional & Federal Studies*, vol. 6, n.º 2, 1996.





# Alcance y evaluación de la cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania

Ana Garmendia Gutiérrez  
UPV/EHU

**Sumario:** PLANTEAMIENTO. 1. **Los Protocolos de Cooperación Transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania.** 1.1. Institucionalización. La cooperación bipartita. 1.2. Desarrollo y consolidación. De la cooperación bipartita a la tripartita. 1.3. ¿Regresión o inflexión? De la cooperación tripartita a la bipartita desdoblada. 2. **El Fondo de Cooperación entre Euskadi, Aquitania y Navarra.** 2.1. Elementos espacio-temporales. 2.2. Bases normativas. 2.3. Modelos participativos. 2.4. Elementos materiales y financieros. 3. **La Universidad: ¿sujeto activo de los Protocolos y pasivo del Fondo?** 4. **Conclusiones.** ANEXO: GESTIÓN DE PROYECTOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. I. NAVARRA. II. EUSKADI.

## Planteamiento

La cooperación transfronteriza desarrollada hasta el presente entre Euskadi, Navarra, y Aquitania ha tenido lugar bajo dos formas bien diferenciadas: una de carácter jurídico-pública, fruto de acuerdos políticos, con una participación directa de las Administraciones existentes en los territorios comprendidos; y otra, más concreta y específica que denominaremos privada por afectar a sectores o intereses no institucionales.

La cooperación jurídico-pública suele verse reflejada en la constitución de grupos de trabajo que, en ocasiones, superan ampliamente el marco territorial que acotamos en este estudio. Su proyección tridimensional por su carácter transnacional, transfronterizo e interregional, conlleva generalmente grandes inversiones, y por lo tanto, su materialización queda condicionada, por una parte, por la atribución especial de unos fondos *ad hoc*, y por otra, por una cierta lentitud en su desarrollo ante la dificultad de casar los diferentes procedimientos de gestión. Por el contrario, la cooperación que denominamos de carácter privado, es la que se estructura dentro del marco que establece el Protocolo de Cooperación Transfronteriza entre Euskadi-Navarra-Aquitania. Este será precisamente el tema en el que nos detendremos, analizando los diversos elementos que integran los Protocolos que se han ido creando, y verificando

la concordancia entre las pretensiones y las realizaciones; y, cómo no, con carácter prioritario, el Fondo, instrumento esencial para el desarrollo de los proyectos en que se concreta la cooperación transfronteriza. La Universidad, como sujeto principal de referencia, será estudiada desde la perspectiva de su inserción en este marco concreto de cooperación, observando su participación y su propia proyección.

## **1. Los Protocolos de Cooperación Transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania**

Los Protocolos de cooperación o acuerdos son mecanismos de expresión diferenciados entre una diversidad de prácticas existentes, y tendentes a la colaboración entre la pluralidad regional europea, transfronteriza o interregional, que buscan sus propias soluciones, y sus propios métodos de aproximación. El Protocolo, como elemento de acercamiento, de conocimiento y de cooperación, es el instrumento formal del que se han servido Euskadi, Navarra, y Aquitania durante los últimos años, para alcanzar sus objetivos.

Son frecuentes las discusiones doctrinales acerca de la naturaleza de los Protocolos las cuales difícilmente encuentran respuesta uniforme. Sin embargo, su naturaleza consensuada, como expresión de la voluntad de las regiones, que conjuntamente manifiestan sus aspiraciones, deseos y expectativas y lo plasman en un acuerdo, no es objeto de tales debates.

La cooperación que hemos conocido en la última década del siglo xx entre Euskadi, Navarra y Aquitania, ha pasado en un corto período por cambios notables. Esta rápida evolución nos obliga a establecer un criterio cronológico, en función del Protocolo en el que se asientan y que responde a su vez, al camino recorrido desde su creación y afianzamiento, hasta la incertidumbre actual.

Serán cuatro los Protocolos que estudiaremos: el Protocolo entre Euskadi-Aquitania de 1989 (y su Protocolo anexo de 1990); el Protocolo entre Euskadi-Navarra-Aquitania de 1992; y finalmente, el nuevo Protocolo Navarra-Aquitania de 2000, así como el Protocolo Euskadi-Aquitania de 2000<sup>1</sup>.

### **1.1. Institucionalización. La cooperación bipartita**

Los inicios de las relaciones transfronterizas formalmente articuladas son anteriores en el tiempo a la existencia del Protocolo trilateral o

---

<sup>1</sup> A la fecha de cierre de este estudio, diciembre de 2001, dicho Protocolo sigue pendiente de firma entre los presidentes vasco y aquitano.

tripartito que ha presidido las relaciones entre Euskadi, Navarra y Aquitania hasta fechas recientes. Es preciso remontarse al 20 de abril de 1989 para que tenga lugar un primer acercamiento entre el Lehendakari de la Comunidad Autónoma del País Vasco, José Antonio Ardanza, y el Presidente del Consejo Regional de Aquitania, Jean Tavernier, con *la voluntad de romper por ambas partes con varias décadas de ignorancia recíproca*<sup>2</sup>, conscientes de que la cooperación transfronteriza tiene como objetivo primordial el desarrollo de las zonas implicadas.

La colaboración queda pues circunscrita inicialmente a dos regiones, Euskadi y Aquitania, plasmada en un primer documento denominado *Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Región de Aquitania, firmado en Burdeos el 3 de octubre de 1989*, entre los representantes referidos —en adelante, nos referiremos al mismo como Protocolo de 1989—. Dicho documento toma como punto de partida la Convención Marco Europea sobre la Cooperación Transfronteriza de las Colectividades o Autoridades Territoriales adoptada por el Consejo de Europa en Madrid el 21 de mayo de 1980, así como la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988 sobre la política regional y el papel de las regiones.

El principal temor que se desprende del Preámbulo del Protocolo de 1989 es el relativo a la posibilidad de que se produzca una concentración de las economías en las regiones centrales en detrimento de las periféricas, ante la irreversibilidad del proceso de integración europea. La regionalización de la Comunidad como factor de desarrollo y de cohesión económica, de democratización y de valorización de las especificidades culturales, hacen de la redefinición de las políticas regionales un instrumento privilegiado por antonomasia que ha de favorecer el acercamiento entre aquellas regiones que siendo vecinas, comparten problemas e intereses.

Teniendo presente estas consideraciones, el Protocolo de 1989 centra sus objetivos en el intercambio de información útil sobre las políticas económicas y sociales de ambas regiones pretendiendo su armonización en las áreas concurrentes; y, al tiempo, fomentando acciones diversas con el objeto de promover el desarrollo de la formación e investigación. Los sujetos de estas relaciones serán las instancias públicas, profesionales y privadas que ejercen su actividad en cada una de estas dos regiones.

Una zona «fronteriza» que reviste especial interés por los eventuales desequilibrios económicos que se pueden producir, es la del Bidasoa. Es aquí donde esos objetivos y acciones, mediante las instituciones implica-

---

<sup>2</sup> *Revista Atlántica*, «Cinco años de cooperación», diciembre 1994.

das habrán de materializarse preferentemente. No obstante, las relaciones con otras regiones no quedan descuidadas, estimando prioritario la construcción de solidaridades interregionales a lo largo del Eje Atlántico.

El Protocolo de 1989 crea para el desarrollo de estos objetivos y acciones unas «*Estructuras de Cooperación*», cuya composición es la siguiente:

- a) una *Comisión Permanente Institucional*, integrada por los Presidentes de los ejecutivos de las regiones o sus representantes, cuatro delegados de cada región, un representante de las colectividades sub-regionales transfronterizas —territorio de Guipúzcoa y Departamento de los Pirineos Atlánticos—;
- b) una *Oficina Permanente* que asegurará el Secretariado de la Comisión Permanente Institucional, constituida por un delegado de cada región. Esta última, creada en el *Protocolo anexo al Protocolo de Colaboración entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Región de Aquitania suscrito en Irún el 30 de septiembre de 1990* (en adelante Protocolo anexo al Protocolo de 1989).

La principal virtualidad de este Protocolo anexo al Protocolo de 1989 reside en que da origen a la creación del *Fondo para la Cooperación Aquitania-Euskadi*, dotado a partes iguales para cada región, y con una previsión presupuestaria que alcanza los años 1991 y 1992<sup>3</sup>. Se residencia en la Comisión Permanente Institucional la responsabilidad de proponer a las regiones los Proyectos que recibirán las ayudas del Fondo, dejando a cada región el otorgamiento, conforme a sus propias reglas de funcionamiento. Pero además, establecen unos objetivos a futuro en común:

- a) La publicación conjunta, desde diciembre de 1990, de una revista bimensual de información.
- b) La participación conjunta en el Salón de las Regiones de Europa (EUROPANORAMA) que se ha de celebrar entre los días 14 y 19 de mayo de 1991 en Lyon.
- c) Dos exposiciones abiertas al gran público, en las que se presenten las actividades económicas y sociales de Euskadi para Aquitania (y viceversa), que ha de tener lugar durante el año 1991.
- d) Un estudio de mercado sobre la demanda de transporte en relación con los flujos potenciales de tráfico generados por una unión a gran velocidad París-Madrid por Irún, estudio que se ha de realizar con el concurso de la S.N.C.F. y de R.E.N.F.E.

---

<sup>3</sup> Para el año 1990 se dota al Fondo con 150.000 Ecus por cada una de las regiones, y para 1991 y 1992, son 900.000 y 1.500.000 Ecus respectivamente.

- e) La cofinanciación de un estudio sobre la situación demolingüística en las provincias vascas realizado por la Comisión de Demolingüística del Consejo Asesor del Euskera.

Como respuesta a estos objetivos, se desarrollan diversas iniciativas que pretenden plasmar la cooperación en logros concretos. Entre las principales destaca la creación de la revista *Atlántica*, revista transfronteriza de información regional y europea que, con carácter bimensual, inició su andadura en mayo de 1991 y cuyo último número fue publicado en diciembre de 1994, realizando un balance de los cinco años de cooperación transfronteriza<sup>4</sup>.

Esta publicación editada en castellano (en Euskadi y posteriormente en Navarra), y en francés (en Aquitania), representa una experiencia pionera<sup>5</sup>, al pretender ser un *escaparate de la cooperación transfronteriza realizada por las Comunidades comprendidas, llamadas a tener un futuro común, deseosas de conocerse mejor y situarse en una buena posición en la Europa del año 2000*.

También se realiza un estudio sobre la situación del euskera en Iparralde, desarrollado por Euskal Kultur Erakundea en 1991, cuyos resultados fueron reflejados en este nuevo instrumento mediático que constituía la revista *Atlántica*. En el mismo sentido tiene lugar la celebración del Salón de las Regiones de Europa, donde tanto Euskadi como Aquitania están presentes con dos stands, en los que muestran las diversidades territoriales en ámbitos tan variados como la economía, cultura, turismo, geografía, recursos naturales, etc., así como la experiencia de su cooperación transfronteriza. Este encuentro se aprovecha para presentar el primer número de la recién creada revista *Atlántica*.

Se celebran seminarios sobre estrategias transfronterizas, referidos al turismo y transporte, en los que se aborda la problemática concreta que afecta a ambos sectores. En primer lugar el turismo, debido a la necesidad de potenciar económicamente el sector y de equilibrar su desarrollo a ambos lados de la frontera, dadas las diferencias existentes. Y, en segundo lugar, el transporte, sector donde la desaparición de las aduanas va

---

<sup>4</sup> En total fueron diecinueve los números de esta publicación. Según información facilitada por el Departamento de Acción Exterior de Gobierno Vasco y por el Consejo Regional de Aquitania las razones de su desaparición fueron de naturaleza económica, al surgir dificultades para su financiación en Aquitania.

<sup>5</sup> Los datos contenidos en la revista *Atlántica* resultan fundamentales en el presente estudio por la aportación y el seguimiento que realiza de todas las actividades de cooperación transfronteriza desarrolladas durante su corto período de existencia, y que son reflejadas puntualmente al analizar los objetivos fijados por los Protocolos, siendo su origen la publicación referida.

a implicar una gran pérdida de empleos, para lo que se propone la creación de un centro generador de actividades empresariales en este sector. Precisamente en este ámbito, la empresa Sofrerrail (filial de la S.N.C.F.) realiza un estudio sobre la conexión ferroviaria de alta velocidad entre París y Madrid, concluyendo por razones teóricas y económicas que se deberá priorizar la línea Dax–Hendaya (con la que a igual inversión se gana tiempo) sobre la de Burdeos–Dax, en contra de los planes dados a conocer por las autoridades francesas.

En consecuencia, el balance que se puede realizar de esta primera etapa es muy positivo dado que los objetivos planteados encuentran fiel respuesta en todas las actividades emprendidas. Además, se asiste a la puesta en marcha del Fondo de Cooperación entre Euskadi y Aquitania, siendo cuantiosos los proyectos financiados con cargo al mismo<sup>6</sup>.

### 1.2. *Desarrollo y consolidación. De la cooperación bipartita a la tripartita*

La continuidad de esta incipiente colaboración se concreta con la firma del **Protocolo de Cooperación entre la región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, el 13 de febrero de 1992**<sup>7</sup> (en adelante Protocolo de 1992), que en su única disposición final «*resuelve dejar sin efecto futuro los dos Protocolos de Cooperación suscritos el 3 de octubre de 1989 y el 30 de septiembre de 1990, puesto que los contenidos comprometidos en los mismos se han visto cumplidos o se han incorporado al presente Protocolo*».

Navarra se añade como nuevo socio a la colaboración entre Euskadi y Aquitania, con el deseo de entablar en el marco de sus respectivas competencias unas relaciones institucionales permanentes (igual pretensión existía en el Protocolo de 1989), basando su acercamiento en que las tres regiones disponen de un patrimonio cultural y lingüístico común que se proponen potenciar y estimular, teniendo presente la Carta de las Lenguas Minoritarias o Regionales del Consejo de Europa (Preámbulo).

Las preocupaciones que se reflejan en este nuevo Protocolo de 1992 siguen siendo similares a las del Protocolo de 1989. Aún así, se observa alguna novedad como la constituida por la ampliación de su horizonte cooperativo que no queda territorialmente limitado al Eje Atlántico (norte-sur), sino que se proyecta hacia los espacios mediterráneos, a través de los ejes del Ebro y del Garona (oeste-este), cubriendo los puntos cardinales.

---

<sup>6</sup> En 1991 se financian 31 proyectos y en 1992 pasan a ser 54.

<sup>7</sup> Dicho Protocolo fue firmado por Jean Tavernier (Aquitania), José Antonio Ardanza (Euskadi), y Juan Cruz Alli (Navarra).

Reitera su compromiso y apoyo a otras regiones de la Comunidad Europea, a través de las entidades en que se agrupan y que les sirven de representación para la puesta en común y defensa de sus intereses, como es el caso de la Conferencia de las Regiones del Sur de Europa Atlántica, y la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) (art.4). Las *zonas fronterizas* son también mencionadas de manera expresa, señalando que éstas habrán de ser objeto de una atención particular por parte de las autoridades estatales y comunitarias, disponiendo de planes y medios necesarios para su adaptación y reconversión económica, intentando paliar los efectos negativos de la supresión de los dispositivos fronterizos (art. 5).

Este Protocolo de 1992 establece por una parte unas **Estructuras de Cooperación**, que ya existían en el Protocolo de 1989, y por otra parte, unas **Políticas de Cooperación** que guardan similitud con los objetivos del Protocolo de 1989, aunque las pretensiones que se establecen carecen de un plazo temporal de realización, y, por lo tanto, de finalización, estando llamadas a perdurar.

Estas **Estructuras de Cooperación** que se prevén en el Protocolo de 1992 siguen siendo prácticamente las mismas que en el Protocolo de 1989, teniendo presente que hay un socio nuevo y que por lo tanto, le corresponde idéntica representación que al resto de los socios en condiciones de igualdad (art. 6)<sup>8</sup>.

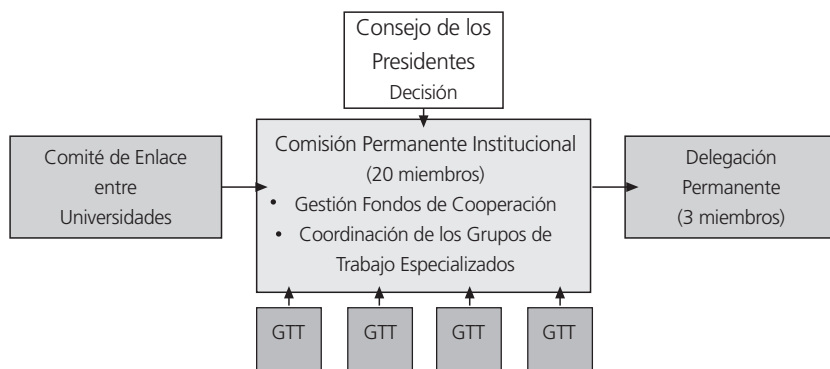
En lo que respecta a las **Políticas de Cooperación**, se prevén las siguientes:

- 1) La creación de un Comité de Enlace de las Universidades para el desarrollo de la colaboración interuniversitaria.
- 2) Se comprometen a la edición conjunta de la revista *Atlántica*.
- 3) Pretenden la formación conjunta de Cuadros Territoriales, facilitando la relación de personal entre las tres Administraciones Públicas y la gestión de proyectos conjuntos.

---

<sup>8</sup> La primera sesión de la Comisión Permanente Institucional de Aquitania, Euskadi y Navarra, que tuvo lugar en Pamplona, se reunió para estudiar la incorporación de Navarra al Fondo común para la financiación. En dicha reunión, Navarra también analizó a qué proyectos de los que se estaban realizando entre Euskadi y Aquitania le interesaría sumarse, y aquellos otros, nuevos, que serían susceptibles de desarrollar entre las tres Comunidades. Los representantes de Euskadi y Navarra indicaron que la legislación española no supondría ninguna traba insalvable para la creación de un Fondo tripartito operativo. El único problema existente para formalizar el acuerdo entre las Comunidades Autónomas del Estado español consistía en la exigencia de aprobación por parte del Congreso de los Diputados. Por el contrario, Aquitania, según la Ley de Estabilización Francesa podía suscribir cualquier tipo de acuerdo con otra región europea en el ámbito de sus competencias, respetando la política exterior del Estado francés.

- 4) Declaran el propósito de organizar encuentros y jornadas técnicas entre profesionales de ámbitos concretos como, la economía, la agricultura, el turismo, la cultura, con el objetivo de facilitar la elaboración ulterior de un Programa conjunto de Desarrollo.



\* *GTT*: Grupos de Trabajo Tripartito.

Fuente: *Revista Atlántica*, diciembre 1994, p. 8.

### Esquema del Funcionamiento de la Cooperación Aquitania-Euskadi-Navarra\*

De entre las Políticas de Cooperación la iniciativa más novedosa y cuyo resultado perdura en la actualidad, es la constituida por la creación del *Comité de Enlace de Universidades*, que encuentra su origen en una primera reunión que tiene lugar en la Universidad de Pau el 15 de abril de 1991 con el objeto de analizar las relaciones existentes entre Aquitania y Euskadi y para definir los ejes de su cooperación futura en los ámbitos de formación e investigación.

La inclusión de este *Comité* en el Protocolo de 1992 como una Política de Cooperación interuniversitaria da lugar en el tiempo a la definición de un marco estable donde se discutirán los ámbitos y materias de la cooperación. En consecuencia, el 10 de junio de 1994 los rectores de las Universidades presentes en los territorios de Euskadi-Navarra-Aquitania, firman la *Normativa de Organización del Comité de Enlace de las Universidades*.

El resto de las Políticas de Cooperación, aunque son puestas en marcha se agotarán en el tiempo. Así asistimos por una parte, a la incorporación de Navarra a la publicación de la revista *Atlántica*, que surge con



base en el Protocolo de 1989, y cuya expiración tiene lugar apenas un lustro después de su nacimiento.

También se crea el programa «*Centro Europeo de Formación de Cuadros Territoriales*». Dirigido a determinados funcionarios superiores de las tres Administraciones<sup>9</sup>, para que a través del contacto con sus homólogos puedan tener un conocimiento más profundo y preciso de las realidades regionales, en aras de la mayor eficiencia posible en todos los ámbitos de colaboración, subsanando las dificultades que puedan surgir en el desarrollo de los objetivos comunes. Pero tras este interesante inicio, no tienen lugar más encuentros.

Otras iniciativas son desarrolladas mediante estudios concretos como por ejemplo en materias medio-ambientales, encuentros entre profesionales sobre urbanismo, encuentros empresariales etc. La paralización de la cooperación institucional a partir de 1996 de Euskadi con Navarra, incide negativamente en el desarrollo de las Políticas de Cooperación, que salvo en la institucionalización que se realiza en el ámbito interuniversitario, en los demás casos no logra el resultado pretendido.

### 1.3. *¿Regresión o inflexión? De la cooperación tripartita a la bipartita desdoblada*

El 24 de enero de 2000 el Presidente del Gobierno Foral de Navarra, decide dar por resuelta la colaboración con el ejecutivo vasco dentro del Protocolo de Cooperación firmado entre la Comunidad Foral de Navarra, Euskadi y Aquitania, «en protesta por la actitud ambigua mantenida por el gabinete del Lehendakari del Gobierno Vasco tras un nuevo atentado terrorista»<sup>10</sup>. Siendo este foro el único de carácter protocolario existente, el presidente navarro precisó que esta suspensión no ha de afectar a los intereses generales, por lo que se mantendrá la colaboración en aquellos aspectos concretos que afecten a las comunidades, como por ejemplo las infraestructuras viarias, así como en otros ámbitos más amplios como la CTP, en donde seguirán trabajando conjuntamente.<sup>11</sup> En todo caso, la va-

---

<sup>9</sup> Los ámbitos elegidos fueron: Administración General y Hacienda, Ordenación del Territorio, Medio Ambiente, Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, Industria, Infraestructuras de Comunicación, Turismo, Comercio y Artesanía. El trabajo se desarrolló en tres etapas: a) comunicación de las funciones; b) formación común a nivel europeo en los procedimientos de acción comunitaria; c) orientación del trabajo en común mediante la elaboración de proyectos. Estas sesiones estuvieron repartidas en diferentes jornadas que tuvieron lugar sucesivamente en Aquitania, Euskadi, y en Navarra.

<sup>10</sup> En dicho atentado fallece el teniente coronel Pedro Antonio Blanco García en Madrid.

<sup>11</sup> *Diario Vasco*, 26 de enero de 2000: «Esta ruptura no va a bloquear los proyectos de interés común porque una carretera que pueda unir cualquier localidad de Guipúzcoa, Alava o Vizcaya con Navarra no se negocia con el Gobierno Vasco, sino con las Diputaciones Forales».

loración sobre el Protocolo de 1992 que se realiza desde la presidencia navarra resulta negativa en atención a su elevado coste y a su escaso bagaje de resultados.<sup>12</sup>

Por su parte, desde el ejecutivo vasco se expresó la incompreensión ante esta situación y su ausencia de lógica, teniendo presente que a través de este Protocolo se han financiado numerosos proyectos en los ámbitos de educación, cultura y tecnología, y, en consecuencia, las principales entidades que se verán perjudicadas serían las Cámaras de Comercio e Industria, Universidades, instituciones profesionales y centros tecnológicos.<sup>13</sup>

La región de Aquitania, inmersa en el conflicto interregional indirectamente, manifestó inicialmente su respeto y comprensión ante la situación. Posteriormente, y dada la ausencia de vigencia del Protocolo, el Presidente del Consejo Regional de Aquitania, decidió retirar del orden del día de la Comisión Permanente del 7 de febrero de 2000, el dossier referente a la licitación del Fondo común de Cooperación Aquitania-Euskadi-Navarra, aplazando su examen a una sesión ulterior, dado que esta licitación tripartita no podía ser aprobada sin el acuerdo de las tres regiones que la integran<sup>14</sup>. El 24 de mayo de 2000 tiene lugar un encuentro entre el presidente navarro y aquitano en Pamplona, en el que entre otros temas (la CTP, infraestructuras, recursos acuíferos en los Pirineos, infraestructuras, y energías renovables) se aborda la cooperación bilateral: la necesidad de un nuevo Protocolo de Cooperación Aquitania-Navarra, y una nueva licitación o convocatoria con cargo al Fondo común de Cooperación Aquitania-Navarra.

Tras el debate que tiene lugar en la Comisión Permanente del 31 de mayo de 2000, el Consejo Regional de Aquitania, delibera sobre estas cuestiones, y establece dos propuestas:

- a) una licitación Aquitania-Euskadi;
- b) una licitación Aquitania-Navarra.

Estas dos propuestas se caracterizan porque tienen el mismo objetivo: promover las acciones de cooperación de los agentes socio-económicos aquitanos para la realización de proyectos comunes cuya prioridad

---

<sup>12</sup> *Diario de Navarra*, 25 de enero de 2000, p. 25; *Diario Vasco*, 26 de enero de 2000, p. 4. Aunque en el diario *Deia*, de 25 de enero de 2000, p. 22, se puede leer en referencia a este Protocolo, «que ha funcionado de forma eficaz durante todos estos años». *El Periódico de Alava*, 26 de enero de 2000, p. 20.

<sup>13</sup> *El Correo*, 26 de enero de 2000, p. 15.

<sup>14</sup> Conseil Regional d'Aquitaine: *Communiqués de presse*: «Appel d'offre du Fonds Commun de Coopération Aquitaine-Euskadi-Navarre», mardi 25, janvier 2000.

será el desarrollo económico a favor de la creación de empleo, con socios de Euskadi, en la primera licitación, y con socios de Navarra, en la segunda. La atribución presupuestaria queda establecida como en ejercicios precedentes en cinco millones de francos, pero se procede a dotar a cada licitación de una cuantía diferente en función de las adjudicaciones realizadas en los años precedentes (desde 1992 a 1999) de manera que a Aquitania-Euskadi le corresponden 3,3 millones de francos, y a Aquitania-Navarra 1,7 millones de francos. Esta propuesta es adoptada en su integridad.

En la sesión plenaria del Consejo Regional de 19 de junio de 2000, se adopta por unanimidad el texto del *Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y Aquitania*, y del *Protocolo de Cooperación entre la Comunidad Foral de Navarra y Aquitania* —en adelante los denominaremos Protocolos o Convenios de 2000—. En el caso navarro-aquitano, la materialización ha sido rápida, al firmarse el *Convenio de Cooperación Navarra-Aquitania, el 9 de julio de 2000 en Pamplona*<sup>15</sup>, y la licitación correspondiente será publicada en el *Boletín Oficial de Navarra* el 11 de agosto de 2000<sup>16</sup>.

Las características principales que se pueden mencionar de estos nuevos Convenios de 2000 son las siguientes:

- 1) Estos dos nuevos Convenios sorprenden porque han sido adoptados por el Consejo Regional de Aquitania en la misma fecha y porque su contenido es absolutamente idéntico. La única diferencia que existe entre ambos es la referida a sus actores, Aquitania-Navarra por una parte y Aquitania-Euskadi, por otra.
- 2) La base en la que se sustentan ya no es exclusivamente la Convención Marco Europea sobre la Cooperación Transfronteriza de las Colectividades o Autoridades Territoriales adoptada por el Consejo de Europa en Madrid el 21 de mayo de 1980 (en la que se apoyaban los Protocolos de 1989 y de 1992), sino también el Tratado de Cooperación Transfronteriza entre entidades territoriales de 10 de marzo de 1995, más conocido como Tratado de Bayona, firmado entre Francia y España.

<sup>15</sup> Firmado por Miguel Angel Sanz (Navarra) y Alain Rousset (Aquitania).

<sup>16</sup> O.F. 131/ 2000 de 24 de julio. En el caso del Protocolo o Convenio de Cooperación entre Euskadi y Aquitania, como hemos señalado anteriormente, sigue pendiente de firma a la fecha de finalización de este estudio; por lo que todas las referencias realizadas al mismo, lo son al documento presentado como borrador. Sin embargo, pueden encontrarse diversos datos desde la perspectiva aquitana, en el servidor de internet del Conseil Economique et Social d'Aquitaine: <http://cesr-aquitaine.fr>, en concreto Vid: *La lettre*, número 11, mai-juin 2000; *Communiqué de presse*, 15 juin 2000; *Avis du Conseil Economique et Social d'Aquitaine*, séance plénière du 15 juin 2000.

- 3) La cooperación objeto de estos Convenios se inscribe en un marco más amplio señalando que en ningún momento perjudicarán a la que pudieren emprender o hayan ya iniciado con otras regiones de Europa. Es más, manifiestan su voluntad de apertura hacia estas regiones dejando la puerta abierta para que se puedan asociar en un futuro a cualquiera de los dos Protocolos en la medida que esta asociación interese a cada una de las partes (Preámbulo). Esta fórmula utilizada, más que una apertura en sentido lato, parece no tener otro objetivo en cada uno de los Protocolos de 2000 que crear cauces de colaboración puntual entre Euskadi y Navarra, como medio para salvar eventuales vacíos normativos que impidieran dicha colaboración.
- 4) Entre los objetivos figuran la economía, investigación, agricultura, turismo, distribución del territorio, infraestructuras, comunicaciones, enseñanza, formación profesional, cultura y energía renovables. Especial referencia es la realizada al fomento y desarrollo de los intercambios entre centros de formación, movilidad de alumnos, estudiantes y profesionales (art. 1). Para asegurarse del cumplimiento de los Convenios prevén la realización de evaluaciones conjuntas (art. 3).
- 5) Crean unas nuevas **Estructuras de Cooperación** simplificadas si las comparamos con las existentes en los Protocolos anteriores. Únicamente se menciona la creación de una *Comisión Institucional* integrada por los Presidentes de las dos regiones, y por dos representantes de cada región signataria. A esta Comisión Institucional le corresponde definir los objetivos generales una vez que se cree el Fondo para la Cooperación Transfronteriza (art. 2).
- 6) Establece un precepto relativo al derecho aplicable —que también recogen los Protocolos anteriores— en el que señala que cada una de las regiones se ajustará a su propio derecho interno en la puesta en práctica de las decisiones adoptadas (art. 4), pero añade dos puntos realmente novedosos:
  - a) Establece un período de vigencia para estos dos Convenios, cuya entrada en vigor tendrá lugar al día siguiente de su firma, y cuya duración será de un año renovable por tática reconducción.
  - b) Autoriza a las partes a que *denuncien* el Convenio en cualquier momento mediante notificación en un sentido o en otro, y en dicha circunstancia cada parte será responsable hasta la ejecución de las acciones en curso.

A través de estos Convenios de 2000, asistimos al inicio de una nueva etapa de relaciones entre las tres regiones, desdobladas en relaciones bilaterales, donde normativamente se observa una ligera transición de lo político hacia lo jurídico, en virtud de la aparición de unos mecanismos que articulan las relaciones entre las partes cuando se pretende que cesen en su operatividad.

Según las percepciones institucionales de Euskadi y Navarra, Aquitania aparece como la gran perdedora de esta ruptura. Aquitania es una región que presenta una estructura política y administrativa diferente, y que requiere una mayor motivación en este tipo de procesos. Sin embargo, como resultado de los Convenios de 2000, se produce la paradoja de que repentinamente y por mor de las circunstancias se le ha atribuido a esta región un rol inesperado, como es el de actuar como una *región bisagra* que ha de funcionar como un *gozne de doble efecto*, equilibrando y conciliando por una parte los intereses con Navarra, y por otra con Euskadi, sobre todo en el reparto de los Fondos y de los proyectos beneficiarios.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> A finales del año 2000, el Conseil Economique et Social Regional ha presentado las conclusiones del *rapport* sobre *Les coopérations transfrontalières de l'Aquitaine: instruments juridiques et objectifs politiques*. Vid. <http://cesr-aquitaine.fr>, *Communiqué de presse*, de 8 décembre 2000; *La Lettre*, número 14, novembre-décembre 2000. Este informe, cuya realización fue solicitada por el Conseil Economique et Social Regional d'Aquitaine a continuación de la ratificación del Tratado de Bayona de 2 de abril de 1997, en octubre del mismo año, realiza una reflexión comparativa de las disposiciones jurídicas, políticas y económicas contenidas en los demás Tratados transfronterizos. Estructurado en tres partes, en la primera parte consagra su estudio al Tratado de Bayona, en el que pone de relieve dos discursos confrontados, uno en el que deploran la inexistencia de mecanismos jurídicos que permitan dar toda su amplitud a la cooperación, y otro, en el que expresan su duda sobre las iniciativas inoportunas y desean un ámbito vigilado por el Estado. Esto lleva a dos lecturas, una restrictiva que somete la cooperación transfronteriza a la dependencia estatal, y otra optimista, que expresa el deseo de Francia de que las entidades subestatales cooperen pese a que el dispositivo sea ambiguo y en ocasiones limitativo. En la segunda parte, analiza a los socios de Aquitania, esto es, Euskadi, Navarra y Aragón, y señala que el denominador común de estas autonomías estriba en la eficacia de las técnicas de poder dispuestas que redundan en beneficio de cada una de ellas. Por el contrario, el Consejo Regional de Aquitania no se beneficia de estas libertades y debe actuar con la tutela estatal. Manifiesta que estas tres regiones no constituyen una unidad y matiza que Euskadi ve su imagen muy marcada por el terrorismo y que en cualquier caso, la diferencia de peso económico se hace en provecho de Euskadi. En la tercera parte analiza los instrumentos de cooperación, y menciona cómo dos convenios bilaterales entre Aquitania-Euskadi, y Aquitania-Navarra funcionan desde el inicio del año 2000, y que una convención con Aragón se encuentra en preparación (dicho Convenio acaba de ser objeto de publicación en el BOE n.º 297 de 12 de diciembre de 2001). El informe considera que el balance es muy contrastado, pero ilustra sobre la dificultad existente para crear en esta parte del macizo pirenaico, lo que podría ser el embrión de una estructura original a escala europea.

## 2. El Fondo de Cooperación entre Euskadi, Aquitania y Navarra

La cooperación desarrollada en el marco de los Protocolos alcanza su máxima expresión en la constitución de un *Fondo único*, integrado por el montante aportado por cada una de las regiones y con cargo a los presupuestos respectivos. Este Fondo se inscribe dentro del marco de la Política Regional Europea, y del Programa Interreg. Durante la vigencia del Protocolo de 1989, las regiones que compartían el Fondo eran exclusivamente Euskadi y Aquitania. Al firmarse el Protocolo de 1992 —vigente hasta enero de 2000—, a este Fondo se añadió la Comunidad Navarra, pasando a ser tres las regiones integrantes del mismo —siendo éste en el que centraremos nuestro estudio—. Diversos aspectos territoriales, temporales, formales y materiales serán tratados, siendo la valoración de la participación en proyectos bipartitos o bilaterales, y tripartitos o trilaterales, un elemento clave para la comprensión de la orientación de las relaciones entre las regiones y de sus intereses respectivos.

### 2.1. Elementos espacio-temporales

Los territorios a los que este Fondo está dirigido y en los que va a desplegar su eficacia son Euskadi, Navarra y Aquitania. Tres regiones que se caracterizan por pertenecer a dos Estados fronterizos, con estructuras institucionales y políticas diferentes, y que no obstante deciden tener un ámbito de gestión y de trabajo en común. En el mismo sentido es preciso recordar que la provincia transfronteriza de Euskadi es Guipúzcoa; que Navarra, como comunidad uniprovincial es toda ella transfronteriza; y, que Aquitania supera con amplitud el territorio conocido como Iparralde, en el que se suelen detener las consideraciones transfronterizas, teniendo frontera común, también, con Aragón.

Sus destinatarios son personas naturales, tanto físicas como jurídicas<sup>18</sup>, con vecindad administrativa o domicilio social en cada una de las regiones anterior al 1 de enero del año en que se produce la convocatoria a las ayudas con cargo al Fondo, y que estén al corriente de sus obligaciones tributarias. Por lo tanto, cada copartícipe en los proyectos

---

<sup>18</sup> El Decreto 410/1991, de 9 de julio, del Fondo para la Cooperación Aquitania-Euskadi, detalla en la Comunidad Autónoma de Euskadi qué entidades quedan comprendidas en esa descripción genérica de personas públicas o privadas, señalando que entre ellas se encuentran los Organos Forales de los Territorios Históricos, Ayuntamientos, Centros docentes públicos o privados, de nivel universitario y no universitario, asociaciones, empresas, sociedades etc. Una aportación novedosa se observa en la convocatoria del *B.O.P.V.* de 1996 cuando de manera expresa excluye de entre las entidades solicitantes a la Administración General, criterio que se reitera en todas las convocatorias posteriores, incluida la de 2000.

que concurra tendrá que justificar ante la entidad convocante estos extremos.

En lo que respecta al ámbito temporal es preciso señalar que estas convocatorias tienen lugar anualmente. Desde su publicación se abre un período para concurrir a las mismas, cuya finalización se determina en la propia convocatoria. Trascurrido este plazo se reúnen los miembros de la Comisión Permanente Institucional, para deliberar sobre los proyectos presentados. Cada región presenta aquellos que considera más importantes, y por vía de negociación se llega a un acuerdo.

Posteriormente se publican los proyectos seleccionados y la ayuda que percibirán, en los diarios oficiales, y también, se les comunica directamente a los beneficiarios. En ningún caso tienen obligación las instituciones de justificar la negativa a financiar un proyecto determinado<sup>19</sup>. Una vez publicada la resolución de los proyectos y la ayuda que recibirán, se fija como fecha para el inicio, un plazo máximo de dos meses; y, para su finalización, el 31 de diciembre del año siguiente al que ha tenido lugar la convocatoria, momento en que cesarán las ayudas sin perjuicio de que pueda seguir realizándose con posterioridad a dicha fecha. Por eso se suele hablar de plurianualidad de los proyectos que se desarrollan<sup>20</sup>.

Durante el tiempo de desarrollo del proyecto los responsables regionales celebran reuniones de seguimiento de los proyectos beneficiarios de las ayudas. Estas reuniones suelen tener lugar con una cierta regularidad, aunque carecen de una periodicidad establecida, siendo las agendas respectivas las que determinan el momento y el lugar.

## 2.2. Bases normativas

La característica principal que se puede predicar del Fondo de Cooperación Euskadi-Navarra-Aquitania, es su *flexibilidad*, razón esencial

---

<sup>19</sup> En aras de una mayor transparencia, desde 1998, el Gobierno Vasco ha procedido a publicar en un anexo segundo todos aquellos proyectos que han sido denegados y que han concurrido a esa convocatoria anual. Esta es la única región que por el momento ha adoptado esta iniciativa. En la convocatoria de 2000 y 2001, el anexo segundo ha quedado reservado para una selección de proyectos que en función de la disponibilidad económica podrán ser subvencionados ulteriormente (base séptima de la convocatoria), siendo en un anexo tercero donde se recogen las solicitudes que han sido desestimadas.

<sup>20</sup> Una peculiaridad de las publicaciones tanto de Euskadi como de Navarra es la referente a la omisión de la publicación de los proyectos bipartitos que se financien con cargo al Fondo, en la Comunidad que no queda afectada por esa relación. Es decir, en Euskadi cuando se resuelven las ayudas sólo se publican los proyectos tripartitos (Euskadi-Navarra-Aquitania), y los bipartitos (Euskadi-Aquitania). Por el contrario, en Navarra sólo se publican los mismos proyectos tripartitos (Euskadi-Navarra-Aquitania) y los bipartitos (Navarra-Aquitania), y sin embargo se habla de un *Fondo único*.

de su funcionamiento y continuidad a lo largo de todos estos años. El acceso al mismo se canaliza a través de las convocatorias que anualmente tienen lugar por parte tanto de la Comunidad Autónoma del País Vasco como de la Comunidad Foral de Navarra, y que son objeto de publicación en los boletines oficiales respectivos (*BOPV* y *BON*), donde se establecen las bases que las entidades solicitantes han de cumplir. En Aquitania el procedimiento es diferente: la difusión del «*Appel d'offres*» tiene lugar mediante la publicación en dos diarios de prensa regional, *Sud-Ouest* y *La semaine du Pays Basque*, así como mediante la comunicación directa a todas las entidades (empresas, Universidades, Cámaras de Comercio, etc.) que se han presentado en convocatorias anteriores y/o que constan en las bases de datos del propio Consejo Regional de Aquitania.

En general se puede decir que dichas bases son homogéneas. No obstante, una lectura más detenida permite observar determinados aspectos formales que denotan el interés de cada región.<sup>21</sup> Así, en las convocatorias publicadas en el *B.O.P.V.* desde la vigencia del Protocolo tripartito, en el período comprendido entre 1993 y 1999, siempre se menciona que las ayudas convocadas *son con cargo al Fondo de Cooperación Aquitania-Euskadi* (eso sí, modificado en 1993), omitiendo cualquier referencia expresa a Navarra, no sólo en las convocatorias, sino también en las posteriores adjudicaciones.<sup>22</sup> Por el contrario, la Comunidad Foral de Navarra, cumple rigurosamente con el título del Protocolo tripartito, al señalar que las ayudas se convocan *con cargo al Fondo de Cooperación Aquitania-País Vasco-Navarra*.

Aunque puede parecer una mera cuestión de estilo, estas diferencias de redacción encuentran su argumento en razones de oportunidad política. La existencia de un Fondo que contribuyera a las relaciones entre dos regiones internas no estaba muy bien vista —según el servicio de Acción Exterior de Gobierno Vasco—, siendo preferible mantener la cooperación transfronteriza en los términos que la habían precedido, es decir, manteniendo la ficción de un Fondo que teniendo un alcance tripartito pareciese gestionado de forma bilateral. Pero además había otra razón de peso: que aquellas entidades que pudieran presentar proyectos al Fondo no quedasen excluidas por tener solamente un socio, y su relación en consecuencia sólo fuera bilateral.

---

<sup>21</sup> Estas conclusiones se deducen del cotejo entre las convocatorias de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, publicadas en los boletines oficiales respectivos. Solicitados estos mismos datos en el Consejo Regional de Aquitania, en concreto, las licitaciones públicas al Fondo de Euskadi-Navarra-Aquitania, no han podido ser facilitadas al no ser objeto de publicación en un diario oficial.

<sup>22</sup> *Vid.* nota 30 *in fine*.



A mayor abundamiento, y durante el período mencionado, en las bases publicadas en el *B.O.P.V.* se exigía que los proyectos deberían *tener carácter bilateral*. Atendiendo a este tecnicismo, ¿sería legítimo financiar proyectos tripartitos? o, conforme a esas bases, ¿un Protocolo tripartito puede tener un carácter bilateral? Todos estos interrogantes nos llevan a cuestionarnos cuál es formalmente el alcance del Fondo, ¿bipartito o tripartito? Si atendemos a las publicaciones oficiales, en ninguna de ellas vamos a encontrar la respuesta de manera clara, pero sí que se puede deducir del propio funcionamiento y de la terminología adoptada. Por lo tanto, ha de estimarse que pese a que el marco sea tripartito, el Fondo tiene por objeto dar cabida a cualquiera de las manifestaciones bipartita o tripartita, quedando al arbitrio de los solicitantes la determinación de sus socios, con la única condición de que habrá de ser siempre transfronteriza. Esto es, jamás quedaría comprendida ninguna actividad que tuviera lugar exclusivamente entre Euskadi y Navarra, porque no serían transfronterizas sino internas.

Cuestión diferente es la valoración relativa a la oportunidad de la terminología empleada en las convocatorias del *B.O.P.V.*, que no solamente no responde al instrumento formal del Protocolo de 1992, sino que induce a equívoco. Por el contrario, es preciso elogiar la fórmula adoptada por Navarra, que con unas mismas pretensiones es más consecuente, al exigir en las bases de sus convocatorias que los proyectos que se presentasen tuvieran carácter *al menos bilateral*, dando cobertura y respuesta a propuestas tanto bipartitas como tripartitas.

Estas diferencias, lejos de diluirse han continuado con ocasión de la ruptura del Protocolo de Cooperación Transfronteriza entre Euskadi-Navarra-Aquitania.<sup>23</sup> Con carácter previo existía el deseo entre las diferen-

---

<sup>23</sup> El 23 de febrero de 2000, el eurodiputado Gorka Knörr Borrás (Verts/ALE) dirigió una pregunta escrita a la Comisión, relativa a la ruptura del Protocolo entre Euskadi-Navarra-Aquitania. En dicha pregunta planteaba a la Comisión, en primer lugar, si esta circunstancia podría afectar a la cooperación transfronteriza entre estas tres regiones, teniendo presente además que la iniciativa comunitaria Interreg potencia dicha cooperación; y, en segundo lugar, si las actuales subvenciones o ayudas que la Comunidad Foral de Navarra recibe en virtud de proyectos nacidos de dicho Protocolo corren peligro. La respuesta del comisario Barnier en nombre de la Comisión no se hizo esperar. En la contestación de 17 de marzo de 2000, señaló que «*los acuerdos y protocolos bilaterales de cooperación, como el de Bayona mencionado por su Señoría, pueden resultar muy útiles para la creación y consolidación de las estructuras comunes de Interreg*». Y añadió, «*El programa transfronterizo Francia-España se encuentra en su fase de finalización y en ninguna manera se ve afectado por las decisiones adoptadas por el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra*». Ahora bien, en dicha respuesta el Sr. Barnier también mencionó la imposibilidad de realizar ningún juicio previo sobre la nueva ejecución comunitaria de Interreg III, quedando a la expectativa de las orientaciones que adopte la Comisión al respecto, y de que los Estados miembros y regiones correspondientes preparen las propuestas de programas operativos. *DOCE C 374 E/104*, de 28 de diciembre de 2000.

tes administraciones de proceder a la unificación formal de las bases. Habiendo tenido lugar dicha «suspensión», la Comunidad Autónoma del País Vasco ha procedido a publicar en el *B.O.P.V.* las convocatorias al Fondo, fundándose en el mismo Protocolo de 1992, prescindiendo de las circunstancias políticas. En este caso, la convocatoria tiene realmente un alcance bilateral, no siendo necesario modificar las bases.

