

**W**

**WORKING  
PAPERS**

**326**

**Gobernanza y capacidades institucionales  
en la frontera pirenaica**

**FRANCESC MORATA  
ANDREA NOFERINI**



*Institut de Ciències Polítiques i Socials*  
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona



## **Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica**

FRANCESC MORATA

Universitat Autònoma de Barcelona

ANDREA NOFERINI

Universitat Autònoma de Barcelona

Universitat Pompeu Fabra

WP núm. 326

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 2014

El Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) es un consorcio creado en 1988 por la Diputación de Barcelona y la Universitat Autònoma de Barcelona, institución esta última a la que está adscrito a efectos académicos.

“Working Papers” es una de las colecciones que edita el ICPS, previo informe del correspondiente Comité de Lectura, especializada en la publicación -en la lengua original del autor- de trabajos en elaboración de investigadores sociales, con el objetivo de facilitar su discusión científica.

Su inclusión en esta colección no limita su posterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos.

Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



Edición: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS)  
Mallorca, 244, pral. 08008 Barcelona (España)  
<http://www.icps.cat>  
© Francesc Morata y Andrea Noferini

ISSN: 1133-8962  
DL: B-10186-2012

## INTRODUCCIÓN

Las euroregiones no constituyen nuevas unidades administrativas ni nuevos niveles de gobierno, sino que son fruto de acuerdos políticos estratégicos destinados a establecer y estrechar lazos de cooperación entre sus miembros. Uno de los principales retos consiste precisamente en desarrollar y gestionar las capacidades políticas, técnicas y administrativas necesarias para hacer posible la cooperación territorial a través de políticas conjuntas. Otro reto complementario es el de movilizar actores de la sociedad civil sin los cuales los objetivos de la cooperación territorial no podrían lograrse. Ambos retos se incluyen en el concepto de gobernanza multinivel, una de las principales características de la política europea, que posee una doble dimensión: integración vertical de los distintos niveles de gobierno, e integración horizontal de actores públicos y privados en torno a objetivos comunes, con el fin de aprovechar mejor los recursos disponibles (Bache, 2008; Marks y Hooghe, 2004; Piattoni, 2010; Morata, 2004).

El análisis empírico de las experiencias transfronterizas más relevantes muestra que, para que una Euroregión tenga éxito, la cooperación horizontal y vertical entre los actores territoriales supone una precondition crucial (Dupeyron, 2008; Perkmann, 2002 y 2004). Así, se espera que los agentes públicos y privados de ambos lados de la frontera desarrollen actitudes cooperativas con el objeto de diseñar e implementar las estrategias comunes viables en su respectivo nivel territorial. Las redes funcionales preexistentes, el grado de fragmentación institucional, el liderazgo de los actores o las diferentes culturas administrativas pueden ejercer un impacto en la formulación de los acuerdos de cooperación. La mayoría de estudios empíricos subrayan, por ejemplo, el papel dominante que juegan los actores públicos en comparación con los privados. Sin embargo, más allá del activismo de los actores públicos, la implicación de los agentes económicos y sociales se considera habitualmente una variable decisiva para lograr los objetivos colectivos (Perkmann, 2004). Esto nos conduce al concepto de capacidades institucionales, central en nuestra investigación.

El estudio que presentamos analiza el estado actual de la cooperación transfronteriza (CTF) en las dos áreas extremas de la frontera pirenaica de la Península Ibérica correspondientes, respectivamente, a la frontera catalana y a la vasca. Se trata de experiencias de cooperación en curso a dos niveles distintos de gobierno: regional y local. Nuestro objetivo es comparar los distintos casos, detectando los elementos comunes y las diferencias más destacadas, con el objeto de evaluar las formas de gobernanza puestas en práctica y los resultados conseguidos. El enfoque teórico se basa, como ya hemos avanzado, en los conceptos de gobernanza multinivel y de capacidades institucionales.

El análisis se inspira en los resultados de un proyecto de investigación iniciado en 2009 (RECOT) con el objetivo de evaluar el funcionamiento de las distintas modalidades de CTF en las dos fronteras ibéricas, en la frontera franco-italiana y en la ítalo-eslovena. Los datos provienen de las entrevistas realizadas con responsables públicos de las distintas organizaciones transfronterizas alrededor de cinco grandes temas: los antecedentes y el estado actual de la CTF; las capacidades intraorganizativas e

interorganizativas, el papel de la UE, y la evaluación de los resultados conseguidos. Tras una breve introducción relativa al marco teórico y a los aspectos analíticos, el texto pasa revista a los cinco temas. Las conclusiones sintetizan los puntos más relevantes de cada uno de los casos estudiados.

## GOBERNANZA Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Una euroregión o equivalente, cualquiera que sea su escala territorial (local, regional o ambas a la vez), puede definirse como un proceso de construcción institucional (Perkmann, 2004; Morata, 2008, 2010; Harguindéguy y Bray, 2009) en el que, a partir del impulso político inicial y de unas estructuras administrativas determinadas, se desarrollan tareas complejas: definición de objetivos comunes; implicación de intereses diversos; integración de competencias y recursos desiguales; gestión de las interacciones internas y externas; resolución de conflictos; creación de la cohesión interna necesaria para actuar con una sola voz; y, por último, aprendizaje de los éxitos y de los fracasos (Morata, 2010). Sin duda, las posibles experiencias anteriores de cooperación, las redes informales ya existentes, y las expectativas de los distintos actores, públicos y privados, también tendrán un peso relevante en la configuración del proceso.

En la medida en que no dispone de estructuras de representación democrática, una euroregión necesita –a legitimarse– poner en marcha mecanismos funcionales de gobernanza parecidos a los que inspiran la gobernanza multinivel en la UE. Entre éstos, destacan especialmente las redes. Como instrumento de gobernanza, las redes representan un enfoque no jerárquico y más integrado de las políticas a la hora de afrontar cuestiones que superan las divisiones administrativas (medio ambiente, desarrollo económico, gestión del territorio, inmigración, etc.) (Morata, 2004). Por lo general, las redes asumen una triple función: en primer lugar, movilizan y cohesionan a los actores que las integran; en segundo lugar, potencian la cooperación entre actores y niveles de gobierno; y, por último, facilitan la actividad de *lobbying* en relación con los niveles superiores de gobierno. Sin embargo, para ser eficaces, las redes de gobernanza necesitan, además de liderazgo político, capacidades institucionales.

El término ‘gobernanza’ acostumbra a tener connotaciones normativas relacionadas con el proceso de transición hacia un proceso en el que las instituciones públicas entran en contacto con los actores de la sociedad civil de cara a la formulación y la implementación de las políticas públicas (Anderson, 2003; Willems y Baumert, 2003; Evans et al., 2005). Esto significa la emergencia de mecanismos más cooperativos, consensuales y democráticos que las formas tradicionales (jerárquicas) de relación entre el Estado y la sociedad. Desde este punto de vista, el concepto de gobernanza está relacionado asimismo con las capacidades institucionales. Obviamente, aunque la voluntad política resulte indispensable, ésta no basta para construir una euroregión. También se necesitan capacidades o recursos institucionales que lo hagan posible.

El debate en torno a las capacidades institucionales acostumbra a centrarse en los medios con que los gobiernos definen y aplican sus políticas. En particular, esto se traduce en el análisis y la evaluación de las instituciones, la disponibilidad de personal

preparado, de recursos financieros y técnicos, así como de mecanismos para recoger, analizar y difundir la información entre las instituciones y los actores sociales (Willems y Baumert, 2003). Otro aspecto importante es la legitimidad de las instituciones y su capacidad de dar respuestas a la ciudadanía. Sin embargo, las capacidades institucionales pueden ser entendidas en otros dos sentidos complementarios (Evans et al., 2005): como aprendizaje institucional/organizativo y como construcción de capacidades institucionales/organizativas. El aprendizaje institucional se refiere a procesos a través de los cuales se introducen nuevas ideas en las instituciones, mientras que la construcción de capacidades institucionales se relaciona con el grado de movilización de un cierto número de recursos (competencias, financiación, tecnología, información, conocimiento, procedimientos, etc.) que se hallan repartidos entre los distintos actores sociales. En este sentido, la capacidad institucional puede considerarse como un producto colectivo resultante de los esfuerzos conjuntos de actores públicos y privados, cada uno de los cuales tiene un potencial limitado, aunque necesario, en relación con el desarrollo de la cooperación transfronteriza.

