

LAS RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE LOS ENTES DE VASCONIA. RESPONDANT DE JUAN CRUZ ALLI Y EGUZKI URTEAGA

Joxerramon BENGOETXEA

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

1. INTRODUCCIÓN

Esta contribución sigue de cerca la sesión de debate y discusión que se produjo tras las ponencias, interesantes y ricas de Juan Cruz Alli y Eguzki Urteaga. El estilo está muy cercano a la oralidad, al tratarse del relato que me corresponde como discussant de la sesión en la que Alli y Urteaga eran los ponentes. Más que resumir dichas ponencias, ahora incluidas en este volumen, se propone extraer una serie de temas comunes que también van a entrelazar con las intervenciones anteriores de los profesores Gregorio Monreal y Alain Gagnon, y con el relato de mi colega Jon Arrieta que ha ejercido de discussant de estos últimos. Todos ellos han sugerido algunas ideas que considero relevantes a la hora de entender estas relaciones institucionales internas propias de Vasconia que cuenta, en realidad, con un sistema multinivel, muy rico y bastante poliédrico. Las relaciones institucionales se pueden producir en muchas direcciones y en dimensiones horizontales, verticales y diagonales.

Las relaciones institucionales entre la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV o Euskadi) y el resto del País Vasco, entendido en sentido cultural (Vasconia o Euskal Herria), es decir, con la Comunidad Foral Navarra, por lo que respecta al Estado español y con las distintas instituciones que articulan el territorio de Iparralde, conocido como *Pays Basque* en la República Francesa, son complejas y diversas. Partimos de la hipótesis de análisis que toma a la CAPV como foco o tronco central desde donde se ramifican las relaciones con otros entes «vascos». Esta idea fue precisamente el eje de mi primera intervención en la FEDHAV hace ya quince años, al abordar las relaciones institucionales entre Navarra y Euskadi. Sin embargo, este punto de partida no es obligado. Se debe únicamente a razones prácticas: partimos del sistema más complejo, el de la CAPV, históricamente anterior, y que es el más desarrollado institucionalmente. Pero nuestro enfoque puede pecar de centrismo «vascongado» y por ello consideramos preferible enfocar la cuestión desde la integralidad de Vasconia,

tomando en plano de igualdad a los distintos entes implicados en la cooperación. Detectamos así un cambio de enfoque metodológico.

Del mismo modo, el análisis no debe limitarse a las relaciones del sistema autonómico vasco, a su vez complejo y federal que engloba todas las instituciones del autogobierno vasco desde lo local, pasando por los territorios históricos, hasta lo nacional vasco. Los entes locales limítrofes en Gipuzkoa oriental y en Araba oriental comparten con sus homólogos navarros relaciones institucionales y personales marcadas por el territorio. Lo mismo ocurre con la Gipuzkoa nor-oriental (Euro-hiria) y la alta Navarra septentrional con el País Vasco-Francés (Pays Basque o Iparralde, red Xareta entre los municipios de Urdazubi, Zugarramurdi, Ainhoa y Sara). El territorio histórico de Gipuzkoa tiene relaciones institucionales transfronterizas ricas y complejas. Lo mismo puede decirse de Navarra. Un estudio completo debería analizar todo el entramado institucional de gobernanza existente en Euskadi, Navarra e Iparralde incluyendo la administración del Estado español, como se hace de forma «natural» con la administración francesa. El análisis debe incluir igualmente el marco de cooperación territorial europeo. Por lo que conocemos sobre el tema, no se ha realizado aún tamaño análisis.

2. EUROPA, LA CASA COMÚN

Para comenzar, conviene recordar que igual que la Vasconia peninsular (Navarra y Euskadi) comparten el marco del Estado español, la integridad de los territorios de Vasconia comparten un sistema jurídico y político, la Unión Europea. No olvidemos pues que la Unión Europea es el marco jurídico y político que comparten los tres territorios. Compartimos algo de derecho internacional, cada vez más importante, pero sobre todo compartimos el derecho europeo, compartimos políticas económicas que ahora están diseñadas y controladas desde los órganos o instancias europeas. El euro es nuestra moneda común; gran parte de la legislación y la normativa que en estos momentos nos afecta tiene su origen en la Unión Europea. Por lo tanto, compartimos un espacio jurídico normativo de una gran importancia.