Por el contrario, siendo Navarra quien había resuelto unilateralmente la vigencia del Protocolo, ha celebrado un nuevo Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Gobierno de Navarra y el Consejo Regional de Aquitania el 9 de julio de 2000, y sobre este nuevo documento ha vuelto a convocar las ayudas al Fondo, en este caso, ya bipartito, exigiendo en sus bases que tenga carácter *auténticamente bilateral*. De esta expresión, parece desprenderse la voluntad de evitar por este procedimiento la disociación del Fondo aquitano en dos, de manera que una vez que los proyectos hayan sido financiados por Navarra-Aquitania, en ningún caso sean susceptibles de financiarse bilateralmente también entre Euskadi-Aquitania, salvando así la ruptura y siendo objeto de manera encubierta de una colaboración tripartita.

Ahora bien, de lo expuesto se deduce que la interpretación de los Protocolos queda sujeta a la valoración y apreciación de cada una de las regiones, ya que ante unas mismas circunstancias políticas las actitudes son diferentes: Navarra suspende su aplicación; Aquitania retira su licitación ante la imposibilidad de que sea fruto del acuerdo de las tres regiones; y, Euskadi, saca a concurso la convocatoria, considerando sus relaciones bilaterales con Aquitania, y el doble alcance del Fondo para subvencionar proyectos tripartitos y bipartitos.

### 2.3. Modelos participativos

Cualquier entidad que cumpla con los requisitos que hemos ido desglosando en las líneas precedentes, y otros que serán detallados más adelante, puede concurrir con uno o varios proyectos a las ayudas de cooperación transfronteriza que se realizan con cargo al Fondo. Ahora bien, las diferencias existentes entre los socios participantes, en atención a su presencia territorial antes de concurrir a las ayudas, pueden determinar estructuralmente y desde el origen su prioridad, aun siendo un criterio no expreso. En función de estos planteamientos se puede inducir una triple clasificación, según que las entidades que concurren tengan sede en los tres territorios, en dos, o solamente en uno.

—*Socios asentados en los tres territorios y que constituyen una única entidad.* Este sería el ejemplo de *Eusko Ikaskuntza*, que exis-

tiendo desde 1918 siempre ha cooperado transfronterizamente. Tiene sede en los tres territorios, en Euskadi, Navarra y Aquitania. Al ser una sociedad de carácter cultural, la existencia del Fondo es muy importante para llevar a cabo sus proyectos. En ausencia del mismo, esta labor se vería dificultada y resultaría más costosa, pero se desempeñaría de igual modo porque su finalidad es difundir los estudios vascos, asentándose en tres pilares, cultura, docencia e investigación. En cualquier caso, Eusko Ikaskuntza tiene mayores posibilidades de que sus proyectos prosperen, no sólo por la trayectoria que supone como entidad y modelo de cooperación transfronteriza, existiendo o no el Fondo, sino por la labor que realiza para la difusión de la cultura vasca y porque desde un punto de vista institucional resulta *un socio cómodo*<sup>24</sup>.

—*Socios asentados en dos territorios y que constituyen una única entidad.* El modelo estaría representado por ejemplo, en el Colegio Vasco-Navarro de Arquitectos. Constituido desde 1930, su propio nombre indica cómo colaboran de forma conjunta desde sus inicios al constituir una única entidad. En 1991 firmaron un acuerdo con Aquitania con objeto de poner en marcha una colaboración transfronteriza, ratificando dicho acuerdo en 1995. Los proyectos de acercamiento que realiza se han financiado en parte con cargo al Fondo, y en parte, con cargo al presupuesto del Colegio<sup>25</sup>.

—*Socios asentados en un solo territorio.* Este es, sin lugar a dudas, uno de los modelos más habituales y donde el esfuerzo de coope-

---

<sup>24</sup> De entre los muchos proyectos de investigación que ha realizado Eusko Ikaskuntza tanto bipartitos como tripartitos con cargo al Fondo (principalmente de historia, música, investigación...), destacamos *Euskonews & Media*, semanario electrónico sobre ciencia y cultura vasca en castellano, francés y euskera que se inicia en 1997. Esta revista que todavía no goza de gran difusión y a la que se puede acceder gratuitamente a través de internet (<http://www.euskonews.com>), y que también se edita en CD-Rom, pretende ser en cierto modo la continuación de la desaparecida revista *Atlántica*, pero con un carácter muy diferente al abordar exclusivamente, y en ocasiones de manera monográfica, determinados aspectos culturales. La principal virtualidad que se intuye en esta revista, si continúa en el tiempo su elaboración, es la rentabilidad económica, aspecto que respondería plenamente a las pretensiones del Fondo de impulsar iniciativas y de que con el tiempo consigan desarrollarse de forma autónoma, sin dependencia de las ayudas. En el año 2000, este proyecto ha sido financiado de nuevo con cargo al fondo Euskadi-Aquitania.

<sup>25</sup> Durante los años 1996, 1998 y 1999, el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro junto con el Conseil Régional de l'Ordre des Architectes d'Aquitaine ha llevado a cabo el proyecto financiado por el Fondo denominado *Desarrollo de la cooperación transfronteriza de la profesión de arquitectos*, cuyo objetivo prioritario ha sido estudiar la simplificación de la actividad transfronteriza de los arquitectos en vista del mercado único. En el año 2000, este proyecto ha sido financiado de nuevo con cargo al Fondo Navarra-Aquitania siendo desestimado en el 2001.

rar transfronterizamente presenta mayores dificultades. Teniendo presente los proyectos presentados durante todos estos años, pretendemos mencionar aquellas entidades que a nuestro entender resultan más relevantes por su continuidad y presencia:

- Las *Cámaras de Comercio* existen en todos los territorios y como es lógico, constituyen los «*socios naturales*» con los cuales pueden contactar para el desarrollo de proyectos conjuntos debido a la representación de intereses similares<sup>26</sup>. Sin embargo, la autonomía que caracteriza a las propias Cámaras hace que puedan buscar sus socios también fuera de las propias Cámaras, obedeciendo a otro tipo de criterios, como por ejemplo la existencia de una relación de confianza previa, que fortalece esas relaciones, y otros, de carácter geográfico<sup>27</sup>. Es lógico pensar que los intereses comerciales que hay que cuidar para superar la competencia son mayores cuando la separación física es menor, de ahí que se acentúe prioritariamente la cooperación entre los socios cuyos riesgos económicos son mayores. La búsqueda de sinergias entre empresas es clave para fortalecer los intereses comunes, y para el reforzamiento de los que no lo son. La creación de «Salones» que atiendan a las empresas distribuidoras y el análisis de las industrias, de sus productos y mercados, son formas de poner en contacto a las empresas interesadas y de que se genere una cooperación transfronteriza al margen de las instituciones camerales, aunque promovida y favorecida por las propias Cámaras<sup>28</sup>.
- *Sociedades anónimas cuyos accionistas principales son entidades públicas*, es decir que dependen directamente de la Admi-

---

<sup>26</sup> Este sería el caso de la Cámara de Comercio de Guipúzcoa, cuyos «socios naturales» o con los que mantiene una cooperación preferente son la Cámara de Navarra, y la Cámara de Bayona, sin perjuicio de que en ocasiones estos proyectos transfronterizos se hayan extendido al resto de Cámaras presentes en los territorios respectivos, con una intención y alcance más globalizador.

<sup>27</sup> La Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao ha colaborado durante mucho tiempo con la Asociación de la Industria Navarra —AIN—, como muestra de esa relación de confianza previa existente. Pero su otro socio preferente en Aquitania es la Cámara de Burdeos. Sin embargo, la Cámara de Guipúzcoa trabaja con preferencia con la Cámara de Bayona, y con la de Navarra, porque su proximidad del centro neurálgico que constituye la frontera es evidente. Por el contrario, tanto la Cámara de Burdeos como la de Bilbao se encuentran, en cierto modo, en la periferia de la cooperación transfronteriza, de ahí que a medida que se produce el alejamiento de la frontera, si bien no se puede decir que el interés de cooperar transfronterizamente decae, sí que se transforma, e incluso puede quedar mejor englobado en un marco más amplio.

<sup>28</sup> Entre los proyectos camerales desarrollados merece destacar por su naturaleza, trayectoria y trascendencia el iniciado a instancia de la Cámara de Navarra. Este proyecto denomi-

nistración. Este sería el caso, entre otros, de Neiker (Instituto de Investigación Agrícola) dependiente del Gobierno Vasco; CETENASA: sociedad instrumental creada por el Departamento de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo del Gobierno de Navarra, y constituida en noviembre de 1989 con el objetivo de contribuir activamente al desarrollo económico y social de Navarra, y con una clara orientación industrial.

- *Entidades sin ánimo de lucro*: como es el caso de Cederna-Garalar (Centro de Desarrollo Rural de Navarra) que agrupa a ciento cincuenta entidades, de las cuales más de 30 son entidades locales, sindicatos de trabajadores, organizaciones empresariales agrarias, asociaciones y entidades culturales y deportivas de turismo rural, y entidades colaboradoras, y que nace para impulsar el desarrollo de las zonas rurales de montaña de Navarra, y servir de foro de convergencia a los profesionales y empresarios de la región; AZTI (Instituto Tecnológico Pesquero y Alimentario) cuyo patronato está constituido por la Administración del Gobierno Vasco y distintos sectores industriales; CTNVC (Centro Técnico Nacional de Conservas Vegetales-Laboratorio del Ebro) organización sin ánimo de lucro creada a iniciativa del sector de conservas vegetales.
- *Pequeñas agrupaciones privadas* cuyo objetivo es el acercamiento entre entidades que se dedican a la difusión o enseñanza

---

nado REDANE (Red de Cooperación Científica y Tecnológica Aquitania, Navarra, Euskadi) surgió en 1997 y ha continuado durante 1998, y 1999. Desde dicha fecha, con la Cámara como aglutinante, ha servido como foro de encuentro de incidencia sectorial: nuevas tecnologías en agro-industria; tecnologías medio-ambientales para la industria; y nuevas tecnologías y materiales en el sector de la automoción. Su objetivo consiste no sólo en atraer a la industria, sino en beneficiarse de los servicios tecnológicos «de proximidad». Esta Red está integrada por EITE (Asociación vasca de centros de investigación tecnológica: integrada por ocho entidades Ceit, Gaiker, Ikerlan, Inasmet, Labein, Leia, Robotiker, Tekniker); así como la Fundación Empresa-Universidad de Navarra; OTRI-Universidad Pública de Navarra; ICT (Instituto Científico y Tecnológico de Navarra); CETENASA (Centro Tecnológico de Navarra); CTNVC (Centro Tecnológico de Conservas Vegetales-laboratorio del Ebro); ADERA (Association pour le Développement de l'Enseignement et des recherches auprès des Universités, des centres de recherche et des entreprises d'Aquitaine); CRI (Centre Relais Innovation Sud-Ouest); UPV/EHU; CDE (Centro de Vigilancia de Normas y Patentes de Guipúzcoa); y finalmente, el Instituto Lactológico de Lekumberri (Navarra). La peculiaridad de este proyecto estriba no sólo en que su embrión se encuentra en el Fondo de Cooperación, y en que ha generado una importante dinámica de cooperación, aunque todavía no posee estructura formal, sino en que al mismo se han adherido una veintena de entidades, además de su incardinación dentro del V Programa marco de I+D, y en su expansión en el eje atlántico a través del proyecto ATLANTEC (Red de Cooperación Científica y Tecnológica del Arco Atlántico).

del euskera, y de otras manifestaciones culturales, deportivas y sociales.

En general hay una impresión conjunta de que la ruptura del Protocolo de 1992 de cooperación tripartita resulta negativa para todas las entidades, por las nuevas dificultades que se intuyen. Las entidades únicas asentadas en tres territorios, tendrán que hacer frente a la posibilidad de que presentando su proyecto en Euskadi-Aquitania, y por otra parte, en Navarra-Aquitania, sólo sea financiado en una de las partes, o, que siendo financiado en ambos se supere el límite establecido del 50% del coste del proyecto. Las entidades asentadas en dos territorios aunque participen de la misma manera, asisten a una ruptura de su propia estructura interna de funcionamiento; y finalmente, las entidades asentadas en un territorio, en cierto modo han perdido socios importantes desde el punto de vista de la cooperación transfronteriza, al estar más vinculadas a una de las regiones.

#### 2.4. *Elementos materiales y financieros*

Las materias en las que se centra la literalidad de las bases normativas del Fondo de Cooperación Transfronteriza se agrupan en torno a tres Ejes:<sup>29</sup>

- Eje 1: Enseñanza Superior, Tecnología, Investigación y Técnicas de Comunicación.
- Eje 2: Desarrollo Económico, Consumo, Medio Ambiente y Agricultura.
- Eje 3: Acción Social, Formación y Cultura.

Esta articulación, desglosada de las materias que pueden ser objeto de proyectos a financiar, presenta la dificultad para las entidades que concurren de su ubicación material. Independientemente del Eje al que se adscriben, la decisión final respecto a los proyectos que serán elegidos es fruto del consenso de las tres regiones.

El otorgamiento de los Fondos, es decir, la financiación de los proyectos tiene lugar atendiendo a *criterios de preferencia y de globalidad*.

---

<sup>29</sup> La referencia a estos Ejes ha sido realizada según las bases contenidas en el *Boletín Oficial de Navarra*, dado que en dicha publicación los ámbitos permanecen invariables desde el inicio de la cooperación tripartita, hasta su finalización. No es el caso en las convocatorias del *Boletín Oficial del País Vasco*, donde además de estar presente desde sus inicios la *Difusión del Euskera en el eje 3*, introducen modificaciones expresas en el eje 2, al añadir en 1996 el *Turismo*, y en 1998, en el mismo eje, el ámbito *Financiero*.

*Por criterios de preferencia* se entiende la intensidad de la naturaleza transfronteriza del proyecto en razón de su importancia, de los participantes en el mismo y de la colaboración entre los cooperantes. Con los *criterios de globalidad* se pretende que cubran el más variado campo posible de las actividades recogidas en los tres ejes<sup>30</sup>. El importe de la subvención en ningún caso podrá superar el 50% de los costes totales del proyecto<sup>31</sup>, pero se admite la compatibilidad con cualquier otro tipo de ayuda o subvención<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> En la convocatoria de Navarra de 1998 desaparece la referencia a los *criterios de preferencia*, añadiendo a la intensidad de la naturaleza transfronteriza, la noción de *colaboración efectiva entre los demandantes de cada región*. En la convocatoria de Euskadi de 1998 aparece por primera vez una cuantificación porcentual de los criterios de preferencia y globalidad, a aplicar sobre la cuantía con la que dicha comunidad contribuye a la subvención de los proyectos. De esta manera, la intensidad de la naturaleza transfronteriza se valorará en un 50%; la importancia del proyecto en consideración al carácter y personas participantes en un 20%; el importe de la subvención en un 10%; el criterio de globalidad en un 10%; y finalmente la no concurrencia con otras ayudas o subvenciones en un 10%. La convocatoria del B.O.P.V. de 2000 modifica de nuevo este criterio, y solapadamente incorpora a Navarra en sus actuaciones. Así procede a disminuir la valoración de la intensidad de la naturaleza transfronteriza del proyecto a un 40%; añade como criterio la importancia e impacto del proyecto en las políticas de desarrollo de las regiones y en relación al interés económico y comercial que dicho proyecto represente para las *instituciones de los tres territorios* (lapsus evidente, pues el Protocolo de 1992 no es operativo en la fecha de dicha convocatoria, ni por lo tanto extensivo al territorio de Navarra), que será valorado en un 20%; quedando el resto de los criterios mencionados con anterioridad con una valoración de un 10% respectivamente. En la convocatoria de Euskadi de 2001, además de mantener el mismo criterio porcentual, pone de relieve esa intencionalidad a la que aludíamos ya que, es la primera vez desde que se constituyó el protocolo tripartito, que aparece en sus bases una referencia expresa a la Comunidad Foral de Navarra. En efecto, el Anexo de la convocatoria de 2001 se enuncia de la siguiente manera: *Bases de la convocatoria de ayudas con cargo al Fondo para la cooperación Aquitania-Euskadi-Navarra para 2001*.

<sup>31</sup> El Decreto 268/1993, de 21 de septiembre, de modificación del Decreto por el que se regula el Fondo para la Cooperación Aquitania-Euskadi establecía en sus disposiciones la supresión de la limitación contenida respecto a la financiación del 50% del importe del proyecto, porque estimaba que en numerosas ocasiones podía ser un obstáculo para la consecución de sus objetivos, permitiendo de esta manera que proyectos cuya realización fuesen de interés para la cooperación Transfronteriza Aquitania-Euskadi no quedasen relegados por falta de financiación suficiente. Sin embargo, este límite seguirá apareciendo en todas las convocatorias posteriores del Gobierno Vasco, por lo que parece una disposición destinada a una cooperación transfronteriza bipartita exclusivamente.

<sup>32</sup> La convocatoria del BOPV de 1997, rompe con la incompatibilidad existente en convocatorias anteriores. No obstante la permisividad se encuentre limitada por la prohibición de sobre-financiación, es decir, que la suma de las posibles ayudas concedidas no ha de superar el coste de la realización del proyecto. De ahí la obligación de informar a la Secretaría de Acción Exterior de todas las ayudas solicitadas o concedidas para el mismo proyecto. En el caso de Navarra, la no concurrencia de otras ayudas o subvenciones al proyecto es un *criterio de preferencia* para su otorgamiento, que no excluye la presencia de otras, pero que tampoco autoriza de manera expresa al no hablar de compatibilidad de las ayudas.

Atendiendo a estos criterios, a lo largo de estos ocho años de cooperación tripartita se han financiado numerosos proyectos, plasmados en los gráficos adjuntos<sup>33</sup>, de cuyo análisis se pueden extraer diversas conclusiones:

- Primera.* Desde un punto de vista cuantitativo, en atención al número de proyectos financiados, se observa cómo los proyectos de cooperación tripartita, un total de 101 desde el inicio de esta cooperación, superan en pequeña cuantía a los bipartitos financiados entre Navarra-Aquitania, que suman 83 proyectos; mientras que en el caso de Euskadi-Aquitania, los bipartitos triplican a los tripartitos, al alcanzar la suma de 321<sup>34</sup>. No obstante, la referencia numérica no es significativa más que de la contribución diferenciada al Fondo realizada por cada una de las regiones, siendo la que dispone de menor presupuesto la Comunidad Navarra<sup>35</sup>.

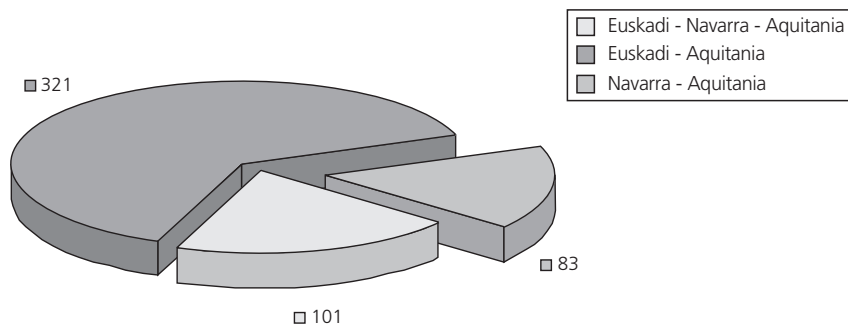


Gráfico: A. Garmendia

### Cooperación Transfronteriza Total

- Segunda.* Un análisis exclusivamente financiero, atendiendo al capital destinado al desarrollo de cada uno de los proyectos, en prin-

<sup>33</sup> Fuente: elaboración propia, Ana Garmendia Gutiérrez.

<sup>34</sup> En el caso concreto de Euskadi-Aquitania se omite la referencia cuantitativa a los proyectos financiados durante los años 1990 a 1992, etapa en la que estaba vigente el Protocolo de 1989 y su anexo, con el fin de no descabalar temporalmente el cómputo final.

<sup>35</sup> Euskadi destinó al Fondo de Cooperación en 1991, cuatrocientos cincuenta mil ecus, y desde 1994 a 1999, cien millones de pesetas anuales. En la convocatoria de 2000 ha incrementado ligeramente su presupuesto al destinar ciento diez millones de pesetas, cuantía con la que ha continuado en la convocatoria de 2001. Aquitania, ha mantenido de forma invaria-



cipio falsearía el resultado, ya que todos los proyectos no implican el mismo presupuesto ni en consecuencia la misma financiación; máxime cuando la previsión presupuestaria conjunta no implica el mismo gasto para el desarrollo del proyecto en cada una de las regiones. Idéntico argumento se puede utilizar si se analiza el capital destinado por cada región en cada uno de los Ejes, aunque sería más ilustrativo, porque las modificaciones temáticas y los intereses regionales encuentran su respuesta en este tipo de evaluación realizada al contrastar los proyectos bipartitos y tripartitos<sup>36</sup>.

- Tercera: Se observa un declive progresivo de la cooperación tripartita en relación a la bipartita que desarrolla Navarra. El tímido inicio de la cooperación bipartita por parte de Navarra, frente a la incorporación de lleno en los proyectos tripartitos en sus primeros años, encuentra su punto de inflexión a partir de 1997, invirtiéndose la naturaleza de la cooperación en los años sucesivos. Aunque el presupuesto de los proyectos es variable y no es realmente orientativo, a partir de dicha fecha, Navarra comienza a destinar mayor presupuesto a la cooperación bipartita que a la tripartita. Este resultado es por otra parte previsible a partir de las tendencias observadas durante los dos años precedentes, ya que a partir de 1995 y 1996 en adelante, prácticamente la cooperación institucional entre Euskadi y Navarra decae, hasta el punto de no desarrollar apenas proyectos de forma conjunta.
- Cuarta. Límite temporal de la financiación: las entidades que concurren al Fondo, deben indicar en su solicitud si el proyecto presentado tiene una duración superior al año natural, y el coste que implicaría en dicho caso. Esta indicación no es baladí, al existir una regla no escrita que dice que los proyectos seleccionados, si

---

ble su contribución al Fondo, al asignar anualmente 5 millones de francos. La previsión presupuestaria para el año 2000 y 2001, atendiendo a la partición del Fondo, sigue siendo la misma, pero repartidos en dos. Navarra, por el contrario ha incrementado el fondo de manera paulatina desde sus inicios. Así en 1993 destinó aproximadamente unos treinta y seis millones; en 1994 asignó en principio treinta y seis millones y medio, aunque hubo una posterior ampliación presupuestaria de trece millones y medio, hasta alcanzar los cincuenta millones a los que se había comprometido con las otras regiones firmantes del Fondo. En 1995, su aportación fue de cincuenta y cinco millones de pesetas, y finalmente desde 1996 hasta 1999, ha mantenido una contribución de sesenta millones. En la disposición para el año 2000 y 2001, se mantiene la misma contribución de los años anteriores, es decir, sesenta millones.

<sup>36</sup> Este dato se deduce del contraste de la utilización del Fondo realizada por la Comunidad Foral de Navarra. Durante los ocho años de cooperación tripartita, cuando dicha comunidad financia proyectos tripartitos, guarda un auténtico equilibrio entre todos los Ejes, mientras que cuando financia proyectos bipartitos, prevalece en primer término el Eje 2, seguido del Eje 1, y en último término el Eje 3.

concurren en convocatorias posteriores, podrán ser financiados durante un límite de tres convocatorias (un compromiso tácito), que al disponer de un plazo máximo de dos años para su finalización, se pueden convertir en seis<sup>37</sup>. Este límite temporal se justifica en la voluntad de las regiones de que el Fondo tenga un carácter de impulso de aquellos proyectos que consideran prioritarios, pero en ningún caso para crear una dependencia financiera en el tiempo. La cooperación transfronteriza dotada de este impulso financiero debe continuar por sí sola, articulando y tejiendo una red de contactos que permitan su mantenimiento y estabilización. Sin embargo, la experiencia demuestra que los resultados no son tan satisfactorios como se pretenden.

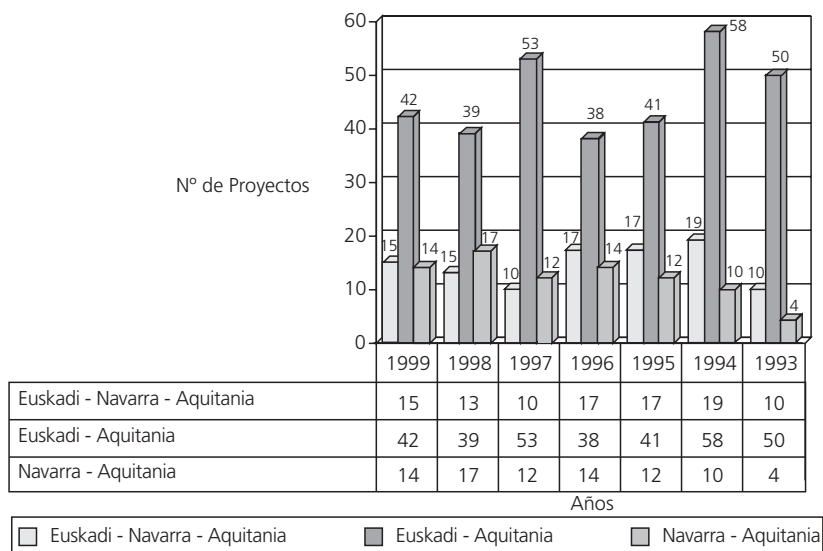


Gráfico: A. Garmendia

### Cooperación transfronteriza

<sup>37</sup> En la convocatoria del *B.O.N.* de 2000 (que rige ya exclusivamente las relaciones Navarra-Aquitania), se señala de manera expresa que el plazo máximo durante el que se financiará un proyecto será de tres convocatorias, siendo la primera vez que aparece por escrito esta regla que se aplicaba tácitamente. Además establece un nuevo límite cuantitativo, que se añade al ya señalado de que las ayudas no podrán exceder del 50 % del gasto total del proyecto, al no poder exceder de la cantidad de 100.000 euros el importe desde la concesión de la primera ayuda. En la convocatoria de Aquitania (Euskadi-Aquitania) de 2000, se establece también el límite temporal de los tres años, pero señala que en los proyectos plurianuales el otorgamiento de una subvención en modo alguno compromete al Consejo Regional para los años sucesivos de finalización del proyecto.

### 3. La Universidad: ¿sujeto activo de los Protocolos y pasivo del Fondo?

La Universidad surge con fuerza en la cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra, y Aquitania al crear el Protocolo de 1992 el Comité de Enlace de Universidades, integrado por cinco Universidades en Aquitania, tres en el País Vasco, y dos en Navarra. Estas dos últimas regiones caracterizadas por reproducir el modelo de gestión universitario público y privado.

A este Comité de Enlace de Universidades —que se aborda en la tercera parte de este estudio— a lo largo de todos estos años de vigencia del Protocolo tripartito, le ha correspondido configurarse como un ámbito de reflexión y concertación destinado a definir las políticas de cooperación y su orientación. En ningún momento este Comité ha pretendido erigirse como un órgano científico transfronterizo, muy al contrario, su labor ha consistido en asesorar a la Comisión Permanente Institucional, no interviniendo en la fase decisiva de selección de los proyectos, ni en su gestión.

Respecto a la participación directa de las universidades en los proyectos de cooperación transfronteriza desde sus orígenes, podemos decir que se trata de una participación elevada y aislada. En efecto, desde el principio de la cooperación transfronteriza se observa una presencia continuada de la Universidad, pero centrada en ámbitos muy concretos. Así se observa que la participación en los proyectos del Eje 1 (tecnología, investigación y técnicas de comunicación) no es de naturaleza exclusivamente universitaria, al ser muy frecuente la asociación con centros tecnológicos. Aun contando con su presencia, se observa que la participación de la Universidad en proyectos tripartitos, frente a los bipartitos es de 1/3.

En el Eje 2 (desarrollo económico, medio ambiente, agricultura), la participación universitaria es realmente escasa, si nos atenemos a los contados proyectos en que se hace presente algún centro universitario. Esta percepción tan oscura que se tiene de la cooperación transfronteriza universitaria, se ilumina de manera muy tenue cuando se aborda el Eje 3 (acción social, formación y cultura), ya que es el único Eje donde se puede encontrar un solo proyecto en el que la participación universitaria no sólo es tripartita, sino que implica la presencia de casi todas las Universidades comprendidas.<sup>38</sup>

La celebración de los nuevos Convenios de 2000 que suceden al Protocolo de 1992, hace pensar *a priori* que los objetivos materiales habrán de ser diferenciados y adaptados a las peculiaridades propias de la coope-

---

<sup>38</sup> Nos referimos a las *Jornadas deportivas y culturales entre Aquitania, Euskadi y Navarra* que se han desarrollado con cargo al Fondo durante tres años consecutivos, concretamente 1996, 1997, y 1998, aunque la Universidad de Mondragón no estuvo presente en esos encuentros los dos primeros años.

ración transfronteriza de cada región. El cotejo de las convocatorias de 2000 y 2001 tanto de la C.A.P.V. (basada en el Protocolo de 1992), como de la C.F.N. y Aquitania (basadas en el Convenio de Cooperación Transfronteriza Navarra-Aquitania de 2000), pone en evidencia que la ruptura es de naturaleza exclusivamente política, ya que los nuevos Ejes guardan una identidad material absoluta.

- Eje 1: Enseñanza Superior y Centros Tecnológicos: investigación aplicada y transferencia de tecnologías, intercambios de becarios y formación de co-diplomaturas.
- Eje 2: Acción Económica-Innovación Tecnológica: inversión en nuevas tecnologías (incluidas las NTIC: Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación), fomento de la constitución de agrupaciones para la exportación, creación de nuevos productos industriales, cooperación industrial y desarrollo empresarial.
- Eje 3: Formación y Cultura: formación para el desarrollo de actividades transfronterizas, cooperación entre instituciones sin ánimo de lucro, fomento del bilingüismo franco-español y desarrollo de la lengua vasca.<sup>39</sup>

Ante esta nueva situación, nos podemos plantear cuál es el devenir que le espera a la Universidad en este nuevo marco normativo de los Convenios de 2000, y de los nuevos Fondos bipartitos constituidos.<sup>40</sup> Es frecuente escuchar entre los representantes institucionales que el Fondo no es el instrumento idóneo para el fomento de la investigación, y esta afirmación se constata además del cambio experimentado por los Ejes. Dichos Ejes manifiestan las tendencias presupuestarias bipartitas. En las bases de la Comunidad Foral de Navarra se estipula que los Ejes 1 y 2 *deberán implicar obligatoriamente a una o varias empresas*, mientras que en las relaciones Euskadi-Aquitania, Euskadi señala que *podrán implicar una empresa*, y Aquitania, que *deberán implicar necesariamente al menos una empresa*. Los diferentes matices reflejan esa flexibilidad que caracte-

---

<sup>39</sup> En el *Appel à Propositions pour l'exercice budgétaire 2000 (Aquitaine/Euskadi)*, en el Eje 3, se añade una ligera variante al añadir al desarrollo de la lengua vasca, el occitano.

<sup>40</sup> En la convocatoria de *B.O.N.* de 1999 se introduce una referencia expresa a la Universidad. Cuando las subvenciones objeto de este Fondo tengan por objeto incentivar proyectos de movilidad de profesorado y alumnado universitarios, la Universidad de Navarra y la Universidad Pública de Navarra actuarán como «*entidades colaboradoras*» a efectos de la entrega y distribución de los fondos públicos a los beneficiarios, verificando el cumplimiento y efectividad de las condiciones o circunstancias determinantes para su otorgamiento. Deberán justificar la aplicación de los fondos ante el Servicio de Acción Exterior y someterse a cualquier actuación de comprobación y reintegración total o parcial de los fondos públicos recibidos para su distribución, cuando así se determine y proceda. Este criterio se mantiene en la convocatoria del *B.O.N.* de 2000.

rizan a estas relaciones, ya que mientras la obligatoriedad se observe con el socio de la región que lo exige, la normativa queda cumplida.

Además en las nuevas relaciones entre Euskadi-Aquitania, se establece una reserva de los 2/3 del total de la dotación para los Ejes 1 y 2; y en las bases aquitanas de 2000, se señala que los proyectos de cooperación deberán favorecer la creación de empleo, siendo susceptibles de recibir ayudas durante el primer año de solicitud, no pudiendo ser renovados en años sucesivos. De lo expuesto se deduce que estos nuevos Fondos realizan una apuesta clara en favor de todas aquellas actividades que por su trayectoria económica y empresarial reviertan en la proyección exterior de las regiones, siendo los grandes beneficiarios de esta nueva estructura los centros tecnológicos.

La Universidad, por el contrario, y en este nuevo marco, tiene que someterse a un proceso de transformación y adaptación. Hasta la fecha, su adscripción a los proyectos tenía lugar dentro del Eje 1, a excepción de proyectos de carácter cultural afectados al Eje 3, y puntuales estudios en el Eje 2. El actual desplazamiento de los centros tecnológicos hacia el Eje 1, y la obligación de presencia empresarial, incide directamente en la ubicación de la Universidad.

Por lo tanto, sólo en la medida en que las Universidades se vinculen a los centros tecnológicos o a las empresas, podrán en el futuro concurrir a la licitación pública del Fondo. De esta manera se responde en cierto modo al ideal de Universidad-Empresa por el que se inclina hoy en día la sociedad, como necesidad de respuesta al mercado laboral y empresarial. Sin embargo, es difícil encontrar un lugar de emplazamiento para la Universidad tradicional, entendida como ámbito de reflexión en este nuevo marco convencional. Lógicamente, la vinculación de proyectos meramente reflexivos de cooperación interuniversitaria, no encuentran su engarce en este ámbito, dado que los resultados obtenidos no se podrán computar en los términos de rentabilidad en los que se desenvuelve la Empresa y que constituyen su razón de ser.

En suma, el balance de la participación universitaria atendiendo a las actividades de formación desarrolladas, es prácticamente inexistente, y con el nuevo marco convencional, la interacción universitaria en puridad queda absolutamente excluida en los Ejes 1 y 2, quedando abierto un marco de creatividad y de promoción de diversas actividades en el Eje 3 que convendría reorientar. En la actualidad desde algunas instancias se reclama que la Universidad asuma un papel social importante, en la medida que contribuya mediante su asesoramiento a la elaboración de las «*Políticas de Cooperación*», y en la misma medida que le sea asignado un papel de evaluador de las actividades emprendidas. Ahora bien, esta evaluación no debe ser nunca entendida como un control, sino como un instrumento de canalización de iniciativas y de prosperidad.

#### 4. Conclusiones

1. La cooperación transfronteriza ha sido considerada desde sus orígenes como una fórmula de acercamiento y conocimiento de las regiones situadas a ambos lados de la frontera. La creación de marcos normativos ha sido fundamental para el inicio de esta cooperación y consecuentemente para su evolución. Definida por su carácter tripartito como la forma «*más acabada y singular que adopta la cooperación transfronteriza*» (J.L. DE CASTRO), en alusión a su carácter depurado en texto político normativo como modelo de colaboración, dicha expresión trastoca en la actualidad su sentido para hacer referencia a la expiración del mismo, a su término.

Esta cooperación ha resultado realmente cómoda en tanto que concebida como la colaboración a desarrollar los unos *al lado* de los otros. Sin embargo, su sentido y su propia laxitud ha cambiado cuando la percepción de la cooperación transfronteriza comenzaba a fundamentarse en la necesidad de trabajar los unos *con* los otros. La emergencia de los particularismos regionales ha puesto en evidencia las distancias reales existentes.

2. El Fondo, como instrumento de reparto y gestión de un capital que contribuya a la cooperación transfronteriza, ha funcionado correctamente, como lo demuestran las cada vez más numerosas entidades que presentan proyectos. Por el contrario, el Fondo como mecanismo generador de una cooperación transfronteriza continuada y espontánea ha fracasado, al igual que las Políticas de Cooperación. Las causas de este fracaso se encuentran en las motivaciones que favorecen la cooperación, en gran medida de naturaleza personal. Estas relaciones tienen una vida limitada por la propia movilidad de los sujetos implicados, lo que hace que con el tiempo el interés decaiga. Una posible solución podría hallarse en el fomento de la institucionalización de las relaciones por encima de los promotores de las iniciativas, único cauce para que perduren en el tiempo.

3. La Universidad desde los inicios de la cooperación transfronteriza tripartita detenta un papel relevante, al disponer de una articulación propia por el propio Protocolo de 1992, su organización institucional, ausente de cualquier otro proyecto. Sin embargo, este rasgo que debería favorecer su participación y aproximación creciente, no encuentra respuesta en estos años de cooperación. En el nuevo marco convencional que les resulta adverso, las Universidades han de asumir a través de sus propias estructuras y experiencias, roles diferentes a los que les han correspondido hasta el momento actual, teniendo presente que disponen de la materia prima esencial de la cooperación, como es el capital humano, factor básico de cualquier inversión conducente a la transformación social.

## Anexo: Gestión de Proyectos de Cooperación Transfronteriza

### I. Navarra

Ana Garmendia Gutiérrez

Fecha	Regulación jurídica	Convocatoria	Adjudicación
1993	<b>DF 358/1993, de 30 de noviembre</b> (BON - n.º 153, de 17 de diciembre de 1993)		<b>Acuerdo de 27 de diciembre de 1993</b>
1994		<b>OF 45/1994, de 8 de abril.</b> (BON- n.º 45, de 15 de abril de 1994) <b>OF 141/1994, de 16 de agosto.</b> (BON- n.º 100, de 19 de agosto de 1994)	<b>OF 144/1994, de 18 de agosto.</b> (BON - n.º 104, de 29 de agosto de 1994)
1995		<b>OF 21/1995, de 31 de enero.</b> (BON- n.º 18, de 8 de febrero de 1995) <b>OF 36/1995, de 9 de marzo.</b> (BON-15 de marzo de 1995)	<b>OF 57/1995, de 26 de junio.</b> (BON- n.º 84, de 5 de julio de 1995)
1996		<b>OF 116 /1996, de 2 de febrero.</b> (BON- n.º 15, de 2 de febrero de 1996).	<b>OF 574/1996.</b> (BON n.º 94, 5 de agosto de 1996)
1997		<b>OF 21 /1997, de 12 de febrero.</b> (BON- n.º 19, de 12 de febrero de 1997)	<b>OF 114/1997, de 30 de junio.</b> (BON- de 11 julio de 1997)
1998		<b>OF 29 /1998, de 11 de febrero.</b> (BON- n.º 22, de 20 de febrero de 1998)	<b>OF 129 /1998, de 2 de julio.</b> (BON- n.º 89, de 27 de julio de 1998)
1999		<b>OF 14/1999, de 8 de febrero.</b> (BON- n.º 20, de 15 de febrero de 1999). <b>Corrección de errores de la OF 14 / 1999.</b> (BON- n.º 49, de 21 de abril de 1999)	<b>OF 146 /1999, de 14 de julio.</b> (BON- n.º 105, 23 de agosto de 1999)
2000	<b>*Convenio de Cooperación Transfronteriza entre el Gobierno de Navarra y el Consejo Regional de Aquitania.</b> (BOE - n.º 217, de 9 de septiembre de 2000)	<b>OF 131/2000, de 24 de julio.</b> (BON- n.º 97, de 11 de agosto de 2000)	<b>OF 240/2000, de 22 de noviembre.</b> (BON- n.º 147, de 6 de diciembre de 2000)
2001		<b>OF 65/2001, de 15 de marzo.</b> (BON-n.º 40 de 2001)	<b>OF 180/2001, de 20 de julio.</b> (BON-n.º 102, de 22 de agosto de 2001)

## II. Euskadi

Ana Garmendia Gutiérrez

Fecha	Regulación jurídica	Convocatoria	Adjudicación
1991	<b>Decreto 410/ 1991, de 9 de julio, del Fondo para la Cooperación Aquitania-Euskadi.</b> (BOPV - n.º 154, de 31 de julio de 1991).	<b>Resolución de 30 de julio de 1991.</b> (BOPV - n.º 166, de 20 de agosto de 1991).	<b>Resolución de 18 de diciembre de 1991.</b> (BOPV - n.º 7, de 13 de enero de 1992. Corrección de errores BOPV - n.º 20, de 30 de enero de 1992).
1992		<b>Resolución de 29 de enero de 1992.</b> (B.O.P.V- n.º 28, de 11 de febrero de 1992).	<b>Resolución de 8 de junio de 1992</b> (BOPV - n.º 124, de 29 de junio de 1992). <b>Resolución de 19 de enero de 1993.</b> (BOPV - n.º 22, de 3 de febrero de 1993).
1993	<b>Decreto 268/1993, de 21 de septiembre de modificación del Decreto por el que se regula el Fondo para la Cooperación Aquitania-Euskadi.</b> (BOPV - n.º 206, de 27 de octubre de 1993).	<b>Resolución de 11 de mayo de 1993.</b> (BOPV - n.º 97, de 26 de mayo de 1993).	<b>Resolución de 14 de septiembre de 1993.</b> (BOPV - n.º 187, de 30 de septiembre de 1993). <b>Resolución de 20 de diciembre de 1993.</b> (BOPV - n.º 5, de 10 de enero de 1994).
1994		<b>Resolución de 1 de febrero de 1994.</b> (BOPV - n.º 28, de 10 de febrero de 1994).	<b>Resolución de 1 de agosto de 1994.</b> (BOPV - n.º 172, de 9 de septiemb de 1994). <b>Resolución de 16 de septiembre de 1994.</b> (BOPV - n.º 184, de 27 de septiembre de 1994).
1995		<b>Resolución de 28 de diciembre de 1994.</b> (BOPV - n.º 10, de 16 de enero de 1995).	<b>Resolución de 27 de septiembre de 1995.</b> (BOPV - n.º 198, de 17 de octubre de 1995).
1996		<b>Resolución de 13 de febrero de 1996.</b> (BOPV - n.º 32, de 14 de febrero de 1996).	<b>Resolución de 30 de septiembre de 1996.</b> (BOPV - n.º 198, de 14 de octubre de 1996).
1997		<b>Resolución de 26 de diciembre de 1996.</b> (BOPV - n.º 16, de 24 de enero de 1997), modificada por <b>Resolución de 7 de julio de 1997.</b> (BOPV - n.º 131, de 10 de julio de 1997).	<b>Resolución de 30 de septiembre de 1997.</b> (BOPV - n.º 194, de 10 de octubre de 1997).
1998		<b>Resolución de 5 de marzo de 1998.</b> (BOPV - n.º 53, de 18 de marzo de 1998).	<b>Resolución de 27 de julio de 1998.</b> (BOPV - n.º 199, de 20 de octubre de 1998).



Fecha	Regulación jurídica	Convocatoria	Adjudicación
1999		<b>Resolución de 2 de marzo de 1999.</b> (BOPV - n.º 50, de 12 de marzo de 1999).	<b>Resolución de 22 de octubre de 1999.</b> (BOPV - n.º 209, de 2 de noviembre de 1999).
2000		<b>Resolución de 23 de mayo de 2000.</b> (BOPV - n.º 102, de 31 de mayo de 2000).	<b>Resolución de 19 de octubre de 2000.</b> (BOPV - n.º 229, de 29 de noviembre de 2000).
2001		<b>Resolución de 13 de marzo de 2001.</b> (BOPV -n.º 59, de 26 de marzo de 2001).	<b>Resolución de 27 de septiembre de 2001,</b> (BOPV - n.º 199, de 15 de octubre de 2001).



# La contribución de la Universidad a la cohesión de la sociedad europea

Laura Gómez Urquijo

Coordinadora de la Especialidad Sociopolítica  
Instituto de Estudios Europeos - Universidad de Deusto

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD A LA COHESIÓN A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN CONTINUA.—III. LA LIBRE MOVILIDAD DE DOCENTES Y ESTUDIANTES ENTRE LAS UNIVERSIDADES DE EUSKADI-NAVARRA-AQUITANIA.—IV. LA INTRODUCCIÓN DE LA FORMACIÓN AUDIOVISUAL EN LAS UNIVERSIDADES DEL ESPACIO VASCO-NAVARRO-AQUITANO.—V. LA PROFUNDIZACIÓN DEL DIÁLOGO UNIVERSIDADES-AGENTES ECONÓMICOS Y SOCIALES. LA UNIVERSIDAD COMO ORIENTADORA PARA EL EMPLEO.

## 1. Introducción

El ideal de formación en Europa plantea movilizar a su capital humano con igualdad de oportunidades, lo que exige una educación flexible y una universidad abierta a todos. Privilegiar la innovación, crear nuevos perfiles profesionales o promover la interdisciplinariedad son algunos de los instrumentos planteados insistiendo en el objetivo final de consolidar la ciudadanía europea y reforzar los valores comunes a través de la formación. Si bien la intervención comunitaria en la educación ha tenido una dimensión notablemente económica —por su implicación en la construcción del mercado interior— no es menos importante su vertiente social en la corrección de desequilibrios y el fomento de la igualdad de oportunidades<sup>1</sup>.