La definición e implementación de políticas dirigidas a construir una euroregión dependerán, por tanto, de la identificación con sus objetivos y de los esfuerzos conjuntos de actores operando a diferentes niveles. El papel de las autoridades públicas y, en particular, de los promotores de la iniciativa, debería consistir no solo en establecer la estructura de cooperación, sino también en organizar y gestionar los procesos sociales necesarios para hacerla efectiva. Sin embargo, para desarrollar las capacidades institucionales es necesario algún tipo de activismo institucional. *“New institutions are created when actors provided with adequate resources perceive them as an opportunity to realize their goals”* (DiMaggio, 1988: 14). Los gestores políticos despliegan sus recursos para conseguir la cooperación de otros actores, proveyéndolos de significados e identidades comunes (Fligstein, 1997). Así, el elemento clave es la forma mediante la cual los gestores institucionales conectan sus proyectos con las actividades e intereses de otros actores a diferentes niveles.

La construcción de un sistema de gobernanza efectiva no consiste simplemente en añadir nuevos mecanismos organizativos a los ya existentes. Cada actor debe tratar de mejorar su capacidad de enfrentarse a los problemas, definir su posición sobre cada tema, así como movilizar y utilizar sus propios recursos para relacionarse con otros actores. En otras palabras, ha de ser capaz de trabajar con y a través de las distintas redes de actores implicados en la resolución de cada problema. Todo esto hace necesario adoptar las medidas organizativas y administrativas apropiadas para mejorar sus propias capacidades. Por tanto, la reforma de las capacidades institucionales de los distintos actores públicos debe abordarse en el contexto más amplio de la necesidad de cooperación y colaboración entre las redes mediante las cuales se generan conjuntamente capacidades para una actuación efectiva. Las medidas encaminadas a generar o aumentar las capacidades forman parte del esfuerzo común para lograr el funcionamiento eficaz de la cooperación euroregional.

Este planteamiento nos ha llevado a realizar una serie de entrevistas con actores públicos y privados relevantes de las dos fronteras estudiadas. Los resultados que presentamos se refieren únicamente a las percepciones de los responsables técnicos, cuyas opiniones reflejan su propia experiencia institucional como gestores transfronterizos. Nuestras preguntas, basadas en un cuestionario abierto, han tratado de recabar información con respecto a los siguientes temas de análisis:

- 1) **Antecedentes y estado actual de la CTF.** En primer lugar, se trataba de saber si, antes de la creación de la euroregión respectiva, el entrevistado había tenido alguna experiencia de cooperación transfronteriza y cuál era su valoración, en especial, en términos de aprendizaje. En segundo lugar, queríamos conocer su opinión sobre el proceso de implantación de la euroregión, así como los logros conseguidos y los problemas con que ésta se enfrenta. En relación con esto, nos interesaba igualmente su visión con respecto al liderazgo político y a las relaciones entre los distintos miembros.
- 2) El segundo bloque de preguntas se refería a los **aspectos intraorganizativos**. Éstos incluyen la disponibilidad de recursos personales, técnicos y financieros dedicados a la CTF; las formas de participación de los distintos miembros; los posibles cambios organizativos o las adaptaciones/innovaciones necesarias para adaptar los medios a los fines de la organización; la gestión de la información y la comunicación interna. También interesaba conocer el modelo de coordinación interna (por ejemplo, Secretaría Técnica) y alguna valoración con respecto a su funcionamiento práctico.
- 3) Como hemos visto, las **capacidades interorganizativas** son un complemento esencial de lo que entendemos por capacidades institucionales. En este sentido, hemos destacado, por ejemplo, la importancia de las redes transfronterizas. Por eso nos interesaba saber, entre otras cosas, si las euroregiones han fomentado la creación de redes o se han apoyado en las que ya existían; cuál es su utilidad; qué contactos mantienen; qué problemas / barreras impiden o dificultan la participación de las redes en las políticas euroregionales.
- 4) El cuarto tema de las entrevistas se relacionaba con **la UE y el objetivo de la CTF**. Habida cuenta de la experiencia de los entrevistados, nos interesaba especialmente su valoración de las ventajas y los inconvenientes que plantean los programas europeos. También queríamos saber su percepción de la integración europea como un recurso a favor de la CTF o como una finalidad de la CTF. Por último, pedíamos una valoración del papel de la UE como actor relevante de la CTF y, en particular, de las propuestas avanzadas de cara al período 2014-2020<sup>1</sup>.
- 5) El último apartado se refiere a los **resultados conseguidos** hasta ahora en términos de impactos; sobre todo, lo que se ha conseguido gracias a la CTF y que habría sido imposible sin ésta. Nos interesaban ejemplos concretos, una

---

<sup>1</sup> Por cuestiones de espacio, no se incluye este tema en el presente capítulo.



valoración de los resultados, las prioridades actuales, y algunas indicaciones sobre las posibilidades de mejorar el rendimiento de la CTF en el futuro.

## EL MARCO DE LA CTF ENTRE ESPAÑA Y FRANCIA

La moderna cooperación transfronteriza en Europa se inicia en los años 1950-60 en las fronteras de la Europa occidental y nórdica. Lenta, pero progresivamente, se implantó en el resto de fronteras, hasta cubrir actualmente la práctica totalidad del continente. En la frontera España-Francia se desarrolla a partir de 1980 (excepto los hermanamientos entre municipios, que empezaron antes) y su estado actual tiene ya una cierta importancia, por su densidad, diversidad y perdurabilidad<sup>2</sup> (Oliveras, 2010).

Los principales factores que explican el desarrollo de la CTF entre España y Francia son dos. En primer lugar, la plena integración en el marco institucional europeo (el ingreso de España en la CEE en 1986, la apertura de la frontera con el Acuerdo de Schengen de 1995, el Mercado Único de 1992 o el uso del euro desde 2002) y las consiguientes presiones del proceso de integración europea abren una serie de ventanas de oportunidades para los actores territoriales fronterizos. En segundo lugar, la descentralización de España y Francia, desde finales de los años 70 y a lo largo de los 80 –que se acompañó de la dotación de autonomía política y financiera a sus respectivas entidades subestatales (las Comunidades Autónomas en España; los municipios, los departamentos y las regiones, y sus agrupaciones, en Francia)– facilitó el establecimiento de acuerdos de cooperación transfronteriza.

En 1980 el Consejo de Europa aprobó el Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza entre autoridades y comunidades territoriales (o Convenio-marco de Madrid), la primera regulación jurídica de este tipo, ampliado posteriormente mediante tres protocolos adicionales (en 1995, 1998 y 2009). España y Francia lo ratificaron en 1990 y 1984, seguido en 1995 de la rúbrica de un acuerdo bilateral, el Tratado relativo a la Cooperación Transfronteriza entre Colectividades Territoriales (Tratado de Bayona). Este tratado autoriza a las respectivas entidades subestatales fronterizas a establecer convenios de cooperación y constituir organismos (con o sin personalidad jurídica de derecho público), con los objetivos de crear y gestionar equipamientos y servicios públicos, estudiar y coordinar decisiones en los dominios de interés común, y formular propuestas de cooperación. Ambas legislaciones son similares: obligan a una comunicación previa a la administración central e imponen una restricción dentro de los límites competenciales y el respeto de los compromisos internacionales del Estado. A finales de 2010, se habían firmado 33 convenios.

