

# **LA COMUNIDAD DE AGLOMERACIÓN DEL PAÍS VASCO Y LAS POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN CON EUSKADI Y NAVARRA**

Euskal Hirigune Elkargoa eta Euskadi zein Nafarroarekin elkarlanean  
aritzeko aukerak

The Communauté d'Agglomération du Pays Basque and Possibilities  
for Cooperation with the Basque Country and Navarre

Eguzki URTEAGA

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción / Jasotze-data: 5 de diciembre de 2018

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 23 de enero de 2019

Fecha de aceptación / Onartze-data: 20 de abril de 2019

Dentro del marco normativo actual, tanto a nivel comunitario como estatal, y consecutivamente a la reforma territorial llevada a cabo por el gobierno galo, que contempla la fusión de las Regiones y el fortalecimiento de las Mancomunidades, el País Vasco norte se ha dotado de una institución propia, la Comunidad de Aglomeración del País Vasco (CAPV), que es susceptible de desarrollar una cooperación transfronteriza en los ámbitos que son de su competencia con las instituciones correspondientes tanto en Euskadi como en Navarra. Pero, más allá de las competencias obligatorias, facultativas, optativas y adicionales contempladas por la ley y de las posibilidades de delegación de competencias previo acuerdo con el Estado francés, la Región Nueva Aquitania o el Departamento de los Pirineos Atlánticos, la CAPV se ha apropiado ciertas competencias compartidas o ajenas, en materia de paz y convivencia y de política lingüística, que expresan tanto su voluntad política, su deseo de afirmarse como la principal institución representativa de ese territorio como su ansia de asumir un liderazgo institucional. Estos ámbitos pueden igualmente desembocar en una cooperación entre las administraciones públicas de los tres territorios vascos, siempre y cuando sea una cooperación multinivel y se superen los numerosos obstáculos vigentes.

Palabras clave: País Vasco. Navarra. Iparralde. Mancomunidad Vasca. Cooperación transfronteriza.



Gaur egungo arau-esparruaren barruan, komunitate- eta estatu-mailakoa izan dadila, eta Frantziako gobernuak egindako lurralde-erreformaren ondorioz -eskualdeak fusionatzea eta mankomunitateak indartzea aurreikusten duela jakinik-, Ipar Euskal Herriak bere erakundea sortu du, hots, Euskal Hirigune Elkargoa (EHE). Era honetan, bere eskumenekoak diren esparruetan, mugaz gaindiko lankidetzan aritu daiteke Euskadiko eta Nafarroako dagozkien erakundeekin. Baina, legeak aurreikusitako derrigorrezko, aukerako, hautazko eta osagarrizko eskumenez harago eta eskumenak eskuordetzeko aukerez haratago –Frantziako Estatuarekin, Akitania Berria Eskualdearekin edo Pirinio Atlantikoetako Departamenduarekin aurrez hitzartuta–, EHE hainbat eskumenez jabetu da, partekatuak edo besterenak direnak. Eskumenok, bakeari eta elkarbizitzari eta hizkuntza-politikari buruzkoak dira, eta bere asmo politikoa –lurralde horretako erakunde ordezkagarri nagusia izatea– eta lidergo instituzionala bere gain hartzeko grina adierazten dute. Esparru horietan, hiru euskal lurraldeetako administrazio publikoen arteko lankidetza bat atera daiteke, betiere maila anitzeko lankidetza bada eta orain dauden askotariko oztopoak gainditzen badira.

Giltza hitzak: Euskal Autonomia Erkidegoa. Nafarroa. Iparraldea. Euskal Hirigune Elkargoa. Mugaz haraindiko lankidetza.



Within the current legal framework, both at the Autonomous Community level and at the State level, and along with the regional reform carried out by the Government of France which contemplates the merger of the Regions and the strengthening of the Commonwealths, the French Basque Country has its own institution, the Communauté d'Agglomération du Pays Basque (CAPV), which is capable of developing cross-border cooperative efforts in the fields of its powers alongside similar institutions both in the Basque Country and Navarre. Even so, beyond the powers of compulsory, optional, elective, and additional nature referred to by the law and the delegation of powers through prior agreement with France, the New Aquitaine Region, and/or the Pyrénées-Atlantiques Department, the CAPV has appropriated to itself certain shared or unrelated competences in the fields of peace and coexistence and in terms of language policy – all of which goes to show the CAPV's political will, its desire to assert itself as the main representative institution of the region, and its eagerness to assume an institutional leadership role. These areas can also lead to cooperation with the governments of the three Basque territories, provided cooperation is multi-level in nature and the numerous obstacles which currently exist are overcome.

Key-words: Basque Country. Navarre. French Basque Country. Basque Commonwealth. Cross-Border Cooperation.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. 1. La legislación comunitaria. 2. La normativa estatal. III. LA REFORMA TERRITORIAL Y EL MARCO COMPETENCIAL DE LA MANCOMUNIDAD VASCA. 1. La reforma territorial gala. 2. Las competencias de la Mancomunidad Vasca. IV. APROPIACIÓN DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS Y AJENAS. 1. La apropiación de competencias compartidas. 2. La apropiación de competencias ajenas. V. CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA.

### I. INTRODUCCIÓN

Dentro del marco legislativo actual, tanto a nivel europeo como estatal, y tras la reforma territorial llevada a cabo por el ejecutivo francés, que contempla la fusión de las Regiones y el fortalecimiento de las Mancomunidades, el País Vasco norte se ha dotado de una institución específica<sup>1</sup>, la Comunidad de

---

<sup>1</sup> «Esta creación es el fruto de un largo proceso histórico marcado por guerras, revoluciones, cambios de régimen y movilizaciones, tanto de electos locales, sectores económicos, movimientos políticos como de organizaciones pertenecientes a la sociedad civil» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque. L'institutionnalisation du territoire*. Paris: L'Harmattan, 2017, p. 7).

Conviene recordar que, «a partir del siglo XVI, las provincias vascas situadas al norte de los Pirineos gozan de unos derechos históricos basados en el derecho consuetudinario. No obstante, estas libertades locales son cuestionadas históricamente por la Monarquía absoluta y, más aún, por la Revolución francesa que procede a una reorganización político-administrativa que niega cualquier reconocimiento institucional al País Vasco norte. Comienza entonces un período marcado por la centralización creciente y, después, por la consolidación del Estado que procede a la construcción nacional francesa mediante la supresión de las instancias representativas locales, la unificación lingüística, la escuela obligatoria, la conscripción, las guerras, las fiestas republicanas y el culto cívico» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque, op. cit.*, pp. 7-8).

Desde el siglo XIX y, más aún, a partir del siglo XX, «emergen precursores del nacionalismo vasco que, además de afirmar la existencia del pueblo vasco, solicitan su reconocimiento institucional. Pero es, sobre todo, a partir de los años 1960 cuando se constituye el nacionalismo vasco moderno, en las provincias de Lapurdi, Baja-Navarra y Zuberoa, que se dota de una doctrina, de reivindicaciones precisas y de partidos políticos capaces de promover la demanda de institucionalización. Esta reivindicación se refuerza con el auge del movimiento nacionalista vasco que consigue difundir sus reivindicaciones en la sociedad vasca y así influir en el debate público» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque, op. cit.*, p. 8). No obstante, «la demanda de institucionalización de ese territorio no es únicamente una

Aglomeración<sup>2</sup> del País Vasco (CAPV), que es susceptible de desarrollar una cooperación transfronteriza en los ámbitos que son de su competencia con las instituciones correspondientes tanto en la Comunidad Autónoma Vasca como en la Comunidad Foral de Navarra.