Las últimas reflexiones comunitarias sobre la formación en Europa insisten en que la realización de la sociedad del conocimiento precisará de cambios importantes en los sistemas de educación<sup>2</sup>, proponiendo como objetivos prioritarios construir la ciudadanía europea, reforzar la

---

<sup>1</sup> UNCETABARRENECHEA LARRABE, J., «La educación en el proceso de integración europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 24/2001, pp. 127-155.

<sup>2</sup> Especialmente significativo en este sentido es el informe COMISION EUROPEA: *Acomplir l'Europe par l'éducation et la formation*, Luxembourg, 1997.

competitividad y preservar el empleo, utilizar plenamente las posibilidades ofrecidas por la sociedad de la información y mantener la cohesión social en Europa; todos ellos son puntos de reflexión a tener en cuenta en el debate sobre la universidad y su papel en la cohesión social.

## II. La contribución de la Universidad a la cohesión a través de la formación continua

Los planteamientos que hagamos para la Universidad de este espacio tienen que estar inscritos en el nuevo concepto de bienestar de la sociedad actual en el que la educación tiene un papel esencial, reforzando la competitividad europea, formando ciudadanos y manteniendo la cohesión. Tal y como se manifiesta en el Informe Universidad 2000, ante los cambios en la sociedad la Universidad «comparte sus aspiraciones y dificultades», no se debe «contentar con adaptarse de forma pasiva a esta evolución social sino que debe tomar parte activa en la misma en estrecho diálogo y cooperación con las demás entidades sociales, económicas y culturales». Este contacto con su entorno implica «el estudio de problemas y la sugerencia de propuestas», «el intercambio de información», «la movilización de la sociedad» «el compromiso de la puesta en práctica de acciones que puedan acordarse colectivamente»<sup>3</sup>.

Por ello, es necesario reforzar la responsabilidad social de la Universidad: a ésta le corresponde formar profesionales pero también buscar soluciones a los problemas sociales, servir, en suma, como instrumento para la buena organización de la convivencia de los ciudadanos. Como expresa Pérez Prados, «la inversión en enseñanza superior e investigación no sólo es una inversión necesaria para aumentar el desarrollo económico y la productividad sino que también cumple las funciones sociales de garantizar la igualdad de oportunidades para incrementar la movilidad social, reducir las diferencias de renta y facilitar la integración social, entre otras»<sup>4</sup>.

Ese ideal de contribución social por parte de la Universidad exige entre otros muchos requisitos una política universitaria que garantice la igualdad de acceso a los mayores niveles de calidad y un replanteamiento del papel de la Universidad y de la colaboración interuniversitaria; una reflexión situada en un momento en el que se rompen algunos esquemas tradicionales como el de la organización de la educación por pirámi-

---

<sup>3</sup> CRUE: Universidad 2000, p. 124.

<sup>4</sup> PÉREZ PRADOS, Antonio: *Jornadas de demografía y universidad. Resumen y conclusiones*, [www.crue.upm.es/jordemupnconclu.htm](http://www.crue.upm.es/jordemupnconclu.htm)

des de edades para ser sustituido por la idea de formación a lo largo de toda la vida.

El cambio demográfico es una de las cuestiones ante la que se observa una gran sensibilidad en las universidades de Euskadi, Navarra y Aquitania, aunque no todas dan a este hecho igual importancia en sus planes estratégicos. Así, los responsables de las universidades de Aquitania (que habían asumido ese cambio con anterioridad) no sienten en el momento actual esa misma «presión» por el descenso de la natalidad que se vive en Euskadi y que hace que sean las universidades del País Vasco y Deusto las que dan mayor peso a esta cuestión.

No obstante, el envejecimiento de la población puede ser entendido como oportunidad en lugar de amenaza para las universidades de este espacio, como incentivo para una mayor movilidad y colaboración y, sobre todo, como estímulo para dar una mejor oferta de enseñanza y de más calidad. Tal y como expresaba Antonio Pérez Prados<sup>5</sup> en su reflexión sobre la demografía y la Universidad, el cambio que esperamos posibilitará no sólo dar respuesta a todas las demandas de formación secundaria sino hacer grupos más reducidos y, en consecuencia, dar más calidad. Considera asimismo que la demanda de enseñanza «terciaria» dará lugar a una creciente diversidad de «la clientela universitaria con mayor heterogeneidad de edades, de diferente formación de partida y de procedencias variadas».

Todo ello viene acompañado por el cambio social, y en particular en el mercado laboral, que permite y requiere, tal y como se manifiesta en la Cumbre de Lisboa, «la gestión flexible de la jornada laboral» y la «alternancia formación-empleo»; otras reflexiones comunitarias venían ya insistiendo en la necesidad de la nueva organización del trabajo derivada de la sociedad de la información a través de las jornadas flexibles, el trabajo a tiempo parcial, las jubilaciones parciales, el uso de períodos sabáticos, etc., empleando ese tiempo liberado para la formación<sup>6</sup>.

Estas circunstancias inciden en el cambio de esquema de enseñanza a prestar por la Universidad, que no se acaba cuando se inicia la vida profesional sino que continúa toda la vida y requiere un replanteamiento y diversificación de su oferta educativa. En este contexto cabe considerar que las universidades de Euskadi, Navarra y Aquitania vivirán un profundo cambio tanto en cuanto al perfil de los estudiantes que acudan a ellas como en una mayor demanda de estudios a distancia, de formación de tercer ciclo y, como gran área a cubrir, de formación continua.

<sup>5</sup> PÉREZ PRADOS, Antonio: *op. cit.*

<sup>6</sup> Comisión Europea: *Acción en favor del empleo. Pacto de confianza*, Bruselas, 1996.

Esa formación es entendida como proceso continuo e integrador que se desarrolla a lo largo de toda la vida y se dirige a la adquisición de competencias o cualificaciones, no tanto de títulos. Esto exige también que las ofertas de formación sean más específicas y adaptadas a necesidades concretas. Hacia aquí se orientan las primeras recomendaciones y reflexiones desde la Unión Europea<sup>7</sup>: un enfoque más abierto y flexible que responda mejor a las capacidades de cada individuo y a las necesidades de la empresa.

Por su parte, el Informe Universidad 2000 destaca la formación continua como uno de los «aspectos más relevantes de la política social y económica de un país»<sup>8</sup>. En ella encuadra distintos propósitos como son: el complementar estudios ya realizados, dar la oportunidad de estudiar a quien no pudo hacerlo, desarrollar estudios para una mejor preparación de quien ya desempeña una actividad profesional, profundizar en una red específica de conocimientos...; en suma, se trata de aspectos, todos ellos, que pueden expresar de manera adecuada la contribución universitaria a la cohesión social.

Asimismo, en la Cumbre de Lisboa el Consejo insistía en reforzar la formación continua como «componente básico del modelo social europeo», al tiempo que considera deben ser fomentados los acuerdos sobre innovación y formación continua entre los distintos interlocutores sociales<sup>9</sup>. Por otra parte, las directrices para la aplicación de los Fondos Estructurales en el período actual destacan que «deberán mejorarse las posibilidades de formación a lo largo de toda la vida» a la vez que recogen otras ideas de interés para esta reflexión como la necesaria mejor dotación de los sistemas de formación «en particular en los ámbitos de la información y las tecnologías de la comunicación» y la importancia de la transferencia de conocimientos entre regiones<sup>10</sup>.

Una de las manifestaciones más significativas de este interés comunitario se produce en la presentación por parte de la Comisión de un Memorándum<sup>11</sup> sobre la formación a lo largo de toda la vida, un documento que lanza un proceso de reflexión sobre el aprendizaje permanente en

---

<sup>7</sup> Comisión Europea: *Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*, Luxemburgo, 1995, p. 19.

<sup>8</sup> CRUE: *Universidad 2000*, www.crue.es, p. 154.

<sup>9</sup> Consejo Europeo: *Conclusiones de la Presidencia. Lisboa 23 y 24 de marzo de 2000*, www.europa.eu.int

<sup>10</sup> Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión-Directrices para los programas del 2000-2006*, COM (1999)344- Diario Oficial C267 de 22-9-1999.

<sup>11</sup> Comisión Europea: *Memorándum sobre el aprendizaje permanente* (COM) 2001, 678 final.

torno a cuestiones como la adquisición de nuevas competencias por parte de todos, valorizar la formación, acercar la formación y la educación del individuo o innovar en la enseñanza y el aprendizaje.

Expresión de todo ello son las Directrices para el Empleo en el año 2001<sup>12</sup>. Estas recomendaciones comunitarias insisten en la responsabilidad compartida de todos los agentes sociales en su contribución a la sociedad del conocimiento. Así, se encomienda a los Estados Miembros la fijación de objetivos nacionales dirigidos a aumentar la inversión en recursos humanos y la participación en la educación y en la formación complementarias. La mejora del nivel de vida y de la calidad del empleo se asocian a unos sistemas de educación y formación eficaces, «fundamentales para la aplicación de la educación permanente, puesto que permiten una transición fluida de la escuela a la vida laboral» y «hacen que las personas se adapten positivamente a los cambios económicos y sociales».

En el mismo sentido, la formación continua es destacada en otras recomendaciones comunitarias para la creación de empleo como elemento clave de mejora de la empleabilidad, siendo en esta adaptación del trabajador al mercado donde la Universidad tiene que asumir un mayor papel. Así lo expresaba en un momento de profunda preocupación por el desempleo europeo uno de los informes más significativos sobre esta cuestión como es el Libro Blanco de Delors sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo<sup>13</sup>: hay que facilitar a las universidades el que desarrollen el papel que les corresponde en la formación permanente.

Tal y como explica Sanchez-Terán<sup>14</sup>, la formación continua es además un excelente medio para que la Universidad esté adaptada a las demandas sociales, ya que estos programas son una vía muy adecuada para la adaptación y seguimiento de esa demanda. Esta debe ser un elemento a aprovechar por la Universidad para acelerar su renovación al suponer un esfuerzo en la adaptación del profesorado (lo que puede permitir una mayor especialización y, por qué no, una mayor satisfacción de los docentes) o en la orientación de los cursos, que han de corresponder con la demanda real de formación. No obstante, no hay que olvidar que tampoco la oferta universitaria puede responder exclusivamente a demandas puntuales del mercado, visiones a corto plazo o al servicio de intereses particulares. La demanda social puede llevar también a una contradicción

<sup>12</sup> Comisión Europea: *Directrices para el empleo en el año 2001*, COM (2000) 735.

<sup>13</sup> Comisión Europea: *Crecimiento, Competitividad y Empleo: Retos y pistas para entrar en el SXXI*, Luxemburgo, 1993.

<sup>14</sup> SÁNCHEZ-TERÁN HERNÁNDEZ, Salvador: *El consejo Social, promotor de las relaciones sociedad-universidad*, [www.crue.upm.es/psanchez.htm](http://www.crue.upm.es/psanchez.htm)

entre utilitarismo a corto plazo y calidad, que ha de ser superada buscando una mayor amplitud al responder también a otros intereses regionales o locales y a través del mayor contacto con los agentes sociales e instituciones.

Sin embargo, en el momento actual, y en lo que se refiere a la Universidad española, el Informe Universidad 2000 señala cómo en España se acude poco a la Universidad para demandar este tipo de formación, «incluso cuando se orientan a un personal de alto nivel, es decir, directivos y técnicos superiores». La realidad de las universidades de Euskadi-Navarra-Aquitania confirma que aún no han tomado todo el protagonismo que les corresponde en esta área aunque ahora mismo es uno de sus grandes campos de desarrollo.

Las universidades de este espacio han pasado efectivamente a considerar la formación continua como un gran reto y oportunidad. La presencia de esta inquietud se manifiesta a menudo en sus órganos con la constitución más o menos reciente de Vicerrectorados de extensión académica o universitaria; incluso, en el caso de la Universidad de Deusto este Vicerrectorado ha sido sustituido por el denominado «Vicerrectorado de Formación Continua». Al mismo tiempo, la comunicación establecida con la sociedad y en particular con la empresa, es reforzada a través de distintas estructuras (Vicerrectorado de relaciones con la empresa en la Universidad del País Vasco, Area Universidad-Empresa en la Universidad de Deusto, Fundación Universidad en la Universidad de Navarra, Fundación Universidad-Sociedad en la Universidad Pública de Navarra, etc.).

Todos los responsables contactados en las distintas universidades han afirmado rotundamente el carácter esencial de la oferta universitaria en cursos de reciclaje y formación continua que todas ellas están aumentando de forma progresiva cada curso académico. Si bien es algo que varias de estas universidades venían haciendo, el nuevo contexto obliga a una redefinición y ordenación de esa oferta más o menos dispersa, insistiendo en la importancia que ello tiene en su adaptación a la sociedad. Las distintas universidades de este espacio amplían pues en este momento su oferta de cursos de postgrado y especialización mirando en gran medida hacia sus propios titulados; pero, lo que es más interesante, esa oferta se dirige cada vez en mayor medida a trabajadores, no necesariamente titulados, y se presenta en algunos casos como oferta *ad hoc* para la formación de determinados profesionales. Ejemplos de ello son los cursos ofrecidos por el ICE de Deusto a profesores de enseñanza secundaria contando con el apoyo financiero del Gobierno Vasco o los programas «a la carta» desarrollados por la Universidad de Burdeos para cubrir determinadas demandas profesionales y que se imparten normalmente en la



empresa o institución que los solicita. La vinculación de la Universidad de Mondragón con la empresa la sitúa como la más avanzada en este terreno con una estructura (Irankor) encargada de la formación continua a empresas entendida también como «escaparate» en el que la universidad muestra sus conocimientos y avances a la empresa y en la que aprende de las necesidades de esta última.

### III. La libre movilidad de docentes y estudiantes entre las Universidades de Euskadi-Navarra-Aquitania

Dentro de este cambio de contexto, la movilidad entre profesores y alumnos, expresión de una auténtica integración europea, puede ser considerada como un factor imprescindible de calidad y competitividad en un entorno donde no tiene cabida el aislamiento. Como señala uno de los más significativos informes comunitarios sobre la Sociedad del Conocimiento «promover la dimensión europea de la educación y de la formación se ha convertido, más que antes, en una necesidad por razones de eficacia, como resultado de la mundialización y del riesgo de que se diluya la sociedad europea»<sup>15</sup>. En él se destaca igualmente que ninguna institución, ni la escuela, ni la empresa puede desarrollar por sí sola las competencias necesarias para la aptitud al empleo, idea que hay que extender y subrayar cuando hablamos de la Universidad.

Del mismo modo que la globalización da un nuevo sentido a la colaboración y al intercambio en el ámbito empresarial, la cooperación entre universidades supone un nuevo reto de competitividad para la calidad de la enseñanza, que se suma a la creciente valoración de su internacionalización por parte de la demanda. Esta necesaria colaboración ha sido reiteradamente puesta de relieve por la UNESCO<sup>16</sup> manifestando que si ninguna organización puede vivir sola hoy esto es especialmente aplicable a las universidades; el aislamiento y la falta de cooperación parecen una contradicción con la creación de conocimiento.

El reconocimiento de esa necesaria cooperación ha dado lugar a un importante impulso de la movilidad de profesores y alumnos en el ámbito comunitario; de hecho, cuando el Tratado CE, en su artículo 149, dispone la contribución de la Comunidad al desarrollo de una educación de calidad señala varios objetivos relacionados con la «movilidad» como

---

<sup>15</sup> Comisión Europea, *Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*, Luxemburgo, 1996, p. 55.

<sup>16</sup> Unesco: *Declaración Mundial sobre la educación superior en el SXXI: visión y acción*, [www.crue.upm.es/dfunesco.htm](http://www.crue.upm.es/dfunesco.htm)

son: «desarrollar la dimensión europea de la enseñanza», «incrementar el intercambio de información y experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados Miembros» y, específicamente, «favorecer la movilidad de profesores y alumnos». La cooperación entre las universidades posibilita el reconocimiento de titulaciones en espacios geográficos más amplios a la vez que contribuye a los objetivos de innovación y calidad educativa.

De este modo, tanto la movilidad de estudiantes como de profesores es considerada como auténtico factor de calidad que responde a la necesidad de dar una formación multilingüe, cada vez más abierta e internacional. La movilidad de profesores se muestra hoy como un elemento más de la formación continua por el enriquecimiento que supone tanto el intercambio internacional como con otras universidades nacionales e incluso con la empresa, garantizando así la conexión de los docentes (y de la Universidad) con la realidad social.

La concreción práctica de ese impulso comunitario a través de instrumentos<sup>17</sup> como el programa Sócrates, el sistema ECTS o la red de formación Eurydice entre otros, suponen un enorme avance para lograr esa pretendida dimensión europea de la educación y un «auténtico espacio europeo de las cualificaciones». No obstante, aún son muchos los aspectos pendientes por desarrollar en materia de movilidad de profesorado y de estudiantes<sup>18</sup>; aunque la educación superior es más abierta que otros grados de enseñanza, la falta de reconocimiento real de los diplomas en el acceso al mercado de trabajo, el tratamiento particular de los profesores universitarios en cada país (régimen de funcionariado), la falta de financiación adecuada o el problema del idioma, siguen mencionándose entre los obstáculos aún presentes.

Por otra parte, el contenido de las recomendaciones comunitarias dirigidas a fomentar esos intercambios dejan patente las dificultades que se siguen encontrando en la práctica y el gran camino que queda por recorrer. Este es el caso de las directrices comunitarias para el Empleo de la Cumbre de Lisboa<sup>19</sup> que asumen el fomento de esta movilidad como un factor más de competitividad en un mercado cada vez más internacionalizado. Así se insta a los Estados Miembros a establecer los medios para estimular la movilidad de estudiantes, investigadores y profesores, requiriendo:

---

<sup>17</sup> Ver [www.europa.eu.int/pol/educ/index\\_es.htm](http://www.europa.eu.int/pol/educ/index_es.htm); [www.europa.eu.int/en/comm/dg22/](http://www.europa.eu.int/en/comm/dg22/)

<sup>18</sup> PHILIP, Christian: *L'Enseignement Supérieur et la dimension européenne*, CEDECE, París, 1989; PERTEK, Jacques: *L'Europe des Diplômes et des professions*, Bruxelles, 1994.

<sup>19</sup> Consejo Europeo: *Conclusiones de la Presidencia. Lisboa 23 y 24 de marzo de 2000*: [www.weuropa.eu.int](http://www.weuropa.eu.int)

- la supresión de obstáculos
- el mejor uso de los programas en marcha: Sócrates, Leonardo y Juventud
- una mayor transparencia y coordinación en el reconocimiento de títulos y períodos de estudios y formación
- la eliminación de las barreras para la movilidad de profesores así como la atracción de profesores con altas cualificaciones
- el trabajo en «modelos de curriculum comunes» para contribuir a la movilidad y permitir la evaluación de los conocimientos por la empresa y por los centros educativos.

Pocos meses después, el Consejo intensifica estas recomendaciones con su resolución sobre el plan de acción para la movilidad<sup>20</sup>: «la construcción de un verdadero espacio europeo del conocimiento es una prioridad de la Comunidad tanto por razones culturales como económicas. La movilidad de los ciudadanos, en particular en los ámbitos de la educación y la formación, fomenta la disponibilidad de compartir de las culturas y promueve el concepto de la ciudadanía europea y el de una Europa política. Además, en una economía internacionalizada, la capacidad de formarse y trabajar en un entorno multilingüe es esencial para la competitividad de la economía europea».

Junto a estas consideraciones, el Consejo aborda una de las cuestiones que viene siendo clave en el desarrollo de la movilidad de docentes y estudiantes: el mantenimiento de las peculiaridades de cada sistema. En ese sentido, se destaca el necesario respeto de la diversidad nacional de los sistemas educativos en el establecimiento de intereses y prioridades comunes que permitan la cooperación.

No obstante, en la práctica no sólo es preciso superar el temor a la uniformidad sino que uno de los grandes obstáculos a los intercambios es la existencia de una importante competencia entre distintas universidades. Se plantea entonces cómo poder colaborar y competir al mismo tiempo con otras Instituciones que se están dirigiendo a lo que podríamos llamar «un mismo mercado».

En ese sentido, el espacio Euskadi-Navarra-Aquitania presenta peculiaridades que han de ser tenidas en cuenta a la hora de valorar la movilidad y otras formas de colaboración. Este aspecto es considerado como prioritario en el Protocolo de Cooperación entre Euskadi, Aquitania y Navarra que da paso al establecimiento del Comité de Enlace de Univer-

---

<sup>20</sup> Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 14 de diciembre de 2000, sobre el plan de acción para la movilidad, *DOCE*, C 371 de 23 de diciembre de 2000.

sidades como órgano encargado del desarrollo de la colaboración interuniversitaria. Entre sus objetivos figuran, efectivamente, el fomento de los intercambios de profesores y alumnos y el impulso de la ejecución de proyectos de investigación comunes.

Entre las aspectos concretos a tener en cuenta en ese desarrollo hay que mencionar que la escasa distancia y la coincidencia lingüística en varias de las universidades se pueden entender como factores que facilitan el intercambio. Sin embargo, esa misma cercanía geográfica puede ser un desincentivo para los estudiantes de universidades francesas, como es el caso de Pau, que prefieren otros destinos en el programa Sócrates. Por otro lado, esa misma concentración geográfica hace que algunos de estos centros, con ofertas de formación semejantes, compitan por los mismos alumnos, lo que, sin duda, dificulta esta colaboración, tal y como lo entienden mayoritariamente los responsables de estas Instituciones.

A pesar de ello, en el espacio vasco-navarro-aquitano existe una importante variedad de oferta universitaria (con universidades públicas y privadas, con enseñanzas impartidas en distintos idiomas —castellano, euskera, francés—, áreas de Humanidades, Técnicas, Ciencias,.. ), lo que permite un intercambio muy enriquecedor. La coincidencia en titulaciones ofertadas en algunos casos no es en ningún modo determinante ni impide la cooperación aunque sí puede llevar a un replanteamiento de la misma. La diversificación de la oferta o la especialización de las distintas Universidades podría ser una primera orientación.

Como segundo aspecto a tener en cuenta a la hora de promover la movilidad dentro de este espacio universitario encontramos, en muchas ocasiones, la falta del suficiente apoyo financiero. Así la Universidad de Burdeos I, que es la que presenta más amplitud de intercambios en este área geográfica, realizando intercambios de profesores con la UPV, la Universidad Pública de Navarra y Mondragón, señala como sus mayores dificultades la falta de formación lingüística y la financiación. Esta última aparece como obstáculo general y, en el mismo sentido, la Universidad de Navarra plantea cómo sí ha intentado fomentar una mayor movilidad entre las universidades de este espacio pero no ha sido apoyada financieramente por el fondo común de las administraciones de las tres regiones. Parece que sólo si media una adecuada política de becas o ayudas para los intercambios de profesores y alumnos se puede hablar de una apertura que garantice la igualdad de acceso y la movilidad real.

En este ámbito es decisivo el apoyo del programa Sócrates, que permite la movilidad desde las universidades de Navarra y Euskadi hacia Aquitania y que es el marco en el que prácticamente se dan todos los intercambios (este es el caso, por ejemplo, entre la Universidad Pública de Navarra y las de Pau y Burdeos). Sin embargo, no permite los intercambios entre

las que pertenecen al mismo Estado Miembro, con lo que no puede ser empleado entre los Centros de Euskadi y Navarra (aunque esta cooperación, es importante en algunos casos, como entre la UPN y la UPV).

El programa Séneca recientemente puesto en marcha por el Ministerio de Educación y Ciencia puede ser en ese sentido un buen complemento que facilite la movilidad de estudiantes entre estas universidades. El acuerdo base firmado por la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas<sup>21</sup> destaca el gran valor formativo de los programas de movilidad dentro del Estado, complementando los de movilidad internacional, como forma de enriquecimiento de los alumnos con otros elementos sociales y culturales de distintas comunidades autónomas. En cualquier caso, se trata de un programa con escaso tiempo de funcionamiento y, por lo tanto, habrá que esperar para poder evaluar sus resultados en Navarra y Euskadi.

Junto al incremento de las ayudas a través de los programas señalados, y entre las experiencias que se pueden sugerir como modelo se encuentra la fórmula de profesor invitado que ensaya Burdeos IV desde hace años. Para ello se solicita la dotación financiera de plazas académicas vacantes y se invita a un profesor extranjero para que imparta clases en un programa concreto por un plazo comprendido entre 15 días y hasta un mes, cobrando el salario que correspondería a un profesor en Francia. Aunque este instrumento no ha sido empleado con universidades de Navarra o Euskadi sí lo ha sido con otras universidades españolas con un resultado muy satisfactorio, por lo que podría ser considerado como posible medio para incrementar también la colaboración en este espacio geográfico.

Por otro lado, y aunque una de las vías características de esa cooperación es la movilidad —en el sentido estricto de desplazamiento de profesores y alumnos hacia otros centros— no parece que podamos limitarnos a impulsar esa fórmula «tradicional». Los cambios que están sucediendo en nuestro entorno obligan a pensar en nuevas formas de «movilidad de conocimientos» que impulsen una verdadera cooperación y enriquecimiento de las Instituciones implicadas.

Una de las formas de movilidad a fomentar es, sin duda, el complementar la movilidad docente con la investigadora e incrementar la participación en proyectos de investigación conjuntos, en convocatorias europeas, en intercambios de información y experiencias en general, que abarcasen, por ejemplo, la innovación en metodología de educación. De

---

<sup>21</sup> CRUE: *Convenio Marco para el establecimiento de un programa de movilidad de estudiantes entre las universidades españolas*: [www.crue.upm.es/coveniosicue.htm](http://www.crue.upm.es/coveniosicue.htm)

hecho, el intercambio de investigadores es una de las vías de colaboración que tiene ya un cierto desarrollo, aunque no demasiado «institucionalizado», dentro de las universidades implicadas. Así, por ejemplo, la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Mondragón, lleva a cabo la práctica totalidad de sus intercambios con universidades de este espacio, como la Universidad del País Vasco o Deusto, a través de la movilidad de doctorandos e investigadores. El contacto personal es el que, en muchos casos, abre las puertas de la posterior colaboración institucional, que aparece muy poco desarrollada en lo que respecta a las universidades de estas regiones.

Como siguiente escalón en esa movilidad encontramos la llamada «convergencia voluntaria de formaciones»<sup>22</sup>, que supone la aproximación de los programas de estudios de varias Instituciones. Este modo de cooperación implica un importante esfuerzo de coordinación que tiene como fin la impartición conjunta de un curso (especialmente de postgrado o especialización) y la expedición de un título conjunto.

Esta fórmula ha sido empleada para el establecimiento de diplomas conjuntos entre universidades francesas (Pau, Burdeos), y de Euskadi (en particular con la Universidad del País Vasco), así como, por ejemplo, en la organización de un curso de verano entre la Universidad Pública de Navarra y Burdeos, con quien trabaja también en metodología de aprendizaje de idiomas. No obstante, presenta más dificultades para su utilización real entre las universidades de Navarra o de Euskadi y exige la superación de la idea de competencia en base a un objetivo de competitividad. Se trataría de ofrecer, en definitiva, una enseñanza de calidad donde los dos centros que colaboran se enriquezcan con lo mejor del otro en esa materia, y aunque suponga un esfuerzo de adecuación importante puede ser un buen camino hacia la excelencia en la enseñanza universitaria en este área geográfica.

Otro de los instrumentos donde hay mayor desarrollo entre las universidades de Aquitania que en las de Euskadi y Navarra es en la participación en Redes, aunque los responsables de todas ellas las consideran como un aspecto a fomentar. Por su parte, el Informe Universidad 2000<sup>23</sup> al abordar la cuestión de la cooperación entre universidades apuesta por la Red como forma de colaboración no jerárquica y estrategia más adecuada para su desarrollo futuro. Entre sus ventajas se señalan la mayor eficacia y flexibilidad, el reconocimiento recíproco, el compartir experiencias, la coordinación de objetivos, .... Se considera que con ello se reducen las debilidades de cada organización y se posibilita el ofrecer servicios que no podrían prestar de forma separada, mejorando la calidad

---

<sup>22</sup> PERTEK, Jacques: *op. cit.*, pp. 138-139.

<sup>23</sup> CRUE: *Universidad 2000*, [www.crue.es](http://www.crue.es), p. 468.

y la competitividad. De especial interés para el espacio que estudiamos es la consideración de que estas Redes han de integrarse dentro de una política global de desarrollo que permita su conexión con las estrategias territoriales tanto de los sectores empresariales como de la administración local. Por otro lado, es necesario que en esa Red se preserve la identidad de cada una de las universidades implicadas, siendo compatible con la misión y objetivos de cada una.

Además de esta última, la realidad de la cooperación entre las universidades de este entorno nos muestra muchas vías aún por profundizar para poder llegar a una movilidad real de profesores y alumnos de forma total (para que cursen la carrera) o parcial (curso académico), haciendo de esta área un distrito abierto, que se inserte dentro de la movilidad estatal y europea.

La evaluación de la realidad de estos intercambios en el espacio estudiado presenta la dificultad de contar con datos exactos que permitan un adecuado seguimiento de la movilidad interuniversitaria. Esto se debe sobre todo al carácter «informal» ya citado en muchas de esas formas de movilidad (colaboración entre investigadores, presencia de profesores de una universidad en cursos de postgrado impartidos por otra,...). Igual dificultad tiene la recopilación de datos de movilidad de estudiantes (tanto dentro de Euskadi como entre las universidades de Euskadi y las de Navarra y entre todas éstas y las de Aquitania) cuando el intercambio se produce al margen del programa Sócrates, y lo que se da es una elección por parte del alumno de una Universidad distinta a la geográficamente más cercana a su origen, pero para cursar no un año o un semestre sino toda una Licenciatura o Diplomatura.

Por otro lado, hay que destacar la presencia de notables ejemplos de colaboración en esa movilidad de conocimientos planteada como una fórmula más flexible que el estricto intercambio de profesores y alumnos, que abren interesantes vías extensibles a otras áreas. Entre esas experiencias de colaboraciones más institucionalizadas (no las meras colaboraciones «informales») encontramos, por ejemplo, la cooperación de profesores de las distintas universidades de Euskadi, Navarra y Aquitania en la asociación EIRE, que agrupa a más de 100 profesores de este espacio para la colaboración en el fomento de la enseñanza en euskara. La colaboración de estos profesores en un interés común que revierte en la mayor calidad de todas las universidades implicadas puede ser un buen ejemplo de superación de competencias en beneficio común, y por qué no, extensible a otros ámbitos de cooperación.

Otro vía de colaboración de interés es la participación de varias de estas universidades en actividades conjuntas como, por ejemplo, la Uni-

versidad del País Vasco y la Universidad de Deusto en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati con quien ambas tienen suscrito un convenio de colaboración. Esta participación mejora los recursos y, en definitiva, la oferta global de enseñanza universitaria que en este caso se hace en Euskadi.

Finalmente la Cátedra Interuniversitaria de Genoma Humano, instalada físicamente en la Universidad de Deusto, pero con la participación de la Universidad del País Vasco supone otro importante ejemplo de colaboración extensible a otros ámbitos. En este caso se trabaja con la participación de personal y recursos financieros de ambas universidades que refuerzan su competitividad y proyección internacional al investigar en un área puntera como es el Derecho del Genoma Humano. El éxito de esta colaboración viene también facilitado con el apoyo financiero de una Institución privada como es la Fundación BBV y de una pública, la Diputación Foral de Bizkaia, siendo ésta una estrategia que podría extenderse a otras áreas de interés científico o cultural para Euskadi-Navarra-Aquitania. Esta fórmula se presenta como un buen ejemplo de incremento de competitividad de cara al exterior adquiriendo un puesto destacado en una área de conocimiento sin que ésta quede monopolizada por una universidad con, lo que se favorece el desarrollo de un polo de atracción regional en la enseñanza universitaria.

#### **IV. La introducción de la formación audiovisual en las Universidades del espacio vasco-navarro-aquitano**

La necesidad de competitividad del mercado europeo fuerza a la mayor inversión en el aprendizaje de las nuevas tecnologías, factor imprescindible hoy del crecimiento económico y para algunos también de la democracia y de la cohesión en cuanto a que posibilita el acceso en igualdad a los conocimientos. Por ello, los planteamientos comunitarios mencionados en torno a la educación y la formación continua se unen en los últimos años a la necesidad de profundizar en estas herramientas, promover el aprendizaje de informática en la UE y la conexión a través de internet.

La falta de correspondencia entre oferta y demanda en la enseñanza en Europa, donde los sistemas de educación incorporan las nuevas necesidades de forma tardía, requiere la anticipación a las demandas de la sociedad de la información; las nuevas tecnologías son consideradas como la clave de la adecuación a esas competencias que van a ser requeridas, para lo que es imprescindible garantizar el acceso de todos a esos nuevos



medios<sup>24</sup>. La inquietud en torno a este nuevo contexto hace que el Consejo encomiende a la Comisión la realización de un informe sobre las perspectivas de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento y el uso de estos nuevos instrumentos con fines de educación<sup>25</sup>, elemento clave del posterior plan «eEurope» que pretende la adaptación europea a las transformaciones tecnológicas y económicas.

En respuesta se presenta la Comunicación de la Comisión «eLearning-Concebir la educación del futuro»<sup>26</sup>; esta iniciativa eLearning forma parte de la estrategia global «eEurope» de la Comunidad Europea, concebida para que Europa pueda alcanzar el objetivo fijado por los Jefes de Estado en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

Para ello, el plan «eLearning» lanza, entre otros, los siguientes objetivos para la adaptación de los sistemas de educación y de formación a la sociedad del conocimiento:

- haber formado antes de 2002 un número suficiente de profesores para que puedan utilizar Internet y los recursos multimedia
- conseguir que las escuelas y los centros de formación se conviertan en centros locales de adquisición de conocimientos polivalentes y accesibles a todos recurriendo a los métodos más adecuados en función de la gran diversidad de grupos destinatarios
- adoptar un marco europeo que defina las nuevas competencias básicas que deberán adquirirse mediante la educación y la formación permanente
- la creación de un diploma europeo para las competencias básicas en tecnologías de la información

Dentro de esta estrategia, el papel principal recae sobre las comunidades educativas y culturales, mientras que la iniciativa «eLearning» pretende crear un marco para que puedan desempeñar este papel clave. Las nuevas tecnologías suponen así una revolución para la educación como también lo suponen para otros sectores; las universidades tendrían pues que adaptarse a esas oportunidades como lo hacen otras empresas ya que para abrir los estudios universitarios a públicos nuevos y más am-

<sup>24</sup> Consejo Europeo: *Acción en favor del empleo. Pacto de confianza. Op. cit.*

<sup>25</sup> Consejo Europeo: *Conclusiones de la presidencia. Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre de 1997*, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>26</sup> Comisión Europea: *eLearning-Concebir la educación del futuro*, COM(2000) 318 final.

plios es necesario un cambio en las propias instituciones. No obstante, la adecuación de las universidades en la práctica implica un proceso no demasiado rápido, que permita adaptarse a las personas que forman la institución.

La introducción de las nuevas tecnologías, como ya se ha mencionado en el epígrafe dedicado a la movilidad, es un factor clave para entablar nuevas relaciones entre las universidades sustituyendo desplazamientos y facilitando intercambiar y compartir informaciones. Por otro lado, estas nuevas técnicas atraen un importante apoyo y sensibilidad desde las empresas que miran hacia la universidad deseosas de implicarse en esta nueva manera de formación, ofreciendo su tecnología a la Universidad para que ésta aporte los contenidos.

Este reto es abordado aún con precaución por algunas de las Universidades del espacio vasco-navarro-aquitano. Así, la Universidad de Mondragón no ve con claridad el completo desarrollo de un método no presencial como modelo ideal por lo que es una idea que todavía no está demasiado desarrollada, aunque sí está inmersa en un proceso de reflexión sobre estas cuestiones en el proyecto «Mendeberry» sobre cómo impartir la formación y el uso de las nuevas técnicas.

Por su parte, la Universidad de Navarra ofrece también varias asignaturas que se pueden cursar por Internet, un máster y varios cursos on line, entendiendo que las nuevas tecnologías son un apoyo excelente a la docencia y a la investigación. No obstante, insiste en la importancia de no sustituir con ello la enseñanza presencial que sigue considerando como medio idóneo para facilitar el contacto y colaboración entre alumnos y profesores. La inquietud sobre la «deshumanización» en la enseñanza está también presente en la Universidad de Pau, que aún no ha desarrollado cursos on line pero que ha contratado a un experto para que estudie las ventajas y dificultades de la implantación de esta metodología.

Asimismo, Bordeaux I manifiesta sus reparos al uso de estas técnicas, considerando que no pueden desplazar a los cursos tradicionales. De hecho, en esta Universidad no se han desarrollado cursos on line aunque sí se ha empleado la «autoformation», sistema de utilización de medios informáticos para el autoaprendizaje y autoevaluación por parte de los alumnos en determinadas asignaturas y clases prácticas. Este mismo sistema existe en Burdeos IV donde internet se emplea para prestar información y documentación on line pero no para dar cursos por el momento. También la Universidad Pública de Navarra ha creado un Vicerrectorado específico dedicado a la potenciación de las tecnologías de la información y la comunicación.

Por otro lado, la Universidad del País Vasco es una de las que realiza acciones más novedosas en este campo al haber puesto en marcha su

«campus virtual» ofreciendo herramientas para la formación no presencial con el objetivo de permitir el mayor contacto entre todos los miembros de la comunidad universitaria y adaptar el ritmo de aprendizaje a las necesidades de los estudiantes. Actualmente se ofrecen varias asignaturas on line de forma experimental. En el mismo sentido, la Universidad de Deusto desarrolla un conjunto de acciones experimentales sobre nuevas tecnologías en cursos de postgrado y asignaturas impartidas en parte on line y en parte de forma presencial. Todas ellas son acciones incipientes, fomentadas desde un Vicerrectorado de Innovación Pedagógica de reciente creación, y está pendiente la evaluación de hasta dónde puede proseguir el desarrollo en esta vía.

## **V. La profundización del diálogo Universidades-agentes económicos y sociales. La Universidad como orientadora para el empleo**

La Universidad es mayoritariamente considerada un elemento dinamizador de la economía por su gran impacto en el entorno como motor del desarrollo cultural y social, tanto a nivel local como regional; y esto se debe tanto a su contribución a través de la investigación, de la transferencia de tecnología y de personas como por la atracción de empresas y de actividad en torno a ella, sirviendo de lazo de conexión regional entre otros centros generadores de conocimientos<sup>27</sup>. Pero además, para cumplir su objetivo de contribución al crecimiento económico, no sólo se espera de las universidades la transmisión de conocimientos sino también que cumplan su misión dando formación para el empleo y, a través del empleo, contribuyan a la mejora del nivel de vida.

El papel de la Universidad en el empleo se refuerza cada vez más, al exigirse la mayor implicación de los distintos agentes sociales en la mencionada adaptación de los sistemas de formación a las demandas de la sociedad del conocimiento y a la necesidad de mejorar la calidad del empleo. No obstante, como advierte el informe sobre la sociedad del conocimiento elaborado por la Comisión Europea en 1995, considerar la formación en relación con el empleo no significa que se reduzca la educación a una oferta de cualificaciones ya que no hay que desechar su objetivo básico de integración social y desarrollo personal; sin embargo, hoy en día «esta función está amenazada si no está acompañada de una perspectiva en materia de empleo»<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> CRUE: *Universidad 2000*, www.crue.es, pp. 135-136.

<sup>28</sup> Comisión Europea: *Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*, Luxemburgo, 1995, p. 18.

Por ello, y sin limitar la finalidad de la educación al empleo, es imprescindible conectar la labor universitaria con el mundo del trabajo. Este acercamiento de la formación a la empresa exige tener en cuenta a esta última y los cambios que ocurren en su entorno, pero, al mismo tiempo, plantea la necesaria implicación y responsabilidad de la empresa en el esfuerzo de formación, más allá de sus empleados, estableciendo lazos de cooperación entre empresas y centros de enseñanza.

A la hora de abordar esa cooperación, la universidad tiene un papel esencial en la creación de aptitudes para el empleo: desarrollar capacidades de adaptación de la fuerza laboral a los cambios y necesidades del mercado de trabajo, implicándose así en una de las políticas activas para el empleo más significativas.

Sin embargo, la realidad ha mostrado importantes deficiencias en la coordinación entre esos agentes; las críticas sobre la falta de adecuación al mercado y de falta de práctica de la enseñanza universitaria vienen siendo frecuentes e incluso se ha achacado a ello las enormes cifras de paro universitario. Si bien no se puede hacer a la Universidad responsable única de esa nueva situación, este contexto ha llevado a una reforma de la enseñanza universitaria dirigida a un creciente acercamiento a la empresa y a buscar la inserción en el mercado laboral de quienes se forman en ella.

El primer modo de acercamiento es la colaboración entre universidad y sociedad en la determinación de titulaciones y de contenidos, aspecto que es tratado con más profundidad en otros epígrafes de este trabajo y que tiene que ser asumido con cierta precaución. Como entiende González Seara<sup>29</sup> las reformas educativas, universitarias en el caso que nos ocupa, deben tener en cuenta a los distintos sectores sociales, pero la educación no puede ser una actividad que responda sólo a lo que pide el mercado, ya que las estrategias educativas han de ser realizadas a medio y largo plazo y el mercado busca la inmediatez.

Despegada pues de una dependencia en ese sentido, la colaboración universidad-empresa se establece en las universidades objeto de este estudio a través, por ejemplo, de la asociación para la impartición de cursos de especialización o postgrado y podría desarrollarse más a través de la denominada formación «alternativa» que permite que los jóvenes puedan adquirir formación para el trabajo en la propia empresa. Esto no supone un desplazamiento de la Universidad sino que cabe la integración, siendo esta última quien tutoriza o canaliza esa experiencia de trabajo en

---

<sup>29</sup> GONZÁLEZ SEARA, Luis: Hacia una educación pluridimensional, [www.crue.upm.es/pgonzale.htm](http://www.crue.upm.es/pgonzale.htm).

la empresa. Se trataría de abrir un camino de ida y vuelta entre la empresa y la Universidad, que pueda acudirse a la primera y regresar después a los estudios universitarios y viceversa (al igual que se ha mencionado en el estímulo de la cultura de aprendizaje en la empresa para la formación continua).

Al mismo tiempo, la conexión de la Universidad con la sociedad y su contribución al empleo sólo será posible si se dan otras características en aquella como su apertura y flexibilidad. En el primer aspecto, la aportación de la Universidad a la cohesión precisa de la mayor accesibilidad (a través de políticas de becas,...) y adaptabilidad. Del mismo modo que se pide que la empresa sea flexible también ha de serlo la Universidad, comenzando por sus órganos de gobierno y toma de decisiones que se adapten con rapidez a las demandas sociales.

Para profundizar en ese ideal de fomento de la cohesión social y responder a las demandas de empleo, las alianzas estratégicas a establecer por parte de la Universidad como medio de conectar con el mercado laboral, no sólo han de dirigirse a empresas sino a otras universidades y diferentes organizaciones y administraciones. Especial relevancia tiene la coordinación con los servicios de empleo, aspecto en el que sí se producen colaboraciones, por ejemplo, entre las universidades de Euskadi y el servicio vasco de colocación, LANGAI; no obstante es un campo que exige una profundización mucho mayor no sólo en la cooperación con organizaciones regionales, sino con los servicios de empleo nacionales y europeos.

Como manifestación de la función clave que ha de desempeñar la Universidad en el empleo hay que mencionar el importante desarrollo que en los últimos años están alcanzando los distintos servicios de orientación universitaria. Con ello la Universidad asume un papel más: no sólo debe dar una formación adecuada a lo que demanda el mercado, sino servir de puente o contacto entre el estudiante universitario y ese mercado.

Las funciones que primero han asumido estos servicios han sido las de informar sobre el acceso al trabajo (enseñanza de técnicas de búsqueda de empleo, facilitar listados de empresas, información sobre becas, etc.) y gestionar bolsas de empleo, bien en prácticas para los estudiantes de la universidad como otros tipos de empleos para los ya graduados. El siguiente papel que están asumiendo las universidades en este campo es el de fomentar el autoempleo dando asesoramiento y apoyo técnico y financiero al desarrollo de proyectos empresariales por estudiantes y licenciados de su facultades. Algunas de las universidades de este espacio, como la Universidad del País Vasco en su área de Universidad-Empresa, asumen este aspecto como un gran reto, al considerar que los docentes

deberían hacer un mayor esfuerzo en transmitir adecuadamente la «cultura emprendedora» y el espíritu de empresa.

Esas funciones básicas de servicio de orientación universitaria están presentes en todas las universidades de Euskadi, Navarra y Aquitania que comparten una creciente inquietud por esta cuestión, con frecuencia presente en sus reflexiones y planes estratégicos. El Consejo Social de la Universidad del País Vasco, por ejemplo, ha incluido entre los objetivos de su Plan Estratégico la adecuación de los estudios a las demandas sociales y la prestación de información continua a los alumnos sobre el mercado laboral, a realizar a través de su servicio de orientación universitaria, en colaboración con el servicio vasco de colocación (LANGAI), y de un «observatorio» profesional dedicado al análisis de la demanda y de la situación laboral de los titulados. Por otra parte, muchos planes de estudio han incorporado la obligatoriedad de las prácticas, y en la mayoría de escuelas y facultades existe una estructura organizativa dedicada a conseguir convenios de prácticas con empresas e instituciones. En todo caso, se considera prioritario el conseguir una mayor conexión entre la formación y la empresa a través de instrumentos como el Aula Universidad Empresa fundamentada en convenios entre la UPV y los Parques Tecnológicos de Zamudio y Miñano por los cuales los alumnos desarrollan sus proyectos fin de carrera en el aula dispuesta en este último y en contacto y coordinación con las empresas allí ubicadas.