Finalmente, cabe señalar el papel fundamental de la UE como propulsora de la cooperación territorial, hasta convertirlo, en el periodo 2007-2013, en un objetivo propio de la política de cohesión. A partir de 1989, la UE había puesto en marcha la iniciativa

---

<sup>2</sup> Fernández de Casadavante (1989 y 1990), Fernández y Peralta (1994), Muñoz (1995), Tambou (2000), Arbaiza (2006) o Harguindéguy (2007), entre otros.

INTERREG para estimular proyectos de cooperación transfronteriza. En la frontera hispano-francesa, los recursos han sido canalizados mediante el programa operativo INTERREG Francia-España Pirineos y, a partir de la reforma de 2007, el de Cooperación Transfronteriza España-Francia-Andorra (POCTEFA). En los primeros años su gestión fue monopolizada por los respectivos Estados. Sólo tardíamente se integraron las entidades subestatales, designándose en 2007 la CTP como “autoridad de gestión” (Heredero y Olmedillas, 2009; Harguindéguy y Rodríguez, 2010). A fin de limitar la proliferación de experiencias transfronterizas dotadas de formas jurídicas heterogéneas, la UE creó en 2006 un instrumento paneuropeo mediante el Reglamento relativo a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), que permite superar algunas de las limitaciones del Convenio-marco de Madrid. Tres años después, España y Francia acordaron el procedimiento de participación de sus entidades subestatales y, a finales de 2011, ya eran 12 las AECT aprobadas o en tramitación.

Actualmente, detectamos más de una docena de acuerdos en la frontera franco-española. En general, se trata de experiencias relativamente recientes y que –no obstante el papel relevante de los respectivos gobiernos regionales– presentan un elevado grado de fragmentación y una escasa coordinación entre ellas. Además de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) que, desde 1983, constituye la fórmula más extensa en términos de participantes, sólo en la frontera catalana encontramos cuatro experiencias más. En la frontera entre Euskadi y Francia, existen por lo menos ocho acuerdos de CTF entre los respectivos niveles regionales o distintas entidades locales de ambos lados de la frontera. Esta configuración es el resultado de la cooperación desarrollada a lo largo de los años, sin que la acumulación de las distintas estructuras haya comportado, hasta ahora, una revisión de las ya existentes ni un enfoque integrador multinivel.

**Tabla 1. Experiencias de CTF en la frontera España/Francia**

CATALUNYA-FRANCIA	EUSKADI-FRANCIA
Comunidad de trabajo de los Pirineos (CTP)	
1. Euroregión Pirineos-Mediterráneo (EPM)	1. Euroregión Euskadi-Aquitania
2. AECT Pirineus- Cerdanya	2. Eurociudad Vasca
3. Hospital Común Transfronterizo de la Cerdanya	3. Consorcio Bidasoa-Txingudi
4. Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo	4. Plataforma logística Aquitania-Euskadi (pub.-priv.)
5. Acuerdo Generalitat-Conseil Général P.O (incendios forestales)	5. Conferencia Atlántico-Transpireneos

	6. Cooperación DF Guipúzcoa-Conseil Général P. A.
	7. "CCI transfronteriza Bihartean (Cámaras)
	8. Fondo Común Euskadi- Aquitania

Fuente: los autores

## ANTECEDENTES, CARACTERÍSTICAS Y ESTADO ACTUAL DE LA CTF

La cooperación transfronteriza es una característica común a la frontera franco-española desde los años ochenta del siglo pasado, aunque, en términos de capacidades proyectuales solo es una realidad desde finales de la década pasada. A partir de 1983, la CTP agrupa a los principales actores regionales de ambos lados de la frontera (3 regiones francesas y 4 Comunidades Autónomas, además de Andorra) con una cooperación de intensidad creciente que, de todos modos, resultará útil para las futuras experiencias (Morata, 2011). Sin embargo, solo a partir de los últimos años, con la formalización de algunas AECT, se han empezado a obtener resultados más concretos en términos de proyectos y, en menor medida, de intervenciones concretas.

Con respecto a la génesis de la CTF, la colaboración entre los actores públicos de ambos lados de la frontera puede surgir de dos formas (Tablas 2 y 3). Cuando los promotores son entes regionales, el objetivo es casi siempre favorecer los intercambios entre los distintos actores del territorio para afrontar conjuntamente y buscar soluciones comunes a los retos transfronterizos. En cuanto a las euroregiones de reciente creación, como la EPM y Euskadi/Aquitania (EA), en las declaraciones formales también encontramos, entre los objetivos, el fortalecimiento del papel de los entes subestatales en las decisiones europeas. De todas maneras, se trata de un proceso *top-down*, donde los actores regionales lideran la propuesta política en el marco de una estrategia de internacionalización más amplia. Como en el caso de la constitución de la CTP, formalmente avalada por el Consejo de Europa, existen contactos previos con las instituciones europeas, en particular, la Comisión y el Comité de la Regiones, que apoyan informalmente el proceso.

La segunda vía de materialización de la CTF es, por lo contrario, de tipo *bottom-up* y tiene como protagonistas a los entes locales, casi siempre interesados en resolver una cuestión transfronteriza relevante: la construcción de un hospital, una infraestructura medioambiental (AECT Pirineos-Cerdanya), la gestión del agua, los transportes (Eurociudad Vasca) y la gestión de la movilidad transfronteriza. Es interesante notar, además, la ausencia aparente de relación entre la extensión del territorio transfronterizo y el número y las características de los actores involucrados. La euroregion Euskadi-Aquitania –con casi cinco millones de habitantes y un territorio de 49.000 km<sup>2</sup>– creada con el objetivo de “desarrollar una cooperación territorial en una perspectiva europea”, es un acuerdo político bilateral entre el gobierno vasco y el consejo regional de Aquitania. La AECT responsable del Hospital Transfronterizo de la Cerdanya, con un territorio de poco

más de 1.000 km<sup>2</sup> y sólo 30.000 habitantes, incluye a dos Estados nacionales, una región francesa, una Comunidad Autónoma, un consejo comarcal, una *communauté de comunes* y un ayuntamiento. Es decir, la gobernanza multinivel no es una cuestión de tamaño (el territorio), sino más bien una consecuencia directa de los sectores (y problemas) en los cuales se quiere intervenir.

Otro aspecto relevante es la constatación, a lo largo de toda la frontera, de la presencia de una amplia red de intercambios económicos, sociales, culturales que constituye la herencia de la historia común. En el caso de la EPM, por ejemplo, el análisis cualitativo parece confirmar nuestra hipótesis:

“Con la EPM, los políticos han dado forma a algo que ya existía de hecho. Los actores económicos, culturales, universitarios ya habían tomado la iniciativa, independientemente de la existencia o no de la EPM e, incluso, de la financiación europea. Por ejemplo, la cooperación universitaria ya se había puesto en marcha antes de la EPM; las Cámaras de Comercio ya se coordinaban; y el Puerto de Barcelona se movía en el espacio euroregional para ampliar su radio de acción.” (entrevista).

Al mismo tiempo, la formalización de las AECT más recientes es el fruto de experiencias transfronterizas pasadas que, por varios motivos, no habían prosperado en su día. Para la EPM, los antecedentes más remotos son la Euroregión Mediterránea (Catalunya, Languedoc y Midi-Pyrénées), promovida por el ex presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, a finales de los años ochenta; y la red de ciudades C-6, el proyecto alternativo promovido por el ex alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, junto con Montpellier, Toulouse, Zaragoza, Barcelona, València y Palma de Mallorca. De alguna forma, pues, la red C-6 fue el primer esqueleto de la actual EPM. En la zona fronteriza de la Cerdanya también existía un terreno fértil para la formalización de la CTF. De hecho, la percepción de un entrevistado es que “la Cerdanya es un espacio sin una frontera natural, solo la política. Por eso, siempre ha habido relaciones informales entre la Cerdanya catalana, la francesa y la comarca del Capcir”. Quizá esto explique las dos AECT creadas en el 2011. En el caso de la AECT Pirineus-Cerdanya (PC), los primeros contactos institucionales ya se establecieron en 1992 para la construcción de una depuradora (Puigcerdà). En 1997, además, se llevó a cabo un proyecto cultural transfronterizo cofinanciado por INTERREG.