Pero además la Unión Europea tiene una dimensión política. Como se ve en las elecciones al Parlamento Europeo, nuestros territorios comienzan a pensarse como una circunscripción, como un sistema de representación, con intereses compartidos y con visiones contrastadas sobre el futuro de Europa: la defensa del modelo social europeo, la diversidad cultural y lingüística, la necesidad de frenar los populismos, el protagonismo de la UE en la lucha contra el calentamiento global, etcetera. Nos aporta un marco de referencia, una casa común. También en material de referencias políticas y constitucionales la UE nos

impacta más de lo que solemos aceptar. Piénsese en el principio de subsidiaridad. España entró a la UE con su modelo territorial ya perfilado y diseñado, pero el reparto competencial del estado autonómico se revela rápidamente obsoleto y se hace necesaria la redistribución de competencias a tres niveles por el vaciamiento operado por el Estado central. Todavía pendiente. En cambio en Francia, la descentralización se produce desde su pertenencia a la UE, lo que está generando interesantes procesos de experimentación y gobernanza multinivel.

Compartimos además en Vasconia otro sistema institucional de cooperación y de estándares normativos. Se trata del Consejo de Europa, que tanta atención ha prestado a las regiones europeas y a la cooperación de los entes locales y regionales en Europa. Se trata de un espacio institucional compartido a ambos lados de la frontera, que abre nuevas posibilidades más allá de las clásicas relaciones diplomáticas entre los Estados español y francés y más allá del marco de las relaciones transfronterizas o los hermanamientos.

Esto nos indica que el escenario es muy complejo, máxime dentro de los esquemas que ofrece y que puede favorecer la dimensión europea. El profesor Urteaga ha mencionado la importante contribución a la cooperación transfronteriza y a su capítulo me remito. Sin mermarle relevancia, el marco de referencia principal en la gobernanza de la integración es la Unión europea..

Europa es un proyecto político abierto, en construcción. La integración europea, actualmente expresada en la UE y en otras organizaciones internacionales europeas, se caracteriza por su evolución dinámica, flexible y abierta. La unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa se compagina con un principio de subsidiaridad que atraviesa las fronteras de los Estados miembro. Es un federalismo *sui generis*, cuyos modelo y objetivo no están rígidamente definidos con un escenario último y único. El modelo estatal constitucional característico de España o Francia, es cerrado y rígido. Las formas de estado y de gobierno, la estructura esencial del estado unitario con descentralización administrativa en Francia y del estado de las autonomías con descentralización legislativa y ejecutiva en España, siendo igualmente procesos evolutivos contrastan con el dinamismo de la integración con geometría variable y varias velocidades que caracteriza a la integración europea. Pero por encima de los diseños constitucionales se predica una cultura jurídica y política dominantes que los esclerotiza. En esta importante consideración ontológica se contempla a Europa como sistema plural y pluralista y España y Francia como sistemas monistas.

El «Sistema Europa» es abierto y ofrece múltiples instrumentos de cooperación más allá de la pura dimensión transfronteriza. Todos estos instrumentos de cooperación, desde la pública o administrativa a la privada, basada en las relaciones convencionales, se pueden explorar y en mi opinión han sido solamente esbozados desde nuestras instituciones. La cooperación europea basada

en convenciones es sobre todo libre y creativa y depende de los lazos y relaciones contractuales que entables los particulares, las personas. El derecho europeo ofrece fórmulas-tipo como las agrupaciones de interés económico europeo que pueden adoptar múltiples formas, pero se pueden crear infinitud de contratos y entes privados en la cooperación. No se han vislumbrado aún las múltiples posibilidades que ofrecen. Respecto de la cooperación administrativa, explorada solo parcialmente, las fórmulas serían numerosas y podrían evolucionar en función de los gustos y las preferencias políticas.