También son significativas las acciones emprendidas desde la UPV para el fomento del autoempleo como la creación del «Vivero Universitario». Constituido con el apoyo de la Fundación BBK Gazte-Lanbidean, BEAZ y la asociación IBA-ADEBI para el desarrollo del Bajo Ibaizabal, pretende impulsar el nacimiento de proyectos empresariales innovadores entre los alumnos, dando asesoramiento técnico y en gestión así como prestando infraestructuras, como los laboratorios de la Universidad o incluso un local para poner en marcha el proyecto en la sede del Vivero en la Escuela de Náutica de Portugalete.

Por su parte, la Universidad de Navarra cumple con este objetivo a través de la Oficina de Salidas Profesionales encargada de la gestión de la carrera profesional de los licenciados en los tres años siguientes a la Licenciatura, gestionando una bolsa de trabajo y dando asesoramiento a los alumnos que lo soliciten. Esta oficina pone a disposición de sus estudiantes ofertas de empleo público y privado a través de un sistema informático al que pueden acceder y darse de alta a través Internet y ser consultado también por las empresas demandantes.

Entre otras acciones de esta universidad para facilitar el acceso al empleo se encuentran la realización de test psicoprofesionales de los alumnos con el fin de que éstos puedan conocer mejor sus capacidades

profesionales así como la puesta en marcha del «Programa de iniciación a la empresa y al ejercicio profesional» con una duración de entre tres y doce meses y que da lugar a un Diploma. Este programa consta de una parte teórica realizada a distancia mediante un tutor asignado por la Universidad y otra consistente en la realización de prácticas tutorizadas en una empresa. Por último, la organización de la «Semana del empleo» con distintas sesiones informativas y el «Foro del empleo» para la presentación de empresas y su encuentro con los estudiantes son otras muestras de la inquietud de la Universidad por esta cuestión.

Igualmente, la Universidad de Bordeaux I considera como aspecto primordial la promoción del empleo, lo que canaliza a través del «Espace Information, Orientation, Emploie», dando asesoramiento sobre técnicas de búsqueda de empleo, búsqueda de prácticas y facilitando contactos entre empresas y licenciados. La Universidad Pública de Navarra también desarrolla a través de la Fundación Universidad Sociedad todas las labores mencionadas de asesoramiento e información para el estudiante así como la labor de gestión de bolsa de trabajo y prácticas, con especial insistencia en la potenciación de la internacionalización

Por su parte, las Universidades de Pau y Burdeos IV responden a esta demanda a través del Servicio de Orientación Universitaria, dando información sobre posibles salidas profesionales. No obstante, la mayor apuesta de la última en este campo se centra en la adecuación de la formación ofrecida en los DESS a las demandas de las empresas, como mejor garantía de esa incorporación «automática» al mercado de trabajo, lo que se refuerza con la estancia obligatoria de los alumnos en una empresa durante al menos dos semanas como forma de aprendizaje profesional.

En el caso de la Universidad de Deusto parte de la función de orientación para el empleo ha sido desempeñada tradicionalmente por las Asociaciones de Antiguos Alumnos constituidas en las distintas Facultades, algunas con un gran éxito en la gestión de la bolsa de prácticas y de empleo como es el caso de la Facultad de Ciencias Empresariales. Junto a dichas asociaciones esta función recae también en el Servicio de Orientación Universitaria a través de los tutores de los distintos centros que está potenciando actualmente la función de orientación profesional en el asesoramiento que ofrece a los alumnos.

La preocupación por el autoempleo se manifiesta asimismo en las acciones de su área Universidad- Empresa como es la constitución del Centro de Iniciativas Empresariales UD-BBK (junto con la Fundación BBK Gazte lanbidean), dirigido a fomentar la «cultura emprendedora» mediante cursos y seminarios de formación en gestión empresarial, asesoramiento y tutorización en la puesta en práctica de ideas empresariales. Dentro de este centro, las distintas labores se realizan a través de un Aula

de Emprendedores para dar asesoramiento a los alumnos universitarios que plantean un proyecto de empresa y, en una fase ulterior, a través del Taller de Proyectos, donde se lleva a cabo el estudio de viabilidad correspondiente. Se completa con un servicio más amplio, el servicio de orientación para el empleo que asesora a los universitarios, tanto en ayudas o programas relacionados con el empleo por cuenta ajena como en autoempleo.

Por su parte, la Universidad de Mondragón muestra un modelo completamente distinto en el que esa preocupación inmediata no existe y, dada la evolución demográfica y de empleo, no es probable que aparezca en un futuro cercano. Al tratarse de una universidad ligada a determinadas empresas y sus demandas, los alumnos encuentran en ellas su destino laboral inmediato. La dimensión de esta universidad es el otro dato determinante debido a su reducido número de alumnos en comparación con el resto de universidades de este espacio geográfico.

Si bien los ejemplos que acaban de ser citados no son exhaustivos sí ofrecen una muestra significativa de las múltiples acciones que en el momento actual están siendo desarrolladas por las universidades de Euzkadi, Navarra y Aquitania en favor de esa mayor conexión con el mercado laboral. Una conexión que no sólo se busca a través de la formulación de los planes de estudios sino que exige de la Universidad un nuevo papel de mediadora entre el alumno y el mercado en el que se ha de seguir profundizando.

La competencia entre universidades se manifiesta en este campo a la hora de intentar buscar prácticas y empleo a sus estudiantes o licenciados en un mercado difícil para los universitarios, donde las empresas a las que se dirigen coinciden en muchos casos. No obstante, nada impide que idénticas empresas o instituciones establezcan colaboraciones con los servicios de empleo de los distintos centros. De hecho, el aprovechamiento de sinergias entre servicios de orientación para el empleo de diferentes universidades (intercambiando información, realizando convenios conjuntos, foros comunes de empresas donde cada universidad pueda presentar su oferta de titulados,...) podría ser una vía a explorar allí donde exista especialización.

## **Conclusión**

Las universidades de esta área geográfica afrontan un gran reto ante los cambios que se están produciendo en su entorno: el envejecimiento de la población europea y la extensión de la formación «a lo largo de toda la vida» abren la enseñanza universitaria a nuevos destinatarios, mé-



todos y contenidos y requieren una nueva formulación del papel de estas instituciones.

Hasta el momento, en años de una gran demanda universitaria, varias de las universidades de este espacio han estado coincidiendo en su oferta de titulaciones y siguiendo unas a otras en las novedades que iban presentando. La ruptura que produce la actual evolución demográfica deja de justificar esa práctica y obliga a un replanteamiento dirigido a la diferenciación y especialización. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías aportan innovadoras posibilidades didácticas y de aprendizaje que, sin renunciar a la enseñanza presencial, ya están siendo experimentadas en las universidades de Euskadi, Navarra y Aquitania.

En este escenario de cambio, la competitividad y calidad del conjunto de universidades de Euskadi, Navarra y Aquitania demandan la consecución de una auténtica movilidad de profesores y alumnos entre ellas, campo que exige un importante esfuerzo por parte de estas universidades tanto en el aspecto técnico (haciendo, por ejemplo, compatibles muchos de sus sistemas) como en la superación de las reticencias que hasta ahora se han manifestado; de hecho, los intercambios mutuos, desarrollados a menudo al margen de una colaboración formal e institucional, presentan aún considerables dificultades.

Una posible vía para su solución apunta a un auténtico intercambio de recursos y conocimientos, superando la idea de competencia y estimulando más el establecimiento de proyectos, titulaciones o cátedras conjuntas; de este modo, el reconocimiento de las fortalezas y debilidades de cada una de las universidades puede conducir al aprovechamiento de sinergias para una oferta de enseñanza diversificada de más atractivo y calidad para este espacio. En este sentido queda como gran reto pendiente en la movilidad el mayor aprovechamiento de todas las facilidades y nuevas oportunidades que brindan las tecnologías de la información (intervención de profesores de otras universidades sin que se produzcan desplazamientos así como otras formas de interacción entre profesores y alumnos de distintas universidades o la movilidad de conocimientos a través de redes o bases de datos que se puedan compartir, ...).

Con todo ello la Universidad de este espacio está llamada a contribuir a la cohesión social tanto en la creación de nuevos perfiles profesionales como a través de la mayor conexión entre formación y empleo. Su papel no se limita a la formación sino que incluye el de «mediadora en el mercado laboral» tal y como se identifica en las universidades de Euskadi, Navarra y Aquitania a través de sus servicios de orientación universitaria, observatorios profesionales, bolsas de prácticas y empleo y prestación de formación sobre técnicas de empleo entre otros. Su contribución al desarrollo regional a través del empleo requiere la mayor conexión y

cooperación con otras organizaciones, empresas y universidades, en definitiva, una Universidad abierta y flexible para su mejor contribución a una nueva sociedad europea.

# **La contribución de la cooperación universitaria al desarrollo económico y social del espacio vasco-navarro-aquitano**

Beatriz Pérez de las Heras

Catedrática de Derecho Comunitario de la Universidad de Deusto

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN.—I. **La creación de un observatorio interuniversitario sobre nuevas necesidades de formación y de evaluación de competencias.**—II. **Por un espacio interregional de investigación y de transferencia de innovación.**—CONCLUSIONES.

## **1. Introducción**

En este estudio nos proponemos analizar el protagonismo activo que las universidades pueden asumir en el desarrollo económico y social del espacio vasco-navarro-aquitano, siendo deseable que esa contribución se realice por la vía de la cooperación.

Las reflexiones que aportamos se enmarcan dentro de una tendencia generalizada, de creciente intensidad, que impone a las instituciones universitarias la realización de actividades cuyos resultados reviertan al mismo tiempo en el logro de objetivos económicos y sociales concretos (mejorar la calidad y la competitividad de sus servicios, incidir en el ordenamiento urbanístico de las ciudades, transferir tecnologías a los sectores públicos y privados, facilitar el tránsito a la ocupación, fomentar el desarrollo del territorio donde están ubicadas...).

Desde la perspectiva que marca esta exigencia, la formación de recursos humanos cualificados y la participación en redes de creación y de transferencia de nuevos conocimientos despuntan hoy en día como dos de los elementos claves que permiten dar respuesta desde la Universidad a las necesidades del desarrollo regional.

### *I. La creación de un observatorio interuniversitario sobre nuevas necesidades de formación y de evaluación de competencias*

La sociedad basada en el conocimiento en la que estamos instalados induce a los centros universitarios a acomodar de forma constante su

oferta de formación y de aprendizaje profesional a las necesidades reales de la sociedad y del entorno económico regional. Este esfuerzo de adaptación debe desplegarse, no obstante, sin menoscabo de la referencia europea e internacional, ineludible para una Universidad.

En el contexto concreto de la Unión Europea (UE), informes de la Comisión Europea y de otras entidades comunitarias resaltan desde hace años la importancia que cobra el desarrollo de las denominadas «competencias transversales» o «de 3.<sup>a</sup> dimensión», esto es, aquellas capacidades que permiten a los jóvenes, más que aprobar exámenes, comprender mejor el mundo en el que viven y moverse en un contexto internacional<sup>1</sup>. Así, aptitudes como la adquisición de conocimientos, su actualización y aplicación son consideradas hoy en día competencias transversales fundamentales. Planteado de otro modo, la dinámica en el entorno laboral evoluciona hacia la resolución de problemas, lo que precisa la conjunción de conocimientos, aptitudes profesionales y competencias sociales. A tal fin, se requiere potenciar tanto las capacidades multidisciplinares para resolver problemas, como las competencias sociales de comunicación necesarias para trabajar en la resolución conjunta de los mismos<sup>2</sup>. Personas con esas capacidades son las que se moverán con más facilidad en un mundo complejo e incierto.

Por tanto, en la habilidad para conjugar ambas facetas, aportación de conocimientos técnicos y transmisión de aptitudes, como la motivación, el esfuerzo y el aprendizaje, parece reposar hoy en día la clave de la contribución que el ámbito universitario puede aportar para satisfacer estas necesidades de formación observadas (si bien, lógicamente, el proceso debe iniciarse en la escuela).

Uno de los documentos de reflexión más prestigiosos del momento y de referencia constante, el Informe Dearing<sup>3</sup>, confirma también el buen sentido de esta percepción, al identificar como objetivos para las universidades europeas del futuro los siguientes:

- Formar a las personas para que desarrollen al máximo sus capacidades durante toda su vida, con la finalidad de realizarse intelectualmente.

---

<sup>1</sup> Comisión Europea : *Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation*, OPOCES, Luxemburgo, 1997, pp. 22-30.

<sup>2</sup> Análisis recientes de la OIT revelan que las empresas no sólo buscan ya un personal técnicamente competente, sino que precisan además que los empleados aporten aptitudes profesionales que impliquen motivación, capacidad de comunicación e inteligencia emocional. Así lo expresó Leonora Mertens, Consultor de la OIT, en la charla que pronunció sobre «El significado de la competencia profesional: surgimiento y efectos», en el transcurso de la II Muestra de Formación y Empleo, Prest'99, celebrada en Bilbao en noviembre de 1999.

<sup>3</sup> DEARING, R.: *Report on Higher Education in the Learning Society*, Londres, 1997.

- tualmente, estar bien preparadas para el trabajo, ser útiles a la sociedad y lograr la plena satisfacción personal.
- Ampliar y profundizar los conocimientos, tanto para uno mismo como para promover su aplicación en beneficio de la economía y de la sociedad.
  - Servir a las necesidades de una economía flexible, sostenible y basada en el conocimiento, tanto a escala local, como regional y nacional.
  - Desempeñar un papel prominente en la configuración de una sociedad democrática, civilizada e integradora.

La aparición de nuevos perfiles y aptitudes lleva parejo además la concepción de otras formas de evaluación y de reconocimiento de las competencias requeridas. A este respecto, distintos foros internacionales e intersectoriales confirman la desvalorización progresiva de los títulos, al menos como único método idóneo para la consecución y testimonio de las cualificaciones de una persona<sup>4</sup>. Constata en este punto también la Comisión Europea que en algunos países europeos, entre ellos el Estado español por ejemplo, los títulos continúan siendo las únicas referencias de competencia, lo que propicia todavía estudios largos y la apuesta por formaciones muy selectivas<sup>5</sup>.

No obstante, en lo que concierne a España, se observa en los últimos años una inflexión en esta tendencia, que se expresa en la proliferación de nuevas titulaciones de ciclo corto (diplomaturas de 3 años), que están atrayendo rápidamente a numerosos estudiantes: Ciencia y Tecnología de los Alimentos, Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, Ciencias Ambientales, Ciencias del Mar, Enología, Investigación y Técnicas del Mercado, etc. En la misma orientación, se sitúan antiguas titulaciones de tercer ciclo de rango no universitario (Fisioterapia, Terapia Ocupacional, Logopedia, Educación Social, Turismo, etc.) que se han integrado en la Universidad con rango de diplomatura<sup>6</sup>. Estas titulaciones reflejan un fuerte deslizamiento hacia la especialización profesional, entrando en terrenos que podrían ser considerados propios de una formación profesional de grado superior, que se aparta de los moldes académicos clásicos y que responde también a una tendencia creciente ob-

---

<sup>4</sup> Al respecto de esta consideración, léase CEDEFOP: *El ascenso en el nivel de los títulos y su difusión en el mercado de trabajo: lecciones del pasado y perspectivas*, Agora-I, Salónica, 30 de junio de 1997, pp. 35-39.

<sup>5</sup> Comisión Europea: *Hacia la sociedad del conocimiento. Libro Blanco sobre la Educación*, OPOCES, Luxemburgo, 1996, pp. 33 y 34.

<sup>6</sup> Sobre estas nuevas tendencias y titulaciones, véase Fundación Encuentro: *Informe España 2000. Una interpretación de su realidad social*, CECS, Madrid, 1999, pp. 183-187.

servada en Europa. La consolidación de este proceso está poniendo a prueba la capacidad de las universidades para definir mejor los niveles, el contenido y los procedimientos de evaluación de la formación ofrecida<sup>7</sup>.

Por tanto, la configuración de nuevos perfiles profesionales y laborales impone asimismo un enfoque más abierto y flexible de reconocimiento de las nuevas competencias y capacidades, todo lo cual adquiere cada vez más importancia, dado que el mercado de trabajo y las modalidades empresariales evolucionan y cambian rápidamente<sup>8</sup>.

Una estructura semejante, capaz de estudiar de forma permanente los nuevos empleos, las necesidades de formación y el modo de evaluar las competencias requeridas, no puede organizarse desde y dentro del mundo universitario exclusivamente, el diálogo con los agentes económicos, sociales y culturales resulta ineludible e inaplazable.

En el contexto territorial Euskadi-Navarra-Aquitania, todos los centros universitarios cuentan con estructuras de enlace con el mundo exterior, si bien comparativamente se observa a veces una cierta multiplicidad y una orientación diferente a la hora de organizar estas relaciones<sup>9</sup>.

Comenzando el análisis por la parte de la CAPV y de Navarra, encontramos que la Universidad de Deusto cuenta desde enero de 1999 con el Consejo de Gobierno como órgano que aglutina la representación exterior en la institución universitaria. Con una composición variada, de personas de reconocida competencia en los ámbitos cultural, social, empresarial y de la propia Universidad, esta entidad encarna la cabeza pensante, una especie de consejo de administración empresarial, cuya creación y puesta en funcionamiento ha supuesto una auténtica y decisiva transformación en el sistema de gestión de la institución. Esta estructura es la encargada de diseñar el Plan Estratégico de la Universidad, sobre el

---

<sup>7</sup> Pero además, esta evolución tiene otro frente, como es el que ha abierto la incorporación al sistema de educación superior de instituciones que proporcionan formación e imparten enseñanzas que preparan para un ejercicio profesional distinto al que ha sido la tradicional culminación de las carreras universitarias (vgr : los «Colleges of Further Education» británicos, los «Instituts Universitaires Professionnels» y los «Instituts Universitaires de Technologie» franceses, los «Regional Technical Colleges» irlandeses,...). Esta pérdida de monopolio es uno de los motivos claves de los cambios que se anuncian y se experimentan en los primeros ciclos. Sobre esta evolución, véase CRUE (Conferencia de Rectores de Universidades Españolas): *Informe Universidad 2000*, Madrid, 1999, pp. 147-153.

<sup>8</sup> En este sentido, algunas propuestas recomiendan un sistema de titulaciones por grados o fases de formación, asentado en un itinerario curricular flexible, que permita ciertos cambios de estudios, el paso de una fase a otras de los mismos o de ciertos tramos a otros en el interior de una misma fase. Véase CRUE, *ibid.*, pp. 171-184.

<sup>9</sup> La información que se recoge a continuación ha sido proporcionada por los Vicerrectores de Relaciones Internacionales de las universidades visitadas.

que se trata de proyectar la calidad de Deusto hacia su futuro y de dar la respuesta adecuada a las necesidades cambiantes.

Desde el punto de vista funcional, las relaciones con el mundo económico y empresarial se han venido canalizando en los últimos años a través del Area Universidad-Empresa, el Instituto Deiker y el Centro de Iniciativas Empresariales. A finales de 2001 el Instituto Deiker sufrió una reestructuración, quedando en adelante adscrito al Vicerrectorado de Investigación y de Comunicación. Simultáneamente se puso en marcha el Proyecto UDES (Universidad de Deusto-Empresa-Sociedad), una vía diferente de aprendizaje que pretende proporcionar a la Empresa y a la Sociedad profesionales con alta capacidad de liderazgo. A todos estos servicios institucionales hay que añadir los lazos que aportan las asociaciones de antiguos alumnos, al encauzar numerosas ofertas de formación y establecer puentes con el mercado de trabajo.

Este haz de conexiones ha influido notablemente en los últimos años en la concepción de nuevas titulaciones, así como en la introducción de novedosos métodos de trabajo y de aprendizaje más personalizados y participativos. En esta línea se enmarcarían algunos de los nuevos currícula, como el de Humanidades-Empresa, Filosofía, Antropología Social e Ingenierías, entre otros. Además, las nuevas pautas de formación y de metodología están influyendo también en la acomodación de planes de estudios más tradicionales, como Derecho o Sociología. En fin, el nuevo Programa Mentoring, primera fase del Proyecto UDES, representa una innovadora forma de aprendizaje fundamentado en la relación personal mentor-mentorado y dirigido a profesionales con 5 a 10 años de experiencia.

En la Universidad del País Vasco (UPV) el Consejo Social es la estructura primordial de enlace con el exterior, siendo su actuación decisiva en la aprobación de nuevas titulaciones. Asimismo, el Vicerrectorado de Relaciones entre la Universidad y la Empresa dirige su impulso en esta misma dirección, si bien más escorado hacia una actividad investigadora al servicio de la industria y de la empresa.

Por su propia caracterización de centro universitario de empresa, la Universidad de Mondragón, vinculada a la Cooperación Cooperativa de Mondragón, concentra sus relaciones exteriores con el mundo empresarial. Para esta Universidad independiente, este tipo de contacto es determinante, ya que el planteamiento de nuevas titulaciones y perfiles profesionales se genera precisamente a demanda concreta de las empresas. Esta dinámica de interrelación exige por parte de la Universidad la disponibilidad de unos recursos humanos con gran capacidad de adaptación, lo que se expresa en un esfuerzo permanente de reciclaje y reorientación.

La presencia empresarial es también omnipresente en la gestión de este centro universitario, cuyo órgano máximo decisorio, la Asamblea

General, está integrada por trabajadores(1/3), alumnos(1/3) y empresas(1/3). Desde el punto de vista funcional, el diseño de los currícula está pensado para compaginar la formación con el desarrollo de una actividad laboral, lo que estratégicamente permite la autofinanciación de los alumnos, al tiempo que posibilita también un mayor contacto empresarial por parte de quienes reciben el aprendizaje. Los entes colaboradores exceden el propio grupo Mondragón, lo que amplía esa visión de acomodación constante a la realidad empresarial. Finalmente, Irankor, entidad encargada de la formación continua a empresas, garantiza también, en el plano institucional, una permanente observación de la enseñanza ofrecida. Por otra parte, la continua recepción de profesionales que esta actividad conlleva constituye un oportuno escaparate para que la Universidad muestre su tecnología y los conocimientos de que dispone.

El mundo empresarial constituye también el principal nexo que la Universidad de Navarra ha entablado con el entorno más cercano y que se expresa en la Fundación Empresa-Universidad, cuyo patronato está integrado por la Cámara de Comercio de Navarra, la Confederación de Empresarios de Navarra y la propia Universidad. Aparte de esta estructura y a diferencia de otros centros, no existe un Consejo Social como órgano de enlace. Las iniciativas de nuevos planes de estudio parten de las Juntas Directivas de las Facultades y se transmiten a la Junta de Gobierno de la Universidad para su aceptación y su ulterior aprobación por el Ministerio.

La Universidad Pública de Navarra (UPN) por su parte cuenta con el Consejo Social y la Fundación Universidad-Sociedad como estructuras esenciales de comunicación con el mundo exterior. La existencia y el funcionamiento de ambas entidades han jugado una influencia decisiva en la introducción durante los últimos años de nuevas titulaciones y metodologías, en lo que se considera un proceso de acomodación necesaria a la evolución del mercado y al surgimiento de nuevas tecnologías. Las propuestas de nuevos currícula son formalmente presentadas por los diferentes centros y Facultades para su aceptación por la Junta de Gobierno y por el Consejo de Universidades, correspondiendo finalmente su aprobación al Ministerio de Educación.

En la región de Aquitania, las cuatro Universidades de Burdeos, así como la de Pau y del País del Adour (UPPA) organizan sus relaciones con el entorno primordialmente a través de sus respectivos Consejos de Administración, en los que, junto a la representación académica propia (profesores, estudiantes y personal no docente), se cuenta también con una nutrida presencia de representantes locales y regionales, así como de diferentes estamentos profesionales y empresariales. En numerosas ocasiones el impulso dirigido a introducir nuevos currícula surge a iniciativa



de los propios docentes, quienes dirigen sus propuestas a este órgano, el cual, una vez que los aprueba, los eleva al Ministerio de Educación para su aceptación oficial y correspondiente dotación económica.

Como pauta general, las universidades francesas remiten cada 4 años al Ministerio sus propuestas de nuevas titulaciones, si bien esto no obsta para que cada año puedan también transmitir modificaciones de planes de estudios ya existentes. En relación a este esfuerzo de acomodación por parte de los centros franceses, puede constatarse que todos ellos observan en los últimos años una tendencia muy evidente hacia una «formation professionnalisante».

Así, esta orientación es claramente apreciable en la Universidad Montesquieu de Burdeos IV (Derecho, Ciencias Sociales y Políticas, Ciencias Económicas y Gestión), en los tres niveles de formación ofrecidos: 1.º ciclo (DEUG), 2.º ciclo (Licence y Maîtrise) y 3.º ciclo (DESS y DEA). Esencialmente, en este último nivel, la influencia del entorno económico y empresarial ha sido determinante, al punto de que los propios profesionales se ven asociados e implicados en las actividades de formación y de evaluación. Otra expresión de la interrelación creada es la exigencia de realizar un stage o período de aprendizaje profesional, tanto en el nivel de Maîtrise, como sobre todo en el DESS. Como parte de la formación a cursar, la Universidad asume el seguimiento pedagógico y el reconocimiento académico del stage realizado por el alumno; la empresa o entidad de acogida por su parte recibe al estudiante en formación, asignándole un tutor responsable de los cometidos concretos que aquél debe desempeñar. Finalmente, el alumno elabora una memoria pormenorizada sobre la experiencia profesional efectuada, teniendo que defenderla a continuación ante un tribunal compuesto de un docente universitario y del tutor de la empresa.

Por su propia especialización (Ciencias y Tecnología), la Universidad de Burdeos I desarrolla también un papel importante de actor económico y social en toda la región de Aquitania, manteniendo estrechos vínculos, tanto con los agentes públicos (Consejo Regional, Ayuntamientos de Burdeos, Talence, Pessac, Gradignan,...), como privados. Las relaciones establecidas persiguen como objetivo primordial que la implantación de nuevas formaciones contribuya a la emergencia de nuevas empresas, generadoras a su vez de nuevos mercados y empleos.

Este sucinto análisis comparado evidencia que todos los centros universitarios del espacio vasco-navarro-aquitano son conscientes del papel trascendental que juegan las relaciones con el entorno exterior en el esfuerzo propio de acomodar los conocimientos a los nuevos ámbitos y formar profesionales en la excelencia. Especial sensibilidad se observa respecto a la conexión con el mundo empresarial y productivo (Mondra-

gón, Universidad de Navarra, UPN, Burdeos I, UPPA). Este tipo de diálogo, omnipresente en realidad en todas las universidades, nos permite deducir que la influencia del mercado condiciona y determina los cometidos académicos más allá de su propia dinámica interna. Esta proyección preponderante no obsta, sin embargo, para que los distintos centros observen también la inquietud de contribuir al desarrollo humano, cultural y comunitario del entorno local y regional. En el sentido de esta percepción, resulta evidente que distintas instituciones universitarias han intervenido activamente en la promoción de algunos servicios comunitarios de relieve, como la sanidad (UPV, Universidad de Navarra, Victor Segalen Burdeos II). Asimismo, todas ellas, con distinta intensidad y con diferentes modalidades, ofrecen con vocación permanente manifestaciones de carácter cultural y artístico (ciclos temáticos de conferencias del Forum Deusto, encuentros musicales y jornadas de teatro de la UPV, exposiciones pictóricas y fotográficas en las Universidades de Burdeos y de la UPPA, etc.). En fin, la sensibilidad sobre actividades de voluntariado y otras iniciativas altruistas también están presentes (Plataforma 0,7% y HEGO en la UPV, Instituto de Derechos Humanos de Deusto,...), así como la preocupación por los temas ecológicos y medioambientales (nueva Licenciatura en la UPV sobre Ciencias Ambientales, programa de Doctorado en Ciencias Medioambientales en la UPN, Maîtrise «Aménagement et Ressources Naturelles» en la Universidad Michel de Montaigne Burdeos III, DESS «Environnement et Développement Sylvicoles: gestion de la forêt cultivée» en Burdeos IV, DESS «Dynamique des écosystèmes aquatiques» y DESS «Protection et Valorisation du Végétal» en la UPPA, etc.).

Partiendo de todos estos esfuerzos de corresponder con la economía, las personas, la sociedad y la cultura, y desde la perspectiva que nos guía en este estudio, pensamos que las distintas iniciativas desplegadas individualmente por cada centro pueden obtener resultados multiplicados, más satisfactorios y eficaces, si se estructuran y se canalizan conjuntamente por la vía de la cooperación universitaria.

La región de Aquitania ofrece ya un ejemplo muy notable de lo que podría ser esa interrelación más estrecha en el denominado «Pôle Universitaire Européen de Bordeaux». Esta iniciativa, de clara vocación regional e internacional, constituye un lugar de convergencia entre las cuatro universidades de la región, las colectividades locales y los actores socio-económicos. El Polo favorece y aglutina las alianzas entre los distintos agentes implicados y contribuye a promover su dimensión internacional. Sus misiones principales hoy en día son la recepción de estudiantes, profesores e investigadores extranjeros en un contexto natural y científico muy favorable, la ayuda a la movilidad de estudiantes, profe-

sores e investigadores bordeleses y el impulso de los intercambios europeos e internacionales. Este Polo Universitario trabaja también en colaboración con la UPPA como miembro asociado, por lo que su existencia y funcionamiento acaba implicando a todas las universidades aquitanas.

Este esquema de relación ya existente, de tipo federal, en el que cada miembro mantiene su autonomía, podría servir de inspiración para extender la cooperación a todos los centros del espacio vasco-navarro-aquitano. En concreto, el diálogo podría canalizarse a través de un observatorio transfronterizo interuniversitario, integrado esencialmente por representantes de los diferentes centros, pero que debería también incorporar autoridades locales y regionales, sindicatos y representantes del mundo empresarial, Cámaras de Comercio, agentes culturales, medios de comunicación y ONG sociales. Con esta composición plural y de vocación permanente, este foro podría actuar de filtro entre el mundo universitario y la sociedad a ambos lados de la frontera, al tiempo que funcionaría de termómetro de calidad de la oferta de formación superior en el contexto territorial considerado.

La institucionalización de una interacción de estas características, tan amplia y heterogénea, constituye sin duda una tarea ardua y compleja. A ello hay que añadir, en el caso concreto de Euskadi-Navarra-Aquitania, las diferencias lingüísticas e institucionales administrativas.

La experiencia comparada evidencia ampliamente las dificultades que los centros de formación superior encuentran a la hora de intentar reunir en una sola mesa a todos estos interlocutores. Con todo, algunos intentos de diálogo ensayados, como el de la Universidad de Rostock en el Norte de Alemania, o la de Umea en Suecia, o la que expresa también el Polo Universitario de Burdeos, demuestran que cuando las universidades toman la iniciativa de entablar en primer lugar una interacción entre ellas, lo que no es hábito frecuente, y, en segundo lugar, de acercarse a los agentes locales y regionales, se obtienen resultados beneficiosos para ambas partes, que se expresan en un desarrollo coordinado de la información, de la formación, así como también de la investigación<sup>10</sup>.

Así pues, tomando como inspiración estos ejemplos de buena práctica, consideramos que efectivamente en el contexto Euskadi-Navarra-Aquitania el diálogo propuesto podría organizarse a través de un observatorio interuniversitario e intersectorial. Uno de los cometidos esenciales de este organismo sería, en concreto, el de garantizar de forma

---

<sup>10</sup> Sobre estas experiencias llevadas a cabo, léase el estudio realizado y publicado por la CRE (Conferencia de Rectores Europeos): *Le dialogue des Universités avec les partenaires locaux: comparaison entre les diverses régions d'Europe*, Ginebra, 1998, en particular pp. 22-30.

permanente la adecuación del sistema de educación superior a las necesidades reales del mercado y del conjunto de la sociedad. En el desarrollo de esta misión, el nuevo ente debería considerar la experiencia que ofrecen foros similares en otras regiones europeas transfronterizas de características geográficas, económicas y socioculturales similares.

Este observatorio, entendido como expresión de colaboración no jerárquica entre las distintas entidades representadas, supondría a su vez una apuesta estratégica de cara al futuro de las universidades, ya que puede servir para potenciar los puntos fuertes de cada centro y fortalecer sus propios perfiles de especialización, lo que les permitiría cierta diferenciación con respecto a las demás instituciones y entidades implicadas en los procesos de formación.

A través de este foro podría también difundirse al resto de centros universitarios las experiencias positivas de cada uno de ellos, contribuyendo a reducir el impacto de los aspectos más débiles de cada institución, en beneficio del conjunto. En fin, aparte de ese cometido esencial de garantizar la adecuación del servicio de formación superior, potenciando la multidisciplinariedad, la dinámica de cooperación inducida de este organismo podría facilitar la internacionalización de los currícula y el reconocimiento de titulaciones conjuntas.

Al día de hoy, salvo la excepción que ofrece el Polo Universitario de Burdeos como aproximación a la cooperación propuesta, las relaciones interuniversitarias en relación al aspecto analizado se limitan a un intercambio de pareceres y de experiencias, que se desarrolla de forma puntual y con cierta periodicidad a través del «Comité de Enlace de Universidades». Como es sabido, este organismo tiene por objeto fomentar el desarrollo de la colaboración universitaria, con el propósito de fomentar políticas de cooperación entre las tres regiones firmantes del Protocolo Euskadi-Navarra-Aquitania. Con carácter general, se reúne tan sólo dos veces al año, si bien voluntaria y espontáneamente puede ser convocado más veces, como así ocurrió por ejemplo a lo largo de 2000 y 2001. Con todo, esta cadencia resulta insuficiente, por lo que no garantiza la permanencia y la continuidad deseadas en las relaciones mutuas.

Respecto a su composición, está integrado por un representante de cada Universidad como miembros permanentes, previéndose en su reglamento interno la posibilidad de que participen, eventualmente y a título de observadores, representantes de los respectivos gobiernos regionales, presencia esta última que no siempre se produce, como sucedió notoriamente a lo largo de 2001, debido a diferencias políticas harto conocidas. Por otra parte, este organismo no acoge, ni siquiera prevé, la participación de otros agentes económicos, sociales y culturales, presentes en el marco interregional. Por tanto, cabe concluir que, en cuanto a la repre-

sentación que expresa, el Comité de Enlace de Universidades es hoy por hoy una entidad de carácter esencialmente académica.

En marzo de 1999, los centros universitarios firmaron en Burdeos un nuevo acuerdo con objeto de potenciar precisamente la configuración de un espacio universitario transfronterizo. A pesar de lo acertado del impulso y de la intención, los escasos resultados obtenidos al día de hoy nos permiten seguir afirmando que el diálogo vertebrado a través del Comité de Enlace continúa expresando tan sólo una cooperación exterior que no deja de ser un mero apéndice de la actividad académica internacional de cada centro. Así, las actividades conjuntas desplegadas a través de los distintos grupos de trabajo constituidos se restringen a gestionar una movilidad todavía muy limitada de estudiantes y profesores, a estudiar la implantación de algunos codiplomas, a promover la cotutela de tesis doctorales y de la enseñanza de lenguas, así como a la creación de un servidor AEN (Aquitania-Euskadi-Navarra).

La instauración del observatorio propuesto, que podría arrancar de la plataforma de diálogo que ofrece el Comité de Enlace, debería en cualquier caso ofrecer un marco más amplio y estable de interrelación, de vocación permanente, en el que se definirían los objetivos y la estrategia global de actuación colectiva que requieran las necesidades de formación del marco interregional. Las iniciativas convenidas y compartidas determinarían a continuación el plan estratégico de cada centro, respetando no obstante su autonomía y la compatibilidad con la misión y los valores básicos de cada institución.

## II. *Por un espacio interregional de investigación y de transferencia de innovación*

Como es bien sabido, una enseñanza universitaria de calidad adquiere su máxima expresión y complemento si se desenvuelve además en un contexto de especulación intelectual y búsqueda constante de innovación. Para generar esta dinámica de creatividad, el fomento de la actividad investigadora se erige en otra de las orientaciones características que debe ofrecer toda universidad de prestigio.

Al día de hoy, resulta que la generación de nuevos conocimientos y el desarrollo de tecnologías constituyen los pilares básicos sobre los que descansa el bienestar social y la prosperidad regional. En el contexto de la UE, esta nueva visión del papel que la investigación puede prestar a la sociedad está generando nuevas tendencias en las políticas europeas de investigación, que se expresan en iniciativas para desarrollar ámbitos de

interés público como el medio ambiente, la sanidad, la calidad alimentaria, el transporte y las comunicaciones, entre otros.

Partiendo de esta evidencia, el planteamiento actual respecto al papel de la Universidad va más allá del mero impulso a la actividad investigadora para la producción de nuevos conocimientos; lo que se propone además es que la Universidad participe también en la programación y transferencia de esa innovación en beneficio de la sociedad como parte de su misión primordial. Esta contribución al desarrollo regional a través no sólo de la generación de nuevos saberes científicos de carácter básico y aplicado, sino también de su transferencia, aporta una perspectiva diferente y novedosa del papel de la Universidad, al tiempo que la emplaza directamente en el propio proceso de dinamización de la economía local y regional. Qué duda cabe de que la realización de este cometido vuelve a plantear la necesidad de una planificación y coordinación con los agentes regionales y locales, tanto en la concepción de la innovación necesaria o deseada, como en la resolución de los problemas que la implantación y transferencia de toda innovación generan<sup>11</sup>.

La evolución de la función que los centros universitarios pueden prestar en esta dirección es apreciable desde hace años en algunas regiones europeas. En este contexto, puede afirmarse que la tendencia tiene un antecedente en la experiencia muy positiva de Finlandia, que durante muchos años ha dedicado con éxito muchos recursos a la innovación y a la transferencia de tecnología. En los países nórdicos en general se constata que la participación de la Universidad en el gasto nacional de I+D es superior al del resto de los Estados europeos. En Suecia, por ejemplo, la elevada cuantía del gasto universitario en actividades de investigación tecnológica ha obligado a las autoridades políticas y universitarias a conceder cierto grado de prioridad al fomento de la transferencia tecnológica como mecanismo de apoyo a la competitividad empresarial, siempre y cuando no se sacrifique la calidad de la enseñanza y de la investigación universitarias. Resulta también especialmente ejemplificador la consideración que las universidades galesas merecen como agentes de transferencia de tecnología en el Plan Tecnológico Regional, donde se incluye

---

<sup>11</sup> Según el profesor Angel Jordan, un proceso integrado de transferencia de tecnología se puede representar en un matiz tridimensional: en un primer eje se localizan las etapas del ciclo de innovación (invención, traslación y comercialización); en otro eje se encuentran las instituciones o entidades que participan en la transferencia de tecnología (instituciones académicas, empresas y los sectores públicos); en el tercer eje se encuentra finalmente la estructura organizativa (los recursos, la metodología y las herramientas). JORDAN, Angel: «La misión de la universidad y la calidad de enseñanza en un mundo cambiante», en Forum Deusto: *Educación. Una incógnita en el cambio actual*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, pp. 241-251.

asimismo una relación de los departamentos e institutos universitarios que, por su área de especialización y probada calidad investigadora, pueden actuar como referentes tecnológicos válidos para las empresas de la región<sup>12</sup>.

El caso del Estado español podría enmarcarse también en la línea de esta evolución, ya que el gasto público en investigación destinado a universidades es el que más ha crecido porcentualmente, aumentando en un 325,5% entre 1988 y 1998. En 1997 en particular, las universidades recibieron más del 50% de los recursos económicos destinados a financiar proyectos de investigación por parte de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, una de las principales fuentes de financiación de I+D en España<sup>13</sup>.

El contexto territorial Euskadi-Navarra-Aquitania participa también de esta tendencia, ya que todos los centros universitarios llevan desde hace años ensayando distintos tipos de alianzas con socios exteriores para la creación y transferencia de innovación; el objetivo que inspira estos esfuerzos es el de contribuir al desarrollo económico y a la competitividad de la región. Con esta orientación, la Universidad es considerada en la mayoría de los casos un agente tecnológico, por lo que aparece insertada en el esquema de actuación pública regional.

Una vez más, el enfoque que preside las relaciones establecidas en este ámbito es predominantemente empresarial, lo que conduce a una investigación primordialmente aplicada. Dejando este aspecto común, el panorama vuelve a ser muy complejo y variado por múltiples factores (áreas priorizadas por cada centro, agentes e instituciones con los que se entablan acuerdos, modalidades de colaboración, fuentes de financiación...).

Comenzando por la situación en la CAPV<sup>14</sup>, encontramos que en la Universidad de Deusto, fruto de la remodelación que se hizo en 2001, las tareas de investigación básica y los trabajos de investigación aplicada son impulsados desde el Vicerrectorado de Investigación y de Comunica-

---

<sup>12</sup> Sobre estas experiencias concretas y algunas otras más, léase el estudio de INTXAURBURU, Miren Gurutze; OLASKOAGA, Jon: «Iniciativas y experiencias en la configuración de espacios regionales de colaboración universidad-empresa», Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, UPV, Vitoria-Gasteiz, 1998.

<sup>13</sup> Fundación Encuentro, *op. cit.*, nota 6, p. 197. No obstante este mayor esfuerzo tecnológico, el gasto en I+D en España respecto al PIB se sitúa en el 0,9 %, muy alejado todavía del 2,38% en Alemania, 2,18% en Francia, 1,04% en Italia y 1,83% en Reino Unido. Sobre estos datos léase BLASCO, Joserra: «Investigaciones de primera línea», en Europa. Estrategia Empresarial n.º 41, 2001, p. 16.

<sup>14</sup> Los datos referidos a cada universidad han sido proporcionados por los Vicerrectores responsables de las relaciones con el mundo económico y empresarial.

ción, que, a su vez, cuenta con la asistencia del Instituto Deiker en el apoyo a la presentación de proyectos y al acceso a convocatorias. A esta estructura hay que añadir la OTRI (Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación) y la nueva Fundación Deusto, para la intermediación y captación de recursos destinados a la investigación.

Los temas objeto de atención investigadora se enmarcan, bien dentro de las líneas prioritarias decididas con carácter trienal por la propia Universidad, bien en las áreas incluidas en el V Programa Marco de la UE, o dentro de las orientaciones del Plan Vasco de Ciencia y Tecnología (PVCT). A pesar de ser una universidad privada, Deusto está considerada como agente tecnológico dentro del PVCT, al tener reservada una partida de financiación susceptible de adjudicarse en función de la masa investigadora y de la realización progresiva de proyectos concretos.

Como apartado importante de su propia estrategia, la Universidad de Deusto también lleva a cabo proyectos de investigación con las empresas bajo contrato, cuya pretensión primordial es precisamente aportar e incorporar nuevos conocimientos.

Los campos donde se observa en la actualidad una mayor dinámica de creación intelectual y técnica son las Ingenierías, las Ciencias Económicas y Empresariales y la Sociología. Como efectos más visibles de la innovación resultante, cabe destacar la aparición en los últimos años de pequeñas empresas (de ingeniería informática, especialmente), buena parte de ellas constituidas por los propios alumnos de estas Facultades.

En la Universidad de Mondragón, al igual que el servicio de formación, la actividad de I+D está absolutamente dirigida a la empresa, representando así uno de los pilares de la dinámica de este centro.

La institución universitaria tiene establecidas múltiples alianzas de carácter permanente con las empresas en el terreno de la transferencia de innovación. Así, Saiolan, constituye un auténtico vivero de empresas, de fuerte componente tecnológico, ligado estrechamente a la Universidad de Mondragón. En la misma línea, se colabora también con diversos Centros Tecnológicos, como Ikerlan o Inasmet, para el desarrollo de programas conjuntos de I+D.

Mondragón mantiene también contactos con la Administración Pública en lo que se refiere al aspecto analizado, si bien esta interrelación no es tan estrecha como la que mantiene con el mundo empresarial. Así, resulta revelador el dato de que un 45% de su actividad de I+D esté financiada por las empresas y sólo un 25% por la Administración, siendo el resto asumido por la propia Universidad.

Dada su singularidad de Universidad-Empresa, las áreas priorizadas de I+D son las que determina en cada momento la demanda empresarial.



Como resultados de la innovación producida en los últimos años cabe apuntar la creación de nuevas empresas de base tecnológica.

En la línea de Deusto y de Mondragón, la UPV cuenta asimismo con un Vicerrectorado de Relaciones con la Empresa, al que se adscribe un Área específica de Promoción de la Investigación y del Desarrollo. Por su propia esencia de Universidad pública, la institución mantiene unas relaciones especialmente estrechas y permanentes con la Administración, particularmente con la autonómica. De este modo, a través de los Departamentos de Educación y de Industria del Gobierno Vasco, la UPV accede a numerosas convocatorias públicas destinadas, tanto a la formación de investigadores, como a la realización de proyectos concretos y de difusión de conocimientos. Asimismo, recibe abundante financiación a través de la Red Vasca de Tecnología, a la que pertenece como agente tecnológico desde 1997, y tiene también una participación activa en las comisiones de expertos del PVCT.