Las mismas consideraciones valen también para la frontera entre Euskadi e Aquitania. La euroregión EA, creada en 2011, se ha beneficiado de los contactos entre administradores vascos y de Aquitania en el seno de la CTF. En las otras dos experiencias transfronterizas a escala local –la eurociudad vasca y el CTB– los promotores impulsaron sus primeros acuerdos interadministrativos al principio de los años ochenta. En respuesta a las presiones de la puesta en marcha del mercado único, en 1993, la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Distrito Bayona-Anglet-Biarritz suscribieron un acuerdo para promover la cooperación entre las instituciones de ambos lados de la frontera. En 1997, se creó el Observatorio transfronterizo de la Eurociudad bajo la forma

de un Grupo Europeo de Interés Económico (GEIE), financiado por el Conseil Général de los Pirineos Atlánticos, el Conseil Régional de Aquitania, el Estado francés, la DATAR y la Diputación Foral de Gipuzkoa. En 2000, éste pasó a denominarse “Agence transfrontalière pour le développement de l’Eurocité basque Bayonne–San Sebastián”, agrupando la Agglomération Côte Basque-Adour (ACBA) y la Diputación guipuzcoana. En 2003, se añadieron el Consorcio Bidasoa-Txingudi y, en 2009, la ciudad de Donostia/San Sebastián y la Mancomunidad de municipios Sur País Vasco. En 2005 se estableció un convenio de colaboración con la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Conseil General Pyrénées Atlantiques (renovado en 2010) con objeto de sacar provecho de las competencias comunes de ambas instituciones (política social, deportes, juventud, agricultura, cultura, infraestructuras, ordenación del territorio, medio ambiente, etc.)

Tabla 2. Principales características de los casos seleccionados

	Frontera España/Francia	Catalunya/Francia			Euskadi/Francia		
	Comunidad de trabajo de los Pirineos (CTP)	Euroregión Pirineos-Mediterráneo (EPM)	Hospital Común Transfronterizo de la Cerdanya	AECT Pirineus-Cerdanya	Euroregion Euskadi/Aquitania	Eurociudad Vasca	Consortio Bidasoa-Txingudi
<b>Año de creación</b>	1983	2004	2011	2012	2009	1993	1998
<b>extensión</b>	211.941 km <sup>2</sup>	157.473 km <sup>2</sup>	1.086 km <sup>2</sup>	10.86 km <sup>2</sup>	49.000 km <sup>2</sup>	1372 km <sup>2</sup>	80 km <sup>2</sup>
<b>Número habitantes</b>	17.779.000	15.000.000	30.000	30.001	4.983.000	600.000	90.000
<b>Densidad</b>	79,14 hab./km <sup>2</sup>	95,25 hab./km <sup>2</sup>	24 hab./km <sup>2</sup>	25 hab./km <sup>2</sup>	93 hab./km <sup>2</sup>	333,8 h./km <sup>2</sup>	1.500 h./km <sup>2</sup>
<b>Miembros</b>	Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Catalunya, Aragón, Navarra, Euskadi, Principado de Andorra	Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Catalunya, Aragón, Islas Baleares	Catalunya, Languedoc-Roussillon, Republica de Francia, Reino de España, Consejo Comarcal de la Cerdanya, Ayuntamiento de Puigcerdá, Communauté de Communes Capcir - Haut Conflent	Consejo Comarcal de la Cerdanya (17 municipios), la Communauté de Communes Pyrénées-Cerdagne (16 municipios)	Euskadi, Aquitania	Aglomeración Côte Basque- Adour, Communauté de communes Sud Pays Basque, Diputación Foral de Gipuzkoa, Consorcio Bidasoa-Txingudi, Ayuntamiento de Donostia- San Sebastián	Ayuntamientos de Hondarribia e Irún (España) y commune de Hendaya (Francia)
<b>Forma jurídica</b>	consorcio	AECT	AECT + Fundación Privada Hospital Transfronterizo de la Cerdanya	AECT	AECT	Agencia Transfronteriza (A.e.i.e)	Consortio
<b>Sede</b>	Jaca (Aragón)	Toulouse (dirección), Barcelona (secretaría general) y Bruselas	Puigcerdá (Catalunya)	Saillagouse (Francia)	Hendaya (Aquitania, Francia)	Guipúzcoa	Irún



Tabla 3. Génesis, antecedentes, forma jurídica y forma de financiación de los casos seleccionados

	Frontera España/Francia	Catalumya/Francia			Euskadi/Francia		
	Comunidad de trabajo de los Pirineos (CTP)	Euroregión Pirineos-Mediterráneo (EPM)	Hospital Común Transfronterizo de la Cerdanya	AECT Pirineus-Cerdanya	Euroregión Euskadi/Aquitania	Eurociudad Vasca	Consortio Bidasoa-Txingudi
antecedente histórico	Apoyo del Consejo de Europa para introducir la CTF en el sur de Europa	Euroregión Mediterránea (J. Puig, 1980s) + C6 (P. Maragall, 1980s)	Primeros años 2000, los entes locales transfronterizos introducen el tema en la agenda política local	1992, construcción de una depuradora; 1997, INTERREG (cultura)	Colaboración histórica en el seno de la CTP.	Mercado único, 1992; 1993, Diputación Foral de Gipuzkoa y el Distrito Bayona-Anglet-Biarritz suscribieron un acuerdo de cooperación	1998, Ayuntamientos de Hendaya, Hondarribia e Irun firman el Convenio Interadministrativo de Cooperación Transfronteriza
niveles de gobiernos involucrados	Regiones francesas; Comunidades Autónomas (CCAA); Principado de Andorra	Regiones francesas; CCAA	CA, Región francesa, estados nacionales, mancomunidad de municipios, ayuntamiento, Communauté de Communes	Mancomunidad de municipios (33 España); Communauté de Communes "Pyrénées-Cerdagne" (16, Francia)	CA, Región francesa: Aquitania	Mancomunidad de municipios, Communauté de communes; ayuntamientos, Diputación, consorcio transfronterizo de entidades locales	Ayuntamientos
forma jurídica	consorcio	AECT	AECT + Fundación Privada Hospital Transfronterizo de la Cerdanya	AECT	AECT	Agencia Transfronteriza (A.e.i.e)	Consortio público
forma de financiación	Cuota de los miembros + subvenciones, o proyectos competitivos	Cuota de los miembros + subvenciones, o proyectos competitivos			Fondo Común Aquitania/Euskadi, subvenciones de la Diputación de Guipúzcoa y del gobierno vasco (deporte y cultura)	presupuesto propio, financiado mediante cuota de los miembros y mediante subvenciones (fondos regionales o estatales)	INTERREG + Fondo común Aquitania/Euskadi, Diputación Foral de Guipúzcoa y gobierno vasco

	Frontera España/Francia	Catalumya/Francia			Euskadi/Francia		
		Transformar el territorio en un espacio económico, de investigación y de innovación tecnológica ambicioso en el sur de Europa (FDI inflows)	Crear un hospital común que sirva de eje vertebrador de una red de salud transfronteriza y transnacional	Infraestructuras transfronterizas, las nuevas tecnologías, el medio ambiente, patrimonio y cultura, y desarrollo económico.	Cooperar de una manera global y transversal; Desarrollar una cooperación territorial en una perspectiva europea; Reforzar la visibilidad de las 2 regiones en la escena europea.	Realización de estudios, búsqueda de financiación, coordinación de las iniciativas públicas o privadas, y desarrollo de iniciativas comunes en relación con los respectivos gobiernos y la UE.	Dinamizar proyectos innovadores, atraer inversiones comunes y armonizar un modelo de desarrollo social y económico para la Comarca de Bidasoa-Txingudi.
misión	Favorecer los intercambios, tratar conjuntamente las problemáticas, buscar soluciones comunes a los retos transfronterizos						
áreas de intervención	transporte, formación, investigación, patrimonio, desarrollo sostenible	infraestructuras estratégicas, sectores económicos con un alto valor añadido, medioambiente, universidad, cultura	atención hospitalaria, salud		innovación, medioambiente, transporte, accesibilidad, desarrollo humano sostenible	Ordenación del territorio, urbanismo y el medio ambiente, infraestructuras y transporte, cultura y turismo, servicios sociales.	cultura y euskera, deportes y juventud, y promoción turística transfronteriza, movilidad y medioambiente