No obstante, más allá de las competencias obligatorias, facultativas, optativas y adicionales contempladas por la ley y de las posibilidades de delegación de competencias previo acuerdo con el Estado francés, la Región Nueva Aquitania o el Departamento de los Pirineos Atlánticos, la CAPV se ha apropiado ciertas competencias compartidas y ajenas, en materia de paz y convivencia y de política lingüística, que expresan tanto su voluntad política, su deseo de afirmarse como la principal institución representativa de ese territorio como su ansia de asumir un liderazgo institucional. Estos ámbitos pueden igualmente desembocar en una cooperación entre las administraciones públicas de los tres territorios vascos, siempre y cuando sea una cooperación multinivel y se superen los obstáculos lingüísticos, legislativos, competenciales, administrativos y financieros así como aquellos vinculados con la fiscalidad y el transporte público.

---

reivindicación de los nacionalistas vascos, puesto que numerosos actores se involucran en ella: de la Cámara de Comercio y de Industria (CCI) de Bayona y los sectores económicos, a las asociaciones AND (Asociación por un Nuevo Departamento) y AED (Asociación de Electos por un Departamento País Vasco), pasando por los Biltzar de Alcaldes y de Municipios del País Vasco, hasta partidos políticos y sindicatos; sin olvidar las plataformas ciudadanas» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, *op. cit.*, p. 8).

Bajo el impulso de estos actores, «los primeros pasos de la institucionalización datan del inicio de los años 1990, con la política de casi-institucionalización, que va de la mano de la nueva gobernanza practicada. Esta conduce, con el transcurso del tiempo, a la creación de una nueva cultura política basada en el diálogo, la negociación y el acuerdo. Todo ello se acompaña de un primer reconocimiento político-administrativo, aunque sea limitado, dado que el País Vasco norte es reconocido como *país* o ‘territorio de proyecto’ por la ley Voynet de 1997. Esto le permite elaborar e implementar, en concertación con el Estado, las colectividades territoriales y los actores de la sociedad civil organizada, unos proyectos de territorio. Ello se produce en un contexto marcado por el auge de la reivindicación de institucionalización, tomando la forma de un Departamento País Vasco y, posteriormente, de una Colectividad Territorial con estatus particular. Si, en un primer tiempo, el Estado francés responde desfavorablemente a estas demandas, propone, en un segundo tiempo, la creación de una Mancomunidad única» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, *op. cit.*, pp. 8-9).

<sup>2</sup> La Comunidad de Aglomeración, creada por la ley del 12 de julio de 1999, «agrupa a varios municipios sobre un territorio continuo y sin enclaves» (VIE PUBLIQUE, *Que sont les communautés de communes et les communautés d’agglomération?* París, 2017). En el momento de su creación, la Comunidad de Aglomeración debe reunir a un mínimo de 50.000 habitantes agrupados en torno a un municipio principal de más de 15.000 habitantes. «La Comunidad de Aglomeración dispone de competencias obligatorias (ordenación del territorio, desarrollo económico, equilibrio social del hábitat, política urbana) y de competencias optativas [...]. Puede además ejercer competencias que le transfieren los municipios» (*Ibidem*).

## II. EL MARCO JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Ante todo, conviene precisar las legislaciones vigentes que constituyen el marco jurídico en el cual se desarrolla la cooperación transfronteriza en este territorio situado a ambos lados de la Bidasoa.

### 1. La legislación comunitaria

La construcción europea ha favorecido el desarrollo y la aproximación de las regiones transfronterizas, hasta tal punto que estos se afirman como las zonas bisagra de Europa<sup>3</sup>. «Los marcos jurídicos nacionales y europeos siguen esta evolución adaptando las legislaciones respectivas con el fin de dotar los actores políticos, socioeconómicos y culturales de instrumentos concretos de cooperación»<sup>4</sup>. Pueden distinguirse tres periodos en la cooperación franco-española: 1) hasta los años setenta, se trata de intercambios internacionales clásicos y de relaciones bilaterales entre Estados; 2) durante los años ochenta, la descentralización francesa y la entrada de España en la Unión europea permiten implementar verdaderas políticas de cooperación transfronteriza; y 3) desde los años noventa, se observa una aceleración de estos intercambios con la apertura de las fronteras y la puesta en marcha de nuevos instrumentos jurídicos, programas y fondos comunitarios<sup>5</sup>.

Desde la entrada de Francia y España en la Unión europea, «las leyes nacionales en materia de cooperación transfronteriza se inscriben en el marco normativo europeo»<sup>6</sup>. Las principales fechas son las siguientes:

- El 27 de febrero de 1974, se aprueba la resolución del Consejo europeo a favor de la cooperación transfronteriza, sabiendo que «esta resolución insiste en el interés de una cooperación estrecha entre las administraciones locales vecinas»<sup>7</sup>.
- El 21 de mayo de 1980, el Convenio-Marco de Madrid, elaborado bajo la égida del Consejo europeo, es aprobado y ratificado por veinte Estados miembro. Pone sobre la mesa «los grandes principios jurídicos que debe respetar la cooperación entre las administraciones territoriales»<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> URTEAGA, E., *La coopération transfrontalière en Pays Basque*. París: L'Harmattan, 2007, p. 13.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 13.



- El 9 de noviembre de 1995, ante los límites del Convenio de Madrid, el Consejo europeo elabora un protocolo adicional sobre la cooperación transfronteriza de las administraciones locales, firmado en Estrasburgo<sup>9</sup>. «Ese protocolo permite a dichas administraciones ratificar unos acuerdos de cooperación transfronteriza en el marco de sus competencias, de las legislaciones nacionales y de los compromisos internacionales adquiridos por cada Estado»<sup>10</sup>.

## 2. La normativa estatal

En Francia, el marco jurídico de la cooperación transfronteriza es complejo porque está subordinado «a un acuerdo bilateral y a las disposiciones del Código general de las administraciones locales que rigen la cooperación descentralizada de las administraciones territoriales galas y de sus agrupaciones»<sup>11</sup>. El Tratado de Bayona forma parte de los tres tratados internacionales ratificados por Francia durante los años noventa<sup>12</sup>. Constituye la base de la cooperación transfronteriza entre las administraciones regionales situadas a ambos lados de la frontera: Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon en Francia y Comunidad Autónoma Vasca, Comunidad Foral de Navarra, Aragón y Cataluña en España. «Este tratado, relativo a la cooperación transfronteriza entre las administraciones locales, es ratificado el 10 de marzo de 1995 y tiene dos aspectos fundamentales»<sup>13</sup>:

- Por una parte, la posibilidad concedida a las administraciones territoriales de crear una estructura jurídica común, bien francesa bien española; siempre y cuando se respete el derecho interno y las competencias de cada administración<sup>14</sup>. «La participación de dichas entidades en una de las estructuras debe ser objeto de una autorización previa por decreto del Consejo de Estado y el convenio entre las administraciones debe ser sometida al control de legalidad del prefecto» o delegado del gobierno galo<sup>15</sup>.
- Por otra parte, las modalidades de puesta en marcha de la comisión franco-española de cooperación transfronteriza están determinadas du-

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 14.

rante la cumbre franco-española de Foix del 21 de octubre de 1994 y ratificadas por el decreto del 3 de marzo de 1995<sup>16</sup>. «El Tratado de Bayona confiere a esta comisión una misión de seguimiento del tratado»<sup>17</sup>.