Con las instituciones provinciales y locales, las acciones de colaboración son, por el contrario, más escasas y puntuales, al estar estas entidades menos implicadas en las áreas de actuación universitaria. Ello no impide, no obstante, que las Administraciones en sus tres niveles, local, provincial y, sobre todo, autonómico, se dirijan con carácter habitual a la institución universitaria en demanda de un estudio particular o una investigación concreta. Este cauce de relación es el que se observa también con las empresas que solicitan a la UPV sus servicios de investigación bajo contrato. Este nivel de contratación externa alcanzó en 1998 los 1.600 millones de pesetas de facturación, cifra que incluye tanto lo cobrado directamente de la empresa, como lo ingresado de la Administración Pública y destinado a ofrecer precisamente este tipo de prestación. Desde el punto de vista estratégico, las relaciones que la UPV mantiene con las empresas se entablan de forma individual y puntual. Uno de los cometidos que tiene trazados para los próximos años el Vicerrectorado de Relaciones con la Empresa es precisamente diseñar un esquema global y estable de cooperación con el mundo empresarial.

En el caso de esta Universidad pública, a diferencia de Deusto y de Mondragón, las áreas priorizadas de investigación y de transferencia de innovación no vienen determinadas por el propio centro, ni por las empresas, sino por el Gobierno Vasco, del que depende para su financiación.

Como resultados más visibles de todos estos esfuerzos, destaca la creación de algunas empresas que se han gestado en el propio centro y que luego han continuado desarrollándose en los parques tecnológicos (vgr: Imbiomed, entidad dedicada a la biomedicina); en la misma línea, cabe resaltar la creación de un vivero de empresas en torno a la Escuela

de Náutica de Portugalete, centro adscrito a la UPV. La mayoría de estos proyectos de creación de nuevas actividades han sido puestos en marcha por los propios alumnos, quienes partiendo de una idea concreta han recibido el respaldo de la institución universitaria en cuanto a recursos materiales y apoyos técnicos.

Ocupándonos ahora de la Universidad de Navarra, este centro privado ha suscrito también numerosos acuerdos de colaboración con distintas instituciones y empresas, principalmente a través del haz de alianzas que proporciona la Fundación Empresa-Universidad.

En lo que se refiere en concreto a la transferencia de innovación, el centro cuenta con dos organismos: el ICT (Instituto Científico y Tecnológico), que, a semejanza del que existe en Deusto, tiene reconocidas las funciones de Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI) por la Secretaría General del Plan Nacional. Constituye una entidad sin ánimo de lucro, promovida por la propia Universidad con objeto de facilitar la contratación y la prestación de servicios a las empresas. El CEIT (Centro de Estudios e Investigaciones Técnicas) también es un organismo sin ánimo lucrativo, asociado a la Escuela de Ingenieros que la Universidad de Navarra tiene en el Campus de San Sebastián. Creado en 1982, es uno de los 8 entes del EITE, agrupación de Centros de Investigación Tecnológica tutelados por el Gobierno Vasco, y que tiene su actividad centrada en la investigación aplicada y en el desarrollo tecnológico bajo contrato a través de proyectos de I+D; asimismo, el CEIT presta una formación de postgrado orientada al sistema industrial.

En cuanto a las áreas priorizadas, no existe una determinación pluriannual decidida al respecto por el propio centro, como sí existe en la Universidad privada de Deusto, sino que la atención y los esfuerzos se dirigen en todo momento a cualquier campo científico donde la investigación y sus resultados puedan considerarse útiles para las empresas o las instituciones. La hepatología constituye, por ejemplo, uno de esos ámbitos en los que actualmente se aspira a un salto importante de calidad que redunde, incluso, en la excelencia de la docencia.

La UPN también concede una atención capital a las relaciones con las instituciones públicas y privadas en cuanto a investigación y a su transferencia se refiere. Al igual que en el caso de la Universidad de Navarra, la Fundación Universidad-Sociedad es la entidad que coadyuva decisivamente a hacer posibles estas colaboraciones, para lo que cuenta con un Área específica de Investigación. Esta unidad funcional se encarga, entre otros cometidos, de captar ayudas para la investigación, así como de colaborar directamente en los programas de acción concertada financiados por la Administración pública o por otras entidades públicas y privadas que tengan por objeto el fomento de la investigación.

En el ámbito de la transferencia, la UPN difunde sus capacidades de investigación a través de la OTRI, adscrita al Vicerrectorado de Investigación y Transferencia Tecnológica. Al igual que en otros centros, el objetivo primordial de esta oficina es promover y dirigir la oferta científico-técnica de la UPN de puertas afuera y lograr así un mayor conocimiento y acercamiento entre el mundo universitario y el entorno industrial y empresarial. La OTRI presta servicios de asesoramiento, tramitación y gestión semejantes a los ofrecidos por oficinas similares en otras universidades; destaca, tal vez, como aspecto más diferenciador el apoyo que proporciona en el terreno de la propiedad industrial, tramitando patentes y otras formas de protección de los resultados de investigación.

Las áreas principales a las que se dirige el esfuerzo científico y tecnológico de este centro son las telecomunicaciones, la industria metal-mecánica y automoción, ingeniería rural y medio ambiente, biotecnología, industrias químicas, farmacéuticas y alimentaria.

Al igual que en otras instituciones especialmente orientadas al mundo industrial y empresarial, el impulso a la innovación de la UPN ha contribuido en los últimos años a la aparición de nuevas actividades económicas. Como dispositivo específico de apoyo, se ha puesto en marcha una incubadora de empresas, donde los proyectos concretos, propuestos en la mayoría de casos por recién licenciados, permanecen un año para estudio de su viabilidad como empresa. Para la realización de esta función, de clara promoción económica, la UPN cuenta con el apoyo del CEIN (Centro Europeo de Empresas e Innovación de Navarra). Así, por cada iniciativa nueva presentada se suscribe un convenio entre el emprendedor o emprendedores, el CEIN y la UPN, en base al cual la Universidad cede los locales y asigna un tutor tecnológico, mientras que el CEIN aporta un tutor empresarial que se ocupa del seguimiento del plan de empresa.

Pasando a ocuparnos de la situación en la región de Aquitania, los centros universitarios cuentan también con estructuras propias de colaboración que fomentan la investigación y la difusión de sus resultados, con una clara pretensión de promover la competitividad y de contribuir al desarrollo local y regional. Sin embargo, en la parte francesa se constata claramente un mayor grado de cohesión e integración de las actividades y esfuerzos desplegados, tanto entre las universidades entre sí, como en sus relaciones con otros socios.

Comenzando por la Universidad Montesquieu de Burdeos IV, este centro desarrolla, tanto proyectos de investigación básica, financiados por el Estado francés, como de carácter aplicado, normalmente bajo contrato de servicios con las empresas y organismos profesionales, siendo en este caso la financiación asumida por el Consejo Regional de Aquitania.

En lo que se refiere a la transferencia de tecnología, el centro participa desde el año 2000 en un nuevo dispositivo, «cellule de transfert de technologie», integrado en el Centre Condorset, una especie de sociedad de economía mixta de servicios. En este organismo participan principalmente las Facultades de Ciencias y la de Economía. Financiado por el FEDER y el Consejo Regional, esta nueva estructura tiene como objetivo primordial la formación de capital humano, por lo que su actividad se orienta a proporcionar investigadores jóvenes a las empresas, normalmente doctorandos, para que lleven a cabo sus investigaciones en sus propias instalaciones.

Una de las áreas en la que se observa un esfuerzo especial de creación y difusión de innovación es economía industrial. En esta disciplina la Universidad ofrece además una formación especializada de postgrado, el DESS «Création d'Entreprises», cuyo objetivo y resultado de formación pretendido es precisamente ayudar a crear una empresa a partir de un proyecto concreto.

Por las propias disciplinas que caracterizan a Burdeos I (Ciencia y Tecnología), esta Universidad tiene especialmente potenciado el apartado de la creación de innovación y de su transferencia. Así, el centro tiene una consideración importante en el denominado «Dispositif Aquitain de Transfert de Technologie» (DATT), ejemplo de lo que puede ser un esquema regional integral para la creación y difusión de innovación. Este dispositivo constituye un lugar de encuentro de las distintas instituciones universitarias (Burdeos I, Victor Segalen Burdeos II, UPPA) y centros de investigación (CNRS: Centre National de Recherches Scientifiques; INRA: Institut National de Recherche Appliquée, etc.). En los laboratorios y centros técnicos de todas estas entidades se realizan distintas investigaciones en las áreas de su atención prioritaria, siendo los resultados puestos a disposición de la industria y las empresas a través del RDTA (Recherche de Diffusion de Technologie de Aquitaine); este último eslabón de la estructura actúa de intermediario entre los centros de investigación y el tejido productivo.

Burdeos I participa en el DATT a través del BREVE (Bureau de Relations avec les Entreprises et de Valorisation Économique), considerado el punto de enlace y de entrada de la industria en esta Universidad. Por medio de este organismo, el centro realiza principalmente lo que se considera «una ingeniería de acompañamiento», esto es, promueve y orienta la oferta universitaria de I+D hacia las empresas, presta ayuda en la redacción de los contratos de investigación, vela por los intereses de los investigadores y de la Universidad en el terreno de la propiedad industrial (patentes de invención, licencias,...), ofrece asistencia en la elaboración de los expedientes, etc.

La dinámica inducida del funcionamiento del DATT ha dado lugar en los últimos años a la creación de polos de excelencia en distintos sectores, tales como el de materiales mecánicos, agroalimentación y nutrición, madera y pasta de papel, salud y medio ambiente. El interés económico y social que suscita la promoción de estos ámbitos de excelencia, así como la distinción que expresan, se plasman en el importante apoyo financiero que reciben, no sólo de las autoridades locales y regionales, sino también de las instancias nacionales y europeas (Cámaras de Comercio, Consejo Regional, ANVAR (Agence Nationale de la Valorisation et de la Recherche), Ministerio de Industria, FEDER).

La UPPA por su parte se sirve de la «cellule de valorisation» como estructura capital para potenciar la investigación universitaria y hacerla visible y accesible a las empresas y a la sociedad. Así, uno de los objetivos de este dispositivo es dar a conocer las capacidades y el potencial de innovación de la propia Universidad, acercando sus laboratorios y centros de investigación a las empresas y demás colectividades. Para realizar este cometido, en algunas áreas consideradas claves (química analítica aplicada al medio ambiente, síntesis de polímeros, caracterización y tratamiento de superficie de materiales), la UPPA cuenta con lo que se denominan «cellules d'application»; estos mecanismos, constituidos por ingenieros gestores, se encargan de aportar una respuesta profesional a las demandas de prestaciones de servicios o de estudios que cursan las empresas.

Al igual que en Burdeos I, esta estructura también ofrece entre sus misiones labores de acompañamiento en la redacción de contratos de investigación, búsqueda de socios y de medios financieros.

Finalmente, la UPPA favorece y apoya también la creación de empresas y de proyectos innovadores surgidos de la investigación. Sin embargo, este apoyo al impulso emprendedor no se desarrolla individualmente, ya que desde abril de 2000 existe en la región una estructura que aúna todos los esfuerzos que en este sentido despliegan las entidades implicadas, a saber, el IRA (Incubateur Régional d'Aquitaine). Creado a iniciativa del Ministerio francés de Educación de la Investigación y de la Tecnología, el IRA tiene por objeto favorecer la creación de nuevas empresas de base tecnológica. En este organismo no sólo participa la UPPA, la cual le presta además uno de sus enclaves físicos, sino también las Universidades de Burdeos I y de Victor Segalen-Burdeos II, el CNRS, el INRA y numerosas escuelas de ingenieros.

La incubadora ha nacido con la vocación de acoger a los creadores de nuevas empresas partiendo de la innovación resultante en los laboratorios y centros de investigación. En este sentido, el organismo creado proporciona locales, apoyo tecnológico, estudios de mercado, viabilidad económica y asesoría jurídica, principalmente.

Además del que ya cuenta en la UPPA, el dispositivo tiene otras sedes en Haut-Carré (Talence) y en Victor Segalen (Pessac, Burdeos).

Las estimaciones realizadas apuntan a que el IRA acogerá en los próximos 3 años 60 proyectos de creación, para lo cual se cuenta con una financiación pública amplia y diversificada, proveniente del Ministerio de Educación de la Investigación y de la Tecnología, distintos establecimientos públicos de investigación, Consejo Regional, colectividades locales y UE.

Este análisis realizado sobre el impulso investigador y el esfuerzo de transferencia de nuevos conocimientos nos permite deducir lo que en parte ya anunciábamos al inicio: que en términos generales, cada centro traza de forma individual su estrategia y entabla a continuación sus relaciones con el mundo económico y productivo más cercano. Únicamente en la parte de Aquitania se observan recientemente unos esquemas más colectivos de colaboración y de integración, entre los centros universitarios y sus socios exteriores, tanto en lo que se refiere a innovación y a su transferencia (DATT), como a la creación de nuevas actividades económicas y empresariales (IRA).

Este mayor grado de aproximación y de sintonía se echa en falta en las regiones de la CAPV y de Navarra, donde incluso se percibe, más que un espíritu de cooperación, un afán de competencia, que a su vez repercute en las empresas y demás agentes económicos, en cuanto que se rivaliza también de algún modo por realizar alianzas o colaboraciones con ellos. En este escenario de desencuentros, las cooperaciones observadas son de tipo meramente puntual. Así, la Universidad de Mondragón explora en estos momentos fórmulas de acercamiento a la UPV y a la Universidad de Deusto (especialmente con ESIDE), si bien no se conocen todavía las áreas en las que se podría trabajar. Entre la UPV y la Universidad de Deusto las relaciones de colaboración son también muy escasas, pudiendo tal vez destacarse como único ejemplo de encuentro significativo la Cátedra de Derecho y Genoma Humano. La UPV y la UPN colaboran de modo incipiente a través del grupo de «Universidades del Norte». Por su parte, la Universidad de Navarra desarrolla algún proyecto conjunto con la UPN a través de REDANE (Red Aquitania, Navarra, Euskadi), destinada precisamente a promover la cooperación científica y tecnológica entre las tres regiones. A pesar de las prometedoras expectativas que suscitan su denominación y su objetivo general, lo cierto es que el funcionamiento de esta red, creada en 1997, arroja una experiencia más bien modesta, limitada a un intercambio de experiencias de investigación a través de reuniones temáticas y a la realización de algún proyecto conjunto. Por otra parte, REDANE no aglutina a todas las universidades consideradas, ya que Deusto y Mondragón no aparecen como socios y las universidades aquitanas tienen una participación de aporien-

cia indirecta por medio de ADERA (Association pour le Développement de l'Enseignement et des Recherches).

Otro aspecto a reseñar es que la poca y puntual colaboración que se entabla surge a iniciativa espontánea e individual de los investigadores, lo que confirma la falta de una estrategia programada e institucional.

Esta situación, de escasa colaboración mutua entre universidades de regiones geográficamente próximas y contiguas, contradice claramente la tendencia en Europa y en el mundo en general, donde la internacionalización creciente de la investigación reclama la cooperación transnacional para realizar proyectos que requieran una elevada masa crítica y una mayor fluidez de intercambio de la actividad de investigación, desarrollo e innovación. Este contexto global y la perspectiva de su evolución claramente repercute en las universidades que, para no quedar ajenas a este proceso, deben integrarse en redes de ámbito internacional y establecer alianzas para competir en el terreno de la I+D y de la innovación en general.

Por tanto, si lo que se propone es contribuir desde la Universidad de forma conjunta al progreso social y al crecimiento económico del marco transfronterizo a través de la innovación y de su difusión, la consecución de esta aspiración reclama una actividad cooperativa y multilateral entre las distintas universidades, el sector productivo y el entorno tecnológico.

Un primer eslabón de colaboración podría consistir en compartir la formación de los recursos humanos, mediante una mayor movilidad de estudiantes, profesores e investigadores entre las universidades, centros de investigación y empresas. Este contacto e intercambio personal más estrecho y fluido contribuiría a determinar las especializaciones y la pluridisciplinariedad de los equipos humanos, quienes podrían así abarcar todas las fases del proceso innovador en el que estén implicados los distintos sectores de la economía y de la sociedad en el espacio interregional.

Asimismo, para reforzar la cooperación universitaria en las áreas o especializaciones en las que los procesos de innovación se orienten primordialmente al mundo empresarial, podría pensarse en extender y hacer participativos los espacios de concentración de innovación tecnológica ya existentes a ambos lados de la frontera (parques y centros tecnológicos, como Gaiker, Labein, Tekniker, Datt, etc). No cabe duda de que, en aquellos sectores productivos donde sea posible, esta integración de esfuerzos contribuiría a evitar duplicidades, a optimizar la utilización de los recursos existentes y a obtener mayores beneficios económicos y sociales de la actividad de I+D en su proyección empresarial.

Igualmente, el impulso a la creación de empresas por los propios investigadores universitarios para desarrollar y explotar los resultados de la innovación conseguida, quedaría fortalecido si la iniciativas propias que en este sentido han desplegado las universidades se aúnan en estructuras más

globales de apoyo, tipo la ya existente del IRA. Este modelo de actuación más integrada traería consigo además múltiples beneficios recíprocos y complementarios. Así por ejemplo, aquellos centros, como Deusto, Universidad de Navarra, que no tienen tradición en el reconocimiento y valoración de los parámetros de innovación (patentes, know-how, asistencia técnica, etc.) podrían aprender y beneficiarse de las experiencias ya desarrolladas por otros centros (UPN, Burdeos I, UPPA). Resulta lógico pensar por añadidura que estas iniciativas de cooperación universitaria promoverían a su vez la asociación de empresas del mismo o similar sector productivo y ubicadas en el espacio vasco-navarro-aquitano.

En el ámbito de las Ciencias Humanas y Sociales, todos los centros universitarios, a excepción de Burdeos I, cuentan con estas disciplinas en las que también podrían coaligar sus esfuerzos para constituir áreas y equipos de investigación de excelencia, compartiendo proyectos y actividades, métodos de realización y objetivos de valoración.

Reforzar la cooperación universitaria en la creación de nuevos conocimientos y en su difusión no sólo permitiría responder de forma más adecuada y eficaz, y probablemente más racional desde el punto de vista económico, a las necesidades sociales y de desarrollo del espacio vasco-navarro-aquitano, sino también crear un entorno que permita constituir y consolidar grupos y centros de investigación de calidad. Esta mayor capacidad y entidad científica y tecnológica haría posible la integración en redes internacionales de dimensión multi e interdisciplinar, que suelen optar a realizar proyectos estratégicos que requieren un número elevado de científicos y tecnólogos. Esta mayor dimensión y peso internacional conllevaría a su vez el acceso a importantes ayudas financieras provenientes de la UE, cuya política actual de I+D no sólo fomenta la cooperación científica entre regiones próximas, sino también con otras más alejadas, e incluso fuera del ámbito geográfico de la UE (Europa Central y del Este, países terceros de la Cuenca del Mediterráneo, países en desarrollo, como Brasil, China,... y, por supuesto, con las potencias más importantes en ciencia y tecnología, Estados Unidos y Japón). Así, en el propósito de promover este tipo de alianzas multinacionales se sitúan, por ejemplo, el Programa Interreg III y el Programa específico de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración «Fomentar la innovación y facilitar la participación de las PYMES» (1998-2002)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> La iniciativa Interreg III (2000-2006) ha sido adoptada sobre la base del art. 20 del Reglamento CE 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, *DOCE* L 161 de 26 de junio de 1999. El Programa específico se adoptó mediante la Decisión 1999/172/CE del Consejo de 25 de enero 1999, *DOCE* L 64 de 12 de marzo de 1999.



Partiendo de la experiencia de iniciativas anteriores, la nueva fase de Interreg se traza como objetivo primordial reforzar la cohesión económica y social en la UE, fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Por tanto, la actuación en relación a las fronteras exteriores y las zonas fronterizas entre los Estados miembros se sitúa en el centro de esta iniciativa. En particular, el capítulo A presta especial atención a fomentar el desarrollo regional integrado entre las regiones fronterizas, a lo que se destina el grueso de los recursos financieros; con menor dotación económica, el capítulo C se dirige a mejorar las políticas y técnicas de desarrollo regional y de cohesión mediante la cooperación transnacional e interregional. En ambos capítulos, uno de los temas prioritarios que despunta es precisamente el de compartir recursos humanos y centros de investigación, desarrollo tecnológico, enseñanza y cultura a fin de aumentar la productividad y contribuir a la creación de empleos estables. Desde el punto de vista estratégico, la Comisión Europea está concediendo particular importancia a que la cooperación sea lo más amplia posible, desde la fase de elaboración de una programación común hasta la puesta en práctica de las operaciones, incluyendo no sólo a las autoridades nacionales, regionales y locales, sino también a los agentes económicos y sociales y a otros organismos competentes, entre los que se mencionan las ONG y los representantes del mundo académico<sup>16</sup>.

El Programa específico por su parte arranca del V Programa marco de la Comunidad Europea para acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (1998-2002)<sup>17</sup>, cuyo nuevo enfoque otorga una consideración y papel relevantes a las PYMES en la promoción de la innovación en Europa. Sobre la base de este programa específico, en junio de 2000, se abrió una convocatoria cuyos objetivos son precisamente la creación de redes temáticas de regiones innovadoras de Europa y la realización de proyectos de estrategias regionales de innovación en los paí-

---

<sup>16</sup> En esta nueva fase de Interreg III, la programación conjunta y las iniciativas propuesta deben responder a las orientaciones generales de los Fondos Estructurales y las políticas comunitarias. En particular, se da preferencia a las actividades que contribuyan a la creación de empleo, mejorar la competitividad de las zonas afectadas, formulen e introduzcan políticas de desarrollo sostenible y fomenten la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Sobre todos estos aspectos y pautas, véase Comisión Europea: *Comunicación por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo. Interreg III*, C (2000) 1101 de 28 de abril de 2000.

<sup>17</sup> Decisión 182/1999/CE del Parlamento y del Consejo de 22 de diciembre de 1998, DOCE L 26 de 1 de febrero de 1999. De esta misma fecha de adopción y publicación, véase la Decisión 1999/65/CE del Consejo relativa a las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades, y a las normas de difusión de los resultados de investigación para la ejecución del quinto programa marco de la Comunidad Europea (1998-2002).

ses recién asociados<sup>18</sup>. El primer propósito aspira a proporcionar una plataforma a todas las regiones que estén interesadas en estrategias políticas y en planes regionales de innovación, con objeto de poder así intercambiar experiencias y obtener acceso a buenas prácticas. Para acometer esta tarea se parte de la estructura anterior que proporcionaba la Red de Regiones de Innovación en Europa (RITTS/RIS Network), previéndose que las redes temáticas resultantes reflejen los objetivos y las actividades propias del Programa específico. Por otra parte, el segundo propósito se dirige a ayudar a las regiones de los países recién asociados (Bulgaria, Chipre, República Checa y Eslovaca, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia, Rumanía y Eslovenia) a desarrollar sistemas regionales de innovación a través de cooperaciones apropiadas con países del EEE<sup>19</sup>.

Queda claro, en consecuencia que la dimensión internacional constituye el enfoque primordial que anima la política de la UE en materia de investigación y de desarrollo tecnológico y demostración, y que en el plano funcional esta orientación impone unas estructuras verdaderamente comunes para preparar estrategias y programas, seleccionar las acciones y gestionar conjuntamente las medidas y operaciones concretas. Dado este escenario, no nos cabe duda de que la clave de la contribución que las universidades pueden realizar al desarrollo económico y social del espacio vasco-navarro-aquitano, a través de la investigación y de su difusión, reside en su capacidad para cooperar y en su habilidad para organizarse y aprovechar mejor todas estas posibilidades de alianzas y de medios financieros.

## Conclusiones

Sobre la base de las consideraciones expuestas pueden deducirse las siguientes conclusiones sobre el papel que la cooperación universitaria puede jugar en el desarrollo del marco transfronterizo.

- Todos los centros universitarios del espacio vasco-navarro-aquitano son conscientes de la importancia que tienen las relaciones con el entorno exterior más próximo a efectos de adecuar su servicio de formación a las necesidades reales del tejido productivo y de la

---

<sup>18</sup> DOCE L 165 de junio de 2000.

<sup>19</sup> Los proyectos RITTS (Regional Innovation and Technology Strategy) y RIS (Regional Innovation Strategy) eran iniciativas ejecutadas esencialmente de forma aislada por las regiones. A partir de 1996, la Comisión Europea empezó a impulsar la dimensión internacional en este tipo de redes. Sobre todas estas acciones puede conseguirse información más detallada en <http://www.innovating-regions.org/>.

- sociedad en general. Sin embargo, esta reflexión, y las consiguientes alianzas a las que aboca, sigue siendo de carácter predominantemente particular y propio, lo que produce como efecto perverso una dinámica de abierta competencia y consiguiente duplicidad de oferta.
- Por la vía de la cooperación, los centros universitarios pueden proveer servicios y competencias que, de otro modo, no serían capaces de ofrecer por sí mismos. Esta mayor colaboración exige, como intención previa, diálogo continuo y buenas dosis de consenso; como resultado deseado, el logro de una complementariedad mutua y la potenciación de las especializaciones propias. En el plano funcional, esta estrecha interrelación podría vertebrarse a través de un observatorio interuniversitario e intersectorial, que incluya a los agentes económicos, sociales y culturales, donde puedan definirse con carácter permanente los objetivos comunes y los intereses compartidos en el marco del plan estratégico de cada universidad.
  - En el terreno de la investigación y de la transferencia de innovación, sería deseable extender y compartir los múltiples dispositivos existentes a ambos lados de la frontera y en los que participan las universidades en alianzas con otros centros de investigación y laboratorios. Esta mayor integración permitiría simplificar y optimizar los recursos existentes y hacer más participativos los resultados obtenidos, configurándose así un espacio vasco-navarro-aquitano de investigación y de innovación, capaz de optar a participar en redes internacionales más amplias. Esta nueva dimensión permitiría obtener fondos adicionales de financiación, especialmente de la UE. Como resultado visible, representaría un valor añadido al esfuerzo cooperativo de contribuir a incrementar la competitividad y el desarrollo del marco interregional.



# Cooperación regional transfronteriza, cohesión económica y social y euroregión atlántica: Euskadi-Navarra-Aquitania

Francisco Rodríguez Ortiz

Coordinador de la Especialidad Económica del Instituto de Estudios Europeos.  
Universidad de Deusto

**Sumario:** 1. LOS NUEVOS PARÁMETROS ECONÓMICOS DE LA COHESIÓN.—2. LA COOPERACIÓN REGIONAL TRANSFRONTERIZA ¿ATENUACIÓN DE LAS DISPARIDADES TERRITORIALES? EL CASO DE EUSKADI-NAVARRA-AQUITANIA.—2.1. **Problemática.**—2.2. **Límites y retos de la CRT: CAPV-Navarra-Aquitania.**—3. UNA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ADAPTADA A LOS NUEVOS RETOS.—4. LA EUROREGIÓN ATLÁNTICA: UN MARCO PARA LA COOPERACIÓN VASCO-NAVARRA-AQUITANA.—4.1. **La integración regional y los ejes.**—4.2. **Los retos de la euroregión atlántica.**

## 1. Los nuevos parámetros económicos de la cohesión

El Mercado Único, el desarrollo tecnológico, el abaratamiento del transporte y la moneda única están configurando un nuevo mapa económico de la Unión Europea. La desaparición del tipo de cambio no tiene la misma significación para todas las regiones de los Estados miembros, según sea su grado de desarrollo estructural, medido por sus sectores de especialización así como por la productividad global de los factores de producción. La devaluación puede devolver a los espacios menos desarrollados una competitividad-precio que suaviza el ajuste en términos de volumen de producción y de empleo.

La moneda única fomenta también una mayor integración de los mercados de capitales. Como consecuencia de ello, de la baja inflación, de la política de moderación salarial y de la contención de los déficits públicos, los tipos de interés se mantendrán estructuralmente bajos. Se afirma que esta tendencia beneficia, ante todo, a las economías periféricas. Sin embargo, no se puede prejuzgar, pese a la existencia de ventajas potenciales globales, cómo se repartirán éstas entre los conjuntos regionales ya que unos sectores son llamados a perecer y otros a prosperar. De

ahí la necesidad de disponer de una política subsidiaria de cohesión económica y social a escala europea. Las convergencias y la cohesión no pueden provenir únicamente del desarrollo de las fuerzas de mercado incapaces, por sí solas, de compatibilizar crecimiento y desarrollo homogéneo, tanto menos cuanto que las regiones de vieja tradición industrial no siempre disponen del potencial de adaptación a las nuevas tecnologías y de los recursos financieros necesarios para asumir una diversificación que compense el declive de las actividades antaño dinámicas.

La moneda única al unificar los mercados endurece las condiciones de la competencia calidad/precio y juega en favor de los espacios mejor colocados en la relación productos/mercados. El saldo positivo de la UME para las diversas regiones va a depender de su capacidad en mejorar de forma continua las condiciones de la oferta y elemento clave de esta estrategia, como apuntara Guillermo de la Dehesa<sup>1</sup>, será la potenciación de las economías de escala y la búsqueda permanente de una mayor eficiencia económica. El futuro de los espacios regionales menos dinámicos no va a resultar fácil debido a su propia perifericidad así como a sus problemas de competitividad que provienen de una peor especialización inter e intrasectorial y de un menor nivel de desarrollo en capital humano y tecnológico.

Según Krugman o Fitoussi, la UME y los acuerdos de integración regional permitirían que cada región se especializara en la producción de aquellos bienes que incorporan intensivamente el factor que poseen en mayor cuantía y cuyos costes relativos son inferiores a los de los competidores. Este modelo, sin ser incorrecto, sólo refleja de forma parcial la naturaleza actual de los intercambios entre regiones desarrolladas que responden, ante todo, a una lógica intraindustrial basada en estrategias empresariales de diferenciación-innovación del producto. Las regiones con menor capacidad de acceso a la red de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, elemento decisivo, junto con las economías de escala, de mejora de la productividad global de los factores de producción, tienen menor potencial de desarrollo a partir de sus recursos endógenos. Además, la unificación total de los mercados favorece un desplazamiento de la demanda hacia los bienes de mayor calidad. Ello no estimula la cohesión regional al estar ubicados los sectores de actividad especializados en producciones más estandarizadas e intensivas en mano de obra menos cualificada en las regiones periféricas.

---

<sup>1</sup> DE LA DEHESA, Guillermo: «El reto de la UEM»; *Instituto de Estudios Económicos de Galicia*, A Coruña, 1999.

Para ser exitosa, una política en favor de la cohesión tiene que garantizar una correcta difusión de las ventajas económicas desde los centros o polos de crecimiento hacia las otras regiones, sin trabar la creación de esas ventajas en los espacios que ya las detentan. Ha de impulsar, vías políticas temporales de transferencia y estrategias de cooperación interregional —transfronteriza o de cualquier otro tipo— el potencial productivo de los conjuntos regionales con mayores carencias para que las transferencias acaben siendo innecesarias.

Las teorías neoclásicas, que postulan los rendimientos decrecientes, presuponen que el capital fluye hacia las regiones donde su rentabilidad es mayor como consecuencia de unos menores costes salariales y más elevada productividad. Pero, los movimientos de capitales van a ser función de una rentabilidad presente y potencial sobre la cual influyen las políticas de la oferta y sus componentes más dinámicos. Las economías de escala asociadas al efecto aglomeración y el endurecimiento de la competencia llevan a los capitales a privilegiar los conjuntos regionales que gozan de aquellas ventajas competitivas más acordes con las tendencias actuales de la globalización y del comercio intraindustrial. Históricamente, los procesos de liberalización de los intercambios han generado una tendencia a la polarización del desarrollo debido al proceso continuo de deslocalizaciones-relocalizaciones. Este ha arrojado un saldo positivo para los espacios mejor preparados para atraer las nuevas actividades más dinámicas. Las regiones objetivo 1 y 2, más aún si son regiones fronterizas ubicadas en la periferia de sus respectivos Estados naciones, adolecen, por lo general, de dinamismo suficiente para atraer actividades que tomen el relevo a las ya maduras. La excesiva especialización en industrias básicas tradicionales, tanto de producto como de proceso, se refleja en la insuficiente presencia de empresas internacionalizadas y en un poco significativo poder de atracción de inversión extranjera directa (IED)<sup>2</sup>. Las Pymes, aun cuando presentan otras ventajas en cuanto a flexibilidad de los procesos productivos, tienen menor capacidad financiera para estimular la innovación y actuar como fuerza de arrastre regional de las inversiones.

Como subrayó Gunnar Myrdal<sup>3</sup>, los procesos de desarrollo están sujetos a fuerzas de «*causación circular acumulativa*» y favorecen la promo-

---

<sup>2</sup> La IED contribuye al desarrollo regional elevando el stock de capital y mediante la introducción de nuevos productos y técnicas. Contrapartida a ello, cuando el ciclo es desfavorable, la empresa multinacional, menos vinculada a la región, tiende a recortar sus inversiones, producción y empleo en este conjunto regional.

<sup>3</sup> MYRDAL, Gunnar: *Economics Theory and Underdevelopment Region*, Duckworth, London, 1957.

ción de un progreso tecnológico conectado a los rendimientos crecientes de escala o, lo que es lo mismo, a costes decrecientes indisociables de la evolución de la demanda. Cuanto mayores resulten su volumen y ritmo de crecimiento, más importantes serán los estímulos para la innovación así como para la ampliación y racionalización de los procesos con el fin de recortar los costes unitarios de producción.

La liberalización del comercio, sin mecanismos correctores, puede incrementar las desigualdades económicas y sociales. En efecto, las empresas tienden a ubicarse en los conjuntos regionales dotados con mayores mercados solventes, amén de otras muchas ventajas competitivas entre las cuales caben destacar el ritmo de acumulación de los factores de producción (capital físico, tecnológico y humano) y la productividad total de los factores de producción medida por la diferencia entre el crecimiento de la producción y el de los inputs. En cuanto a los elementos que influyen en la productividad del trabajo son dos: la llamada profundidad del capital (variaciones en la relación stock de capital y trabajo) y el progreso técnico<sup>4</sup>. La insuficiencia del stock de capital y de nueva inversión en las tecnologías de la información y comunicación (TIC) parecen ser las causas centrales de este peor comportamiento regional de la productividad. La red de TIC constituye el soporte para el establecimiento de unas estrategias innovadoras para la región y, como apuntara Jeremy Rifkin<sup>5</sup>, la accesibilidad es una de las cuestiones centrales de la próxima era del crecimiento. Desde este punto de vista, la cooperación entre una red de universidades, más aún si son transfronterizas, habría de ser un instrumento central de potenciación de dicha accesibilidad. El objetivo consiste en fomentar en las regiones menos favorecidas unas estrategias competitivas basadas en la innovación y no en el mero mantenimiento de menores costes salariales, lo que acaba generando una dinámica de subdesarrollo.

También influyen en las decisiones de localización el papel de las Administraciones Públicas, la existencia de una amplia red de infraestructuras socioeconómicas, la presencia de servicios de soporte al desarrollo de la actividad productiva y de entidades de capital riesgo, la existencia de Pymes innovadoras, etc... Este último factor es tanto más relevante cuanto que, sin caer en los tópicos ya superados de la mal llamada «*Nueva Economía*», estamos inmersos en los prolegómenos de una nueva revolución tecnológica.

---

<sup>4</sup> Estos dos elementos explican el mayor crecimiento de la productividad en Estados Unidos respecto a la Unión Europea a partir de 1990.

<sup>5</sup> RIFKIN, Jeremy: *La era del acceso: la revolución de la nueva economía*, Paidós, Barcelona, 2000.



Como queda recogido por la Comisión<sup>6</sup>:

«Las redes de empresa son tanto un producto del capital social como un elemento del mismo. Combinan las economías de escala de las que sólo pueden aprovecharse normalmente las grandes empresas con el dinamismo y la flexibilidad de las pequeñas unidades y, como tales, son especialmente importantes para la innovación».

La capacidad de innovación ha pasado a ser un elemento determinante de la competitividad y del desarrollo regional. La convergencia entre conjuntos regionales tiende a ser tanto más importante cuanto que han alcanzado un mayor grado de madurez económica y que gozan de rendimientos crecientes asociados al efecto aglomeración. Ninguna movilidad tenderá a igualar las productividades medias de los factores y, consecuencia de ello, la concentración tenderá a autoalimentarse. De hecho, las disparidades regionales continúan siendo intensas en la Unión y, como destaca el 6.º Informe, la convergencia relativa no ha progresado significativamente en estas dos últimas décadas. Las 10 regiones más boyanes siguen siendo aquellas más urbanizadas, más orientadas hacia una actividad terciaria de elevado valor añadido y que han incorporado y asimilado las nuevas tecnologías. En materia de empleo, ni siquiera se ha producido una convergencia entre 1986 y 1996. En cuanto al criterio de renta per cápita, está bastante cercano, en términos relativos, a lo que era en 1988. Las regiones objetivas 1 y 2 están menos preparadas para la competencia, aún en el marco de una eventual cooperación transfronteriza e interregional. El libre funcionamiento del mercado no actúa como elemento de cohesión económica y social porque las nuevas tendencias de la producción hacen que las ventajas de producir y ubicarse en las regiones centrales sea superior a los costes que entraña tal elección.

«La insuficiencia en bienes colectivos en las regiones con retraso de desarrollo, frente a las economías externas extraídas de las ventajas de infraestructura y de aglomeración de las regiones favorecidas, estimula la movilidad de los factores hacia ellas y acentúa las desigualdades regionales»<sup>7</sup>.

«En el pasado, en parte por los bajos salarios, pero sobre todo por la posibilidad de sortear los obstáculos proteccionistas (arancelarios o del

---

<sup>6</sup> Comisión Europea: *6.º Informe periódico sobre la situación de las regiones...*, Luxemburgo, 1999, p. 11. Según datos recogidos p. 217, España afectaba sólo el 0,8% del PIB a los gastos de Investigación-Desarrollo-Tecnología. La media UE-15 era del 1,92%. En cuanto a los gastos de las empresas en IDT ascendían al 0,37% del PIB, porcentaje que ha de ser comparado con el 1,22% de media comunitaria.

<sup>7</sup> BUZELAY, Alain; HANNEQUART, Achille: *Problématique régionale et cohésion dans la Communauté Européenne*; Economica, Paris, 1994, p. 46.

tipo de cambio), Alemania (y los países de la Banana Azul en general) han deslocalizado parte de su producción hacia la periferia europea. Se producía a través de ello un desplazamiento del ahorro de Alemania y, consecuentemente, una cierta tendencia a la convergencia, lenta pero constante. Esta estrategia, válida en el pasado, lo será cada vez menos en situación de moneda única. La globalización, a través de la movilidad internacional acelerada de capital y la formación de redes de producción transnacionales, crea una nueva forma de competencia entre los territorios: no se trata solamente de exportar productos y servicios, sino que es también necesario retener las inversiones más móviles. La tendencia es a la implantación prioritaria de empresas en la proximidad de las grandes metrópolis ya fuertemente desarrolladas... La importancia de los caudales de mano de obra, economías de trabajo y calidad de las infraestructuras se convertirán en ventajas más decisivas que los costes salariales. Este esquema conducirá a una polarización creciente de actividades en torno a las zonas desarrolladas»<sup>8</sup>.

En cuanto a la movilidad reequilibrante del factor trabajo, va a ser función de muchos factores: nivel de formación y de cualificación de la mano de obra que capacita para asimilar las mutaciones tecnológicas, diversificación del tejido productivo local, etc... Los países y regiones menos desarrollados tienen menor atractivo gravitatorio y de ello se desprende una menor capacidad de creación de empleos con elevada productividad.

Con la moneda única no podrán subsistir las ventajas competitivas asociadas a la alteración del tipo de cambio. Los programas de eficiencia económica, medida por la productividad global de los factores de producción, y de calidad de los productos y procesos pasan a desempeñar el papel principal. De ahí la necesidad de la intervención pública y de las estrategias de cooperación interregionales para crear unas sinergias que contrarresten las tendencias del mercado. Para potenciar la convergencia real con los centros más dinámicos, la Unión debería dotarse de una herramienta presupuestaria que redoblara los esfuerzos en materia de la cohesión económica y social para que la UME no produzca un «efecto *Mezzogiorno*» a escala europea. Contrarrestar la tendencia a la periferización de las regiones menos desarrollados implicaría unas políticas de desarrollo regional —nacionales y comunitaria— que se acomodan mal con las reglas de disciplina recogidas en el Pacto de Estabilidad y con los límites financieros consignados en la «*Agenda 2000*», que consagra una línea descendente para el gasto afectado a las acciones estructurales.

---

<sup>8</sup> CALAZA, Juan José Ramón: *Teoría económica de la moneda única: el euro contra España*; Pirámide, Madrid, 1999, p. 185.

## 2. La cooperación regional transfronteriza: ¿atenuación de las disparidades territoriales? El caso de Euskadi-Navarra-Aquitania

### 2.1. Problemática

La globalización y la UME redefinen la razón de ser de la cooperación regional transfronteriza (CRT), interregional y transnacional, sobre todo en los espacios que, como es el caso de Euskadi y Aquitania, tienen un tejido productivo compuesto mayoritariamente por Pymes. Los nuevos centros de gravedad económica que se están gestando no aspiran tanto a ser superregiones como a crear mecanismos de cooperación interregional destinados a elevar la eficiencia de las actuaciones públicas y privadas y paliar, en lo ideal, los efectos negativos que dimanarían de la plena unificación de los mercados.

«Las autoridades económicas y políticas de las diferentes regiones estamos progresivamente tomando conciencia de la necesidad de superar cualquier riesgo de miopía localista y, por ello, estamos obligados a definir una estrategia de cooperación frente a una estrategia de confrontación o de ignorancia mutua»<sup>9</sup>.

La CRT forma parte de una estrategia encaminada a que las regiones periféricas y/o con menor nivel de desarrollo relativo puedan alcanzar un nivel suficiente de competitividad. Las áreas fronterizas, ubicadas en los extremos de las redes nacionales de transporte, están relativamente aisladas de los principales centros de actividad económica y de decisión política y carecen de grandes aglomeraciones. Son espacios menos vertebrados en lo económico y la CRT habría de reforzar la coherencia del proyecto de mercado interior y la cohesión económica y social, dos de los objetivos prioritarios de la UE.

Esta cooperación, cuya necesidad fue afirmada en 1980 en el Convenio Marco de Cooperación Transfronteriza de Colectividades o Autoridades Territoriales del Consejo de Europa<sup>10</sup>, ha tenido escaso desarrollo práctico, pese a la mayor presencia de las regiones en el proceso de construcción europea y a que las regiones fronterizas fuesen consideradas como regiones problema.

---

<sup>9</sup> ATIENZA, Luis: La Euro-Región Atlántica: una estrategia de desarrollo para el País Vasco; *Ekonomiaz*, n.º 15, Vitoria, 1989, p. 15.

<sup>10</sup> La CRT es definida como «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 territoriales, a través de todos los medios de cooperación disponibles».

La CRT persigue, aunque también genera roces al facilitar deslocalizaciones al otro lado de la frontera, unas mayores sinergias económicas. Derivan de la conformación de una más completa y articulada red de infraestructuras económicas y del fomento de una red de complementariedades empresariales que estimulan las economías crecientes a escala. Para ello el principio de cooperación se ha de imponer al de competencia y las estrategias empresariales han de ser compatibles con la estrategia de integración territorial. Dicha cooperación se hace aún más necesaria cuando involucra a conjuntos con menor nivel de desarrollo relativo respecto a la media nacional —caso de Aquitania y, sobre todo, de las Landas y País Vasco francés— y a conjuntos marcados, al igual que la CAPV, por cierta obsolescencia de los productos y procesos productivos y donde la crisis sectorial y el menor dinamismo interno han desembocado en una crisis regional que sólo se empezó a superar, con incertidumbres, a partir de 1986. En este contexto, en que se impone un doble proceso de reconversión y reindustrialización, se plantean los nuevos retos de la CRT que, sintonizando con la tendencia creciente al auge de una especialización intraindustrial, se debe de conceder la prioridad a la adquisición de ventajas competitivas<sup>11</sup>. Ello incide en los modelos de organización territorial y en las estrategias de la industria, lo que habría de condicionar el objeto de la CRT.

## 2.2. Límites y retos de la CRT: CAPV-Navarra-Aquitania

Con anterioridad a la propia formalización de la cooperación transfronteriza se han ido tejiendo, a lo largo y ancho de las fronteras, una red de cooperaciones económicas. Ahora bien, aunque el Mercado Unico y la UME contribuyan a redefinir el concepto de frontera económica, al surgir nuevas formas de competencia entre territorios y unidades productivas, y aunque se pase, en lo formal, de una concepción de la «frontera filtro» a otra de la «frontera zona de contacto», la institucionalización de la cooperación resulta compleja y ello habría de ser uno de los ejes prioritarios de actuación de la CRT.

«La voluntad de hacer corresponder un territorio único al mercado único requiere una intensificación de la cooperación entre las regiones situadas a ambos lados de la frontera reforzando así su papel en la constitución del espacio comunitario del año 2000»<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> PADOA SCHIOPPA, Tommaso: *Efficacité, Stabilité et Équité*; Flammarion, Paris, 1987, p. 149.

<sup>12</sup> PETIT, Yves: «Financements communautaires en faveur de la coopération transfrontalière et mise en cause des frontières entre États», en: CHARPENTIER, Jean; ENGEL, Christian (dir): *Les régions de l'espace communautaire*; Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1992, p. 192.