## LA GOBERNANZA INTERNA DE LAS EXPERIENCIAS TRANSFRONTERIZAS

### *El proceso de constitución de las AECT*

A partir de las primeras experiencias de la iniciativa comunitaria INTERREG, entre los principales obstáculos de la CTF se señalaba ya la dificultad de encontrar un modelo formal de cooperación entre actores públicos pertenecientes a dos (o más) Estados nacionales. Las diferencias en los ordenamientos territoriales de los Estados miembros y las consecuentes asimetrías competenciales y funcionales entre ‘homólogos’ de ambos lados de la frontera, impedían muchas veces la materialización de proyectos concretos. En particular, las diferentes responsabilidades entre las CCAA españolas y las regiones y los departamentos franceses en materias de interés común desde la perspectiva transfronteriza (medio ambiente, transportes y movilidad, cultura y educación), complicaban el diseño y la implementación de políticas públicas transfronterizas. En algunos casos porque, por ejemplo, los entes territoriales franceses no disponían de la autonomía necesaria en la toma de decisiones y, por lo tanto, cada propuesta tenía que ser negociada también con el Gobierno central en París. En otros casos, porque los gobiernos centrales mostraban muy poco interés –cuando no recelo– en que sus entes territoriales pudiesen ser verdaderamente autónomos en cuestiones transfronterizas (y por lo tanto, “internacionales”).

Justamente con el objetivo de superar estas dificultades, a partir de 2006 las instituciones europeas oficializan la creación de la AECT como una agrupación de entes territoriales dotada de personalidad jurídica al objeto de facilitar y fomentar entre sus miembros la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, denominada “cooperación territorial”, con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica, social y territorial. Más en detalle, el marco normativo de la Unión Europea lo proporciona el Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, destinado a facilitar la cooperación territorial en sus tres vertientes: transfronteriza, interregional y transnacional. Finalmente, en 2009, representantes de los ministerios franceses de Asuntos Exteriores y Europeos y de Interior, Ultramar y Colectividades Territoriales y del ministerio español de Política Territorial y la embajada española en París, acordaron un procedimiento común en la tramitación de las AECT que impliquen a España y Francia con objeto de asegurar una estrecha coordinación entre los dos países durante el proceso de tramitación y constitución de las AECT.

Entre las experiencias de CTF seleccionadas en nuestro estudio, encontramos hasta cuatro AECT de reciente constitución. En el caso de la EPM, en 2008 se decidió apostar claramente por este nuevo instrumento jurídico. En diciembre de este año se produjo la firma simbólica; mientras que en junio de 2009 el Consejo de Ministros español aprobó la participación de Catalunya y Baleares en la AECT; y a finales de agosto el presidente de Midi-Pyrénées firmó el decreto de autorización. Finalmente, el 29 de agosto de 2009 arrancó la puesta en marcha de la AECT. Sus instalaciones se inauguraron en

Toulouse en abril de 2010, donde se ubica la dirección, mientras que la secretaria general se encuentra en Barcelona<sup>3</sup>.

Con respecto al Hospital Transfronterizo de la Cerdaña, la AECT viene a representar un recurso técnico-jurídico fundamental que permite la superación de dos importantes elementos. En primer lugar, gracias a la AECT, se consigue que un Estado sea copropietario de un equipamiento en otro Estado, algo imposible de realizar con las otras figuras jurídicas ya que, al margen de las embajadas o los consulados, no hay antecedentes de este tipo. El otro elemento importante ligado a la AECT era garantizar que la gestión recayera en un actor público, lo cual también facilitaba la canalización de los recursos con la ayuda de las demás administraciones implicadas. A tal propósito se registra un cierto retraso por parte de las instituciones europeas en 'leer' con atención las dificultades de la CTF. Los mismos responsables del proyecto reconocen claramente que hubiese sido mejor empezar con la creación de la AECT. Sin embargo, en los principios del proyecto, que recordamos movió sus primeros pasos ya en 2001, aun no existía dicha figura.

Finalmente, también en el caso de la CTF entre el Consell Comarcal de la Cerdanya y la Comunidad de Municipios (Communauté de Communes) Pyrénées-Cerdagne, la AECT, aún con ciertas críticas, constituye un importante punto de inflexión que culmina un largo proceso de búsqueda de la mejor fórmula organizativa. Originariamente, la idea era crear una estructura gestionada por ambas entidades con representación de los municipios. Sin embargo, ni las estructuras políticas ni las competencias de ambas entidades territoriales eran comparables. En Catalunya, la comarca es una institución política sin representación de todos los municipios. En Francia, en cambio, no había ninguna estructura equivalente. Fue por lo tanto necesario esperar la constitución de una Communauté de Communes mediante la cual los municipios franceses pudiesen integrarse. La creación de la AECT (enero de 2012) requirió tres años y muchos esfuerzos, debido a la falta de respuesta de los respectivos gobiernos centrales (*"el telèfon el devien haver apagat, perquè no responien mai"*).

### **La estructura organizativa**

Como es conocido por la literatura especializada (Perkman, 2004), las euroregiones no constituyen ningún nuevo nivel político-administrativo. En general, las experiencias de CTF en la frontera se caracterizan por tener una estructura relativamente reducida controlada políticamente por las entidades territoriales participantes y dotada de una mínima estructura técnico-administrativa de apoyo. En algunos casos, en particular, cuando hay una AECT, encontramos la presencia de un director o de una junta directiva.

En todos los casos estudiados, el principal órgano colectivo es una asamblea, integrada por todos los miembros, que fija los objetivos políticos y la estrategia de la iniciativa transfronteriza. La asamblea se reúne por lo menos una vez al año. Debido a

---

<sup>3</sup> La AECT cuenta con otras seis personas contratadas: dos técnicos para universidad, cultura, e innovación (Toulouse); tres técnicos de apoyo de la secretaría general (Barcelona); y un técnico en Bruselas.

sus características técnicas, el Hospital Transfronterizo de la Cerdanya actúa a través de un consejo de administración que se reúne dos veces al año y cuyos 15 miembros son nombrados por la Generalitat (60%) y el Gobierno francés (40%). En el caso de la EPM, la asamblea está formada por los presidentes de cada una de las regiones. El secretario general y el director forman parte de ella con voz pero sin voto. Asiste también el representante en Bruselas y los técnicos de cooperación territorial y asuntos europeos de las regiones miembros. Este último aspecto confirma la hipótesis de un fuerte liderazgo por parte de los gobiernos regionales y, en particular, desde las respectivas presidencias. Como confirma el análisis cualitativo, tanto la EPM como la Euroregión EA se gestionan sobre todo a partir de los departamentos de Asuntos Europeos. Por cuanto se trate de un elemento positivo en términos de capacidad de liderazgo, una excesiva centralización podría condicionar la transversalidad del proyecto, ya que, a menudo, se considera que “es un asunto de los de Europa”, y no un proyecto transversal que concierne a todos los departamentos.