Simultáneamente, «la cooperación transfronteriza de las administraciones territoriales galas toma en consideración los límites de sus competencias y los compromisos internacionales del Hexágono»<sup>18</sup>. Se fundamenta en unas disposiciones definidas por una serie de leyes, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- El 2 de marzo de 1982, se aprueba «la ley de descentralización relativa a los derechos y libertades de los Ayuntamientos, Departamentos y Regiones»<sup>19</sup>. En su artículo 65, ese texto permite a los Consejos regionales, [previa] autorización del gobierno, mantener contactos con las administraciones locales extranjeras limítrofes»<sup>20</sup>.
- El 6 de febrero de 1992, se aprueba la ley sobre la administración territorial de la República que da un impulso a la cooperación transfronteriza permitiendo «a las administraciones territoriales [firmar] unos convenios con las administraciones territoriales extranjeras en el límite de sus competencias y en el respeto de los compromisos internacionales de Francia»<sup>21</sup>.
- El 4 de febrero de 1995 es aprobada la ley de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio que completa la ley anterior<sup>22</sup>. «Autoriza las administraciones territoriales francesas a adherirse a un organismo público de derecho extranjero o a participar en el capital de una persona moral de derecho extranjero»<sup>23</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 14-15.

<sup>19</sup> Desde entonces, las principales leyes de descentralización son las siguientes: 1) la ley del 27 de febrero de 2002 relativa a la democracia de proximidad; 2) la ley constitucional del 28 de marzo de 2003, conocida como el «Acto II» de la descentralización, y sus decretos de aplicación; 3) la ley del 16 de diciembre de 2010 de reforma de las colectividades territoriales; 4) la ley orgánica y la ley del 17 de mayo de 2013 relativas a la elección de los consejeros departamentales, de los consejeros municipales y de los delegados comunitarios, y a la modificación del calendario electoral; y, 5) la ley del 27 de enero de 2014 sobre la modernización de la acción pública territorial y la afirmación de las metrópolis (MAP-TAM) (VIE PUBLIQUE, *Les grandes dates de la décentralisation*. Paris, 2018).

<sup>20</sup> URTEAGA, E., *La coopération transfrontalière*, p. 15.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 15.



### III. LA REFORMA TERRITORIAL Y EL MARCO COMPETENCIAL DE LA MANCOMUNIDAD VASCA

En el seno de ese marco normativo, gracias al amplio consenso alcanzado en la sociedad vasca y la clase política local<sup>24</sup>, y como consecuencia de la re-

---

<sup>24</sup> La decisión del gobierno galo de consentir la creación de una institución específica es indisoluble de la preeminencia del debate institucional, inicialmente en el seno de los partidos nacionalistas vascos y luego en la clase política local en su conjunto (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 160). «Ese debate en torno a la institucionalización del País Vasco norte y los esfuerzos consentidos para difundir dicha reivindicación hacen que la mayoría de los electos locales y de los habitantes de ese territorio sea favorable a dicha demanda, como lo demuestran los sondeos de opinión» (URTEAGA, E., *La coopération transfrontalière en Pays Basque*. París: L'Harmattan, 2007, p. 217). En efecto, «a lo largo de los meses e incluso años, como consecuencia de las campañas de información y de sensibilización llevadas a cabo por los defensores de una institución específica, la idea hace su camino desde mediados de los años 1990» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 160). Así, «durante una votación realizada a ese propósito por el Biltzar, que agrupa al 96% de los municipios, lo que le confiere una verdadera representatividad, el 63,7% de los alcaldes dice «sí» a la creación de un Departamento País Vasco» (*Ibidem*, p. 160). Ese voto favorable, que supera las divisiones tradicionales, conduce la Asociación de Electos por un Departamento País Vasco a actuar, especialmente organizando una asamblea general que reúne a todos los electos locales favorables a esta reivindicación, el 7 de diciembre de 1996, en Ezpeleta (URTEAGA, E., *La coopération transfrontalière*, p. 219). Simultáneamente, «la población de ese territorio es igualmente favorable a la creación de un Departamento específico, como lo atestigua el sondeo realizado por el Instituto Sofres, los 19 y 20 de diciembre de 1998» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 160). Así, el 52% de los Vascos está de acuerdo con esa idea, lo que es inferior a los resultados del sondeo encargado por el semanario *La Semaine du Pays Basque* que indica que el 63,7% de las personas interrogadas está a favor de la idea mencionada. Es preciso subrayar que los jóvenes son los más favorables al nuevo Departamento (URTEAGA, E., *La coopération transfrontalière*, op. cit., p. 220). «Un nuevo sondeo es efectuado por el Instituto CSA el 28 de agosto de 1999» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 161). A la pregunta: «¿Está a favor o en contra de la creación, [en los] Pirineos-Atlánticos, de dos Departamentos distintos, uno del País Vasco, y otro del Bearn?», en el País Vasco norte, el 25% de las personas interrogadas está totalmente a favor y el 32% está bastante a favor de esa opción, es decir un total del 57% de personas favorables (URTEAGA, E., *La coopération transfrontalière*, op. cit., p. 220).

Dicho consenso se fortalecerá entre los años 2000 y 2010, bajo el efecto de dos factores. Por una parte, «resulta de la movilización unitaria llevada a cabo por la plataforma Batera durante ese periodo» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 161). En efecto, mientras que la plataforma fue lanzada por actores del movimiento departamentalista, se le ha unido un centenar de asociaciones, sindicatos y movimientos que representan a una amplia parte de la sociedad civil del País Vasco norte (Batera, 2016). Así, entre los firmantes de la Carta se encuentran los sindicatos CFTC (Confederación Francesa de los Trabajadores Cristianos) y sobre todo CFDT (Confederación Francesa Democrática del Trabajo), que gozan de una representación no desdeñable en dicho territorio. Por otra parte, «es consecutivo a la nueva gobernanza puesta en marcha en el País Vasco norte a partir de mediados de los años 1990 que ha permitido el reconocimiento recíproco y el conocimiento mutuo de los diferentes actores, así como la concertación permanente y la negociación regular entre ellos» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 161). Como resultado de todo ello, nuevos consensos emergen, tanto sobre la cuestión de la paz y convivencia como en torno a la cuestión institucional.

forma territorial llevada a cabo por el gobierno galo, el País Vasco norte se dota de la Comunidad de Aglomeración del País Vasco que dispone de competencias obligatorias, facultativas, adicionales, suplementarias y es susceptible de gozar de delegaciones de competencias. La cooperación transfronteriza puede desarrollarse en cada uno de estos ámbitos con las instituciones correspondientes que gozan de competencias similares.

## 1. La reforma territorial gala

De hecho, la cooperación transfronteriza se ve afectada por la reforma territorial emprendida por el gobierno de Manuel Valls<sup>25</sup>. Sus promotores parten de la constatación de que:

«la organización descentralizada de la República [francesa], inscrita en la Constitución, constituye un activo para Francia. Se apoya en una solidaridad estrecha entre el Estado y las colectividades locales. No en vano, a lo largo de las leyes de descentralización sucesivas, se ha convertido en demasiado compleja y muy poco legible para los ciudadanos y las empresas. Ante esta constatación, la reforma territorial persigue tres objetivos principales: simplificar y clarificar el rol de las colectividades territoriales; convertir los territorios en motores del enderezamiento económico del país; [y] reforzar las solidaridades territoriales y humanas»<sup>26</sup>.