Pero la CRT se ve limitada, pese a los procesos de liberalización y globalización, por la persistencia de los Estados naciones, por los diferentes ordenamientos políticos y, sobre todo, por la persistencia de muchos conflictos de intereses que hunden sus raíces en unas especializaciones sectoriales tributarias de la articulación de los espacios nacionales. La red de complementariedades económicas y la de infraestructuras socioeconómicas han ido más unidas históricamente a una concepción del desarrollo nacional que a una concepción del desarrollo de «espacios regionales» a escala comunitaria. Parece difícil que, *más allá de una cooperación institucional*, se pueda fijar como meta estratégica la integración sectorial, tanto menos cuanto que las estrategias empresariales trascienden el marco de las fronteras, de los etéreos deseos políticos y tienen el mundo como referencia.

Consecuencia de estas propias limitaciones es el que la CRT sea hoy más necesaria que ayer. El actual marco de la CRT, en el cual se desenvuelven las relaciones Euskadi-Aquitania, con participación más tibia de Navarra, tiene por objetivo la superación de estos efectos negativos inducidos también, a parte de por factores estructurales internos, por el alejamiento respecto de los grandes ejes dinámicos de desarrollo y principales centros de toma de decisión política. Las fronteras han pasado a ser, formalmente, las de un mercado único integrado y las acciones emprendidas han de contribuir a atenuar la perifericidad de las regiones fronterizas para que vayan adquiriendo ventajas competitivas adaptadas a los nuevos retos de la competencia.

Sin embargo, pese a declaraciones altisonantes, como aquella recogida en la iniciativa 1990-1994, según la cual «la Comunidad concederá la prioridad a las propuestas formuladas en cooperación con las autoridades regionales y locales en las zonas fronterizas y, en las zonas fronterizas internas, a aquellas que conllevan la creación o el desarrollo de estructuras institucionales o administrativas compartidas cuyo objetivo sea ampliar y profundizar la cooperación transfronteriza entre instituciones públicas, organizaciones privadas y organismos voluntarios», la cooperación transfronteriza ha sido el pariente pobre de las intervenciones regionales comunitaria y hasta 1987-1988, coincidiendo con el Acta Unica Europea<sup>13</sup>, las declaraciones que se hacen a la CRT no dejan de ser genéricas. En el caso de la CAPV y Aquitania, estas declaraciones hallarán un cierto desarrollo práctico a partir de octubre de 1989. Se firma un Protocolo de Colaboración que fija el embrión de una institucionali-

---

<sup>13</sup> Aunque el AUE no recoge de forma específica la problemática de las regiones transfronterizas.

zación de la cooperación entre estas dos regiones atlánticas fronterizas y se creó, en el marco de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), la Comisión Arco Atlántico, constituyendo la cooperación transnacional entre la CAPV y Aquitania la pieza central del Arco Atlántico<sup>14</sup>.

Los objetivos de esta CRT son, sin embargo, de lo más limitados: intercambio de información pluridisciplinar, tanto entre instituciones públicas como entre organismos privados, armonización de las políticas (no definida) así como concertación para aplicar «proyectos de interés común» y, finalmente, crear unas estructuras institucionales que canalicen estos procesos de cooperación.

En septiembre de 1990, Protocolo Anexo al Protocolo de Colaboración entre la CAPV y Aquitania, se creó un Fondo para la Cooperación entre ambas partes. A él se asociaría, en igualdad de condiciones, en febrero de 1992, la Comunidad Foral de Navarra. Aunque la CRT entre la CAPV y Navarra persigue fomentar unas sinergias que impulsen los elementos endógenos del crecimiento regional, el Fondo está más centrado en las acciones de índole cultural que en las económicas, resultando difícil la afirmación autónoma de un eje económico y/o político pujante y con capacidad de iniciativa.

La cooperación entre Euskadi, Aquitania y Navarra ha sido escasa hasta la fecha. Los flujos de inversión son bastante insignificantes, los intercambios comerciales entre estos conjuntos no resultan muy específicos, aun cuando las dos terceras partes de los productos exportados por la CAPV hacia la Unión Europea tienen como destino a Francia, la cooperación tecnológica y técnica, definida como «nuevo factor de éxito», es de lo más reducida pese a que ello era, formalmente, el principal objetivo perseguido por el Fondo de Cooperación Euskadi-Aquitania-Navarra, las relaciones interindustriales Euskadi-Aquitania son mínimas, los planteamientos de cooperación en materia de política industrial son inexistentes, los medios financieros para llevar a cabo una verdadera cooperación transfronteriza brillan por su ausencia, la debilidad de las complementariedades económicas o, por el contrario, la presencia de ramas de actividad dispares, favorecen el enfoque competencia/cooperación.

«Así pues, la cooperación entre los actores económicos de las dos regiones no se ha desarrollado tanto como cabía imaginar. Un primer enfoque económico de la cooperación desearía interpretarla como un desarrollo de los intercambios entre regiones vecinas que disponen de recursos

---

<sup>14</sup> Con anterioridad a ello se había firmado, en noviembre de 1983, el Acuerdo por el cual se constituía la Comunidad de Trabajo de los Pirineos compuesta por Aquitania, Aragón, Cataluña, CAPV, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Navarra y Andalucía.

similares o complementarios. En este caso, el mercado europeo se ha organizado sin tener muy en cuenta la contigüidad territorial y Aquitania y Euskadi no se aprovisionan, principalmente, el uno al otro. También resulta obligado constatar la ausencia de acercamiento entre las empresas de las dos regiones que pertenecen a sectores demasiado diferentes o que carecen de recursos para emprender, por ejemplo, esfuerzos compartidos de investigación»<sup>15</sup>.

### 3. Una cooperación transfronteriza adaptada a los nuevos retos

La CRT habría de estimular la constitución de unas redes socioeconómicas, verticales y horizontales, que impliquen a las autoridades públicas y a las entidades privadas para alcanzar economías de escala (atributo de las grandes empresas), lograr una mayor flexibilidad organizativa (atributo de las Pymes), fomentar los servicios de apoyo a las manufacturas así como los organismos que impulsan la innovación y la transferencia de tecnología (centros científicos y tecnológicos) y movilizar los suficientes recursos financieros y humanos. La participación en la red permite a las empresas sacar provecho de los conocimientos acumulados, de su aplicación al campo de la producción y crear unas sinergías favorables para la generación de nuevos conocimientos e innovaciones. La cooperación transfronteriza y los clusters constituidos por Pymes, que representan el 97,3% de las empresas de entre 10 y 200 trabajadores presentes en Euskadi<sup>16</sup>, y que tienen menor capacidad de innovación y de arrastre<sup>17</sup>, son necesarios para favorecer innovaciones estratégicas en Euskadi y Aquitania y para ahondar en el proceso de internacionalización. La capacidad de innovación y de diferenciación del producto son los componentes centrales de la competencia intraindustrial. Para ello, el espacio de referencia ha de trascender el marco estrecho de lo local y la cooperación interregional debe favorecer el partenariado. Las Pymes tienen interés en asociarse para intercambiar información y crear nuevos productos en ciertos segmentos de producción merced, entre otros elementos, al «*know-how*» tecnológico del que disponen. Cualquier política

---

<sup>15</sup> BALME, Richard; BARBOSA, Celia; BURBARD, François: La coopération interrégionale entre Aquitaine et Euskadi: convergences et divergences, p. 122.

<sup>16</sup> 62% del empleo y generan el 54% del valor añadido. Esta situación, aunque con menor grado de atomización, se da también en Aquitania.

<sup>17</sup> Menores recursos financieros y dificultad para acceder a los recursos humanos y conocimientos especializados. Las redes de cooperación son ineludibles para dotar a las Pymes de apoyo financiero, creándose sociedades transfronterizas de capital riesgo, y para gestionar la innovación tecnológica y su aplicación directa al campo de la producción.

de cooperación industrial efectiva debe volcarse hacia las Pymes y resultaría positivo crear un Observatorio que detectara proyectos y canalizara las ayudas públicas necesarias. Ahora bien, las inercias existentes, las reestructuraciones del tejido productivo, las eventuales deslocalizaciones del empleo y los efectos redistributivos regionales dificultan, social y políticamente, las adaptaciones a las nuevas condiciones de competencia donde lo «glocal» se superpone a lo global y a lo local.

La nueva CRT debería vincular espacios más o menos cercanos, entre los que las relaciones económicas superan las fronteras físicas, para formar amplios mercados integrados, espacio de referencia de una red de empresas. Esta tarea es tanto más ineludible cuanto que parte de las actividades ubicadas en las regiones fronterizas (caso de la CAPV) han alcanzado su madurez y no alientan la aparición de un terciario moderno de elevado valor añadido.

Resulta de interés destacar que los gastos en I+D de la CAPV y de Navarra representan, respectivamente, el 1,2% y 0,9% del PIB. Estos gastos se sitúan en el conjunto del Estado en el 0,8% y la media europea es del 2%. Sólo Madrid, con el 2,3%, supera la media comunitaria. Niveles muy bajos cuando parece cada vez es más claro el nexo entre acumulación de capital, gasto en I+D y crecimiento endógeno de las regiones. Así, Madrid y Cataluña concentraban, en 1995, el 55% del conjunto nacional de actividades en I+D y ese porcentaje ascendía al 63,2% para la investigación empresarial. Estas mismas Comunidades generaban el 35,1% del valor añadido bruto total y el 37% del valor añadido industrial. Así pues, la distribución regional de las actividades de I+D es aún más desigual que la del conjunto de la actividad económica y ello influye en el propio dinamismo económico y deterioro de las disparidades de desarrollo regional. Está claro que para aprehender los efectos de la acumulación del capital sobre el crecimiento, hemos de remitirnos a un concepto amplio del capital que abarca los intangibles sociales (conocimiento, capacidad innovadora, flexibilidad, adaptabilidad) que hacen que los rendimientos del capital global no sean decrecientes. El aprovechamiento de las nuevas tecnologías y parámetros tecnológicos es tanto más elevado cuanto mayor es la capacidad financiera, el nivel de dotación del capital humano y ágiles los sistemas de educación y de formación, tanto en el universo educativo como en el seno de las empresas, cuyos nexos han de ser estrechados en función de las necesidades presentes y futuras de desarrollo. Hasta ahora ha prevalecido la política de lo inmediato. Cada región ha fomentado la innovación según *eran* las necesidades de su tejido productivo y características de su territorio.

De ahí que la profundización en la mejora de los recursos humanos y en la I+D haya de ser un área prioritaria de la cooperación transfronteriza



entre la CAPV y Aquitania. Para ello resulta determinante la existencia previa de una red de infraestructuras socioeconómicas, incluidas las redes de empresas e instituciones públicas, que estimulan la innovación y la cooperación para que lo que unos vayan ganando no sea en detrimento de los otros. La dinámica de la cooperación regional ha de jugar en beneficio del conjunto y como la innovación y la difusión técnica van unidas a la dimensión empresarial, la cooperación regional transfronteriza entre Euskadi, Aquitania y Navarra debe poner el acento sobre la constitución de polos de crecimiento cooperativos.

Sin descartar las ayudas, subvenciones y préstamos, la CRT ha de ir encaminada hacia la constitución de redes de investigación y de valoración empresarial. La composición del tejido productivo a ambos lados de la frontera obliga a definir unas estrategias de cooperación, bajo forma de clusters, que impulsen el partenariado para acceder a nuevos mercados, a nuevas tecnologías y a bases amplias de financiación. La CRT se debe de estructurar, en el marco de unos programas de cooperación interregional, tipo Interreg III, los acuerdos de partenariado tendentes a potenciar la explotación de la innovación tecnológica y de asumir los nuevos retos de la competencia global. Ello contrasta con el hecho de que, hasta la fecha, las experiencias de cooperación y de integración, como herramientas centrales de la competencia, son escasas y de poca profundidad.

#### 4. ¿La euroregión atlántica: un marco para la cooperación Vasco-Navarra-Aquitana?

¿Puede derivar la CRT en el surgimiento de una nueva realidad socioeconómica: la euroregión? Espacio de cooperación regional supranacional transfronteriza, conllevaría la contiguidad territorial de sus componentes. Aquitania representa la apertura hacia Europa para la CAPV y el polo en torno al cual va a girar la eventual cooperación atlántica. Sin embargo, la CAPV tiene, debido también a la violencia política, escaso atractivo para las inversiones francesas, aun cuando Aquitania ha pasado a ser desde 1986 la región fronteriza con el mayor volumen de intercambios con la península<sup>18</sup>.

La euroregión Euskadi-Aquitania representa la pieza central del llamado Arco Atlántico (A.A.) compuesto por una diversidad de regiones,

---

<sup>18</sup> España es, tras Alemania, el segundo proveedor de Aquitania y su segundo cliente. Pero, la CAPV tiene menor presencia y los intercambios entre las dos regiones fronterizas se centran, reflejo del propio declive relativo de la industria vasca, en productos de débil valor añadido.

pertenecientes a 5 Estados miembros (Reino-Unido, Francia<sup>19</sup>, España, Portugal e Irlanda), repartidas en la fachada atlántica europea desde el Algarve y Andalucía hasta Escocia. Cada región tiene su propia especificidad y problemática tecnológica y sectorial. Las características del territorio y del tejido productivo han determinado también los mecanismos de intervención.

La literatura sobre economía regional se refiere, cada vez más, a los llamados «ejes de desarrollo» y «ejes de crecimiento» que se corresponden con la formación de grandes corredores interregionales caracterizados por su mayor dinamismo económico respecto a otras áreas de un país o grupo de países. Como subrayara José Villaverde Castro<sup>20</sup>, «al utilizar la expresión “eje de desarrollo”, se está pensando, fundamentalmente, en espacios vertebrados de la actividad económica, que poseen un peso específico y un dinamismo singulares».

El Arco Atlántico es un conglomerado constituido por regiones de antigua industrialización, cuyo potencial de revitalización depende, una vez finalizada la reconversión, de la reindustrialización y del fomento de nuevas actividades servicios, y por regiones con retraso de desarrollo cuyas actividades tienen menor capacidad de arrastre lo que dificulta el objetivo de lograr un desarrollo endógeno autosostenido.

Además, al ser el A.A. una estrategia defensiva respecto al poder gravitatorio de los grandes polos de desarrollo, ¿podrá una euroregión atlántica responder al reto de la competencia y de la globalización constituyendo redes socioeconómicas que estimulan la cooperación interregional?

#### 4.1. *La integración regional y los ejes*

##### I

Los ejes han de ser conjuntos regionales cercanos geográfica y económicamente y deben ser unidades articuladas entre sí con estructuras productivas y sistemas de asentamiento diferentes pero con fuertes similitudes.

—Las regiones del Arco Atlántico se caracterizan por un peso relativo superior del sector primario y pesquero, lo que no se verifica ni en Navarra ni, sobre todo, en la CAPV. En 1997, el sector primario representaba el 5,1% y el 2,1% respectivamente del PIB. La media nacional

---

<sup>19</sup> La «región» Aquitana incorpora 5 departamentos: Gironde (más poblado), Pirineos Atlánticos, Las Landas, Dordoña, Lot y Garona.

<sup>20</sup> VILLAVERDE CASTRO, José: La dinámica de la Cornisa Cantábrica en 1999: crecimiento y declive simultáneos; *Cuadernos de Información Económica*, n.º 155, Madrid, marzo-abril 2000, p. 81.

era del 6,4%. Sin embargo, el 8,9% de la población ocupada de Navarra se hallaba en el sector primario. En Aquitania, el sector primario representa aún el 11% del PIB regional.

—A pesar de los programas de diversificación y reestructuración, el Arco Atlántico mantiene una mayor presencia relativa del sector secundario y en su seno están relativamente más representados los sectores industriales maduros y/o en declive así como aquellos con menor capitalización y capacidad tecnológica. En Aquitania, por ejemplo, la actividad industrial tiende a concentrarse en torno a 5 actividades (construcción aeronáutica y espacial, sensible a los pedidos del Estado y frágil ante el nuevo contexto internacional y los ajustes presupuestarios; construcción eléctrica y electrónica, que se estructura en torno a cuatro productores principales, Thomson, IBM, Sony y Sextant; Industria de productos químicos y farmacéuticos; Industria de la transformación de productos primarios, incluyendo la industria de la madera y del mueble; Automóvil y energía (Ford y Elf-Aquitaine). Burdeos detenta, pese a las incertidumbres sobre el futuro de las actividades aeroespaciales, más actividades industriales y de servicios avanzados que el resto de los componentes del A.A. El sector secundario representa el 27% del PIB regional.

Aunque el País Vasco ha sabido aprovechar la incorporación a la UE y las ayudas que le correspondían en concepto objetivo 2 para impulsar una mayor diversificación productiva, fomentar la formación de clusters, de parques tecnológicos y de infraestructuras, mantiene una fuerte especialización en actividades de demanda y conernido tecnológico bajos (industria metálica básica y transformadora, siderurgia, maquinaria industrial, material eléctrico, papel, etc...), que han sufrido profundas mutaciones en muchos segmentos. La industria vasca, excesivamente dependiente de las actividades maduras, sigue representando cerca del 42% del PIB y el 30% del empleo. Estos porcentajes son superiores en unos 13 puntos a la media nacional.

En Navarra, el sector industrial (caucho, plástico, papel, impresión, textil, cuero, productos químicos, material de transporte y automóvil, minerales y metales) contribuye en un 50% al elevado crecimiento de 1998 y el sector servicios en menos de un 40%. Esta situación difiere de la del Estado donde el sector servicios aporta un 58,5% al crecimiento y el sector industrial un 26,5%.

—Menor presencia relativa del sector terciario dinámico. El sector servicios representaba en Euskadi, a finales de 1997, el 50,1% del PIB (10 puntos por debajo de la media nacional). Este sector servicios, poco moderno, es incapaz de compensar la pérdida de importancia del sector secundario. En Navarra, el sector servicios inicia su despegue tardíamente, en los años ochenta, y en la actualidad el 51% de la población ocupa-

da se halla en este sector. Por contra, el sector terciario representa cerca del 62% del PIB de Aquitania.

Ahora bien, estos conjuntos regionales padecen graves carencias en materia de enlaces directos entre ellos y un relativo aislamiento respecto a las grandes redes de transporte y comunicación, siendo una excepción el caso de Aquitania. Estas carencias son más perceptibles en la actualidad al coincidir con importantes mejoras en los grandes corredores centrales europeos y en el Eje Mediterráneo. El A.A. ha de mejorar las relaciones entre los puertos, enlaces ferroviarios y aeropuertos<sup>21</sup> de la fachada atlántica, colocándolos en red a nivel informático. También se han de colocar en red los centros de formación superior, muy representados en la CAPV y en Navarra. Las infraestructuras son una parte del stock de capital total de una economía. Se suman a la base de capital privado y potencian su ensanchamiento. Las regiones del A.A. ofrecen un menor atractivo y ello retrae los flujos de inversión privada.

—El predominio en el tejido productivo de las Pymes y el escaso grado de internacionalización suponen serios «handicaps» frente al recrudecimiento de la competencia internacional. La internacionalización de los mercados de bienes y capitales y la UME obligan a contar con empresas de talla y estrategia internacionales, condición incluso para mantener las cuotas de mercado nacional. En este sentido, al igual que en el marco de la CRT Euskadi-Aquitania, se han de configurar agrupaciones empresariales con capacidad de competencia global para acabar con la atomización del tejido productivo de los espacios que conforman la euroregión atlántica.

—La escasez de recursos privados y públicos asignados a la I+D da lugar a una fuerte dependencia respecto a las importaciones de tecnologías. Las complementariedades empresas, universidades y centros de investigación son insuficientes. Las empresas han de disponer de equipos de I+D autosuficientes en las tecnologías que confluyen en su actividad por lo que deberían renunciar a ciertas áreas de conocimiento y especializarse en las que aportan valor añadido. Para ello se necesitan centros de investigación capaces de liberar a la industria de la labor de seguimiento de algunas tecnologías, sobre todo si son compartidas por varias empresas o sectores de actividad industrial.

—El nivel medio de productividad es tendencialmente inferior a la media nacional, no siendo esto cierto en el caso de la CAPV y de Navarra.

---

<sup>21</sup> Los aeropuertos están mal comunicados entre sí. Su vertebración respecto a las regiones centrales de sus espacios nacionales alimenta la perifericidad económica. Al igual, las conexiones por carretera están en función de las capitales nacionales y operan en detrimento de los enlaces interregionales transversales que son aquellos que intenta potenciar el A.A. para unir sus regiones a la zona dorsal europea.

## II

Otro problema es el de la ubicación en los ejes. Navarra tiende a estar circunscrita, en términos económicos, en el Valle Medio del Ebro (VME) constituido por la propia Navarra, La Rioja y Aragón. Sin embargo, la CAPV halla fácil acomodo en el llamado Eje Cantábrico que, constituido por Asturias, Galicia, Cantabria y País Vasco, forma el llamado Arco Atlántico español, eje en declive relativo en el Estado y respecto a los ejes de mayor dinamismo europeos. Sin embargo, la Comunidad Foral de Navarra suscribió, en febrero de 1992, el Protocolo de Cooperación entre Euskadi y Aquitania, núcleo central del Arco Atlántico europeo.

Según opinión de José Luis Castro Ruano:

«Este protocolo de cooperación tripartito es, sin ninguna duda, la forma más acabada y singular que adopta la cooperación transfronteriza vasco-aquitana que, como hemos visto, se desarrolla también en otros marcos más amplios, sean comunitarios —Interreg— estatales —cooperación transfronteriza hispano-francesa—, o regionales —CTP—. Con todo, el principal logro de esa cooperación es haber servido de núcleo aglutinante y dinamizador de la cooperación interregional a lo largo del Eje Atlántico.»

Pero,

«a la hora de describir la dinámica económica de las regiones españolas surge el concepto de «Eje del Ebro» o «Corredor del Ebro» con un comportamiento económico relativamente homogéneo que lo diferencia de otros ámbitos territoriales. A partir de esta expresión se llega a delimitar el Valle Medio del Ebro como la agrupación de tres regiones: Aragón, Navarra y La Rioja»<sup>22</sup>.

Así pues, la ubicación económica de Navarra como componente del Eje Atlántico se antoja económica y geográficamente más problemática de lo que sugieren ciertas similitudes estructurales. Puede optar por estrechar los mecanismos de cooperación con Euskadi o por primar las complementariedades y cooperación con otros ejes alternativos.

## III

Las regiones de España integrantes del A.A. y de una hipotética euroregión atlántica no se caracterizan, pese a la mejora coyuntural entre

---

<sup>22</sup> RAPÚN, Manuel; PASCUAL, Pedro; GIL, Carlos Gil: *Economía del Valle Medio del Ebro durante 1999; Cuadernos de Información Económica*, Madrid, n.º 155, marzo-abril 2000, p. 51.

1996 y 2000, por su dinamismo económico, percibido éste por su capacidad estructural de responder a los nuevos retos de la economía mundializada. La economía navarra se singulariza y es, merced a las fuertes inversiones de los ochenta y noventa, un lugar de vanguardia en el contexto regional español.

Las cuatro Comunidades que componen formalmente el Arco Atlántico español (Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco) mantienen menor empuje que la media nacional, siendo Asturias la que presenta mayor atonía estructural y coyuntural y la CAPV la más dinámica.

El Arco Atlántico, conjunto deprimido con escasa capacidad de reacción endógena en los años ochenta, ralentiza su declive durante los noventa. Se va a producir, consecuencia de la reconversión de un tejido industrial envejecido durante los setenta y primera mitad de los ochenta, una importante recuperación del sector industrial<sup>23</sup>. Pero, este sector más sensible a la recuperación también responde más bruscamente al cambio de ciclo.

#### 4.2. *Los retos de la euroregión atlántica*

La euroregión atlántica goza de escasa articulación física, económica y tecnológica, tiene marcos institucionales muy dispares y carece, además, de identidad y homogeneidad cultural. Unas regiones se desarrollan, otras prosiguen con su declive y en otros espacios del Arco Atlántico ni siquiera ha cuajado siquiera el proceso de industrialización. La combinación de estos factores traba las posibilidades de un desarrollo autosostenido capaz de atender el doble reto que la globalización y la UME plantea a las políticas dinámicas de oferta.

Se va a intentar, de conformidad con las grandes orientaciones de la política regional, obsoleta si su ámbito de referencia se limita al nacional, estimular un crecimiento económico más autocentrado aprovechando los recursos materiales, tecnológicos y humanos propios; fomentar, según las orientaciones del Consejo de Luxemburgo de noviembre de 1997, la «empleabilidad», creando un entorno físico, social y cultural más favorable para la actividad de las empresas; potenciar y articular longitudinal y transversalmente las grandes infraestructuras y estimular unas redes de relaciones empresariales, financieras, tecnológicas y socio-culturales.

Estas estrategias multirregionales de acondicionamiento transfronterizo del espacio europeo y de constitución de ejes tienden a perfilar unas

---

<sup>23</sup> La estrategia impulsada por el Gobierno Vasco se centra, durante 1994-1999, en contener el declive industrial (estructural entre 1975-1985, coyuntural en 1992-1993) y en la revitalización económica.

realidades económicas más dinámicas y mejor adaptadas al ámbito de actuación de las empresas. La UME ha acelerado los procesos de fusión y adquisición para lograr economías de escala, nuevo paradigma central de la competitividad que permite mejorar la eficiencia y rentabilidad del capital invertido. Esta cooperación multirregional e internacional condicionará la capacidad de innovación y difusión de las nuevas tecnologías y el futuro de las regiones constitutivas del Arco Atlántico.

Los costes actuales de las inversiones fuerzan a desbordar el marco estrecho de la región en beneficio de la cooperación transfronteriza y la accesibilidad, por importante que sea, no basta. Los proyectos de cooperación y de colaboración han de fomentar la constitución de redes (comunicación, empresariales y culturales) que fomenten la integración del territorio en lo físico y en lo económico. Esa integración pasa necesariamente por la incorporación de las nuevas tecnologías y saber tecnológico como elementos relevantes de las ventajas competitivas en un entorno caracterizado por la regionalización-globalización y por la integración monetaria.

Sin embargo, resulta improbable que se vaya a formalizar una euro-región atlántica y que está logre ser centro de recepción de nuevas actividades debido a las carencias de soporte industrial, de servicios dinámicos de alto valor añadido y de infraestructuras socioeconómicas competitivas. El Eje mantiene importantes carencias endógenas frente a la capacidad de competencia del Eje Mediterráneo (región de Ródano Alpes hacia el Sur de Italia y de España) y, sobre todo, de la famosa Banana Azul que, desde Londres a Milán, reúne los grandes centros productivos e industriales de Europa. Los procesos de concentración económica y de dualización espacial han empeorado, en términos relativos, como consecuencia de la localización de las mutaciones tecnológicas y de la red de complementariedades económicas que requieren y fomentan.

De ahí que las eventuales potencialidades del Eje pasan por que el sector industrial emprenda una importante mutación y adaptación tecnológica, siendo la difusión de la innovación el elemento central de definición del nuevo dinamismo de los ejes económicos. Desarrollar esta estrategia requiere que se constituyan Fondos de capital riesgo para Pymes. Pese a algunas actuaciones de colaboración y financiación, mediante aportación de capitales estables, la formación de un organismo financiero como Arco Atlántico Desarrollo, que agrupa a varias empresas de desarrollo regional, ha resultado escasamente operativa. Pero, si bien cabe potenciar polos tecnológicos en Bilbao y Burdeos, paralelamente a los ya existentes en Nantes, Rennes, Oporto y Lisboa..., éstos han de penetrar los tejidos industriales para no ser catedrales en el desierto. La innovación no es un mero proceso tecnológico. Conforme a lo adelantado

en la Cumbre de Lisboa, se trata también de un proceso de contenido social. El agrupamiento empresarial de industrias relacionadas entre sí, la constitución de redes de empresas, realidad cada vez más transnacional, la cualificación del trabajo, incompatible con la obsesiva reivindicación de desregulación-liberalización de los mercados de trabajo, las innovaciones aplicadas al campo de la producción y la puesta en red de los centros de formación superior<sup>24</sup>, determinan la posibilidad de que se produzca un proceso de aglomeración que permita extraer todas las economías de escala y de alcance asociadas al proceso de integración económica y monetaria. Ahí radica el gran reto de la cooperación regional transfronteriza y también el de la Euroregión Atlántica.

---

<sup>24</sup> Las ventajas competitivas derivan también del entorno de aprendizaje el cual se halla condicionado, a su vez, por la mayor o menor implantación de una red de corporaciones industriales. Las corporaciones transnacionales contribuyen a la dinamización y, por lo general, las regiones del Arco Atlántico están mal colocadas en la materia.



# **Jurisprudencia**



# **Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**

por Carlos Gimeno Verdejo\*

Administrador de la Comisión Europea - DG Comercio

y por María Isabel Rofes i Pujol\*\*

Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

## **Sobre las consecuencias que ha tenido una tentativa infructuosa de trasplante de riñón, en la delimitación del ámbito de aplicación material de la Directiva relativa a la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 10 de mayo de 2001, Veedfald<sup>1</sup>**

En mayo de 1999, el Højesteret (Tribunal Supremo) de Dinamarca planteó cinco cuestiones prejudiciales, con arreglo al artículo 234 CE, sobre la interpretación de los artículos 7, letras a) y c), y 9, párrafo primero, letras a) y b), de la Directiva 85/374 sobre la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos<sup>2</sup>.

Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Veedfald y la Århus Amstkommune (administración provincial de Århus)

---

\* Las opiniones expresadas por el autor son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

\*\* Las opiniones expresadas por la autora son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

<sup>1</sup> Asunto C-203/99, pendiente de publicación en la Recopilación.

<sup>2</sup> Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (DO L 210, p. 29; EE 13/19).

a raíz de la negativa a estimar la reclamación por daños y perjuicios presentada como consecuencia de una tentativa infructuosa de trasplante de riñón practicada en un hospital perteneciente a dicha administración.

La Directiva 85/374 establece, en su artículo 1, el principio de responsabilidad del productor por los daños causados por el defecto de su producto. Las exoneraciones de responsabilidad están establecidas en el artículo 7, que prevé que el productor no será responsable si prueba a) que no puso el producto en circulación; o c) que él no fabricó el producto para venderlo o distribuirlo de alguna forma con fines económicos, y que no lo fabricó ni distribuyó en el ámbito de su actividad profesional.

De acuerdo con el artículo 9, se entiende por daños, los causados por muerte o lesiones corporales y los causados a una cosa o la destrucción de una cosa, que no sea el propio producto defectuoso, previa deducción de una franquicia de 500 euros, a condición de que la cosa sea de las que normalmente se destinan al uso o consumo privados y que el perjudicado la haya utilizado principalmente para su uso o consumo privados. Esta disposición no obsta a las disposiciones nacionales relativas a los daños inmateriales.

El derecho danés se adaptó a la Directiva mediante la Ley n.º 371, de 7 de junio de 1989. En virtud de su artículo 2, tiene por objeto regular la obligación de indemnizar por los perjuicios ocasionados por los daños corporales y por los causados por la pérdida de la persona que aporte el sustento familiar. La Ley se aplica también a los daños en las cosas si el objeto de que se trata, por su naturaleza, es de los que normalmente se destinan a un uso no profesional y se utiliza principalmente por el perjudicado de conformidad con dicho uso. Se excluyen los daños sufridos por el propio producto defectuoso.

Su artículo 7 establece que el productor no será responsable si prueba que no puso el producto en circulación o que no fabrica, produce, recolecta ni pone en circulación el producto en el ámbito de una actividad profesional.

Según expuso el juez nacional en su auto, el 21 de noviembre de 1990 se intentó realizar un trasplante de riñón en el hospital de Skejby. El Sr. Veedfald, apelante en el litigio principal, era el paciente que iba a recibir el órgano. La parte apelada era la administración provincial de Århus, propietaria y gestora del hospital de Skejby y del hospital de Århus.

Una vez extraído el órgano del donante vivo, que era hermano del Sr. Veedfald, se inició la irrigación de los vasos sanguíneos del riñón con una solución de perfusión, a fin de vaciarlo de sangre, enfriarlo y estabilizarlo. La solución estaba compuesta de un líquido básico, producido por la farmacia del hospital de Århus, al que el personal quirúrgico del centro de Skejby

añadió agua azucarada, cloruro de magnesio, heparina y papaverina, para incrementar el efecto estabilizador de la solución sobre el tejido celular durante el período en el que el riñón permaneciera sin flujo sanguíneo. Estas sustancias fueron también preparadas en la farmacia del hospital de Århus.

Tras la irrigación con un litro de solución, se observó que una pequeña parte del riñón no registraba la variación cromática normal y que la velocidad del proceso era decreciente. Se recurrió entonces a una dosis adicional de la solución y la velocidad de irrigación se redujo de nuevo, hasta que el paso a través de los vasos sanguíneos del riñón casi se detuvo. En una inspección posterior del frasco que contenía la solución de perfusión se observó una intensa precipitación gelatinosa, compuesta de cristales de reducido tamaño. Se intentó irrigar en sentido contrario con una solución limpia y, viendo que la velocidad de paso a través del sistema vascular continuaba siendo muy lenta, se examinó el riñón, comprobándose que una rama arterial mostraba una obturación con un material que correspondía a la precipitación cristalina encontrada en la solución de perfusión. En consecuencia, se decidió no trasplantar el riñón.

Los médicos que participaron en la operación afirmaron que durante veinte años se había utilizado la solución en cerca de mil trasplantes, sin que hubieran surgido complicaciones. Después de la operación, se realizó un ensayo, en el que se preparó una nueva dosis de la solución. Tras realizar la mezcla final, el líquido estaba completamente limpio, aunque en tres o cuatro minutos también cristalizó y desarrolló sedimento. El laboratorio de la Sundhedsstyrelse (Dirección General de Sanidad) llevó a cabo un análisis de los preparados que se utilizaron en su elaboración y de la mezcla con sedimento, sin que pudiera proporcionar una explicación unívoca sobre la causa que produjo la precipitación en la solución.

Basándose en la Ley n.º 371, el Sr. Veedfald recurrió ante el Vestre Landsret, solicitando que se declarara la responsabilidad civil de la administración provincial de Århus y se la condenara a pagarle una indemnización como consecuencia del fracaso del trasplante. Ésta negó su responsabilidad alegando que no había puesto el producto en circulación y que no lo había fabricado con fines económicos, puesto que ambos hospitales están exclusivamente financiados con fondos públicos. En ese procedimiento se plantearon cuestiones al Retslægeråd (Consejo de Medicina Forense), pero ni las respuestas que aportó ni las pruebas practicadas durante la sustanciación de la causa sirvieron para indicar el motivo concreto de la precipitación registrada en la solución.

El Vestre Landsret dictó sentencia en 1997 en la que desestimó la demanda por entender que la administración provincial de Århus estaba exenta de responsabilidad civil. A continuación, el interesado recurrió en apelación ante el Højesteret.

Al tener dudas sobre la interpretación que había que dar al derecho nacional a la luz de las disposiciones de la Directiva 85/374, dicho órgano jurisdiccional decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia cinco cuestiones a título prejudicial.

Mediante la primera quería saber si el artículo 7, letra a), de la Directiva 85/374, debe interpretarse en el sentido de que un producto defectuoso se pone en circulación cuando el fabricante lo produce y utiliza en el marco de una prestación médica concreta, que consiste en preparar un órgano humano para su trasplante, y el daño causado a éste es consecuencia de dicha preparación.

Con carácter preliminar, el Tribunal examinó, para rebatirlo, el argumento de la administración demandada en el litigio principal y del Gobierno danés, según el cual la utilización de un producto en el marco de una prestación de servicios no puede, en principio, estar comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva hasta que el legislador comunitario no haya adoptado las normas relativas a las prestaciones de servicios. Pero, a este respecto, se limitó a señalar que el litigio principal versaba sobre el estado defectuoso de un producto utilizado en el marco de una prestación de servicios, y no sobre el estado defectuoso de ésta.

A continuación se ocupó de la alegación de la administración provincial de Århus, que sostenía que no existe puesta en circulación del producto en el sentido del artículo 7, letra a), de la Directiva en una situación como la descrita, caracterizada por el hecho de que el paciente no compró intencionadamente el producto y éste, destinado a un uso estrictamente interno por el propio productor, no salió de la esfera de control constituida por la unidad del centro hospitalario, la farmacia y los médicos intervinientes.

Viendo que la Directiva no define el concepto de puesta en circulación, el Tribunal de Justicia apreció que había que interpretar este concepto en función de su finalidad y del objetivo perseguido, teniendo en cuenta que el artículo 1, leído a la luz del segundo considerando de la Directiva, consagra el principio de la responsabilidad objetiva del productor por un defecto de su producto cuando éste causa un daño. El artículo 7 dispone que el productor puede liberarse de su responsabilidad en determinados casos, enumerados taxativamente por dicha disposición, si prueba que su situación está comprendida en alguno de ellos y, en estas circunstancias, conforme a reiterada jurisprudencia, esos casos deben ser objeto de interpretación estricta.

A este respecto, el Tribunal se mostró de acuerdo con la posición del Sr. Veedfald, de los Gobiernos austriaco, francés y del Reino Unido y de la Comisión, que sostenían que la exoneración de la responsabilidad por no haberse puesto en circulación el producto, establecida en el artículo 7,

letra a), comprende en primer lugar los casos en los que una persona distinta del productor haya hecho salir el producto del proceso de fabricación. Además, como habían alegado los dos primeros Gobiernos y la Comisión, están excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva la utilización del producto contra la voluntad del productor, por ejemplo cuando el proceso de fabricación aún no esté terminado, así como la utilización para fines privados o en situaciones similares. No parecía, sin embargo, que el litigio danés estuviera comprendido en una de dichas situaciones.

La administración provincial de Århus sostenía que el producto no se había puesto en circulación debido a que no había salido de la esfera de control médica, constituida por la farmacia que lo fabricó y por el hospital en el que se había utilizado dicho producto. Sobre este punto el Tribunal señaló que esas circunstancias no son determinantes si el producto se utilizaba cuando la persona a la que le estaba destinado acudía a dicha esfera de control. Y añadió que el hecho de que un producto utilizado en el marco de una prestación de servicios haya sido fabricado por un tercero, por el prestador del propio servicio o por una entidad con él relacionada no puede, por sí mismo, tener incidencia en el hecho de que ha sido puesto en circulación.

La respuesta que dio el Tribunal a la primera cuestión fue que el artículo 7, letra a), de la Directiva 85/374 debe interpretarse en el sentido de que un producto defectuoso se pone en circulación cuando se utiliza en el marco de una prestación médica concreta que consiste en preparar un órgano humano para su trasplante y el daño causado a éste es consecuencia de dicha preparación.

Mediante su segunda cuestión, el Højesteret preguntaba si el artículo 7, letra c), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que la exoneración de la responsabilidad prevista para el caso de un producto que no ha sido fabricado por el productor con fines económicos ni en el marco de su actividad profesional, se aplica al caso de un producto defectuoso que ha sido fabricado y utilizado en el marco de una prestación médica concreta totalmente financiada con fondos públicos y por la que el paciente no paga ninguna contraprestación.

La administración provincial de Århus alegaba que la financiación de la asistencia médica con cargo a fondos públicos, que caracteriza al sistema sanitario danés, y la falta de un vínculo económico directo entre el hospital y el paciente, tienen como consecuencia que un hospital que fabrica un producto defectuoso no actúa con fines económicos ni en el ámbito de una actividad profesional, en el sentido del artículo 7, letra c), de la Directiva. Los Gobiernos danés e irlandés sostenían que la aplicación del sistema de responsabilidad de la Directiva a los hospi-

tales de titularidad pública produciría resultados nefastos sobre la estructura de los regímenes sanitarios, que sufrirían una discriminación respecto de los privados.

El Tribunal de Justicia reconoció que el hecho de que los productos fabricados para una prestación médica concreta que no es pagada directamente por el paciente, sino que se financia con cargo a fondos públicos que se nutren de las aportaciones de los contribuyentes, no puede privar a la fabricación de estos productos de su carácter económico y profesional, ya que no se trata de una actividad voluntaria que, como tal, podría estar comprendida en la exoneración de responsabilidad prevista en el artículo 7, letra c). Y, al parecer, la administración demandada en el litigio principal reconoció en la vista que, en semejantes circunstancias, un hospital privado sería sin duda alguna responsable del estado defectuoso del producto con arreglo a las disposiciones de la Directiva.

Por estas razones, respondió a la segunda cuestión que el artículo 7, letra c), de la Directiva debía interpretarse en el sentido de que la exoneración de responsabilidad por falta de actividad con fines económicos o de actividad profesional no se aplica al caso de un producto defectuoso que ha sido fabricado y utilizado en el marco de una prestación médica concreta totalmente financiada con fondos públicos y por la que el paciente no debe pagar contraprestación alguna.

Mediante su tercera cuestión, el Højesteret quería saber si el derecho comunitario impone exigencias aplicables a la delimitación por los Estados miembros de las expresiones «daños causados por muerte o lesiones corporales» y «daños causados a una cosa o la destrucción de una cosa, que no sea el propio producto defectuoso», que figuran en el artículo 9 de la Directiva.

El interesado, el Gobierno irlandés, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión consideraron que estos conceptos debían ser definidos por el derecho comunitario para que se aplicaran de forma uniforme en toda la Comunidad. La administración demandada sostenía que es función de los Estados miembros precisar el sentido de dichos conceptos.

El Tribunal de Justicia apreció, a este respecto que, a diferencia de los términos «producto», «productor» y «producto defectuoso» que la Directiva define expresamente en sus artículos 2, 3 y 6, el término «daños» no se define en la Directiva. En efecto, ni el artículo 9 ni el artículo 1, al que se remite el primero, contienen una definición expresa del concepto de daños.

El Tribunal puntualiza que, si bien la precisión del contenido de ambas categorías de daños está a cargo de los legisladores nacionales, no es menos cierto que, con excepción del daño moral cuya reparación depende exclusivamente del derecho nacional, debe garantizarse una indemn-



zación adecuada y total a las víctimas de un producto defectuoso, por estas dos categorías de daños. En efecto, por una parte, la aplicación de normas nacionales no puede menoscabar la eficacia de la Directiva<sup>3</sup> y, por otra parte, corresponde al juez nacional interpretar el derecho interno a la luz del tenor y de la finalidad de la Directiva<sup>4</sup>.

Respondió a la tercera cuestión, que el artículo 9 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que, con excepción del daño moral cuya reparación se rige exclusivamente por el derecho interno, y de las exclusiones que resultan de las precisiones aportadas por esta disposición en lo que respecta a los daños causados a una cosa, un Estado miembro no puede limitar los tipos de daño material causado por muerte o lesiones corporales, o de daño causado a una cosa o que consista en la destrucción de una cosa, que han de ser indemnizados.

Mediante sus cuestiones cuarta y quinta, que el Tribunal de Justicia examinó conjuntamente, el Højesteret pedía aclaraciones sobre la aplicación del concepto de daños a las circunstancias del litigio principal preguntando, concretamente, si había que interpretar la letra a) y la letra b) del artículo 9 de la Directiva 85/374 en el sentido de que el daño causado en un órgano humano que se extrae del cuerpo de un donante para, inmediatamente después, trasplantarlo al cuerpo de otra persona estaba comprendido, respecto al receptor del órgano, en la expresión daños causados por lesiones corporales, o en la de daños causados a una cosa o la destrucción de una cosa.

Estas preguntas quedaron sin respuesta sobre la base de que, en el marco del artículo 234 CE, el Tribunal de Justicia no es competente para aplicar las normas comunitarias a un caso determinado, sino tan sólo para interpretar el Tratado y los actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad<sup>5</sup>.

Dado que los artículos 1 y 9 mencionan de manera exhaustiva las categorías de daños posibles, el Tribunal de Justicia indicó al juez nacional que, en virtud de la Directiva 85/374, está obligado a examinar en qué categoría deben agruparse las circunstancias del asunto para decidir si se trata de daños cubiertos por el artículo 9, párrafo primero, letra a), o por el artículo 9, párrafo primero, letra b), o bien de daños morales que puedan estar cubiertos por el derecho interno, pero que no puede denegar toda indemnización basándose en que, pese a concurrir los demás requi-

---

<sup>3</sup> Sentencia de 15 de mayo de 1990, Hagen (C-365/88, Rec. p. I-1845), apartado 20.

<sup>4</sup> Sentencia de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann (14/83, Rec. p. 1891), apartado 26.

<sup>5</sup> Sentencia de 22 de octubre de 1998, Jokela y Pitkäranta (asuntos acumulados C-9/97 y C-118/97, Rec. p. I-6267), apartado 30.

sitos de la responsabilidad, los daños sufridos no están comprendidos en ninguna de estas categorías.

## Comentario

Esta ha sido sólo la segunda vez que el Tribunal de Justicia ha interpretado la Directiva 85/374, a pesar de que hace ya casi trece años que los Estados miembros debían haber incorporado sus disposiciones a la legislación interna. En 1997 dictó sentencia en un recurso por incumplimiento en el que la Comisión había demandado al Reino Unido<sup>6</sup>. Consideraba que dicho Estado había ejecutado de manera incorrecta la Directiva, al ampliar considerablemente la excepción contenida en el artículo 7, letra e) (que establece que el productor no será responsable si prueba que, en el momento en que el producto fue puesto en circulación, el estado de los conocimientos científicos y técnicos no permitía descubrir la existencia del defecto), convirtiendo la responsabilidad objetiva del artículo 1 de la Directiva, en una mera responsabilidad por culpa.