La representación institucional y el liderazgo político es tarea del presidente, que ejerce el mandato siempre sobre base rotatoria y por un periodo, generalmente, de dos años. Con el objetivo de dotar la presidencia de soporte técnico, en los casos de la EPM, la CTP y la Eurociudad Vasca existe también una secretaria técnica (o general) encargada de organizar las reuniones de la asamblea, realizar el seguimiento de los trabajos de las comisiones y, en algún caso, asumir la gestión financiera de la organización.

Finalmente, cabe señalar la presencia de algún órgano ejecutivo en la EPM, la CTP, el Hospital Transfronterizo de la Cerdanya y la Eurociudad Vasca. La AECT Hospital Transfronterizo cuenta, por ejemplo, con una comisión ejecutiva que se reúne cada dos o tres semanas y consta de cinco personas (2 franceses y 3 catalanes). Los dos primeros son representantes del ministerio; dos de los catalanes representan, en cambio, a la Generalitat y el tercero al Hospital de Puigcerdà. Análogamente, la EPM se ha dotado de un director, nombrado por el presidente, a propuesta de la asamblea por un periodo de tres años y cuya tarea es la de dirigir la actividad de la AECT. En este caso resultará interesante saber en qué medida la coordinación entre el director y la secretaria general consigue evitar las posibles duplicidades.

A nivel económico, las euroregiones disponen generalmente de un presupuesto relativamente limitado y de pocos recursos humanos. La forma de financiación más común son las cuotas que los miembros pagan a la asociación. En algunos casos, la iniciativa comunitaria INTERREG ha representado también un recurso importante para la ejecución de proyectos (Consorcio Bidasoa-Txingudi). Con la creación de las AECT, uno de las tareas pendientes es poder captar fondos europeos sobre base competitiva para la realización de intervenciones concretas.

Una especificidad de la frontera vasca es la existencia de fondos propios bilaterales dedicados a la CTF. Los Fondos Comunes de Cooperación (FCC) Euroregión Aquitania-Euskadi (900.000€ en 2012) y Aquitania-Navarra son fondos interregionales alimentados por los respectivos gobiernos con el fin de financiar proyectos de

cooperación transfronteriza entre Aquitania y cada una de las Comunidades Autónomas (Euskadi/Navarra). Asimismo, el Consejo General de los Pirineos Atlánticos y la Diputación de Guipúzcoa tienen fondos dedicados a la CTF. EL Consorcio Bidasoa-Txingudi, por ejemplo, dispone solo de las aportaciones municipales y de las subvenciones externas. La autofinanciación no está permitida: el Tratado de Bayona no permite ninguna tasa, ni ningún tipo de ingreso para la CTF. Eso implica que el 80% de los recursos financieros sean municipales y el 20% restante aportaciones exteriores (INTERREG, Gobierno Vasco, Fondo Común Aquitania-Euskadi, además de acuerdos puntuales con la CTF y el Conseil General del departamento de los Pirineos Atlánticos).

Tabla 4. Principales características organizativas: órganos unipersonales y colegiados

		Frontera España/Francia	Catalunya/Francia			Euskadi/Francia		
			Euroregión Pirineos- Mediterráneo (EPM)	Hospital Común Transfronterizo de la Cerdanya	AECT Pirineus- Cerdanya	Euroregión Euskadi/Aquitania	Eurociudad Vasca	Consortio Bidasoa-Txingudi
<b>Órganos unipersonales</b>	<b>Presidente</b>	Presidencia rotatoria durante un periodo de dos años.	Presidencia rotatoria durante un periodo de dos años.		Presidencia rotatoria durante un periodo de dos años.	Presidencia rotatoria durante un periodo de dos años.	Presidencia rotatoria durante un periodo de dos años.	Presidencia rotatoria por periodo de 1 año
	<b>Director</b>		Nombrado por el presidente, a propuesta de la Asamblea (3 años). El director dirige la actividad de la AECT			Nombrado por el presidente y aprobado por el Comité		
	<b>Secretaría técnica / General</b>	Nombrado/a por el presidente, tras recibir la aprobación de los demás miembros de la CTP. Función de apoyo al Comité de coordinación y a la Junta General.	Nombrado/a por el presidente, a propuesta de la Asamblea (3 años). Función de apoyo a la presidencia en ejercicio.				Secretaría Técnica de apoyo al Comité de Dirección para el ejercicio de las funciones encomendadas al Consejo de Gerencia	

	Frontera España/Francia	Catalunya/Francia			Euskadi/Francia		
		Formada por los presidentes en ejercicio de cada una de las regiones. El secretario general y el director forman parte de la Asamblea con voz pero sin voto. Asisten también el representante en Bruselas y técnicos de cooperación territorial y asuntos europeos de las regiones miembro	El Consejo de Administración de la AECT se compone de 15 miembros, que se reúnen dos veces al año. El 60% corresponden a la Generalitat y el 40% a Francia	10 miembros, 5 de cada lado, i su mandato tendrá una duración de 4 anys.	20 miembros, 10 de Euskadi y 10 de Aquitania, por lo menos 2 veces por año	El diputado general de Gipuzkoa. El presidente de Bayona-Anglet-Biarritz. 10 vocales: 5 Guipúzcoa; 5 Bayona-Anglet-Biarritz. 3 Bidasoa-Txingudi. 3 Donostia-San Sebastián. 3 Sud Pays Basque	El Consejo General se reunirá al menos 2 veces al año.
Órganos colegiados	Asamblea	Adopta las orientaciones políticas propuestas por la presidencia. Formada por representantes de cada uno de los miembros. Se reúne una vez al año.					
	Junta directiva	El Comité ejecutivo se encarga de implantar el programa de acciones de la presidencia					Consejo de Gerencia compuesto por 2 representantes de los miembros fundadores; Comité de Dirección, compuesto por un representante de cada miembro fundador.



## CAPACIDADES INTERORGANIZATIVAS

Aún con éxitos y velocidades diferentes, las múltiples experiencias de CTF ya materializadas demuestran que, a lo largo de toda la frontera, existe un amplio potencial para fortalecer los vínculos y las relaciones entre las euroregiones y las AECT presentes. El principal objetivo sería integrar las diferentes experiencias al fin de eliminar posibles duplicidades y/o solapamientos de funciones en un espacio geográfico que, al fin y al cabo, es reducido. No obstante la presencia de este potencial, la evidencia empírica muestra una excesiva fragmentación y una escasa red formal de relaciones entre los diferentes actores de la CTF. Las asimetrías competenciales, los diferentes intereses estratégicos de los varios actores, las distintas culturas administrativas son solo algunos de los principales obstáculos que, a veces, inhiben las posibilidades de una CTF verdaderamente integrada y coordinada.

En primer lugar, cabe señalar el papel bastante distante y aislado de la CTP, la más amplia en términos de miembros y la más antigua de las experiencias territoriales de la frontera. Sorprende, por ejemplo, la casi nula interacción institucional entre la EPM y la Euroregión EA con la CTP, a pesar de que normalmente son los mismos representantes regionales quienes atienden ambos foros. De las entrevistas se deduce que es una decisión de las presidencias regionales, y que puede tener relación con el hecho de que la CTP, actualmente convertida en consorcio, tiene capacidad de gestión sobre un volumen importante de recursos europeos, en concreto los que provienen del programa europeo POCTEFA. Sin embargo, quizás una mayor voluntad política podría cambiar esta tendencia.

Con respecto a la frontera entre Catalunya y Francia, aún en presencia de un rol relevante de los respectivos gobiernos regionales, la EPM no parece, hasta el momento, desarrollar un liderazgo decisivo en la definición de una estrategia transfronteriza capaz de englobar y complementar las otras experiencias a escala más local. Existe un conocimiento mutuo relativo de las respectivas experiencias sin que esto se haya traducido en una formalización de los contactos. Las relaciones con las AECT internas (Hospital Transfronterizo y AECT PC) son mínimas y se limitan, en muchos casos, al intercambio de información. Esta ausencia de relaciones es más explicable en el caso del Hospital Transfronterizo que, por la naturaleza del tema, sigue involucrando los respectivos actores sectoriales nacionales. Tratándose de una cooperación a nivel local resultaría, en cambio, más efectiva una mayor integración con la AECT Pirineus-Cerdanya, que –por su parte– reconoce que, hasta el momento, “las relaciones con la EPM han sido muy poco relevantes”.