La ley relativa a la delimitación de las Regiones, que es promulgada el 16 de enero de 2015, se inscribe en el marco del tercer apartado de la reforma de los territorios<sup>27</sup>. Desea dotar las Regiones francesas de un tamaño adecuado a los retos económicos y de movilidad, que les permita ejercer a la escala adecuada

---

En ese sentido, «mientras que entre los años 1980 y 1990, una parte de la población y sobre todo de la clase política del territorio, esencialmente representada por los grandes electos, a saber los diputados-alcaldes y los senadores-alcaldes, estaba en contra de la creación de un Departamento País Vasco, por temor a perder su rol de mediación entre los actores locales y las instituciones nacionales francesas, la situación cambia a partir de los años 2000 y, más aún, durante la última legislatura (2012-2017)» (URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 162). En efecto, la mayoría de los diputados y senadores se posiciona a favor de una institución específica para ese territorio (*Ibidem*, p. 162). «La consecuencia de todo ello es que el Estado galo se encuentra ante un frente común, tanto de la sociedad civil organizada, de los partidos políticos como de los electos locales, de modo que el argumento avanzado durante un largo periodo por el Estado según el cual ningún avance sobre la cuestión institucional era posible mientras una parte de los electos se oponía a él, desaparece» (*Ibidem*, p. 162). A partir de 2013, el gobierno debe enfrentarse a una demanda unitaria que es difícil, e incluso imposible ignorar.

<sup>25</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 166.

<sup>26</sup> MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Communiqué du Conseil des ministres du 18 juin 2014*. Paris, 2014.

<sup>27</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 167.

sus competencias estratégicas, rivalizar con las colectividades comparables en Europa y realizar mejoras de eficiencia<sup>28</sup>. En otras palabras,

«estas nuevas Regiones serán más fuertes para iniciar unas cooperaciones interregionales en Europa, estarán mejor situadas para atraer a talentos en sus Universidades y empresas, estarán mejor equipadas para apoyar los polos de competitividad y favorecer el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, y serán más poderosas para invertir en las infraestructuras de futuro y facilitar la movilidad de los ciudadanos»<sup>29</sup>.

Así, 13 Regiones metropolitanas sustituyen, a partir del 1 de enero de 2016, a las 22 Regiones existentes, por la fusión de Regiones, sin modificación de los Departamentos que las componen<sup>30</sup>. En lo que concierne la Región Aquitania (de la que es parte el País Vasco norte), está asociada a las Regiones Limousin y Poitou-Charentes para constituir una nueva gran Región denominada Nueva Aquitania. Sus competencias exclusivas conciernen el desarrollo económico; la gestión de los programas europeos; la formación profesional, el aprendizaje y la alternancia; los liceos; la ordenación del territorio y el medio ambiente; y el transporte público<sup>31</sup>.

Posteriormente, la Asamblea nacional procede a la aprobación de la ley NOTRe que es promulgada el 7 de agosto de 2015<sup>32</sup>. La ley sobre la Nueva Organización Territorial de la República (NOTRe) confía nuevas competencias a las Regiones y refuerza las Mancomunidades; además de definir claramente las competencias concedidas a cada colectividad territorial y de suprimir la cláusula general de competencia para los Departamentos y las Regiones<sup>33</sup>.

Por una parte, esta ley «refuerza el rol de la Región en materia de desarrollo económico», de manera que sea «responsable de la política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas y a las empresas de tamaño intermedio»<sup>34</sup>. Deberá presentar un Esquema Regional de Desarrollo Económico, de Innovación y de Internacionalización que fije las orientaciones regionales para un periodo de cinco años<sup>35</sup>. A partir de entonces, la Región se encargará igualmente de la

---

<sup>28</sup> MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*. Paris, 2015.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque, op. cit.*, p. 167.

<sup>31</sup> RÉGION NOUVELLE AQUITAINE, *Les compétences de la Région*. Bordeaux, 2016.

<sup>32</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque, op. cit.*, p. 167-168.

<sup>33</sup> MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*. Paris, 2015.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque, op. cit.*, p. 168.

ordenación duradera del territorio y redactará un Esquema Regional de Ordenación Duradero del Territorio en el cual figurarán las orientaciones estratégicas en materia de ordenación del territorio, movilidad, lucha contra la contaminación atmosférica, control y valorización de la energía, la vivienda y la gestión de los residuos<sup>36</sup>. Por último, «los recursos, especialmente fiscales, de las Regiones deberán adecuarse a sus nuevas competencias. Sus modalidades estarán contempladas por la ley de finanzas, después de llevar a cabo una concertación con sus representantes»<sup>37</sup>.

Por otra parte, la ley pretende reforzar las Mancomunidades que pasan de 5.000 a 15.000 habitantes y están organizadas en torno a las cuencas, sabiendo que existen «unas derogaciones para las zonas de montaña y los territorios poco densos con un umbral mínimo de 5.000 habitantes. Además, las Mancomunidades de un mínimo de 12.000 habitantes recientemente constituidas, pueden mantenerse»<sup>38</sup>. La ley prevé igualmente el reforzamiento del bloque de competencias obligatorias de las Mancomunidades de Municipios y la posibilidad para ellas de gozar de una modificación de la dotación global de funcionamiento<sup>39</sup>. Por último, la transferencia obligatoria a las Mancomunidades de Municipios y a las Comunidades de Aglomeración de las competencias municipales en materia de agua y saneamiento es aplazada hasta el 1 de enero de 2020<sup>40</sup>. Las Mancomunidades estarán así en medida de «mutualizar, en mejores condiciones, sus acciones, de [disponer] de nuevas competencias de proximidad y de ofrecer a los ciudadanos los servicios públicos de calidad que esperan»<sup>41</sup>.

La propuesta del prefecto de dotar el País Vasco norte de un Establecimiento Público de Cooperación Intermunicipal<sup>42</sup> (EPCI) único se inscribe en ese

---

<sup>36</sup> MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*. Paris, 2015.

<sup>37</sup> MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Communiqué du Conseil des ministres du 18 juin 2014*. Paris, 2014.

<sup>38</sup> MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*. Paris, 2015.

<sup>39</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque, op. cit.*, p. 169.

<sup>40</sup> MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*. Paris, 2015.

<sup>41</sup> MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Communiqué du Conseil des ministres du 18 juin 2014*. Paris, 2014.

<sup>42</sup> Los Establecimientos Públicos de Cooperación Intermunicipal (EPCI) son agrupaciones de municipios que tienen como objeto la elaboración y posterior implementación de «proyectos comunes de desarrollo en el seno de perímetros de solidaridad» (INSEE, *Établissement public de coopération intercommunale / EPCI*. Paris, 2017). Están sometidos a «reglas comunes, homogéneas» y comparables a aquellas que imperan en las administraciones locales (*Ibidem*). Desde la aprobación de la reforma territorial de 2010 y de la ley del 24 de enero de 2014 de modernización de la acción pública territorial y



marco<sup>43</sup>. Así, en el documento elaborado en marzo de 2016 por el Consejo de Electos del País Vasco (CEPB), titulado *Proyecto para una Comunidad de Aglomeración. Evolución de la inter-municipalidad y de la gobernanza del País Vasco*, sus autores subrayan que «la reforma territorial resultante de la ley NOTRe [...] ofrece la oportunidad de realizar, el 1 de enero de 2017, una gobernanza unificada sobre el territorio del País Vasco [norte]»<sup>44</sup>. Para los electos del territorio,

«esta Mancomunidad única es la oportunidad de mejorar las relaciones entre los componentes territoriales del País Vasco. El EPCI único debe ser imaginado y concebido como una plusvalía capaz de encontrar unas respuestas colectivas al desarrollo del País Vasco [norte] y de llevar a cabo unas políticas públicas ambiciosas, en una óptica de reciprocidad y de solidaridad entre el litoral y el interior. [...] Otro reto estriba en la nueva dimensión que semejante EPCI dará al País Vasco [norte] en el panorama de la gran Región Aquitania-Limousin-Poitou Charentes. [Ocupará] en su seno [...] un mayor lugar que le permita facilitar el diálogo con las demás colectividades y una mayor legibilidad para sus proyectos»<sup>45</sup>.