En esa sentencia, que fue dictada también por la Sala Quinta, el Tribunal interpretó el artículo 7, letra e) en el sentido de que, para poder exonerarse de su responsabilidad, el fabricante de un producto defectuoso debe acreditar que el estado objetivo de los conocimientos científicos y técnicos, incluido su nivel más avanzado, en el momento de ponerse en circulación el producto de que se trata, no permitía descubrir el defecto de éste<sup>7</sup>. Además, para que puedan oponerse válidamente al productor, es preciso que los conocimientos científicos y técnicos pertinentes estuvieran accesibles en el momento en que el producto de que se trate fue puesto en circulación. Desestimó el recurso porque la Comisión no había probado que la Consumer Protection Act 1987 del Reino Unido era manifiestamente contraria a la disposición de la Directiva<sup>8</sup>.

La sentencia *Veedefald* tiene su origen, en cambio, en cinco cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo danés, que pedía la interpretación del concepto de «puesta en circulación» de un producto, y la definición de «daños». Viendo que era el primer reenvío prejudicial

---

<sup>6</sup> Sentencia de 29 de mayo de 1997, Comisión/Reino Unido (C-300/95, Rec. p. I-2649).

<sup>7</sup> O'Donoghue, R.: *Commission v. United Kingdom: Wasted Opportunity or Pyrrhic Victory?*, *European Current Law*, 1997 Part 11 p. IX a XII.

<sup>8</sup> Gazin, F.: *Portée de l'obligation de la Commission dans l'établissement de l'existence d'un manquement*, *Europe*, 1997 juillet Comm. n.º 228, pp. 16 a 17.

relativo a la Directiva 85/374, y las dudas expresadas por algunos de quienes habían presentado observaciones en el procedimiento, sobre su aplicabilidad al litigio principal, entre los que se hallaban el Gobierno danés y el Gobierno irlandés, pienso que habría sido de desear que el asunto hubiera sido atribuido al Pleno. Quizás así se habría conseguido saber por qué razón un producto que ha sido elaborado por un prestador de servicios para ser usado en el marco de su actividad profesional y que al ser utilizado produce daños, debe ser incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/374, o por qué la utilización del producto en las circunstancias descritas debe ser considerada como «puesta en circulación del producto», a los efectos de la Directiva. Porque en esta sentencia, los razonamientos en los que se apoyan decisiones de tanta importancia brillan por su ausencia.

A la hora de examinar cuestión tan delicada como el ámbito de aplicación material de la Directiva para decidir si rige el supuesto en el que el producto ha sido elaborado por el personal facultativo de un centro hospitalario con el único fin de utilizarlo en el marco de una intervención quirúrgica concreta, el Tribunal se limita a afirmar, en apenas dos líneas, que en el litigio principal se discutía sobre el estado defectuoso de un producto utilizado en una prestación de servicios y no sobre el estado defectuoso de la prestación.

Y no es que el abogado general no hubiera aportado elementos de reflexión al respecto a lo largo de las casi cinco páginas que le dedica en sus conclusiones<sup>9</sup>, en las que opinaba, con carácter principal, que, en el estado actual del derecho comunitario, la Directiva 85/374 no se aplica a los supuestos de responsabilidad civil por servicios defectuosos, en los que cabe incluir los daños causados por un profesional en el ejercicio de su actividad, al utilizar un producto de elaboración propia destinado a ser usado exclusivamente en el interior de su organización, responsabilidad que no ha sido, hasta el momento, regulada por el legislador comunitario.

Para hacer este aserto se basaba, en primer lugar, en que la Directiva 85/374, que establece la responsabilidad objetiva del productor por los defectos de sus productos, sólo se aplica a los bienes muebles fabricados industrialmente. En cambio, la solución de perfusión que se empleó sobre el riñón, compuesta por un líquido de base preparado en la farmacia del hospital de Århus y por otras sustancias que le añadió el personal quirúrgico del hospital de Skejby, era un preparado único elaborado expresamente cada vez que se usa en un trasplante.

---

<sup>9</sup> Véanse las conclusiones del abogado general Sr. Ruiz-Jarabo en este asunto, presentadas el 14 de diciembre de 2000.

En segundo lugar, el abogado general Sr. Ruiz-Jarabo reconocía que el preparado podía ser considerado como un producto, y alguno de los hospitales como productor, a la luz de las definiciones amplias que la Directiva da de estos conceptos. Pero proseguía su razonamiento afirmando que a lo largo del articulado estaba subyacente la idea de la puesta en circulación del producto por el productor, acción cuya definición no consta, y proponía varios ejemplos. En virtud del artículo 6, el momento en el que el producto se puso en circulación podrá ser tenido en cuenta para apreciar si ofrecía la seguridad a la que una persona tiene legítimamente derecho; en el artículo 7 se exime de responsabilidad al productor que pruebe que no puso el producto en circulación, que no lo fabricó para venderlo o distribuirlo con fines económicos, que no lo fabricó ni distribuyó en el ámbito de su actividad profesional y que, en el momento en el que fue puesto en circulación, el estado de los conocimientos científicos y técnicos no permitía descubrir la existencia del defecto; por último, de acuerdo con el artículo 11, el plazo para que el perjudicado pueda exigir la responsabilidad del productor es de diez años a partir de la fecha en la que se haya puesto en circulación el producto.

Al poner en relación esas normas con los hechos del litigio principal se comprueba que la solución de perfusión, que fue preparada para ser usada en un supuesto concreto de la actividad hospitalaria, no fue puesta en circulación en el mercado, no fue fabricada para ser vendida ni distribuida, no estuvo en ningún momento al alcance del consumidor ni estaba destinada a ser utilizada por él y, aunque podría entenderse que se fabricó en el ámbito de una actividad profesional, en realidad, la preparación de una solución de este tipo es sólo una actividad accesoria de la misión propia de un hospital, que es el cuidado de los enfermos, que incluye la realización de intervenciones quirúrgicas.

En tercer lugar, el abogado general concedía importancia al hecho de que la Comisión hubiera presentado, en noviembre de 1990, una propuesta de Directiva al Consejo destinada a armonizar las legislaciones de los Estados miembros en materia de responsabilidad del prestador de servicios<sup>10</sup>. La Directiva iba a regirse por el criterio de la responsabilidad culposa del prestador del servicio y no distinguiría según su carácter público o privado, siempre que las prestaciones fueran realizadas por profesionales. La propuesta fue retirada por la Comisión en junio de 1994. De este comportamiento dedujo que la Comisión estimaba que la Directiva 85/374 no estaba destinada a aplicarse a los servi-

---

<sup>10</sup> Propuesta de Directiva del Consejo sobre la responsabilidad del prestador de servicios [COM(90) 482 final; DO 1991, C 12, p. 8].

cios<sup>11</sup>, y que, si la propuesta se hubiera convertido en norma, la responsabilidad del profesional por los daños corporales y materiales causados por la prestación de un servicio habría englobado, necesariamente, el perjuicio ocasionado por la utilización de un producto elaborado por dicho profesional a fin de usarlo, en exclusiva, dentro de su actividad.

El abogado general añadía todavía algún argumento más: los productos exclusivamente utilizados en el marco de una actividad profesional se hallan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 92/59/CEE, relativa a la seguridad general de los productos; y la Propuesta de Directiva de la Comisión para modificarla<sup>12</sup>, que se propone establecer, en el ámbito comunitario, una obligación general de seguridad para todos los productos puestos en el mercado o a disposición de los consumidores por otra vía<sup>13</sup>, no está destinada a regular los servicios<sup>14</sup>.

En cambio, en la sentencia se ventila el problema de la interpretación de la exoneración de responsabilidad del productor cuando no ha puesto el producto en circulación, indicando, en el apartado 16, que sólo comprende los casos en los que una persona distinta haya hecho salir el producto del proceso de fabricación, los supuestos de utilización del producto contra la voluntad del fabricante, la utilización para fines privados, y situaciones similares.

Otro de los puntos en los que hay discrepancia entre el abogado general y la sentencia es en la respuesta a la tercera cuestión. El primero consideró que el artículo 9 define de manera bastante detallada lo que hay que entender por daños a los efectos de la Directiva, mientras que la sentencia afirma, en el apartado 25, que el artículo 9 no contiene una definición expresa de «daños»<sup>15</sup>. Esta es una apreciación que produce cuan-

---

<sup>11</sup> De hecho, en la página 6 del Libro verde sobre la responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos, la misma Comisión afirma, textualmente: «Los servicios defectuosos no están cubiertos por la Directiva 85/374/CEE. Como la Comisión anunció en su plan de acción sobre la política de los consumidores 1999-2001, se propone examinar la necesidad de reforzar la seguridad de los servicios. A partir de ese análisis, la Comisión propondrá acciones a la vez sobre la seguridad de los servicios y la responsabilidad de los prestadores.»

<sup>12</sup> COM(2000) 139 final/2.

<sup>13</sup> Considerando sexto en el texto propuesto.

<sup>14</sup> De acuerdo con el considerando noveno, la Directiva no regula los servicios pero, con el fin de asegurar los objetivos de protección perseguidos, sus disposiciones deben aplicarse también a los productos que son entregados o puestos a la disposición de los consumidores en el marco de una prestación de servicios para ser utilizados por ellos. La seguridad del equipamiento utilizado por los propios prestadores de servicios en el marco de su actividad no está incluido en la Directiva ya que debe ser examinada en relación con la seguridad del servicio prestado.

<sup>15</sup> A mi entender, esta afirmación está en contradicción con la que figura en el apartado 32, donde se indica que los artículos 1 y 9 mencionan de manera exhaustiva las categorías de daños posibles.

do menos perplejidad en el lector, teniendo en cuenta la redacción de dicho artículo, que dispone:

«A los efectos del artículo 1, se entiende por “daños”:

- a) los daños causados por muerte o lesiones corporales;
- b) los daños causados a una cosa o la destrucción de una cosa, que no sea el propio producto defectuoso, previa deducción de una franquicia de 500 euros, a condición de que la cosa:

—sea de las que normalmente se destinan al uso o consumo privados, y

—el perjudicado la haya utilizado principalmente para su uso o consumo privados.

El presente artículo no obstará a las disposiciones nacionales relativas a los daños inmateriales»<sup>16</sup>.

La diferencia de opiniones conduce a respuestas distintas. En efecto, mientras el abogado general opinaba que, al adaptar su legislación interna a las disposiciones de la Directiva, los Estados miembros se hallan vinculados por esa definición de daño y carecen de margen de maniobra para alterar su sentido, la sentencia indica, en el apartado 27, que la precisión del contenido de ambas categorías de daños está a cargo de los legisladores nacionales.

Y, como colofón, la sentencia no responde a las cuestiones cuarta y quinta alegando que el artículo 234 CE no le concede competencia para aplicar las normas comunitarias al caso concreto. Es cierto que la labor del Tribunal en el marco del procedimiento prejudicial se limita a interpretar el derecho comunitario o a enjuiciar la validez de una norma de derecho derivado, pero cualquier conocedor de su jurisprudencia habrá observado que el Tribunal va más o menos lejos en esta función de manera bastante aleatoria.

En esta ocasión, el abogado general proponía interpretar que el daño causado a un órgano humano que había sido retirado del cuerpo del donante para ser trasplantado acto seguido al cuerpo del receptor es un daño causado por lesiones corporales, dado que un órgano humano no cumple las condiciones impuestas por los incisos i) y ii) de la letra b) del artículo 9 para que se trate de daños causados a una cosa, a saber, que la cosa sea de las que normalmente se destinan al uso o consumo privados, y que el perjudicado la haya utilizado con ese fin. Añadía, sin embargo,

---

<sup>16</sup> Difícilmente una directiva destinada a armonizar las legislaciones de los Estados miembros en materia de responsabilidad del productor puede dar una definición más completa de daños.

que la identificación de la víctima del daño no estaba resuelta en la Directiva 85/374, correspondiendo a la legislación de cada Estado miembro determinar las personas que tienen derecho a indemnización.

Es de lamentar que, por no dejar sin protección a las víctimas de este incidente, y digo víctimas porque la Directiva no resuelve si el perjuicio le fue infligido al receptor del órgano, al donante o a ambos, y en qué medida, el Tribunal declarara aplicable la Directiva 85/374 a un supuesto que, en mi opinión, no estaba destinada a regir<sup>17</sup>.

(MIRP)

### **La sentencia De Coster<sup>18</sup>. Noción de órgano jurisdiccional a efectos de la aplicación del artículo 234 CE y examen de impuestos sobre las antenas parabólicas a la luz de las disposiciones del Tratado en materia de libre prestación de servicios**

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia, se pronuncia sobre una cuestión prejudicial relativa a la compatibilidad de una reglamentación municipal que establece un impuesto anual sobre las antenas parabólicas con las disposiciones del Tratado en materia de libre prestación de servicios<sup>19</sup>.

Dicha cuestión le había sido remitida por el *Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-capitale*, una estructura colegial con todas las características extrínsecas de un tribunal de justicia pero que no formaba parte del poder judicial en Bélgica. Por ello, antes de examinar la cuestión de fondo planteada por la remisión prejudicial, había que dilucidar si, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo<sup>20</sup>, dicho

---

<sup>17</sup> El abogado general ya había puesto de relieve que, a falta de Directiva reguladora de la responsabilidad por servicios defectuosos, los consumidores carecen de normativa comunitaria a la que acogerse cuando sufren daños causados por un preparado elaborado por un profesional para utilizarlo en el marco de su actividad.

<sup>18</sup> Sentencia de 29 de noviembre de 2001, De Coster/Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort, C-17/00, Rec. p. I-0000.

<sup>19</sup> Artículos 49 a 55 CE (ex-artículos 59 a 66). Sobre su alcance véase por ejemplo el comentario de estas disposiciones por TRUCHOT, L. en *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, Dalloz, Bâle 2000, pp. 433-478, o la publicación de la Comisión europea *Guide de la jurisprudence de la Cour de justice des CE relative aux articles 59 ss du traité CE*, OPOCE, Luxembourg 1997.

<sup>20</sup> Véase al respecto el comentario al artículo 234 CE (ex-artículo 177 del Tratado CE) de ROSEREN, P. en *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Helbing & Lichtenhahn, Bruylant, Dalloz, Bâle 2000, p. 1662 y s., o el libro de compilación *Derecho comunitario. La cuestión prejudicial*, Consejo General del Poder Judicial y Departamento de Justicia del Gobierno Vasco, Vitoria, 1994.

órgano podía ser calificado de órgano jurisdiccional nacional a los efectos del artículo 234.

### *El carácter jurisdiccional del Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-capitale*

En virtud de la reglamentación belga, el *Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale*, un colegio de nueve miembros designados para un período ilimitado por el consejo de la región a propuesta de su Gobierno, es competente para resolver las reclamaciones dirigidas por los sujetos pasivos contra las liquidaciones tributarias relativas a impuestos propios de dicha región.

En las demás regiones dicha competencia venía siendo atribuida a las diputaciones permanentes de los consejos provinciales actuando en funciones jurisdiccionales. Las diputaciones permanentes son órganos colegiados integrados por siete personas, seis de las cuales son elegidas por el consejo provincial de entre sus miembros y la séptima es el gobernador que la preside. El mandato está vinculado al del consejo provincial y, en consecuencia, su duración es en la actualidad de seis años. La diputación permanente es el órgano ejecutivo de la provincia y reúne funciones administrativas, normativas y jurisdiccionales.

Los miembros del *Collège* así como los diputados no pueden ser perseguidos disciplinariamente ni su nombramiento revocado. Los integrantes del poder judicial, los ministros de culto, y los funcionarios y los agentes de las administraciones provincial y local son incompatibles con la calidad de miembro de la diputación o del *Collège*; también lo son los alcaldes y los concejales.

Tanto el *Collège* como la diputación, cuando ésta ejerce funciones jurisdiccionales, actúan a través de un procedimiento contradictorio. Si la cuantía del litigio es, al menos, de diez mil francos belgas, la decisión es recurrible ante la *Cour d'appel*. La resolución de la *Cour d'appel*, o, si no cabe recurso, la de la diputación permanente o *Collège* es impugnabile en casación.

Como consecuencia de una serie de reformas y de recursos de inconstitucionalidad, la competencia para conocer de los recursos dirigidos contra los tributos de cada región ha sido retirada a las diputaciones permanentes y atribuida, en cuanto autoridades administrativas, al gobernador provincial o a un colegio integrado por representantes municipales, según se trate de impuestos provinciales o de tributos locales, cuyas decisiones son recurribles ante el tribunal de primera instancia territorialmente competente. Desde entonces se suscita la duda de si el *Collège juridictionnel* sigue siendo competente para conocer los re-



cursos dirigidos contra los tributos propios de la región de Bruselas-Capital<sup>21</sup>.

Teniendo en cuenta todos estos elementos, la Comisión, en sus observaciones escritas, expresó sus dudas sobre el carácter de «órgano jurisdiccional nacional», a los efectos del artículo 234 CE, del *Collège juridictionnel*. En particular, según la Comisión, la normativa nacional no permitía afirmar categóricamente que el procedimiento seguido ante el mismo revista carácter contradictorio ni que este órgano ejerza sus funciones con total independencia e imparcialidad al conocer de los recursos interpuestos por los contribuyentes contra los impuestos con que les gravan los Ayuntamientos.

En cuanto al concepto de órgano jurisdiccional, cabe indicar que el Tribunal de Justicia, a lo largo de su jurisprudencia, no se ha preocupado del nombre dado al órgano en cuestión por el Derecho interno, sino de si éste ejerce o no funciones jurisdiccionales. De esta forma, puede considerarse como órgano jurisdiccional habilitado a plantear una cuestión prejudicial a un órgano que según el Derecho interno del Estado en que radica no forme estrictamente parte del poder judicial, siempre que reúna determinados requisitos enunciados por la jurisprudencia comunitaria de forma no excesivamente rigurosa y con una marcada tendencia a ensanchar el ámbito de la noción, en beneficio de la uniformidad de aplicación del Derecho comunitario. Dichos requisitos son el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas, así como su independencia<sup>22</sup>.

El Abogado General Señor Ruiz-Jarabo Colomer, al adentrarse en el examen de la naturaleza del *Collège*, no se limita a verificar el cumplimiento de los requisitos arriba indicados, sino que va más lejos y sugiere

---

<sup>21</sup> El artículo 9 de la Ley de 1996 prescribía que, en las provincias, el sujeto pasivo podía interponer recurso ante la diputación permanente, que actuaba como autoridad administrativa, mientras que en la Región de Bruselas el competente era el *Collège*. El precepto fue anulado en su totalidad, y sin matización alguna, por la *Cour d'arbitrage*. Una Ley de 15 de marzo de 1999 restablece la disposición con una redacción en la que no hace referencia alguna al *Collège*. No obstante no consta la derogación del artículo 83 *quinquies* de la Ley de 12 de enero de 1989, sobre las Instituciones de Bruselas, en virtud del cual las funciones jurisdiccionales que ejerce en las provincias la Diputación permanente serán ejercidas en el territorio de Bruselas-Capital por el *Collège*. Por otro lado como quiera que la diputación permanente ya no tiene intervención alguna en materia de tributos locales y que además la anulación de la Ley de 1996 se fundamentaba en la existencia de un trato desigual entre Bruselas-Capital y las demás provincias, el *Collège* tampoco tendría ya esa intervención.

<sup>22</sup> Sentencias de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. p. 377), de 6 de octubre de 1981, Broekmeulen (246/80, Rec. p. 2311), de 17 de octubre de 1989, Danfoss (109/88, Rec. p. 3199), de 11 de junio de 1987, Pretore di Salò contra X (14/86, Rec. p. 2545), de 17 de

un cambio de jurisprudencia, por considerarla flexible en exceso y carente de la necesaria coherencia. En sus conclusiones va a llegar a decir que se trata de «una jurisprudencia casuística, muy elástica y poco científica, con unos contornos tan difusos que admitiría una cuestión prejudicial suscitada por Sancho Panza como gobernador de la ínsula de Barataria».

En sus conclusiones, el Abogado General español dedica varias páginas a pasar revista a la jurisprudencia relativa a la noción de órgano jurisdiccional a efectos de la aplicación del artículo 234 CE. Al hacerlo, pone de manifiesto cómo los requisitos de la independencia del órgano y del carácter contradictorio del procedimiento se han ido difuminando. Añade además que decir que es órgano jurisdiccional el que dicta una decisión jurisdiccional es tanto como no decir nada y que los requisitos de origen legal, permanencia y aplicación de normas jurídicas los reúnen igualmente órganos no jurisdiccionales como pueda ser la Administración.

A continuación, el Abogado General enumera las razones que a su juicio justifican la necesidad imperiosa de un cambio jurisprudencial. En primer lugar menciona la inseguridad jurídica que, como consecuencia de los titubeos jurisprudenciales, rodea al concepto de órgano jurisdiccional, sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de un concepto de orden público determinante para la competencia del Tribunal de Justicia. En segundo lugar, hace referencia a las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam en el tratamiento general de la cuestión prejudicial<sup>23</sup>, en particular en cuanto a los órganos jurisdiccionales nacionales facultados para realizar la remisión<sup>24</sup>. En tercer lugar, tiene en cuenta la

---

septiembre de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Rec. p. I-4691), de 16 de octubre de 1997, Garofalo y otros (C-69/96 a C-79/96, Rec. p. I-5603), de 22 de octubre de 1998, Pitkäranta (C-9/97 y C-118/97, Rec. p. I-6267), de 16 de julio de 1992 (Asociación Española de Banca Privada y otros (C-67/91, Rec. p. I-4785), de 1 de abril de 1993, Diversint e Iberlacta (C-260/91 y C-261/91, Rec. p. I-1885), de 21 de marzo del 2000, Gabalfrisa y otros (C-110/98 a C-147/98, Rec. p. I-1577), de 23 de marzo de 1982, Nordsee (102/81, Rec. p. 1095), de 30 de marzo de 1993, Corbiau (C-24/92, Rec. p. I-1277), de 12 de diciembre de 1996, Procesos penales contra X (C-74/95 y C-129/95, Rec. p. I-6609), de 27 de abril de 1994, Almelo (C-393/92, Rec. p. I-1477), de 19 de octubre de 1995, Job Centre (C-111/94, Rec. p. I-3361), de 12 de noviembre de 1998, Victoria Film (C-134/97, Rec. p. I-7023), y autos de 18 de junio de 1980, Borker (138/80, Rec. p. 1975), de 5 de marzo de 1986, Greis Unterweger (318/85, Rec. p. 955), y de 26 de noviembre de 1999, ANAS (C-192/98, Rec. p. I-8583) y RAI (C-440/98, Rec. p. I-8597).

<sup>23</sup> Artículos 35 UE y 68 CE.

<sup>24</sup> De la restricción de los órganos legitimados para plantear cuestiones prejudiciales en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y del espacio de libertad, seguridad y justicia, deduce el Abogado general español una idea más o menos explícita del constituyente comunitario tendente a limitar los amplios contornos con los que el Tribunal de Justicia ha dibujado la noción de órgano jurisdiccional.

reforma que puede instaurar la ratificación del Tratado de Niza y la atribución de competencias prejudiciales al Tribunal de Primera Instancia. Al respecto, indica que el Tribunal de Justicia debe dejar claro lo que entiende por órgano jurisdiccional nacional, señalando al de Primera Instancia la pauta, ya que, de no ser así, se correría el riesgo de que a las actuales vacilaciones de un órgano se añadan las del otro una vez entre en vigor el Tratado de Niza<sup>25</sup>. Añade también que dicho Tratado facilita la futura adhesión de hasta doce nuevos Estado miembros, con tradiciones jurídicas muy diversas y estructuras organizativas distintas, lo que permitirá un crecimiento exponencial de órganos promotores de cuestiones prejudiciales. Y en último lugar, tras recordar que la cuestión prejudicial instaura un diálogo entre jueces, estima que al admitir una cuestión prejudicial de un órgano administrativo se entorpece gravemente el mismo, se tergiversa su finalidad y se desnaturaliza la protección jurisdiccional del ciudadano.

Apoyado en estas premisas, su propuesta va a consistir en que, como regla general, las cuestiones prejudiciales únicamente puedan proceder de los órganos judiciales en procesos en los que deban resolver un litigio mediante el ejercicio de la potestad de juzgar, y que, por excepción, las que remitan otros organismos sólo sean admisibles cuando no ofrezcan ninguna posibilidad de recurso judicial ulterior y siempre que ofrezcan garantías de independencia y de proceso contradictorio.

Tras haber elaborado su propuesta, el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer va a sugerir al Tribunal de Justicia que se declare incompetente para responder a la cuestión prejudicial planteada por el *Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale*. Considera que se trata de una situación límite, pues dicho órgano, que sólo desempeña funciones jurisdiccionales, a diferencia de las diputaciones permanentes, está constituido por personas que, aun sujetas a las mismas incompatibilidades que los diputados permanentes, no proceden de las estructuras gubernamentales, aunque son designados por el Gobierno de la región de Bruselas-Capital, y, lo que es más importante, su mandato se encuentra desvinculado del de la autoridad que los nombra. Ahora bien, precisa el Abogado General,

---

<sup>25</sup> Cabe indicar que, sin venir a cuento, el Abogado general español va a permitirse la licencia de dejar constancia de su oposición a la atribución de competencia prejudicial al Tribunal de Primera Instancia por el Tratado de Niza. Aunque los motivos que da son buenos (en aras de la interpretación uniforme del Derecho comunitario, la tarea prejudicial de talante casacional debe ser ejercida por un único tribunal de casación), llama la atención que se oponga a una decisión del constituyente comunitario cuando apenas unas líneas antes utilizaba la voluntad de dicho constituyente como argumento en pro de una modificación de la noción de órgano jurisdiccional.

el que el *Collège juridictionnel* no sea una instancia política y el que ejerza su competencia con independencia de la autoridad que designa a sus miembros son elementos que, a pesar de su trascendencia, no lo convierten automáticamente en un órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 234 CE. A su juicio, es una institución que actúa con independencia funcional, pero que no deja de insertarse en la organización administrativa de Bruselas-Capital, y a la que se atribuyen competencias para resolver las reclamaciones relativas a los tributos propios de la región, constituyendo en realidad un filtro entre las autoridades administrativas que gestionan y liquidan los impuestos y los tribunales de justicia. Y remata su razonamiento indicando que el *Collège* no forma parte del poder judicial (sus miembros no pueden ser jueces) y que sus decisiones son siempre recurribles ante órganos judiciales, bien en apelación, bien directamente en casación, correspondiendo a estos verdaderos órganos jurisdiccionales solicitar la interpretación prejudicial en los términos adecuados, con una visión más global del ordenamiento jurídico nacional y con la independencia y la responsabilidad propias de quien tiene encomendado el ejercicio del poder judicial.

El Tribunal de Justicia va a ignorar por completo la propuesta de su Abogado General y a limitarse a aplicar su jurisprudencia al caso concreto. Tras recordarla, considera acreditado que el *Collège* es un órgano permanente, creado por la Ley, que se pronuncia sobre cuestiones de Derecho y que la jurisdicción que le está atribuida de esta forma en materia de recurso contencioso-administrativo contra las ordenanzas de las entidades locales en materia de exacciones tiene un carácter obligatorio. Señala además que éste sigue un procedimiento contradictorio, a pesar de reconocer que no se trata de un criterio absoluto. Y por lo que atañe a los criterios de independencia e imparcialidad, observa que no hay ningún dato que permita afirmar que dichas exigencias no se cumplan: son nombrados por el consejo de la región y no por las entidades municipales cuyas resoluciones están llamados a examinar, su condición es incompatible con la de miembro de un Ayuntamiento o del personal de una entidad local, pueden ser recusados por causas sustancialmente idénticas a las que se aplican a los miembros del poder judicial y son nombrados por tiempo indefinido sin posibilidad de revocación. Por todo ello, concluye el Tribunal que el *Collège juridictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale* es un órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 234 CE y que la cuestión prejudicial por él planteada es admisible.

Aunque la sentencia De Coster haya sido pronunciada por una sala de cinco jueces, puede afirmarse que la misma parece poner fin a todo intento de restricción de la noción de órgano jurisdiccional a los órganos del poder judicial, tal y como proponía el Abogado General. Pude aventurarse que el motivo de tal proceder, así como el de la jurisprudencia

desde su origen, sea simplemente el de igualdad de trato entre Estados miembros: el mismo tipo de litigio puede ser encomendado en un Estado a un órgano judicial mientras que en otro Estado su resolución corresponde a un órgano administrativo en el ejercicio de funciones jurisdiccionales y la posibilidad de plantear una cuestión prejudicial en el marco del mismo, cuyo origen radica en el Derecho comunitario, no debe depender de la elección legislativa de cada Derecho nacional.

*Compatibilidad con la libre prestación de servicios de un impuesto municipal sobre las antenas parabólicas*

Tratándose de la cuestión de fondo, cabe indicar que el análisis que la Comisión había efectuado de la misma en sus observaciones, así como de diversas cuestiones relativas a las antenas parabólicas, había sido objeto de una comunicación interpretativa de fecha de 27 de junio de 2001<sup>26</sup>. Tal proceder, esto es, lanzar una comunicación interpretativa con anterioridad a un pronunciamiento del Tribunal en la misma materia, no carecía de riesgos. Sin embargo, las conclusiones del Abogado General, leídas justo un día después, confirmaban punto por punto el análisis de la Comisión. Y, más tarde, el Tribunal de Justicia, esta vez sí, va a seguir el mismo camino que su Abogado General.

El razonamiento de la sentencia comienza por recordar que, aunque en el estado actual del Derecho comunitario la materia de los impuestos directos no está incluida, como tal, en la esfera de la competencia de la Comunidad, no es menos cierto que los Estados miembros deben ejercer las competencias que conservan respetando el Derecho comunitario. Así, por ejemplo, señala el Tribunal, en el ámbito de la libre prestación de servicios, una medida fiscal nacional que obstaculiza el ejercicio de esta libertad puede constituir una medida prohibida<sup>27</sup>.

Añade después, sin aportar novedad alguna tampoco, que, puesto que la observancia de las normas reguladoras de la libre prestación de servicios se impone a la acción de las autoridades públicas<sup>28</sup>, es indiferente, en este sentido, que la medida fiscal de que se trata haya sido dictada, como ocurre en el litigio principal, por una corporación local y no por el propio Estado miembro.

<sup>26</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los principios generales de la libre circulación de mercancías y de servicios –artículos 28 y 49 CE– en materia de utilización de antenas parabólicas, COM (2001) 351 final.

<sup>27</sup> Sentencias de 13 de diciembre de 1989, Corsica ferries France (C-49/89, Rec. P. 4441) y de 5 de octubre de 1994, Comisión / Francia (C-381/93, Rec. p. I-5145).

<sup>28</sup> Sentencia de 12 de diciembre de 1974 Walrave y Koch (36/74, Rec. p. 1405).

Acto seguido, se preocupa de examinar si las disposiciones en materia de libre prestación de servicios son aplicables a un impuesto sobre las antenas parabólicas y concluye en sentido afirmativo, puesto que tanto la emisión de mensajes televisados como su transmisión se inscriben claramente en el ámbito de las normas del Tratado relativas a dicha libertad<sup>29</sup>. Detrás de esta simple afirmación subyace el hecho de que aunque la antena sea una mercancía, las normativas relativas a su comercialización afectan directamente a los mensajes televisados a los que través de ella se puede acceder, de modo que la misma normativa pueda ser examinada tanto a la luz de la libre circulación de mercancías<sup>30</sup> como de la libre prestación de servicios. Igual sucedería con las normativas que afectan a la comercialización de un decodificador a través del cual se pueden obtener servicios de televisión de acceso condicional<sup>31</sup>.

Más adelante el Tribunal va a recordar el alcance de las obligaciones previstas por el artículo 49 CE, el cual:

- no sólo exige eliminar toda discriminación por razón de la nacionalidad en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos<sup>32</sup>, y
- se opondrá a la aplicación de toda normativa nacional que dificulte más la prestación de servicios entre Estados miembros que la puramente interna en un Estado miembro<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Se trata de una jurisprudencia reiterada que ha relativizado los requisitos de temporalidad del servicio y de la remuneración como contraprestación del mismo. Véanse las sentencias de 30 de abril de 1974, *Sacchi* (155/73, Rec. p. 409), de 18 de marzo de 1980, *Debauve y otros* (52/79, Rec. p. 833), de 18 de junio de 1991, *ERT* (C-260/89, Rec. p. I-2925), de 25 de julio de 1991, *Comisión/Países Bajos* (C-353/89, Rec. p. I-4069), de 16 de diciembre de 1992, *Comisión/Bélgica* (C-211/91, Rec. p. I-6757), y de 5 de octubre de 1994, *TV10* (C-23/93, Rec. p. I-4795).

<sup>30</sup> En el caso de autos, el órgano remitente se había limitado a solicitar la interpretación de las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios y no había pues lugar a proceder a este examen. En todo caso, al tratarse de un impuesto que no distinguía entre antenas nacionales e importadas, la aplicación de los artículos 90 y 28 CE no entraba en juego.

<sup>31</sup> Véanse al respecto las conclusiones de la Abogada General Sra. Stix-Hackl, de 8 de marzo de 2001, en el asunto *Canal Satélite Digital* (C-390/99), todavía no resuelto.

<sup>32</sup> Véanse las sentencias de 25 de julio de 1991, *Säger* (C-76/90, Rec. p. I-4221) y de 9 de agosto de 1994, *Vander Elst* (C-43/93, Rec. p. I-3803).

<sup>33</sup> Véanse las sentencias antes citadas *Comisión/Francia y Safir*, de 28 de abril de 1998, *Kohll* (C-158/96, Rec. p. I-1931), y de 12 de julio de 2001, *Smits y Peerbooms* (C-157/99, Rec. p. I-0000).

A este respecto, hace observar que la creación de un impuesto sobre las antenas parabólicas tiene como efecto imponer a la recepción de emisiones televisadas difundidas por satélite un gravamen que no recae sobre la de emisiones transmitidas por cable, puesto que este último medio de recepción no está sujeto a un impuesto similar a cargo del destinatario.

Y teniendo en cuenta que, mientras que las emisiones televisadas ofrecidas por organismos de radiodifusión establecidos en Bélgica disfrutan de un acceso ilimitado a la distribución por cable en este Estado miembro, la mayoría de las emisiones de radiodifusión televisada difundidas a partir de varios otros Estados miembros tan sólo pueden ser captadas por antenas parabólicas, llega a la conclusión de que dicho impuesto puede disuadir a los destinatarios de los servicios de radiodifusión televisada establecidos en el territorio del municipio de Watermael-Boitsfort de intentar acceder a las emisiones de radiodifusión televisada procedentes de otros Estados miembros, y obstaculizar el ejercicio de las actividades de los operadores dedicados a la transmisión por satélite.

Tras constatar la restricción a la libre prestación de servicios, el Tribunal se adentra en el análisis de la justificación invocada por el Ayuntamiento de Watermael-Boitsfort en apoyo de la ordenanza fiscal creadora del impuesto, consistente en la intención de limitar la proliferación anárquica de antenas parabólicas en su territorio y de preservar de esta forma la calidad del medio ambiente.

A este respecto, se limita a señalar que, aun admitiendo que la consecución del objetivo de protección invocado por el municipio de Watermael-Boitsfort tenga entidad suficiente para justificar un obstáculo a la libre prestación de servicios y aun suponiendo que esté acreditado que la mera reducción del número de antenas parabólicas que se prevé lograr a través de la creación de un impuesto como el que se cuestiona en el asunto principal pueda garantizar la consecución de este objetivo, el citado impuesto sobrepasa lo necesario para alcanzar dicho objetivo. A juicio del Tribunal, pueden concebirse otros medios distintos del impuesto controvertido en el asunto principal, menos restrictivos para la libre prestación de servicios para alcanzar el citado objetivo de protección del medio ambiente urbano, como, en particular, la adopción de disposiciones reguladoras del tamaño de las antenas, de la localización y de las modalidades de instalación de éstas en el edificio o en las inmediaciones de éste o de la utilización de antenas colectivas.

Por ello, en su parte dispositiva, la sentencia indica que «los artículos 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación), 60 y 66 del Tratado CE (actualmente artículos 50 CE y 55 CE) deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la aplicación de un

impuesto sobre las antenas parabólicas como el creado por los artículos 1 a 3 de la ordenanza fiscal aprobada por el Ayuntamiento de Watermael-Boitsfort ...».

Esta parte dispositiva debe probablemente leerse con prudencia teniendo en cuenta el contexto general de la sentencia. Con una lectura global de la misma, un impuesto sobre las antenas parabólicas como el controvertido es incompatible con las mencionadas disposiciones porque sólo se aplica específicamente a dichas antenas y no a otras antenas o medios de recepción y en la medida en que los mensajes televisados procedentes de otros Estados miembros sólo puedan ser captados a través de antenas parabólicas.

Cabe preguntarse si la respuesta hubiera sido la misma si a la hora de aplicar el impuesto no se hubiesen dado estas condiciones de discriminación. Por un lado, la sentencia contiene una referencia a la jurisprudencia general en materia de libre prestación de servicios, la cual se opone a cualquier restricción, discriminatoria o no. Pero por otro lado, tratándose de una cuestión tan sensible como es la de fiscalidad, no deben infravalorarse las consecuencias que tendría la no exigencia del requisito de discriminación cuando se trata de ver si un impuesto restringe o no la libre prestación de servicios, sobre todo si se tiene en cuenta la *vis expansiva* de la noción de servicios.

En fin, tratándose de la eventual justificación del impuesto, debe criticarse el hecho de que el Tribunal no se pronuncie claramente sobre si una restricción a la libre prestación de servicios puede estar justificada por motivos de protección del medio ambiente y se escude en el examen de la proporcionalidad<sup>34</sup>. En efecto, recientemente, en materia de libre circulación de mercancías, el Tribunal ha justificado por ese motivo medidas distintamente aplicables a productos nacionales e importados aun cuando la protección del medio ambiente no figuraba expresamente enumerada en la disposición del Tratado que las prevé<sup>35</sup>. El mismo razonamiento allí utilizado hubiera debido llevar al Tribunal a indicar que tal objetivo puede justificar una restricción a la libre prestación de servicios, para después indicar que el impuesto controvertido era desproporcionado para alcanzarlos.

(CGV)

---

<sup>34</sup> En la sentencia puede leerse «aun admitiendo que la consecución del objetivo de protección ...tenga entidad suficiente para justificar un obstáculo a la libre prestación de servicios...».

<sup>35</sup> Véase la sentencia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec. p. I-2099), comentada en el número precedente de esta misma revista.



# Crónica



# La actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea

Beatriz Iñárritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

**Sumario:** INTRODUCCIÓN.—1. EL ESTADO DE LA INTEGRACIÓN.—1.1. La puesta en circulación de las monedas y billetes de euro.—1.2. La puesta en circulación del euro en España.—1.3. El efecto del euro en los Estados excluidos de la unión monetaria europea.—1.4. La convocatoria de una convención para preparar la conferencia intergubernamental.—1.5. La «orden europea de detención y entrega».—2. LA ACTUALIDAD INSTITUCIONAL DE LA UE.—2.1. Los consejos europeos de la presidencia belga.—2.2. La presidencia española de la UE en el primer semestre de 2002.—2.3. Parlamento: relevo en la presidencia.—2.4. Nombramiento de *Eduardo Zaplana* como Presidente del Comité de las Regiones.—2.5. Informe del Defensor del Pueblo Europeo.—3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA.—3.1. Recomendación sobre el retraso de la edad de jubilación de los trabajadores europeos.—3.2. Tribunal de justicia: sentencias contrarias al despido por el embarazo de la mujer.—3.3. Propuesta de directiva sobre sanciones por errores en la información financiera.—3.4. Aprobación del estatuto de la «sociedad europea».—3.5. Armonización de las comisiones bancarias.—3.6. Competencia: multa histórica a ocho empresas farmacéuticas.—3.7. Tribunal de Justicia: prohibición de las importaciones paralelas sin autorización del propietario de la marca.—3.8. Competencia: ayudas a las compañías aéreas y exigencia de rebaja de las tarifas de telefónica.—3.9. Armonización de las facturas con IVA.

## Introducción

A la espera de los informes finales de la Comisión Europea, todo parece indicar que el cambio de moneda para más de 300 millones de europeos ha sido un gran éxito, gracias al «sorprendente» entusiasmo muestra-

do por los ciudadanos y, también sin duda, a la preparación de los comercios.

Así, con el euro «tangible» en nuestros monederos, pronto podremos empezar a comprobar, como ciudadanos de a pie, las grandes ventajas que nos aportará en todos nuestros viajes por Europa, con la eliminación del cambio de moneda y la facilidad para comparar los precios.

Coincidiendo con la fecha histórica del 1 de enero de 2002, España asumía la presidencia de la Unión Europea por tercera vez. Las prioridades planteadas para este semestre son temas de gran relevancia: la ampliación, la liberalización de sectores económicos estratégicos, la lucha antiterrorista, el debate sobre el futuro de Europa y la vigencia del Pacto de Estabilidad en el actual contexto recesivo de la Economía mundial.

Entretanto, y junto al «paso de gigante» que ha sido la implantación definitiva del euro, también hemos sido testigos de impulsos más modestos para la integración: la sociedad europea, la equiparación de las comisiones bancarias por operaciones transnacionales y nacionales, la multa a un cartel de empresas farmacéuticas por pactar precios y la armonización de las facturas con IVA.

## 1. EL ESTADO DE LA INTEGRACIÓN

### 1.1. La puesta en circulación de las monedas y billetes de euro

Por fin llegó el esperado 1 de enero de 2002 y se pusieron en circulación las primeras series de monedas y billetes de euro en Doce Estados de la Unión Europea. La nueva moneda se convertía, así, en una divisa «real» y tangible para más de trescientos millones de ciudadanos europeos.

Con anterioridad a esta histórica fecha, y durante el último semestre de 2001, se fueron adoptando las últimas medidas de adaptación y preparación al euro, en una acelerada «cuenta atrás».

Así, el 30 de agosto fueron presentados, oficialmente, los primeros billetes de euro en Frankfurt, la ciudad que es sede del Banco Central Europeo. La histórica ocasión permitió al presidente del BCE, *Wim Duisenberg*, realizar una encendida defensa de «la integración política que el euro simboliza en todo el sentido de la palabra». El holandés habló de «un euro, que es mucho más que una moneda». Afirmó que «es el símbolo, en términos de integración política, de la estabilidad y de la unidad».

La presentación «formal» de los billetes de euro desveló el gran secreto guardado hasta entonces por el BCE en relación a los diferentes elementos de seguridad que incorpora cada billete. Algunos de estos

elementos ya eran utilizados en el papel moneda de algunos de los países del euro, pero otros han sido creados especialmente para la moneda única.

«Palpar, mirar y girar», resumía *Eugenio Domingo Solans*, miembro del Comité Ejecutivo del BCE, como instrucciones a seguir ante cualquier billete sospechoso. Los euros auténticos están impresos en un papel hecho a partir de fibras de algodón que les otorga una textura peculiar y, además, algunos de los elementos del papel están en relieve, lo que ha de facilitar su identificación a los invidentes. Mirados al trasluz, los billetes dejan ver una «marca de agua» con una imagen y con la cifra que indica su valor, además de una «línea de seguridad» oscura que cruza verticalmente el billete. Si, finalmente, el billete se gira se puede observar una «banda holográfica» en los billetes de menor valor, que refleja el símbolo del euro y el valor del billete, o un «holograma» cuadrado en los de mayor valor, que muestra una imagen y la cifra de su valor.

De esta forma, y en opinión de los expertos, estos primeros euros, que reflejan, con puertas, ventanas y puentes, los principales estilos arquitectónicos de la Historia de Europa, se han convertido en la moneda «más difícil de falsificar en el mundo».

También, y según anunció el comisario de Asuntos Monetarios *Pedro Solbes* en octubre, la Comisión Europea puso en marcha, el 15 de diciembre, una «red de información», encargada de supervisar y dirigir la última fase de transición hacia la moneda única que debía ser, en palabras del comisario, «la mayor operación de cambio de moneda de toda la Historia». En esta red, que previsiblemente deberá informar, a finales de enero, de que todo el proceso ha concluido con éxito, están representados los Estados miembros, el Banco Central Europeo y la Agencia comunitaria de policía («*europol*»). En opinión del comisario, la seguridad debe ser el objetivo clave en la distribución de moneda física, para evitar cualquier tipo de «cuello de botella que retrase o dificulte la puesta en circulación de la nueva moneda».

El cambio de moneda se ha planteado, efectivamente, en unos términos ciertamente complejos y sin precedentes. En total, se deben poner en circulación 49.800 millones de monedas y 14.500 millones de billetes, aunque también es cierto que dos tercios están destinados únicamente a los tres países «grandes» del euro: Francia, Italia y Alemania. La ingente operación logística de distribución ha coincidido con amplias campañas de información a los ciudadanos, a las empresas y al público en general, para explicar la implantación definitiva del euro y para, finalmente, despejar cualquier duda o inquietud.

En todo caso, ya a mediados de enero, el cambio de moneda ha sido calificado, por sus máximos responsables, como un rotundo éxito, tanto

en todo lo referente al propio lanzamiento y puesta en circulación de la moneda como en su uso generalizado en los pagos en metálico y transacciones comerciales durante los primeros días de 2002.

De hecho, la puesta en circulación del euro se desarrolló en un clima de entusiasmo y euforia por parte de los 300 millones de europeos de la «eurozona». Durante los primeros días del año, las sucursales bancarias de los Doce se vieron, literalmente, desbordadas por la demanda de euros. A falta de datos unificados, la Comisión Europea puso como ejemplo la red de cajeros automáticos belga que, en las dos primeras horas de vida del euro, alcanzó el máximo histórico de 600 operaciones de retirada de efectivo por minuto. Por su parte, los dispensadores automáticos franceses suministraron, el 1 de enero, 180 millones de euros (30.000 millones de pesetas) en más de dos millones de operaciones. En Italia, se distribuyeron, hasta mediodía, 60 millones de billetes nuevos en un total de medio millón de transacciones, y ello a pesar de que todavía eran muchos los cajeros que sólo suministraban liras.