Finalmente, las relaciones con las demás experiencias regionales del entorno son activas y pueden incluir desde el apoyo recíproco hasta la acción conjunta de *lobbying* en temas de interés común. La EPM mantiene, por ejemplo, contactos frecuentes con Galicia / Norte de Portugal, Euskadi / Aquitania, Andalucía / Algarve / Alentejo, Archimed (islas del Mediterráneo), e incluso con Duero / Douro, si bien esta cooperación tiene un carácter municipal. Con el lado francés, los principales contactos son con la euroregión Rhône-Alpes y la euroregión Alpes Méditerranée (EAM). Con esta última, nacida

siguiendo el modelo de la EPM, el vínculo es menos estrecho de lo deseado, dada la dificultad de EAM para constituirse en AECT. Se ha actuado conjuntamente en algunos temas, como el del corredor ferroviario mediterráneo de mercancías, o la participación conjunta en los “*Open Days*” de Bruselas.

Las mismas problemáticas ligadas a una excesiva fragmentación de las iniciativas se manifiestan en la frontera entre País Vasco y Francia. “En los 12 km de frontera que corresponden a la Eurociudad hay 7 u 8 instrumentos de CT. Esto genera disonancias, solapamientos y plantea la necesidad de una estrategia común para llegar a la ciudadanía para que sepa lo que se está haciendo, evitando la confusión actual sobre quién hace qué” [entrevista].

La Conferencia Euroregional, creada en 2007, entre el Gobierno de Euskadi, la Diputación Foral Gipuzkoa, el CG Pirineos Atlánticos y la región de Aquitania, ha dado escasos resultados. Ideada por el Gobierno francés, su objetivo consistía en ofrecer una mesa de encuentro entre todas las entidades que trabajaban en los temas de la CTF. Las dificultades de entendimiento entre una multitud de actores tan distintos han de hecho frustrado los objetivos de la Conferencia. Ese papel, que ahora correspondería a la AECT Euskadi-Aquitania, sigue sin dueño.

En relación con el posible papel de la AECT Euskadi-Aquitania para estructurar la CTF, de hecho, los actores territoriales a escala local, aún reconociendo cierta complementariedad, muestran ciertas reservas. En la retórica se apuesta claramente por un enfoque multinivel. Sin embargo, en la praxis de las intervenciones cada nivel de decisión busca a su homólogo transfronterizo. La estratificación de las iniciativas transfronterizas parece que confirma esta tendencia, en la que a cada nivel de gobierno correspondería un modelo de CTF: para el nivel municipal, el Consorcio Bidasoa-Txingudi; para el provincial / departamental, la Eurociudad Vasca; para el nivel regional, la Eurorregión EA. Desde el análisis cualitativo emerge además que cada actor configura aún la CTF en función de las competencias comunes (infraestructuras, medio ambiente, investigación, desarrollo e innovación, educación y cultura y euskera). Según algunos entes locales, por ejemplo, al no disponer de esas competencias, resulta más fructífero invertir en la cooperación transfronteriza de proximidad que no participar en la creación de una compleja estrategia común de CTF. Sin embargo, existen problemáticas transfronterizas en las cuales la falta de cooperación entre los distintos niveles de gobierno no permite avanzar en la respuesta. Si, por ejemplo, la Eurociudad pretende desarrollar un tren de cercanías o un tranvía entre Bayona y San Sebastián como mecanismo de vertebración territorial, necesita, en primer lugar, del apoyo del Gobierno vasco y de Aquitania que detentan las competencias en materia de movilidad.

Las redes de contactos con las experiencias de cooperación territorial fuera del entorno inmediato incluyen la EPM, el Eurodistrito Espacio Catalán Transfronterizo, la Euroregión Norte de Portugal / Galicia, el Eixo Atlántico, Algarve / Huelva, la frontera extremeña-portuguesa o el arco norte de Francia (Lille, Estrasburgo). La Eurociudad Vasca participa, a través de la Diputación, en el Consejo de Administración de la *Mission Operationnelle Transfrontalière* (MOT) francesa, junto con la *Communauté de communes*



y el Conseil General de los PA. Se trata de una red creada por el Estado francés que, poco a poco, se ha ido extendiendo por Europa, con mucha influencia en Bruselas. Garantiza información de primera mano y contactos con otras entidades de cooperación transfronteriza. No es un elemento fundamental, pero sí de una gran utilidad para su trabajo.

## RESULTADOS E IMPACTOS

La presencia de un amplio número de experiencia de CTF a lo largo de la frontera parece confirmar la sensación que la cooperación territorial ha sido capaz de generar un interés en sectores institucionales, económicos, culturales y sociales de la zona. En general, la valoración global es muy positiva en cuanto al proceso de aprendizaje. Entre los resultados más destacables hay que señalar, en algunas áreas temáticas, un claro compromiso por parte de los agentes territoriales a renunciar a la defensa de los intereses más particulares en favor de una resolución compartida de las problemáticas transfronterizas. En este sentido, la sensación de uno de los entrevistados es que “se está construyendo Europa desde la proximidad”. Las entrevistas revelan además que se ha instaurado ya una cierta conciencia “transfronteriza” de los problemas que fortalece el convencimiento de que la línea seguida es en general correcta, aunque necesite de un largo recorrido.

Con el paso del tiempo, ya se ven los primeros resultados tangibles como, por ejemplo, la publicación de convocatorias para subvenciones a escala euroregional, la creación de *clusters* sectoriales transfronterizos, la puesta en común de ciertos servicios educativos. Se trata además de iniciativas concretas que tienen la doble ventaja de, por un lado, responder a las demandas territoriales y, por el otro, de afianzar el proyecto euroregional ante los diferentes interlocutores institucionales que pueden apreciar, de esta manera, el valor añadido de la CTF.

Indudablemente, como demuestran los lentos procesos de constitución de las varias AECT, crear nuevas estructuras es siempre un proceso difícil y complejo que, desde sus inicios, ha encontrado ciertas resistencias tanto a nivel político, como técnico-administrativo. Con respecto a la excesiva lentitud de la puesta en marcha de las diversas AECT, más de una entrevista ha expresado ciertas críticas visto que su creación ha absorbido muchas energías que, quizás, hubiesen podido dedicarse a proyectos concretos. La esperanza es que, en virtud de la personalidad jurídica de la que disponen las AECT, se pueda recuperar parte del tiempo perdido en la generación de nuevos proyectos (a escala europea).

Los tiempos de la política a ambos lados de la frontera son a menudo diferentes: la celebración de unas elecciones o, más simplemente, las diferencias de calendario en la aprobación de los respectivos presupuestos pueden provocar bloqueos. Más de un entrevistado remarca, por ejemplo, que, si bien los intereses de fondo van mostrando cada vez más una línea de continuidad, los cambios políticos en cada uno de los gobiernos implican siempre una variación en la percepción y las actitudes de los protagonistas. Esto puede significar un cambio de los interlocutores y, por lo tanto, un

replanteamiento de cuestiones que ya parecían resueltas o, también, decisiones que quedan en suspenso.

En segundo lugar, existen una serie de dificultades objetivas ligadas a las diferentes culturas administrativas de los diferentes socios transfronterizos. Vistas las diferencias en los ordenamientos territoriales de España y Francia, una de las principales dificultades es la coordinación con los otros niveles. Como comenta uno de nuestros interlocutores,

El error consiste en suponer que basta tomar una decisión para que se pongan en marcha una serie de acciones, pero esto no es necesariamente igual al otro lado de la frontera. Para determinados temas, es necesario consultar previamente con Barcelona y París, lo cual no deja de plantear problemas. A menudo, es necesario inventar, improvisar y encontrar soluciones imaginativas sobre la marcha.