Tras la votación de los 158 consistorios municipales del País Vasco norte a propósito de la creación de un EPCI único para el conjunto del territorio<sup>46</sup>, que se traduce por una mayoría cualificada de los municipios que se pronuncia a favor de la constitución de una Comunidad de Aglomeración del País Vasco, y luego la firma de la orden prefectoral que instaura la creación de esta entidad, el

---

de afirmación de las metrópolis, las siguientes instituciones constituyen un EPCI: los sindicatos de municipios, las comunidades de municipios, las comunidades urbanas, las comunidades de aglomeración, los sindicatos de nueva aglomeración y las metrópolis (VIE PUBLIQUE, *Que sont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)?* Paris, 2017). Como entidades públicas, «obedecen a un principio general de especialidad que solo les confiere competencias en los ámbitos y las materias [reconocidas] por la ley o aquellas que le son delegadas por los municipios miembros. [...] Los EPCI no disponen de la cláusula de competencia general» (VIE PUBLIQUE, *Que sont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)?* Paris, 2017).

<sup>43</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 169.

<sup>44</sup> CONSEIL DES ÉLUS DU PAYS BASQUE, *Projet pour une Communauté d'Agglomération. Evolution de l'intercommunalité et de la gouvernance du Pays Basque*. Bayonne, 2016, p. 4.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>46</sup> El proyecto de Mancomunidad única es sometido, a partir del 15 de marzo de 2016, a la votación de los consistorios municipales que tienen 75 días para posicionarse (CONSEIL DES ÉLUS DU PAYS BASQUE, *Projet pour une Communauté d'Agglomération. Evolution de l'intercommunalité et de la gouvernance du Pays Basque*. Bayonne, 2016). Al término de este proceso de votación, 111 municipios que representan a 197.014 habitantes se pronuncian favorablemente (el 70% de los municipios y el 66% de la población), mientras que 47 municipios que representan a 101.650 habitantes votan en contra, es decir el 30% de los municipios y el 34% de la población (*Ibidem*). Y, el 3 de mayo de 2016, el voto favorable del municipio de Bardoze al proyecto de Esquema Departamental de Cooperación Intermunicipal propuesto por el prefecto cumple las condiciones requeridas para su puesta en marcha, dado que más del 50% de los 158 municipios que representan a más del 50% de la población han votado favorablemente al proyecto (*Ibidem*).

comité de dirección encargado de su puesta en marcha precisa las competencias, la gobernanza y la financiación de esta nueva institución<sup>47</sup>, lo que obliga los electos a decidirse entre las diferentes opciones puestas de manifiesto por los expertos y los servicios del Estado, sabiendo que esta institución flexible evolucionará a lo largo del tiempo<sup>48</sup>.

## 2. Las competencias de la Mancomunidad Vasca

El prefecto de los Pirineos-Atlánticos, Pierre-André Durand, en la orden que alude a la creación de la Comunidad de Aglomeración del País Vasco, de fecha del 13 de julio de 2016, precisa las competencias que serán ejercidas a partir del 1 de enero de 2017 por la nueva entidad en lugar de los municipios-miembros sobre la totalidad de su perímetro<sup>49</sup>. «La orden distingue las competencias obligatorias, las competencias optativas, las competencias facultativas y las competencias adicionales; sin omitir las competencias que son susceptibles de ser delegadas»<sup>50</sup>.

En lo que concierne las competencias obligatorias, en conformidad con el artículo L.5216-5 del Código General de las Colectividades Territoriales (CGCT), la orden indica seis competencias fundamentales<sup>51</sup>:

- En materia de desarrollo económico: acciones de desarrollo económico; creación, ordenación, mantenimiento y gestión de las zonas de actividad industrial, comercial, terciaria, artesanal, turística, portuaria o aeroportuaria; política local de comercio y apoyo a las autoridades comerciales de interés comunitario; y, promoción del turismo, lo que incluye la creación de oficinas de turismo.
- En materia de ordenación del espacio comunitario: esquema de coherencia territorial y esquema sectorial; plan local de urbanismo, documento de urbanismo y mapa municipal; creación y realización de zonas de ordenación concertada de interés comunitario; y, organización de la movilidad.
- En materia de equilibrio social del hábitat: programa local de hábitat; política de vivienda de interés comunitario; reservas terrenales para la

<sup>47</sup> URTEAGA, E., Ipar Euskal Herriarentzat instituzio bat, *Berria*, 14 de febrero de 2016.

<sup>48</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, op. cit., p. 183.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 183-184.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 184.

<sup>51</sup> PRÉFET DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES, *Arrêté portant sur la création de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque*. Pau, 13 de julio de 2016, p. 4.



implementación de la política comunitaria de equilibrio social del hábitat; acción, para operaciones de interés comunitario, a favor del albergue de las personas desfavorecidas; y, mejora del parque inmobiliario construido de interés comunitario.

- En materia de política urbana: elaboración del diagnóstico del territorio y definición de las orientaciones del contrato urbano; animación y coordinación de los dispositivos contractuales de desarrollo urbano, de desarrollo local y de inserción económica y social así como de los dispositivos locales de prevención de la delincuencia; y, programas de acción definidos en el contrato urbano.
- En materia de acogida de las minorías étnicas: adecuación, mantenimiento y gestión de las áreas de acogida.
- Recogida y tratamiento de los residuos de los hogares asimilados<sup>52</sup>.

La orden precisa que «las competencias ejercidas por los Establecimientos Públicos de Cooperación Inter-municipal (EPCI) con fiscalidad propia preexistentes, que se aproximan a las competencias obligatorias [anteriormente mencionadas], sin por ello corresponder a la definición legislativa, [figurarán como] competencias facultativas de la Comunidad de Aglomeración del País Vasco resultante de la fusión»<sup>53</sup>. Asimismo, la ley contempla el hecho de que, a partir del 1 de enero de 2018, la competencia de Gestión de los Entornos Acuáticos y de Prevención de las Inundaciones (GEMAPI) será obligatoria y que, desde el 1 de enero de 2020, aquellas relativas al agua y al saneamiento lo serán igualmente<sup>54</sup>.

En lo que se refiere a las competencias optativas, conviene indicar que aquellas heredadas de las antiguas Mancomunidades serán ejercidas por la nueva Comunidad de Aglomeración durante un periodo máximo de un año a partir del 1 de enero de 2017, sobre el perímetro de los antiguos EPCI que los ejercían anteriormente<sup>55</sup>. «Al término de ese periodo, y si la competencia optativa no ha sido devuelta durante ese intervalo, la Comunidad de Aglomeración del País Vasco la ejercerá sobre el conjunto de su perímetro»<sup>56</sup>. Entre estas competencias optativas figuran las siguientes:

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>54</sup> PRÉFECTURE DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES, *Projet de fusion de deux Communautés d'Agglomération et de huit Communautés de Communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque, Etude sur l'exercice des compétences*. Pau, septiembre de 2015, pp. 4-5.

<sup>55</sup> PRÉFET DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES, *Arrêté portant, op. cit.*, p. 5.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 5.

- Creación o adecuación y mantenimiento de la red viaria de interés comunitario; creación o adecuación y gestión de los parques de aparcamiento de interés comunitario.
- Saneamiento.
- Agua.
- En materia de protección y de valorización del medio ambiente y del marco vital: lucha contra la contaminación atmosférica, lucha contra las molestias sonoras y apoyo a las acciones de control de la demanda de energía.
- Construcción, adecuación y gestión de los equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario.
- Acción social de interés comunitario.
- Creación y gestión de las casas de servicio al público y definición de las obligaciones de servicio al público<sup>57</sup>.