Estas cifras respondieron con creces a las previsiones de los dirigentes comunitarios y provocaron sus muestras de satisfacción. El presidente de la Comisión Europea, *Romano Prodi*, destacó «el cambio radical que el euro supondrá en la historia del Viejo Continente». También señaló que «Europa será más fuerte e importante» y que «el euro es la Europa más profunda y solidaria». El ministro alemán de Finanzas, *Hans Eichel*, también expresaba su entusiasmo al afirmar que «esto es un golpe de acelerador para Europa».

En todo caso, este primer éxito del lanzamiento de la nueva moneda alcanzado con la amplia movilización de los europeos, ante la que se ha dado en denominar «la mayor revolución monetaria de la reciente historia mundial», se vio reforzado con el segundo éxito derivado de su utilización generalizada en las transacciones pagadas en efectivo, entre consumidores y comercios.

Ya el 3 de enero, la Comisión Europea informaba de que dos de cada tres europeos tenían en su poder monedas de euro y al menos 60 millones de ciudadanos poseían billetes. También señalaba Bruselas que las colas de espera producidas en los comercios «eran normales», indicando que únicamente en estaciones y peajes de autopistas, y de forma más significativa en Italia, se estaban detectando problemas graves.

Y, de nuevo el 8 de enero, la Comisión informaba de que, ya entonces, en dos de cada tres operaciones de compra realizadas en la zona euro intervenía la nueva moneda. Afirmaba, además, que algo más de la mitad de las operaciones se realizaba sólo en euros y que los cajeros de los Doce países de la «eurozona» expendían casi al 100% la divisa común.

La Comisión elogió, en este sentido, la preparación de los comerciantes y la adaptación de los medios de pago electrónicos. También el Banco Central Europeo señaló, en este sentido, que el éxito del euro «ha sido posible gracias al entusiasmo y a la colaboración del ciudadano».

En todo caso, y a pesar de admitir la existencia de determinadas «alzas puntuales» en los precios, la Comisión Europea rechazó que se estuvieran produciendo subidas generalizadas, e incluso afirmó que «hay numerosos ejemplos de redondeo sistemático de precios a la baja, efectuados en supermercados de Alemania, Bélgica, Italia, Francia y Grecia».

## 1.2. La puesta en circulación del euro en España

En España, los principales «preparativos» para la distribución del euro se centraron en diferentes ámbitos:

—El ministro de Economía, *Rodrigo Rato*, presentó, a comienzos de diciembre, el «euromonedero», es decir, el *pack* de 43 monedas de euros por valor de 2.000 pesetas que comenzó a pre-distribuirse entre los ciudadanos a partir del día 15 de ese mes.

Ya en esta fase previa pudo constatar la expectación que la nueva moneda despertaba entre muchos españoles. Así, la gran afluencia de público en las entidades bancarias llevó a muchas de ellas a limitar la venta de paquetes de monedas, ante la perspectiva de quedarse sin la nueva moneda el primer día, y ello a pesar de que disponían de hasta 24 millones de «euromonederos».

También en los demás países del euro se vendieron paquetes de monedas, y en todos ellos, los ciudadanos dispensaron una entusiasta acogida a la nueva moneda, llegando a agotarse las existencias en muchos puntos de venta. Así, en Italia se produjeron largas colas ante las oficinas de correos, responsables de la predistribución el día 15 de diciembre, y en Finlandia, los «euromonederos» destinados a la ciudad de Helsinki se agotaron el primer día.

—El Banco de España decidió abrir sus sucursales el 1 de enero e impuso dicha apertura al 2% de las sucursales de las entidades de crédito españolas, en un horario especial de 11 a 14 horas para atender sólo operaciones de canje de moneda.

El primer día del año estuvo marcado, efectivamente, por el entusiasmo de los españoles hacia el euro. Hicieron largas colas tanto en los cajeros automáticos, desde las primeras horas del día, como en las oficinas bancarias abiertas. En las tres horas de su apertura

extraordinaria, y a pesar de la «resaca» de la fiesta, 9.000 personas acudieron a las agencias del Banco de España para cambiar pesetas por euros y los clientes de bancos y cajas obtuvieron 75 millones de euros (12.749 millones de pesetas).

Entre el 85 y el 90% de los cajeros automáticos de las grandes entidades bancarias ya estaban adaptados a mediodía del 1 de enero a la nueva moneda, porcentaje que únicamente alcanzaba el 70% en las pequeñas cajas de ahorro.

- El Banco de España hizo pública su estimación sobre el incremento de precios que, eventualmente, se producirá en nuestro país como consecuencia de la implantación del euro: un 0,4%. Este dato se basó en el resultado de un estudio realizado sobre más de 4.000 productos de consumo, y como consecuencia final de la fijación de precios psicológicos en euros, esto es, terminados en 0,5 ó 9, que actuarán como «reclamo» al consumidor.

El afán mostrado por los españoles por hacer acopio de euros durante los primeros días de 2002 llevó a situaciones de largas esperas en los bancos e, incluso, de falta de efectivo en algunas sucursales. Así fue como determinados colectivos de comerciantes denunciaron problemas de desabastecimiento y se quejaron de que los consumidores estaban utilizándolos como bancos, para obtener los euros que los bancos no les dispensaban.

El secretario de Estado de Comercio, *Juan Costa*, destacó, efectivamente, el entusiasmo ciudadano respecto al euro, «por encima de todas las previsiones», ya que, efectivamente, la demanda de la nueva moneda en nuestro país se situaba, en la primera semana de 2002, al mismo nivel de países como Alemania. Solicitó, en este sentido, «un poco de tranquilidad y paciencia» y la colaboración de todos los sectores implicados.

Al respecto, *Costa* también pidió a los ciudadanos que no acumulasen euros y que utilizaran, en mayor medida, los cajeros para obtener efectivo, y aliviar así la fuerte presión que el proceso de transición a la nueva moneda estaba provocando en las entidades financieras.

### 1.3. El efecto del euro en los Estados excluidos de la unión monetaria europea

El euro ha provocado un importante efecto «inducido» en los tres Estados comunitarios actualmente excluidos de la moneda común.

Destaca, por ejemplo, la decisión de las grandes cadenas comerciales del Reino Unido de aceptar el pago en euros en sus establecimientos.



Con esta medida, pretenden, quizás, que los consumidores y turistas británicos gasten los euros que les hubieren sobrado de sus viajes al continente y, por otra parte, facilitar las compras de los visitantes procedentes del otro lado del Canal.

También el primer ministro británico, *Tony Blair*, volvió a afirmar, en reiteradas ocasiones, su apoyo al euro. En octubre, aprovechó su discurso en la conferencia del Partido Laborista para recordar a sus correligionarios que si las condiciones económicas planteadas por el ministro de Hacienda, *Gordon Brown*, se cumplen en esta legislatura, estaría dispuesto a convocar un referéndum para decidir el ingreso del Reino Unido en el euro.

En noviembre, *Blair* llegó a afirmar, en una conferencia celebrada en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Birmingham, que «el futuro del Reino Unido está en Europa» y lamentó que la historia de su país en el proceso de integración comunitaria haya sido «una sucesión de oportunidades perdidas». «Primero dijimos que no sucedería (la integración); después, que no funcionaría y, después, que no la necesitábamos. Pero sucedió, y el Reino Unido quedó atrás en cada uno de los pasos que había en el camino» subrayó. «Europa es más necesaria que nunca. La UE ha tenido éxito y lo tendrá», añadió el *premier* británico.

La tercera declaración de *Blair* en este mismo sentido se produjo el 3 de enero. Afirmó, entonces, que «sería una locura que los británicos hicieran como si la moneda europea no existiera». El cambio ha sido, en todo caso, muy significativo entre la opinión pública, ya que, según los últimos sondeos, a comienzos de 2002 había descendido del 61 al 52% el porcentaje de británicos contrarios a la moneda común.

En Suecia, el efecto del euro «físico» ha provocado que, por primera vez, se barajen fechas concretas para la convocatoria de un referéndum en el que la ciudadanía decida finalmente sobre su integración en la «eurozona». Las encuestas de opinión difundidas en el país a comienzos de año indicaban, por primera vez desde que comenzara el debate nacional sobre el euro, una tendencia levemente favorable hacia la adhesión a la moneda única. Como ha sucedido en algunas cadenas y grandes superficies comerciales británicas, también en Suecia algunos comercios, grandes tiendas y restaurantes comenzaron a operar en euros el 1 de enero, junto con la moneda nacional. Por su parte, el primer ministro, *Göran Persson*, anunció, en una entrevista, la posibilidad de realizar el plebiscito un par de meses después de las elecciones generales que tendrán lugar el 15 de septiembre de este año.

Por último, en Dinamarca, el ministro de Asuntos Exteriores, *Per Stig Moeller*, ha declarado a comienzos de año que habrá un nuevo referéndum en 2003 o comienzos de 2004.

#### 1.4. La convocatoria de una convención para preparar la conferencia intergubernamental

Los ministros de Asuntos Exteriores de la UE acordaron, el pasado 8 de octubre, convocar, en 2002, una Convención que prepare los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, CIG, que habrá de decidir la reforma futura de la UE en 2004. Los principales temas de debate son cuatro: la simplificación de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas, la delimitación de las competencias entre la UE y los Estados miembros, la definición del estatus jurídico definitivo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y el impulso del papel de los Parlamentos nacionales en el entramado institucional de la construcción europea.

Esta Convención, cuya convocatoria formal fue decidida por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Laeken, reunirá a representantes de los Quince Parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo, de los Estados miembros y de la Comisión Europea. Durante un año, esta Convención elaborará una primera propuesta, con diferentes opciones, para que la CIG trabaje sobre ella y elabore una nueva propuesta. Esta última deberá ser presentada, finalmente, a los Jefes de Estado y de Gobierno para su debate y adopción.

De esta forma, con la ampliación de interlocutores en el debate europeo, la UE repite la fórmula empleada en la redacción de la Carta de los Derechos Fundamentales, una iniciativa que, efectivamente, ha sido particularmente apreciada por la opinión pública. También se plantea, así, el transcurso de un período de tiempo entre la publicación de las conclusiones de la Convención y el comienzo de la CIG, para evitar presiones sobre esta última y facilitar que los Estados miembros actúen con total libertad.

#### 1.5. La «orden europea de detención y entrega»

El pasado 29 de noviembre, el Parlamento Europeo aprobó los proyectos relativos a la «Orden Europea de Detención y Entrega» (conocida como «euroorden»), que eliminará los procesos de extradición entre los Estados miembros de la UE, y a la definición común del delito de terrorismo.

El eurodiputado liberal británico *Graham Watson*, autor de los dos informes, llegó a afirmar que estas decisiones eran equiparables a la creación del Mercado Interior y del euro. En su opinión, y de forma paradójica, los atentados del 11 de septiembre han acabado impulsando la política de Justicia e Interior de la UE.

En el proyecto de «euroorden», *Watson* proponía a los gobiernos de los Quince que establezcan los medios y las medidas necesarias para su puesta en marcha y para combatir, así, el terrorismo, la delincuencia, la trata de seres humanos, los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y armas, la corrupción y el fraude.

En cuanto a la definición de terrorismo, el británico planteaba establecer normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de infracción penal y sobre las sanciones aplicables. También proponía el avance hacia la armonización legislativa, incluyendo las indemnizaciones a las víctimas por delitos de terrorismo.

La votación de la Asamblea comunitaria supuso el respaldo de esta institución a las iniciativas legislativas propuestas por la Comisión Europea tras los atentados del 11 de septiembre.

Sin embargo, y a pesar del consenso alcanzado también entre los gobiernos de los Quince en relación a la «euroorden», su aprobación definitiva se vio suspendida el 17 de septiembre en la sesión plenaria del propio Parlamento Europeo. Un grupo de 34 eurodiputados, la mayoría de ellos pertenecientes al grupo de los Verdes, consiguió evitar la votación en trámite de urgencia, e imposibilitaron así, un paso que es preceptivo, aunque no vinculante, para que finalmente la «orden europea de detención y entrega» tenga valor jurídico.

En todo caso, se trata de un incidente que, previsiblemente, no tendrá efectos en el texto, puesto que los grupos mayoritarios de la Eurocámara ya han acordado aprobarlo, con lo que únicamente se ha producido un aplazamiento máximo de dos meses. Tras esta aprobación definitiva de la Asamblea, la «euroorden» volverá al Consejo de Ministros para su adopción final.

«Si un tribunal puede ordenar que una persona sea detenida y enviada a otro país bajo una orden europea, ese tribunal debe tener poder para modificar dicha orden si considera que se pueden violar los derechos del individuo», afirmó el británico del grupo verde *Neil Mc Cormick*. Los verdes desean iniciar un nuevo debate formal e introducir una serie de enmiendas, pese a que, efectivamente, populares y socialistas ya han pactado evitarlas.

## 2. LA ACTUALIDAD INSTITUCIONAL DE LA UE

### 2.1. Los consejos europeos de la presidencia belga

Durante el pasado semestre de 2001 se celebraron tres Consejos Europeos.

El 21 de septiembre, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince se reunían, con carácter extraordinario, en Bruselas, para tratar los enton-

ces recientes ataques del 11 de septiembre ocurridos en Nueva York y Washington. Los líderes europeos dieron entonces su respaldo, a una «legítima respuesta» militar estadounidense y se comprometieron a participar en las acciones que pudieran emprenderse. «Cada uno según sus medios, los países de la UE están dispuestos a participar en esas acciones, que deben tener objetivos definidos y pueden estar dirigidas igualmente contra los Estados que ayuden, apoyen o den cobijo a los terroristas» señalaba la declaración final del Consejo.

De esta forma, los Quince abogaron por crear una «coalición global contra el terrorismo», pero precisaron que debía llevarse a cabo «bajo el paraguas de Naciones Unidas». Rechazaron, igualmente, toda referencia a un conflicto de civilizaciones o a una reacción contra el islam, y afirmaron que la gran coalición «únicamente sería eficaz si incluyera países árabes».

El segundo Consejo Europeo del semestre se celebró el 19 de octubre en Gante. En esta nueva reunión, los líderes comunitarios trataron la amenaza que supone el bioterrorismo. Ante el peligro de la utilización de medios biológicos y químicos en atentados terroristas, decidieron encarar al Consejo de Ministros la preparación de un «programa de medidas» para mejorar la cooperación entre los Estados «en materia de evaluación de riesgos, de alerta e intervención, de almacenamiento de medios y de investigación». Solicitaron, además, según se constató en las conclusiones de la cumbre, que se realicen todos los esfuerzos posibles para «la identificación de agentes infecciosos y tóxicos».

Por último, el tercer Consejo Europeo, el que con carácter ordinario se celebró con motivo de la finalización de la presidencia belga de la Unión, tuvo lugar en Laeken los días 14 y 15 de diciembre.

Los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron, en esta última cumbre de 2001, la convocatoria de una Convención que defina la reforma institucional y elabore una Constitución común para todos los europeos, una Carta Magna que deberá basarse en una simplificación importante del actual Tratado de la UE y en la Carta Europea de Derechos Fundamentales. El ex-presidente de la república francesa *Valéry Giscard d'Estaing* será el principal responsable de esta Convención que deberá iniciar su trabajo el próximo 1 de marzo.

La llamada «Declaración de Laeken» también reconoce que los ciudadanos europeos se sienten insatisfechos por la falta de transparencia de la Unión y porque ésta no centra sus esfuerzos en resolver los problemas que realmente les preocupan. «Otras veces, en cambio, se inmiscuye en detalles que sería mejor confiar a los Estados y a las regiones», señala textualmente.

En todo caso, y por primera vez en la historia de la UE, el proceso de reforma de los Tratados constitutivos no será potestad exclusiva de los

gobiernos de los Estados miembros. La Convención, que deberá finalizar los trabajos previos en 2003, estará integrada por un centenar de representantes del Parlamento Europeo, gobiernos nacionales, Comisión Europea y Parlamentos Nacionales. La última palabra sí la tendrá una posterior Conferencia Intergubernamental (CIG), que se convocará en 2004.

Por otra parte, los Quince fueron incapaces, en Laeken, de llegar a un acuerdo sobre el reparto de una docena de sedes de futuras agencias especializadas de la UE: la Agencia de Seguridad Alimentaria, la Agencia de Seguridad Marítima, la Agencia para la Seguridad Aérea, la Escuela Europea de Policía, el Centro Europeo de Satélites y el Observatorio Europeo para la Seguridad de las Tecnologías de la Información, entre otros.

## 2.2. La presidencia española de la UE en el primer semestre de 2002

El pasado 1 de enero España asumió la presidencia del Consejo de Ministros de la Unión Europea tras una ceremonia celebrada en Bruselas el 30 de diciembre, en la que el presidente del gobierno *Jose María Aznar* recogía la bandera de la UE, a modo de testigo en el liderazgo semestral de la UE, de manos de su homólogo belga *Guy Verhofstadt*.

En su discurso, *Aznar* abogó por una «Europa ambiciosa para perfeccionar aquello que la ha hecho fuerte, el Mercado Unico; convertirse en el área más dinámica, competitiva y abierta del mundo en este siglo XXI, y fortalecer el espacio judicial europeo, que hará que los ciudadanos se crean más libres y se sientan más seguros». Una ambición que, además, consideró necesaria para que «Europa crezca hacia afuera y dé la bienvenida a nuevos países con los que comparta un sueño de paz y prosperidad».

Ya el 8 de enero tuvo lugar el primer acto oficial de la presidencia española con la reunión, en el palacio de La Moncloa en Madrid, del gobierno español con los veinte miembros de la Comisión. El día 15 *Aznar* compareció ante el Parlamento Europeo para enumerar sus prioridades del semestre y para comunicar su compromiso de acudir de nuevo a la Asamblea en otras dos ocasiones, tras los Consejos Europeos de Barcelona y Sevilla.

En su intervención el jefe del ejecutivo español situó como principal prioridad de los seis primeros meses de 2002 la lucha contra el terrorismo, para lo cual defendió la profundización en el Plan de acción comunitario contra este problema, y evitar así la existencia de cualquier «santuario del terror» en el interior de las fronteras comunitarias. También apuntó como segundos y terceros ejes de su presidencia las reformas es-

tructurales de liberalización económica y la flexibilidad del mercado laboral.

Ya el vicepresidente económico del gobierno, *Rodrigo Rato*, como presidente de turno del Ecofin (Consejo de Ministros de Finanzas de la UE) había anunciado, el 7 de enero, ante la comisión de Asuntos Económicos del Parlamento Europeo, su intención de elaborar un calendario de reformas y medidas liberalizadoras en los sectores de la energía, los transportes y las telecomunicaciones. A su juicio, el hecho de que Estados Unidos haya disfrutado de un largo ciclo económico, de diez años, con crecimientos superiores al 3,5%, en contraposición con un único año en ese período en Europa con ese crecimiento, ha puesto de manifiesto la «evidencia de la necesidad de recuperar el programa de cambios, tal como aparecía contemplado en las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de 1999». En este sentido, *Rato* expuso a los eurodiputados el propósito de la presidencia española de que la cumbre de Barcelona, prevista para marzo, «defina objetivos económicos concretos y plazos para alcanzarlos».

### 2.3. Parlamento: relevo en la presidencia

El pleno del Parlamento Europeo aprobó, el pasado 15 de enero, el relevo en su presidencia, cuando se cumple la primera mitad de la legislatura.

La francesa del Partido Popular Europeo *Nicole Fontaine* fue sustituida, así, por el liberal irlandés *Patrick Cox*, quien se convertía en el vigesimoquinto presidente de la Asamblea comunitaria.

Fueron precisas hasta tres votaciones para que el líder del minoritario grupo de los eurodiputados liberales fuera elegido con la mayoría absoluta necesaria, 298 de 568. Obtuvo 61 votos más que su directo rival, el británico *David Martin* del grupo socialista, gracias al apoyo del grupo popular, mayoritario en la Cámara, y de la misma manera que este grupo había recibido el apoyo de los liberales en 1999 para presidir el Parlamento durante la primera mitad de la legislatura.

A pesar del resultado de la votación, algunos eurodiputados populares no ocultaron su recelo sobre *Cox*, un hombre de marcada ascendencia nacionalista y que, en un momento de su discurso al pleno de la Cámara, pronunció unas palabras en gaélico, el idioma ancestral de su país, como «expresión del pluralismo cultural europeo».

El nuevo presidente del Parlamento Europeo permanecerá en dicho cargo hasta mediados de 2004, cuando se convoquen nuevas elecciones, quizás ya entonces en la Unión ampliada.

#### 2.4. Nombramiento de *Eduardo Zaplana* como presidente del Comité de las Regiones

El 14 de noviembre fue elegido candidato del Partido Popular Europeo, PPE, a la presidencia del Comité de las Regiones de la UE el valenciano *Eduardo Zaplana*.

Aunque su elección formal como máximo responsable de este órgano consultivo de la UE no se producirá hasta febrero de 2002, el presidente de la Comunidad Valenciana tiene asegurada su elección gracias a los votos de los populares europeos y de los liberales.

Su mandato se prolongará hasta 2004, ya que, al igual que sucede en el Parlamento Europeo, los principales grupos políticos presentes en el Comité de las Regiones se reparten el mandato de la presidencia en dos turnos, de dos años de duración cada uno.

Es así como, previsiblemente, *Zaplana* cederá su puesto, en 2004, al candidato del grupo socialista, el británico *Albert Bore*, alcalde de Birmingham.

El Comité de las Regiones, que se reúne habitualmente una vez al mes, está compuesto por 222 miembros más otros tantos suplentes y elabora informes sobre cohesión económica y social, redes transeuropeas de transporte, salud, educación, cultura, política de empleo, medio ambiente o formación profesional.

«Hay que revitalizar el Comité y, necesariamente, se reforzará porque sin regiones y ciudades, Europa es difícil» aseguró *Zaplana* tras su nombramiento.

#### 2.5. Informe del Defensor del Pueblo Europeo

En julio fue presentada la memoria del año 2000 del Defensor del Pueblo Europeo, que desveló que España es el segundo país en la presentación de quejas contra las instituciones europeas, en un ranking en el que nuestro país sigue una clara tendencia ascendente, y en el que únicamente es superado por Francia.

El informe, hecho público por la institución que dirige *Jacob Söderman*, concluye, efectivamente, que el 16% de las casi 2.000 quejas recibidas por este organismo procedieron de Francia, mientras que el 13% vinieron de España. Les siguieron Alemania (13%), Italia (11%), Reino Unido (8%) y Bélgica (7%).

Al igual que resultara del análisis de anteriores informes, la Comisión Europea es la institución más criticada y que recibe, por tanto, el mayor porcentaje de quejas por parte de particulares y empresas. El 83%

de las reclamaciones que dieron lugar a investigaciones en 2000 fueron dirigidas contra este organismo. También, como en años anteriores, la explicación que aporta la memoria a este «liderazgo» de la Comisión en cuanto al índice de quejas es la misma: la Comisión es la institución «que más decisiones toma con repercusión sobre los ciudadanos europeos».

En general, en la mayor parte de los casos, las quejas sobre mala administración de las instituciones se centran en la falta de transparencia, demoras injustificadas, abuso de poder, discriminación, inobservancia del derecho de defensa, negligencia y errores jurídicos.

Por su parte, el balance efectuado por *Söderman* en cuanto a la actuación de su organismo es claramente positivo. Así, aseguró que la oficina del Defensor Europeo recibió, durante 2000, un total de 1.732 reclamaciones, frente a las 1.577 de 1999. En 112 de estas quejas no se apreció finalmente la existencia de mala administración, mientras que 76 fueron resueltas a favor del demandante; 31 se archivaron con un comentario crítico; 12 se concluyeron con recomendaciones que fueron aceptadas por la institución, y en una se alcanzó una solución amistosa.

El texto de la memoria hizo hincapié, asimismo, en el importante avance que ha supuesto la aprobación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales para la mejora de las relaciones entre las instituciones y los ciudadanos. *Söderman* recordó que, en efecto, el artículo 41 de la Carta contempla el derecho de los europeos «a una buena administración», lo que significa que los organismos europeos «deben tramitar los asuntos de manera imparcial y justa, y en un plazo de tiempo razonable».

Según el Defensor del Pueblo de la UE, no existe un conjunto de normas concretas que regule la administración comunitaria como tal, por lo que «conviene que cada institución u organismo apruebe su propio conjunto de normas, es decir, un código de buena conducta administrativa».

### 3. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA

#### 3.1. **Recomendación sobre el retraso de la edad de jubilación de los trabajadores europeos**

En noviembre, la Comisión Europea señalaba, en uno de sus informes sobre la Economía comunitaria, que el retraso en la edad de jubilación es una de las reformas con la que los Quince pueden obtener mayores beneficios en los próximos años.

Bruselas llamaba la atención sobre el hecho de que la edad media real de jubilación en la UE es de 58 años, y alertaba sobre su previsión de que, si no se llevan a cabo reformas en los sistemas de protección so-



cial, el gasto público aumentará en los próximos años en todos los Estados miembros, con la excepción del Reino Unido, con un impacto medio de entre 3 y 5 puntos del Producto Interior Bruto. La mayor incidencia se produciría en Grecia, cuyo gasto crecería 12,2 puntos y en España, con un crecimiento previsto de 7,9 puntos.

La Comisión apuntaba, en este sentido, que, según sus cálculos, por cada año de retraso en la jubilación real de los trabajadores el gasto público de los distintos Estados miembros se reduciría en un 1% de su PIB. Las finanzas públicas se verían saneadas por una doble vía, por la de los ingresos con el aumento de las cotizaciones y por la de los gastos, con la reducción del tiempo de pago de las prestaciones de seguridad social.

Asimismo, el ejecutivo comunitario recomendaba, en su informe, que los Quince estudien la conversión de sus sistemas de pensiones en modelos mixtos, de manera que los trabajadores puedan conseguir un complemento privado a su jubilación.

### **3.2. Tribunal de Justicia: sentencias contrarias al despido por el embarazo de la mujer**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea hizo públicas, en octubre, dos sentencias relativas a la discriminación de la mujer por su estado de embarazo, y en las que determina que esta circunstancia no puede ser, en ningún caso, causa de despido.

Las resoluciones del Alto Tribunal fallaron en favor de una mujer española y otra danesa a las que se había rescindido sus contratos laborales eventuales, hace más de tres años, tras quedarse embarazadas.

La española había sido contratada en junio de 1998 por un Ayuntamiento gaditano por un período de tres meses, siendo renovado su contrato en dos ocasiones, hasta mayo de 1999. A continuación, volvió a firmar un contrato laboral a tiempo parcial en el que no se especificaba la fecha en el que vencía. Sin embargo, tras tener conocimiento del embarazo de la trabajadora, el Ayuntamiento le comunicó por carta que su empleo finalizaba en el mes de junio. El juzgado español que se hizo cargo del caso consultó al Tribunal de Luxemburgo sobre la interpretación de las leyes relativas a la igualdad de trato a hombres y mujeres en materia laboral, y éste precisó en su sentencia que la normativa comunitaria sobre la prohibición de despido de las mujeres por estar embarazadas «no especifica distinción alguna según la duración de la relación laboral». Es por ello que es aplicable «tanto a los contratos laborales indefinidos como a los de duración determinada».

Los jueces comunitarios admiten que no renovar un contrato temporal cuando ha vencido no puede asimilarse a un despido, pero advierten que puede considerarse como una negativa de contratación «en determinadas circunstancias».

La segunda sentencia del Tribunal responde a una denuncia de una ciudadana danesa que consideraba que su despido vulneraba la legislación de su país. La empresa contratante argumentaba que la demandante no precisó, en el momento de su contratación, que estaba embarazada ni que el parto estaba previsto para el quinto mes de vigencia de la relación laboral. Este razonamiento fue desestimado por la Corte comunitaria, pronunciándose, finalmente, a favor de la mujer.

### **3.3. Propuesta de directiva sobre sanciones por errores en la información financiera**

La Comisión presentó, a finales de noviembre, una propuesta de Directiva que sancionará la difusión de noticias financieras falsas o engañosas, con el fin de evitar las operaciones con información privilegiada y la manipulación de los mercados financieros.

La norma afectará tanto a los profesionales que trabajan en los mercados como a los responsables de divulgar la información, sin hacer distinción, en este caso, entre la manipulación deliberada y los simples errores.

Así, una errata al reflejar la cotización de una empresa o una cita de un directivo que pretenda estimular el valor de su empresa, podrían dar lugar al inicio de un procedimiento judicial contra el redactor, el locutor, el cámara o el director del medio que recoja esa información supuestamente «falsa o tendenciosa».

Las asociaciones europeas de medios de comunicación reaccionaron de forma inmediata en contra de la futura norma y han denunciado la amenaza a la libertad de expresión que, a su juicio, supondría la conversión en delito de cualquier error, por involuntario que sea, en la información financiera en prensa, radio, televisión o internet.

«Los medios europeos no se oponen a que los periodistas, como todos los ciudadanos, sean responsables de la información que conscientemente diseminan con la intención de distorsionar el mercado», indican estas asociaciones en un comunicado, pero piden al comisario del Mercado Interior, *Frits Bolkestein*, que añada el requisito de intencionalidad a la definición de manipulación del mercado que recoge la Directiva, para que se pueda culpar al «distorsionador» de la información.

### 3.4. Aprobación del estatuto de la «sociedad europea»

Tras más de treinta años de debate y un sinfín de propuestas, los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de los Estados miembros de la UE aprobaron, el pasado 8 de octubre, el estatuto de la «Sociedad Anónima Europea» (SE).

El nuevo Reglamento regula, en líneas generales, cuatro modalidades de creación de una SE: las fusiones transnacionales, la creación de una sociedad **holding**, la constitución de una filial común o la transformación de una sociedad anónima en SE.

El estatuto contempla la modalidad de un capital social por acciones, estableciendo como únicos requisitos previos para crear una SE la aportación de un capital mínimo de 120.000 euros (unos 20 millones de pesetas) y la consecución de un acuerdo previo con los trabajadores, salvo en los casos en que la comisión negociadora de este acuerdo, representativa de los trabajadores, decidiera no iniciarlo o romperlo, en cuyo caso se aplicarían las disposiciones legales supletorias del Ordenamiento jurídico de cada Estado miembro.

Precisamente, ha sido la participación de los trabajadores en la SE la cuestión que ha bloqueado la norma durante los treinta años de su gestión. La insistencia de Alemania por imponer un sistema de cogestión, con la participación de la plantilla en los órganos de administración, ha chocado frontalmente con la oposición española y de otros países mediterráneos. España, finalmente, ha aceptado el sistema propuesto por Alemania, aunque incluyendo una excepción que permite eludir la cogestión en caso de fusión.

La satisfacción de la Comisión Europea por la aprobación del Reglamento se hizo inmediatamente evidente. Según sus cálculos, la ventaja económica que supondrá para las empresas acogerse a este régimen voluntario de SE alcanzará los cinco billones de pesetas anuales, en concepto de ahorro de los trámites administrativos que actualmente soportan las empresas europeas en sus operaciones transfronterizas de expansión o reestructuración.

Sin embargo, y a pesar de que, efectivamente, la aprobación de la SE es, en sí, un paso importante, las críticas a la nueva norma no se hicieron esperar y se ha desatado una cierta polémica.

Así, muchos expertos advierten de que la norma no creará uno, sino quince modelos «nacionales» de Sociedad Europea. En su opinión, aunque su objetivo inicial era crear un marco jurídico común, el reglamento regula únicamente ciertos aspectos concretos de la futura SE, dejando una parte sustancial de temas a las disposiciones que establezca el derecho del Estado en el que la SE tenga su sede, con lo que, efectivamente, no se habrá producido la armonización deseada.

«El reglamento no regula aspectos importantes como la fiscalidad, el registro de la sociedad y otros de la legislación mercantil» apuntan expertos mercantilistas. Efectivamente, la norma no prevé la puesta en marcha de un Registro europeo de sociedades, y el régimen fiscal de las Sociedades Europeas será, básicamente, el que se aplica a las multinacionales.

También se han escuchado opiniones que auguran un «gran éxito» de la nueva forma jurídica entre las grandes empresas, pero «muy pequeño» entre las PYMEs, en la medida en que, quizás, pocas empresas pequeñas querrán acogerse a una regulación tan complicada como la que contempla el Reglamento.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que la norma no entrará en vigor hasta el 8 de octubre de 2004, algunos expertos ya adivinan, tal vez, una vía para que, hasta entonces, las instituciones comunitarias decidan perfeccionarla. Las críticas, desde el punto de vista jurídico, también señalan que la cesión de potestad a los Estados para que desarrollen contenidos importantes de la norma parece una técnica más propia de las Directivas que de los Reglamentos.

### **3.5. Armonización de las comisiones bancarias**

Los ministros del Mercado Interior de la UE llegaron a un acuerdo, el pasado 26 de noviembre, mediante el cual las comisiones bancarias que gravan las transferencias internacionales en euros dentro de la UE se equiparán con las comisiones de las transferencias nacionales.

De esta forma, el 1 de julio, las operaciones de pago electrónico transfronterizas, con tarjetas de crédito o débito, y las efectuadas en cajeros automáticos hasta un tope de 12.500 euros (2,079 millones de pesetas) tendrán el mismo coste que las nacionales. Un año más tarde, el 1 de julio de 2003, la medida alcanzará a las transferencias y a los cheques, cuando la suma no alcance el tope mencionado. Finalmente, el 1 de enero de 2006, todas las operaciones transfronterizas en euros de un valor inferior a 50.000 euros (8,3 millones de pesetas), efectuadas por cualquier medio, deberán quedar asimiladas en costes a las operaciones nacionales.

El Reglamento, que precisa todavía de la ratificación del Parlamento Europeo, supone el apoyo final de los Quince a la Comisión Europea, en la ya prolongada pugna de ésta con la banca europea. Bruselas había instado, en repetidas ocasiones, al sector a rebajar los costes de las pequeñas transacciones comunitarias y a acercarlos a los de las operaciones nacionales. En un reciente estudio, el ejecutivo comunitario había

constatado que la comisión media de una transferencia de 100 euros entre los Doce países que participan en la moneda única había pasado de 17,10 euros en 1999 a 17,36 en 2001. En España, el coste medio se elevaba a 20,56 euros en marzo, precio únicamente superado por Irlanda (25,04) y Portugal (31,04).

Como era de esperar, la banca reaccionó con fuertes críticas al acuerdo ministerial. Aunque admite la existencia de abusos por parte de algunas entidades, argumenta que las operaciones transfronterizas soportan un coste mucho mayor que las domésticas. Las primeras, afirman las asociaciones bancarias, requieren conexiones telefónicas más caras que las nacionales y, también, agentes externos que las realicen, mientras que las domésticas se encuentran mucho más automatizadas. A su juicio, hubiera sido más razonable aplicar comisiones máximas (la Federación Bancaria Europea había llegado a proponer, in extremis, un tope de 12 euros).

Fuentes del sector señalan que, con la equiparación de tarifas impuesta en el Reglamento, es posible que los bancos opten por incrementar las tarifas domésticas.

Así, y quizás para evitar este efecto, los Quince incluyeron en el Reglamento una cláusula de revisión, de manera que, antes del 1 de julio de 2004, la Comisión Europea deberá presentar un informe sobre la situación del mercado, con una especial atención a la evolución seguida por los costes de las transferencias bancarias en el ámbito nacional.

### 3.6. Competencia: multa histórica a ocho empresas farmacéuticas

La Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea impuso, el pasado 21 de noviembre, la multa más elevada de su historia, 855,2 millones de euros (142.296 millones de pesetas) a ocho empresas farmacéuticas.

Todas ellas eran acusadas de repartirse el mercado comunitario y de haber concertado, ilegalmente, a lo largo de toda la década pasada, los precios de las vitaminas que fabricaban y comercializaban.

Bruselas, que inició la investigación en 1999, lamentó que, a través de estos acuerdos, se haya perjudicado a los consumidores europeos con precios artificialmente altos, en productos «vitales para la nutrición y esenciales para el crecimiento normal y la preservación de la vida». El comisario de la competencia, el italiano *Mario Monti*, llegó a afirmar que «es, de hecho, el *cártel* más serio y dañino de los que la Comisión Europea ha investigado». «Estas vitaminas se encuentran en una multitud de productos, que van desde los cereales, galletas o bebidas, hasta los piensos para animales, productos farmacéuticos y cosméticos», explicó.

El comisario no llegó a precisar el beneficio ilegal conseguido por las empresas implicadas, pero ofreció, sin embargo, un dato indicativo: la venta europea de una de las vitaminas objeto de los acuerdos había reportado 250 millones de euros en 1995, último año en el que el acuerdo que fijaba sus precios estuvo en vigor; una vez desaparecido este acuerdo, en tan sólo tres años, en 1998, los ingresos por las ventas de este producto descendieron a 120 millones de euros.

La empresa suiza *Hoffman-La Roche* es la que ha sufrido una mayor sanción, ya que deberá pagar 77.000 millones de pesetas en un plazo máximo de tres meses. Le siguen la alemana *Basf*, con 49.300 millones y, ya a mucha distancia, con cifras que oscilan entre los 6.200 y los 839 millones de pesetas, las japonesas *Takeda*, *Daiichi* y *Eisai*, la holandesa *Solvay*, la alemana *Merck* y la francesa *Aventis*.

Esta última vio rebajada sustancialmente su sanción, de 113 millones de euros a tan sólo 5,04 millones (839 millones de pesetas), por haber colaborado activamente con la Comisión en la investigación. La colaboración también resultó rentable para las dos principales encausadas, *Hoffman-La Roche* y *Basf*, ya que, en una fase temprana de la investigación accedieron a proporcionar datos sobre los acuerdos en los que habían participado. De esta forma, ambas tendrán que hacer frente a la mitad de la multa inicial.

### **3.7. Tribunal de Justicia: prohibición de las importaciones paralelas sin autorización del propietario de la marca**

El Tribunal de Justicia comunitario dictó, el pasado 20 de noviembre, una sentencia en la que prohíbe las importaciones procedentes de países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, EEE, cuando el importador no disponga de la autorización expresa del titular de la marca para comercializar sus productos en la UE.

La resolución judicial resuelve el contencioso existente entre unos grandes almacenes británicos y la marca de pantalones vaqueros *Levis Strauss*. El fabricante se había negado a vender su producto a estos almacenes y había prohibido a sus distribuidores autorizados fuera del EEE que exportaran al por mayor. Sin embargo, los almacenes habían conseguido sortear tal decisión con la compra de vaqueros, a otros distribuidores, en Estados Unidos y México.

El Alto Tribunal comunitario se pronunció en contra de estas denominadas «importaciones paralelas», considerando que los distribuidores no pueden abastecerse de productos en países de fuera del EEE si no cuentan con el consentimiento explícito del propietario de la marca.

En este sentido, afirmó que «la comercialización de los productos procedentes de fuera del EEE no limita el derecho del titular a oponerse a las importaciones, salvo en el caso de que este titular exprese con certeza su voluntad de renunciar a dicho derecho».

### **3.8. Competencia: ayudas a las compañías aéreas y exigencia de rebaja de las tarifas de Telefónica**

Los servicios de la Competencia de la Comisión Europea han tratado, a lo largo del segundo semestre de 2001, dos asuntos relevantes: las ayudas a las compañías aéreas europeas, en compensación por los daños sufridos como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre, y la exigencia de modificación de tarifas a *Telefónica*.

Ya a finales de septiembre, las aerolíneas comunitarias solicitaron a la Comisión Europea su apoyo para frenar la crisis que atraviesa el sector, y que se ha visto gravemente agudizada con los ataques a Estados Unidos. Pedían la suspensión temporal de la aplicación de algunos capítulos de las reglas de la competencia, para, por ejemplo, llegar a pactos de «no agresión» e, incluso, de reparto de determinadas rutas. Las compañías demandaban a la comisaria de Transportes, *Loyola de Palacio*, no tanto ayudas económicas, sino «compensaciones adaptables a los problemas que sufre el sector» en forma de una mayor flexibilidad, temporal, en materia de aplicación de las normas de competencia.

La respuesta de la Comisión, hecha pública el 10 de octubre, incluía la fijación de las ayudas gubernamentales que las compañías aéreas podrían recibir como compensación por el perjuicio sufrido por los atentados del 11 de septiembre: el coste de la subida de los seguros hasta final de año, el coste de las medidas extraordinarias de seguridad que han debido poner en marcha y las pérdidas ocasionadas por el cierre de cuatro días del espacio aéreo estadounidense tras los ataques.

Por otra parte, Bruselas también respondía a las demandas del sector, admitiendo su disposición a mostrar una mayor flexibilidad en la aplicación de la normativa comunitaria en relación a los pactos a los que, efectivamente, puedan llegar las compañías para repartirse capacidades de vuelo y coordinar los horarios en conexiones menos frecuentes y de menor demanda.

Los ministros de Transportes, reunidos en Luxemburgo el 16 de octubre, apoyaron la propuesta de la Comisión, aunque dejaron la vía abierta a unas ayudas superiores a las correspondientes a los cuatro días en que se mantuvo el cierre del espacio aéreo de Estados Unidos, «cuando las pérdidas en cuestión sean objetivamente atribuibles a dicho cierre».

El sector aéreo español pudo perder alrededor de 2.500 millones de pesetas en estos cuatro días. De ellos, algo más de 2.000 correspondieron a *Iberia*.

Respecto al segundo tema, el relativo a *Telefónica*, destaca la decisión de la Comisión Europea, hecha pública el 21 de diciembre, de iniciar un procedimiento ante el Tribunal de Justicia de la UE contra el gobierno español.

De esta forma, Bruselas cumplía la amenaza que le había dirigido en agosto, cuando manifestó su disconformidad con el marco de tarifas de *Telefónica*, que había sido pactado con el gobierno español en abril.

Ya en este dictamen de agosto, enviado por el comisario de la Competencia *Mario Monti* al Ministerio de Ciencia y Tecnología, el ejecutivo comunitario constataba la insuficiencia del ajuste de tarifas y, por tanto, la necesidad de una nueva modificación, incluyendo un aumento de las cuotas de abono y una reducción de las tarifas por llamadas locales.

La cuota de abono de *Telefónica* debería superar, en opinión de la Comisión, el precio de alquiler del bucle local que pagan sus competidores. «Si la operadora cobra a sus rivales una cuota superior a la que ésta factura a sus clientes, estos rivales nunca podrán competir con ella» afirmaba. Sin embargo, Bruselas señalaba también que el reajuste de precios «no debía traducirse en un aumento de la factura telefónica para los usuarios», con lo que exigía también una mayor reducción de sus tarifas, sobre todo de las que se aplican a las llamadas locales.

Así fue como, ante la falta de respuesta por parte del ejecutivo español, la Comisión decidió, en diciembre, llevar el caso ante el Tribunal de Luxemburgo. Según los servicios comunitarios de la Competencia, «unas cuotas de abono por debajo de sus costes dificultan la entrada de nuevos operadores» y, en todo caso, la subida escalonada propuesta por Madrid (de las 1.742 pesetas de diciembre de 2001 hasta 2.100 pesetas, su coste real, en enero de 2003) era «demasiado tarde».

Al amparo de esta decisión, *Telefónica* anunció el pasado 27 de diciembre una subida de las cuotas de abono a sus clientes para 2002, de 200 pesetas, hasta colocarlas en 1.942 pesetas. También hizo pública su decisión de reducir las tarifas de las llamadas de larga distancia, provinciales e interprovinciales, en determinadas franjas horarias.

### 3.9. Armonización de las facturas con IVA

Los ministros de Economía y Finanzas de los Quince aprobaron, el pasado 4 de Diciembre, una nueva Directiva que simplifica y moderniza la emisión de facturas con IVA.



La norma establece, efectivamente, un modelo único de factura que será válido en todos los Estados miembros de la UE y que, por lo tanto, evitará a las empresas europeas los costes administrativos derivados de tener que adaptar su facturación a las distintas legislaciones nacionales. Se trata, además, de un modelo simplificado, puesto que únicamente incluye diez tipos de datos que, obligatoriamente, deben figurar en la factura.

Los Estados deberán introducir el contenido de la Directiva en sus respectivos Ordenamientos Jurídicos antes de enero de 2004, incluyendo la obligatoriedad de reconocer su validez cuando las facturas hayan sido emitidas a través de internet, sin necesidad de contar con ninguna autorización o notificación previa. El único requisito que impone la Directiva es la obligación de utilizar una firma electrónica avanzada que permita garantizar la identidad del emisor.

Para la Comisión Europea, la nueva norma «contribuirá al desarrollo del comercio electrónico, que hoy se encuentra obstaculizado por reglas obsoletas en materia de facturación».

Sin embargo, y a pesar de las evidentes ventajas que significará la armonización, sí se escucharon algunas opiniones contrarias a la norma por parte de determinadas asociaciones empresariales. La exigencia de utilizar la firma electrónica para realizar la facturación a través de internet impedirá, a su juicio, que muchas pequeñas y medianas empresas emitan sus facturas por esta vía «porque exigiría una tecnología muy sofisticada».





# Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru  
Aldundia

Ekonomi Sustapen  
Saila

Diputación Foral  
de Bizkaia

Departamento de Promoción  
Económica



Universidad de  
Deusto

Deustuko  
Unibertsitatea