De esto se desprende que las asimetrías competenciales siguen representando una de las principales dificultades para el desarrollo de una CTF verdaderamente efectiva y eficaz. En primer lugar, existen diferencias importantes desde el punto de vista político, institucional y financiero entre las CCAA españolas y las regiones y departamentos franceses, que disponen de menores competencias. En el caso de la AECT Pirineus-Cerdanya notamos, por ejemplo, una clara voluntad por parte de los promotores de tratar conjuntamente algunas cuestiones medioambientales, como la gestión de los recursos hídricos en la zona. Sin embargo, las competencias correspondientes no pertenecen totalmente al Consell Comarcal, sino también a la Confederación Hidrográfica del Ebro y a la ACA (*Agència Catalana de l'Aigua*) en lo relativo a saneamiento. Las mismas dificultades se presentan con los socios franceses visto que la Agencia del Agua francesa, responsable de la gestión del agua, depende del Estado central.

Finalmente, el análisis cualitativo revela una serie de dificultades reales que en última instancia reenvían a la presencia de una serie de diferencias culturales y de hábitos cuya armonización representa uno de los desafíos más relevantes para una CTF verdaderamente eficaz. Como las entrevistas revelan, “En el fondo, el principal problema es cultural, ligado a los estilos y a las expectativas de cada parte. Los significados no son siempre los mismos para todos. Por tanto, la dificultad principal está en la comprensión mutua debido a las diferencias culturales”. Esto incluye, por ejemplo, en el caso del Hospital Transfronterizo de la Cerdanya, cuestiones tan triviales, aparentemente, como los horarios de las comidas, el uso de aceite o de mantequilla, el trato con los pacientes (de tu o de usted), los horarios de las visitas y de funcionamiento del centro, así como la retribución del personal médico.

Al encontrarse en territorio español, la AECT del Hospital funciona con arreglo a la legislación española. Por tanto, la contratación directa (de los médicos franceses) está sometida a los convenios que se aplican en España. El hecho de que se trate actualmente de una AECT facilita acoger funcionarios o personal con una determinada vinculación del lado francés. Sin embargo, la AECT no puede solucionar las diferencias

en materia de retribuciones y cotizaciones sociales, más generosas para el personal médico francés. Además de estos elementos, también hay otras cuestiones relacionadas con aspectos burocráticos como, por ejemplo, el contenido de las actas de las reuniones, el uso de los diferentes idiomas y la necesidad de responder a demandas territoriales, a veces, diferenciadas por el simple hecho de surgir de otro Estado nacional (aunque geográficamente próximo).

Sin embargo, no obstante las numerosas dificultades comentadas, el desarrollo de la CTF es probable que consiga producir varias externalidades positivas (*spillover*) que, a medio plazo, pueden contribuir a la puesta en marcha de un proceso multinivel transfronterizo. En el caso del Hospital Transfronterizo de la Cerdanya, por ejemplo, aunque la AECT tenga como finalidad la construcción de una infraestructura hospitalaria, sus consecuencias pueden ser mucho más amplias. Un hospital no es algo aislado en medio de un territorio, sino que se halla rodeado de una serie de servicios sanitarios no estrictamente hospitalarios (atención primaria, sistema socio-sanitario, servicios especializados, etc.) En la fase de planificación, esto requiere crear una red que permita conectar todos los servicios y compartir los que no existen en uno de los dos países. Dicha reflexión ha ampliado las miradas de los promotores que, a partir de un hospital, han acabado pensando en un sistema integrado (transfronterizo) de salud territorial.

A partir de aquí se han planteado escenarios alternativos que pueden, en un próximo futuro, generar cambios tanto organizativos como procesuales. En primer lugar, se podría mantener una separación entre el mismo servicio ofrecido de manera autónoma por cada una de las instituciones de los dos lados de la frontera. Considerando las importantes diferencias en los sistemas de atención primaria, en este escenario más conservador el objetivo de la CTF se limitaría al intercambio de información y de buenas prácticas, más allá del acceso a la información disponible en el Hospital. En otros servicios, en cambio, se ha abierto un espacio para situaciones transitorias y/o híbridas, como los servicios de urgencias, en los cuales los actores pueden mantener cierta autonomía compartiendo el mismo espacio y actuando en los respectivos territorios. Finalmente, el escenario de máxima integración contemplaría una verdadera fusión de los respectivos servicios nacionales a favor de la definición de un único servicio disponible para la población transfronteriza. Por ejemplo, en el lado francés hay una larga experiencia y recursos potentes en temas de rehabilitación. Se trataría, pues, de crear un servicio único de rehabilitación, liderado por los franceses, que funcione en todo el territorio, con independencia de la frontera.

Lo que es cierto es que algunas de estas externalidades ya se han materializado. Con el objetivo de crear un sistema transfronterizo de salud territorial, se han presupuestado más de cuatro millones de euros para la puesta en común de un servicio de gestión de la información sanitaria que supere las incompatibilidades de los sistemas francés y catalán. Esto significa que, en tema de logística y de financiación, no obstante el sistema de contabilidad sea español (estando el Hospital en territorio español) será luego necesario proporcionar a Francia la información que necesite en el mismo formato que utilizan el resto de sus establecimientos. Lo mismo en cuanto a recursos humanos e

historial clínico de los pacientes. No solo habrá que reconocer la tarjeta sanitaria catalana, sino también la francesa.

## Referencias

- ANDERSON, J. et al. (eds.): 2003, *New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance*, London, Frank Cass.
- AEBR: 2004, *European Charter for Border and Cross Border Regions*, Gronau, Association des Régions Frontalières Européennes.
- BACHE, I.: 2008, *Europeanization and multi-level governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield.
- DI MAGGIO, P.: 1998, "Interest and agency in institutional theory", in: L. G. ZUCKER, (ed.): *Institutional patterns and organizations: Culture and environment*, Cambridge, MA, Ballinger.
- Dupeyron, B. 2008. *L'Europe au Défi de ses Régions Transfrontalières*. Berne: Peter Lang.
- EVANS, B. et al.: 2005, *Governing Sustainable Cities*, London, Earthscan.
- FLIGSTEIN, N.: 1997, "Social skill and institutional theory", *American Behavioral Scientist*, 40: 397-405.
- HARGUINDÉGUY, J. B., BRAY, Z.: 2009, Does cross-border co-operation empower European regions? The case of INTERREG III-A France-Spain, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(4): 747 – 760.
- MARKS, G., HOOGHE, L.: 2004, "Contrasting visions of multi-level governance", in: BACHE and FLINDERS (eds.): *Multi-level governance*, Oxford, Oxford UP: 15–30.
- MORATA, F.: 2004, "Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea", in: F. MORATA (ed.): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MORATA, F.: 2007, "La costruzione istituzionale delle Euroregioni", *Le Istituzioni del Federalismo*, 4.
- MORATA, F. (dir.): 2008, *Une Stratégie de Développement Durable pour l'Euroregion Pyrénées Méditerranée*, Barcelona, CADS.
- MORATA, F.: 2010, "Els organismes de cooperació territorial a Europa. Una mirada cap al futur". *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 56 (1): 57-69.
- OLIVERAS, DURÀ, PERCKMANN: 2010, "Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)" *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 56 (1): 21-39.
- PARLAMENTO EUROPEO: 2005, "Informe sobre la función de las euroregiones en el desarrollo de la política regional". Documento de Sesión. Comisión de Política Regional.
- PERKMANN, M.: 2002, *Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity: The case of the Euregio*, Lancaster, University of Lancaster.
- PERKMANN, M.: 2004, *The Rise of the Euroregion. A Bird's Eye Perspective on European Cross-Border Cooperation*, Lancaster, Lancaster University, Department of Sociology, pp. 23-24.





[www.icps.cat](http://www.icps.cat)