En cuanto a las competencias facultativas, la orden indica que estas competencias serán «ejercidas por la Comunidad de Aglomeración del País Vasco durante un periodo máximo de dos años a partir del 1 de enero de 2017, sobre el perímetro de los antiguos EPCI que las ejercían anteriormente. Durante ese periodo, corresponde a la Comunidad de Aglomeración del País Vasco decidir sobre una eventual devolución –total o parcial– de estas competencias<sup>58</sup>. En su defecto, serán ejercidas sobre la totalidad de su perímetro»<sup>59</sup>. Las competencias facultativas de cada uno de los diez EPCI, reproducidas íntegramente en la orden, difieren notablemente de un EPCI a otro. Así, las competencias facultativas de las Comunidades de Aglomeración Costa Vasca-Adour y Sur-País Vasco son más extensas que aquellas de las Mancomunidades de Municipios de Amikuze y Bidaxune<sup>60</sup>.

Y las competencias adicionales son las que «no forman parte ni de las competencias obligatorias ni de las competencias optativas, [...] y que podrían ser útilmente ejercidas a escala de la Mancomunidad»<sup>61</sup>. La elección de las competencias adicionales, al igual que la de las competencias optativas y facultativas, es determinada por decisión de los consistorios municipales de los muni-

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 5

<sup>58</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, *op. cit.*, p. 186.

<sup>59</sup> PRÉFET DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES, *Arrêté portant*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 6-12.

<sup>61</sup> PRÉFECTURE DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES, *Projet de fusion*, p. 5.

cipios interesados en las condiciones de mayoría cualificada requeridas por la creación del EPCI<sup>62</sup>.

Por último, además de las competencias devueltas por ley a las Comunidades de Aglomeración,

«éstas pueden solicitar el ejercicio de unas competencias que corresponden a las atribuciones del Estado, de la Región o del Departamento. No hay en esta materia ninguna obligación, tratándose de una simple facultad que puede, o no, ser solicitada y que puede, o no, ser concedida. Dado que la delegación no es una transferencia, la competencia es ejercida por la cuenta de la autoridad delegante y bajo su control»<sup>63</sup>.

En lo que concierne la posibilidad de delegación de competencias del Estado en ámbitos expresamente citados, el artículo L.1111-8-1 del CGCT, proveniente de la ley de Modernización de la Acción Pública Territorial y de Afir- mación de las Metrópolis (MAPTAM), precisa las modalidades de solicitud y de concesión de las delegaciones de competencias del Estado<sup>64</sup>.

«Permite al Estado delegar, por convenio, el ejercicio de algunas de sus com- petencias a una colectividad territorial [o] a un EPCI con fiscalidad propia, a la demanda de esta o de este. [...] El procedimiento está enmarcado en un plazo de un año entre la solicitud de la colectividad o del EPCI, y, si la delegación es aceptada por el Estado, la transmisión del proyecto de convenio [es iniciada]. El convenio fija la duración, define los objetivos a alcanzar, precisa los medios puestos en marcha así como las modalidades de control del Estado sobre la colectividad o el EPCI delegatario»<sup>65</sup>.

El decreto n°2015-687, del 17 de junio de 2015, relativo al convenio de delegación de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales o los EPCI precisa el procedimiento de elaboración y de aprobación<sup>66</sup>.

En lo que alude al régimen de delegación de competencias concedidas por la Región o el Departamento, el artículo L.5210-4 del CGCT precisa que,

«cuando está expresamente autorizado por sus estatutos, un Establecimiento Público de Cooperación Intermunicipal puede pedir el ejercicio, en nombre o por la cuenta del Departamento o de la Región, de toda o parte de las compe- tencias correspondientes a una u otra de estas colectividades. [...] El ejercicio por el Establecimiento Público de Cooperación Intermunicipal de semejante

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>64</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, *op. cit.*, pp. 187-188.

<sup>65</sup> PRÉFECTURE DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES, *Projet de fusion*, *op. cit.*, pp. 12-13.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 13.

competencia es objeto de un convenio concluido entre el Establecimiento y el Departamento o la Región, que determina el alcance de la delegación, su duración así como sus condiciones financieras y sus modalidades de ejecución. Ese convenio precisa las condiciones de reparto de las competencias ejercidas en el marco de la delegación»<sup>67</sup>.

A propósito de la progresividad de las competencias, e incluso del tipo de institución, conviene subrayar que la elección de la Comunidad de Aglomeración no prohíbe, de ninguna de las formas, su evolución posterior hacia una Comunidad Urbana<sup>68</sup>. Además, «la Comunidad de Aglomeración permite una modularidad de las competencias, por la existencia de la categoría de competencias optativas. Más allá de su elección inicial, puede ampliar, a lo largo del tiempo, el número de competencias optativas»<sup>69</sup>.

#### IV. APROPIACIÓN DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS Y AJENAS

Más allá de las competencias exclusivas explícitamente reconocidas por la legislación vigente, la Comunidad de Aglomeración del País Vasco ha procedido a una apropiación de competencias compartidas o ajenas en una perspectiva propiamente política cuya finalidad consiste en afirmar un liderazgo político y conseguir y, posteriormente, afianzar una legitimidad institucional. Como consecuencia de ello, la cooperación transfronteriza puede desarrollarse igualmente en ámbitos que no son, parcialmente o totalmente, de la competencia del EPCI único.

##### 1. La apropiación de competencias compartidas

La apropiación por la Mancomunidad Vasca de competencias compartidas es ilustrada por la actitud mantenida en materia de política lingüística. Como lo subraya Jean-René Etchegaray, presidente de la institución, a través del reconocimiento oficial del *euskera* como lengua de Iparralde, al lado del francés, «la Comunidad de Aglomeración País Vasco oficializa su pleno compromiso en el esfuerzo de revitalización de [esta lengua]» en colaboración con las demás administraciones públicas<sup>70</sup>. A ese propósito, precisa que «el recono-

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 13-14.

<sup>68</sup> URTEAGA, E., *La Communauté Pays Basque*, *op. cit.*, p. 189.

<sup>69</sup> PRÉFECTURE DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES, *Projet de fusion*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>70</sup> COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS BASQUE, *Politique linguistique de la Communauté d'Agglomération Pays Basque en faveur de la langue basque*, 2018, p. 2.

cimiento oficial de la lengua vasca y la política lingüística a su favor se inscriben en el respeto de principios fundadores claramente definidos: [la voluntariedad] respetuosa de la libre adhesión de los actores [así como] de los marcos legales reglamentarios en vigor»<sup>71</sup>.

Es preciso recordar que, «desde la aprobación del artículo 75-1 de la Constitución [gala], las lenguas regionales, [entre las cuales se halla el *euskera*], pertenecen al patrimonio [cultural] de Francia» y que «esta ‘constitucionalización’ de las lenguas regionales en general y de la lengua vasca en particular [implica] una acción decidida de los poderes públicos»<sup>72</sup>, a pesar de que promueva una visión patrimonial de estas lenguas. Además, el artículo 104 de la ley NOTRe oficializa la competencia de «promoción de las lenguas regionales» y precisa que es compartida por los Departamentos, las Regiones y las colectividades con estatus particular<sup>73</sup>, aunque la Mancomunidad Vasca sea un EPCI con fiscalidad propia y no una colectividad territorial propiamente dicha.

Partiendo de esta base legal, los promotores de esta iniciativa estiman que, en ese territorio, «las instituciones públicas pueden [llevar a cabo] una acción a dos niveles»<sup>74</sup>. Por una parte, «activando su propia política lingüística [a través de] la integración de la lengua vasca en las políticas sectoriales. Transversal por naturaleza, la política lingüística y las acciones que resultan de ella están financiadas en el marco de presupuestos existentes [dedicados] a las diferentes políticas sectoriales»<sup>75</sup>. Por otra parte, «por la puesta en marcha de una estrategia y de dispositivos compartidos en el seno de la Oficina Pública de la Lengua Vasca [de la que forma parte en representación del bloque municipal]. Permite garantizar la coherencia y eficacia de las iniciativas [públicas]»<sup>76</sup>.

De hecho, el 4 de febrero de 2017, la Mancomunidad Vasca aprueba una resolución según la cual se apropia la competencia de política lingüística a favor de la lengua vasca<sup>77</sup>. Se fija dos prioridades en cuanto a su intervención:

- Por un lado, se compromete a:

«definir [e implementar] una política lingüística que [corresponde] a las competencias del bloque municipal compuesto por municipios y agrupaciones [...]. Tendrá así como misión integrar la lengua vasca en su fun-

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 12.



cionamiento y en las políticas que pone en marcha. Deberá, asimismo, acompañar los municipios y sus agrupaciones en la integración de la lengua vasca en su funcionamiento y en las políticas que [llevan a cabo]. La Comunidad [de Aglomeración] País Vasco llevará igualmente [a la práctica] unas acciones de sensibilización en dirección de la población y desarrollará la cooperación transfronteriza»<sup>78</sup>.

- Por otro lado, «se compromete a participar, en el seno de la Oficina Pública de la Lengua Vasca, a la definición [e implementación] de la política lingüística compartida, al lado del Estado [francés], de la Región [Nueva Aquitania] y el Departamento [de los Pirineos Atlánticos]»<sup>79</sup>.

A ese respecto, conviene precisar que la apropiación de la competencia de política lingüística por la Mancomunidad Vasca no desposee los municipios de «la posibilidad de promover la lengua vasca en su ámbito competencial»<sup>80</sup>, dado que «la política lingüística es una política [pública] transversal y compartida que se ejecuta [a través de] las políticas sectoriales de cada institución»<sup>81</sup>. En esa labor, los Ayuntamientos podrán incluso gozar del apoyo de los servicios técnicos de la Comunidad de Aglomeración del País Vasco<sup>82</sup>.

Dicho esto, la Mancomunidad Vasca desea elaborar e implementar «una política lingüística ambiciosa en el respecto de la libre adhesión y del marco legal» con la finalidad de reunir las condiciones para propiciar la formación de locutores completos, es decir la adhesión de la población así como las posibilidades de aprendizaje, transmisión y utilización de la lengua vasca<sup>83</sup>. Tal y como lo indica la resolución del 4 de febrero de 2017, esta política lingüística concierne las competencias del bloque municipal, sabiendo que, «en la organización territorial de la acción pública, los municipios y sus agrupaciones constituyen [las instituciones más] próximas a los [ciudadanos]»<sup>84</sup>. En efecto,

«los servicios a la población que desarrollan cubren un amplio [espectro] de actividades esenciales a la vida de las personas y de las familias. Estos servicios, que se apoyan [...] ampliamente en la relación al usuario, constituyen, por lo tanto, unas oportunidades de uso y/o de transmisión de la lengua vasca»<sup>85</sup>.

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 13.



Esta política lingüística tiene un doble objetivo:

- Por una parte, *estructurar una oferta bilingüe en los servicios a la población* propuesta por la CAPB, los Ayuntamientos y los demás actores del bloque municipal «sobre toda la [cuenca], a fin de que los habitantes que lo deseen puedan utilizar y transmitir la lengua vasca [en su vida diaria]»<sup>86</sup>.
- Por otra parte, *informar y sensibilizar los ciudadanos de ese territorio de manera permanente* «para llevarlos a utilizar estos servicios, fomentar de manera general la adhesión de la población y el desarrollo de dinámicas vascoparlantes a escala de la [cuenca]»<sup>87</sup>.

En total, 21 ámbitos de intervención, que corresponden a las competencias del bloque municipal, han sido identificados como estratégicas para la implementación de la política lingüística de la Mancomunidad Vasca<sup>88</sup>. Para cada uno de estos ámbitos, unas fichas orientativas, que mencionan los retos, el objetivo y las orientaciones, han sido elaboradas<sup>89</sup>.

## 2. La apropiación de competencias ajenas

Más allá, la Comunidad de Aglomeración del País Vasco se ha apropiado competencias que no le corresponden, especialmente en materia de paz y convivencia. En efecto, desde su creación el 1 de enero de 2017, la nueva institución representativa del País Vasco norte se ha involucrado plenamente en el proceso de paz en general y en el desarme y la desaparición de ETA en particular.

Así, el 20 de marzo de 2017, Jean-René Etchegaray se reúne con el Primer ministro galo, Bernard Cazenave, en Pau. La discusión gira en torno a la manera de proceder para que la entrega de armas se produzca en las mejores condiciones posibles, sobre todo en cuanto a la seguridad. Ese encuentro sirve para proporcionarle información de primera mano, manifestar la voluntad de la clase política y de la sociedad civil local de solucionar ese problema, y poner de manifiesto el pleno apoyo de la Mancomunidad Vasca al desarme de ETA. Gracias a ello, el Estado galo deja hacer, posibilitando que se lleve a cabo<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>90</sup> MEDIABASK, Jean-René Etchegaray: « *La discussion que j'ai avec le Premier ministre à l'époque porte sur la façon de faire* », 2018.

Posteriormente, previamente al desarme de ETA que tiene lugar el 8 de abril de 2017, mantiene relaciones directas con los lehendakaris de Euskadi y Navarra. De hecho, el 5 de abril, los tres presidentes de los territorios vascos se reúnen durante cuatro horas en las instalaciones del centro tecnológico de Neiker-Tecnalia en Arkaute con la Comisión Internacional de Verificación (CIV)<sup>91</sup>. El objetivo de la reunión es «compartir un análisis de la situación y de los pasos inmediatos en relación con el desarme final de ETA»<sup>92</sup>. A su vez, «el encuentro sirve para que las tres instituciones expresen a la CIV su apoyo a los buenos oficios que viene desarrollando y valoran favorablemente la implicación de la sociedad [civil] en su contribución a este fin»<sup>93</sup>. Por último, los representantes institucionales reclaman que el desarme de la organización armada sea «definitiva, incondicional y verificable, y se desenvuelva dentro de un marco de garantías de legalidad»<sup>94</sup>.

El 8 de abril, día del desarme, Etchegaray acoge, en un acto institucional que se desarrolla en el Ayuntamiento de Bayona, municipio del que es alcalde, los miembros de la Comisión Internacional de Verificación, los mediadores internacionales tales como el arzobispo Matteo Zuppi, y los representantes de la sociedad civil organizada liderada por los Artesanos de la Paz<sup>95</sup>. Tras la reunión durante la cual los Artesanos de la Paz entregan a los miembros de la CIV los datos relativos a la ubicación de los arsenales de ETA, estos se lo comunican al Fiscal de la República que los transmite, a su vez, al Fiscal General. Poco después, una conferencia de prensa, liderada por el alcalde, es organizada en presencia de numerosos medios de comunicaciones de todo el planeta. Una vez terminado el desarme, un acto multitudinario que agrupa a 20.000 personas acontece en Bayona.

En ese sentido, Jean-René Etchegaray, como presidente de la CAPV, se apodera de competencias que no le corresponden, asume un riesgo político evidente dado los riesgos inherentes a ese tipo de operaciones, y afianza la institución que representa en el panorama político tanto local como estatal. Su liderazgo político y la legitimidad de una institución recién creada salen reforzados. A partir de ese momento, la Comunidad de Aglomeración del País Vasco encabeza la delegación de Iparralde y su peso político se ve fortalecido, especialmente en París<sup>96</sup>.

Esa implicación tiene su continuidad en la labor desempeñada por la Mancomunidad Vasca tanto en las negociaciones llevadas a cabo con el Ministerio

---

<sup>91</sup> EITB, *Urkullu, Barkos y Etchegaray se reunieron con los mediadores*, 2017.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> MEDIABASK, *Jean-René Etchegaray, op. cit.*

<sup>96</sup> *Ibidem*.

de Justicia gallo para que el gobierno proceda a una flexibilización de su política penitenciaria en referencia a los presos vascos encarcelados en Francia, como en lo que se refiere a la desaparición definitiva de ETA, que acontece poco antes de la conferencia internacional de Cambo el 4 de mayo de 2018.

- Por una parte, acompañado por el abogado surafricano Brian Currin, en representación del Grupo Internacional de Contacto (GIC), el presidente de la CAPV recibe en Arnaga, en un acto de alcance internacional, las personas y entidades involucradas en el proceso de paz. Tras la conferencia, tanto Jonathan Powell, Cuauhtémoc Cárdenas como Michel Candessus, leen una declaración que ratifica el final de ETA como organización armada.
- Por otra parte, el presidente de la Mancomunidad Vasca, encabezando la delegación del País Vasco norte, se reúne en varias ocasiones con el Ministerio de Justicia, lo que desemboca en el acercamiento de 27 reclusos vascos a cárceles situadas a proximidad de Iparralde, en concreto a Mont-de-Marsan y Lannemezan, y en la retirada del estatus de DPS a varios presos, lo que propicia su progresión de grado y, de ese modo, incrementa sus posibilidades de gozar de beneficios penitenciarios.

## V. CONCLUSIÓN

Conviene recordar que, dentro de la normativa vigente y después de la reforma territorial llevada a cabo por el gobierno francés, el País Vasco norte se ha dotado de una institución propia que es susceptible de desarrollar una cooperación transfronteriza en los ámbitos que son de su competencia con las instituciones correspondientes tanto en Euskadi como en Navarra. Pero, más allá de las competencias contempladas por la ley y de las posibilidades de delegación de competencias previo acuerdo con las administraciones concernidas, la CAPV se ha apropiado parcialmente o totalmente ciertas competencias compartidas o ajenas. Estos ámbitos pueden igualmente desembocar en una cooperación entre las administraciones públicas de los tres territorios vascos.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de las instituciones existentes en el País Vasco sur (Gobiernos autonómicos, Diputaciones forales y Ayuntamientos) y la diversidad de sus competencias determinadas por la Ley de Territorios Históricos<sup>97</sup> en lo que se refiere a la Comunidad Autónoma Vasca, la cooperación

---

<sup>97</sup> Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. <https://www.boe.es/boe/dias/2012/04/17/pdfs/BOE-A-2012-5193.pdf>

transfronteriza deberá necesariamente ser multinivel. Así, la Mancomunidad Vasca podrá colaborar con los Gobiernos vasco y navarro en materia de paz y convivencia, política lingüística a favor de la normalización del *euskera*, enseñanza superior e investigación, movilidad y turismo; en los ámbitos de desarrollo económico, servicios a la persona, protección del medioambiente y gestión de residuos con las Diputaciones forales; y en los ámbitos del hábitat, del comercio, de la cultura y del deporte con los Ayuntamientos limítrofes<sup>98</sup>.

No en vano, para que esa cooperación transfronteriza pueda llevarse a cabo, será imperativo superar una serie de obstáculos cuya incidencia es preciso no infravalorar. De hecho, el desconocimiento de la lengua oficial o cooficial del territorio vecino, además de dificultar la comunicación directa y, por lo tanto, la comprensión mutua, impide un conocimiento de los hábitos, preocupaciones y debates respectivos. A ello se añaden las diferencias existentes en materia de legislación, cultura administrativa, organización político-institucional, reparto competencial, autonomía fiscal y recursos financieros. Además, conviene no olvidar la incidencia de las distorsiones en materia de fiscalidad, la insuficiencia e inadecuación de la oferta de transporte público, la dificultad para definir intereses comunes y discernir los ámbitos en los cuales puede cooperarse, y la escasez de personas-recurso que son susceptibles de impulsar la cooperación transfronteriza.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS BASQUE, *Politique linguistique de la Communauté d'Agglomération Pays Basque en faveur de la langue basque*, 2018.

<https://www.communaute-paysbasque.fr/sites/default/files/contenu/OJ%2009%20PROJET%20POLITIQUE%20LINGUISTIQUE.pdf>

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, *Cadre général de la coopération transfrontalière en Pays Basque*, Bayonne, 2003.

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, *La chronologie des travaux sur l'évolution de la gouvernance en Pays Basque (2009-2016)*. Bayonne, 2016.

<http://www.lurraldea.net/fr/animation-territoriale/gouvernance-du-pays-basque/evolution-vers-un-epci-pays-basque.html>

---

<sup>98</sup> Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi. <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2016/04/1601544a.pdf>

CONSEIL DES ÉLUS DU PAYS BASQUE, *Projet pour une Communauté d'Agglomération. Evolution de l'intercommunalité et de la gouvernance du Pays Basque*. Bayonne, 2016.

[http://www.lurraldeia.net/fileadmin/Bibliodocs/avis\\_cdpb/MEMENTO-VD-FR.pdf](http://www.lurraldeia.net/fileadmin/Bibliodocs/avis_cdpb/MEMENTO-VD-FR.pdf)

EITB, *Urkullu, Barkos y Etchegaray se reunieron con los mediadores*, 2017.

<https://www.eitb.eus/es/noticias/politica/detalle/4756950/desarme-eta-urkullu-barkos-etxegaray-mediadores/>

INSEE, *Établissement public de coopération intercommunale / EPCI*. Paris, 2017.

<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1160>

MEDIABASK, *Jean-René Etchegaray: « La discussion que j'ai avec le Premier ministre à l'époque porte sur la façon de faire »*, 2018.

[https://mediabask.naiz.eus/es/info\\_mbsk/20180305/la-discussion-que-jai-avec-le-premier-ministre-a-lepoque-porte-sur-la-facon-de-faire](https://mediabask.naiz.eus/es/info_mbsk/20180305/la-discussion-que-jai-avec-le-premier-ministre-a-lepoque-porte-sur-la-facon-de-faire)

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Communiqué du Conseil des ministres du 18 juin 2014*. Paris, 2014.

<http://discours.vie-publique.fr/notices/146001341.html>

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR, *Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*. Paris, 2015.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique.html>

PRÉFECTURE DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES, *Projet de fusion de deux Communautés d'Agglomération et de huit Communautés de Communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque, Etude sur l'exercice des compétences*. Pau, septiembere de 2015.

PRÉFET DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES, *Arrêté portant sur la création de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque*. Pau, 13 de julio de 2016.

RÉGION NOUVELLE AQUITAINE, *Les compétences de la Région*. Bordeaux, 2016.

<https://www.laregion-alpc.fr/institution/competences-region.html>

URTEAGA, Eguzki, *La coopération transfrontalière en Pays Basque*. Paris: L'Harmattan, 2007.

URTEAGA, Eguzki, *Ipar Euskal Herriarentzat instituzio bat, Berria*, 14 de febrero de 2016.

URTEAGA, Eguzki, *La Communauté Pays Basque. L'institutionnalisation du territoire*. Paris: L'Harmattan, 2017.

VIE PUBLIQUE, *Que sont les communautés de communes et les communautés d'agglomération?* Paris, 2017.

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-communautes-communes-communautes-agglomeration.html>

VIE PUBLIQUE, *Que sont les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)?* Paris, 2017.

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-etablissements-publics-cooperation-intercommunale-epci.html>

VIE PUBLIQUE, *Les grandes dates de la décentralisation.* Paris, 2018.

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/grandes-dates-decentralisation.html>