3. PENSAR FUERA DE LA CAJA

Juan Cruz Alli ha recordado el sugerente título de la intervención Alan Gagnon, «pensando fuera de la caja» (*Thinking outside de box*). Esto es importante y tiene bastante más enjundia de lo que pudiera parecer a primera vista, porque, ¿cuál es la caja realmente? ¿Cuál es la caja en la que nos sometemos, en la que nos sentimos vinculados? La caja puede ser un marco normativo, constitucional, que puede luego ser susceptible de interpretaciones más o menos rígidas o más o menos flexibles según la voluntad del intérprete, la cultura política, y la voluntad política y la cultura jurídica, también, de sus intérpretes. No pensemos que la caja es un instrumento absolutamente hermético, lo hemos visto en las discusiones que se ha autoimpuesto el propio Tribunal Supremo con ocasión de una sentencia de su sala administrativa referente al impuesto sobre actos jurídicos documentados y sobre quién debería ser el sujeto pasivo para pagarlos. Entonces, el hecho de que incluso un órgano de semejante autoridad, sea capaz de autoenmendarse –quizás utilizando unas formas poco elegantes para hacerlo, dicho sea de paso– nos indica que la caja tampoco está cerrada para siempre. El escenario definitivo quizás no sea mantener la caja herméticamente cerrada aunque alguno seguramente se empeñara en hacerlo, sino que el debate dentro de la caja, el mismo debate, otra concepción de una democracia que sea más cercana a la apreciación del disenso, como forma para avanzar y encontrar espacios de convivencia, puede hacer que la misma caja sea interpretada de modos diversos. El cambio político puede tener cierto impacto sobre la interpretación jurídica, pero la sociología de la judicatura española y de la fiscalía, así como la cultura jurídica dominante en los juristas del estado pueden oponer resistencias interpretativas. Se detecta una cierta resiliencia en las concepciones unitarias y monistas de los juristas «oficiales», en la élite interpretativa del Estado español, que viene de largo.

Pero si pensamos fuera de la caja podremos abordar la problemática de la cooperación desde otros prismas que los estrictamente soberanistas y constitucionalistas, para abrimos a la historia, a la economía, a la sociedad y a la razón

práctica. La idea de pacto y de fuero, los derechos históricos, los convenios de colaboración, la política lingüística o la nueva gobernanza son ideas que tienden a pensar fuera de la caja. Se requiere buena pedagogía para lograrlo.

4. LA IDEA DE PACTO O FUERO

Incluso si nos ceñimos al elemento o la dimensión más normativo-constitucional que suele ser la que más resiste, caben diversas interpretaciones. Desde la periferia plurinacional española aparecen lecturas contra-hegemónicas. Existen otras dimensiones muy importantes de la forma de entender lo político, lo jurídico o lo administrativo a la hora de concebir los fueros. Jon arrieta nos ha dado una pista interesante. La concepción administrativa de los fueros, la idea de prestar un servicio, es realmente lo que nos puede volver a acercar en el entendimiento. Es el enfoque funcional que se puede imponer sobre el ontológico o esencialista. Aquí quizás, evidentemente, moviéndonos dentro del marco normativo, existen elementos importantes de lo que llamaríamos, utilizando la palabra que tanto insistido el profesor Monreal, una nueva cultura, necesitamos una «nueva cultura» para pensar dentro y fuera de la caja, para encontrar los poros que la permitan hacer flexible, maleable, y necesitamos posiblemente una nueva forma de entender la cosa pública, de la *auctoritas* a la *utilitas*. De la soberanía a la gobernanza. A pesar del artículo 145 de la Constitución Española que prohíbe la federación entre Comunidades Autónomas y favorece en cambio la integración (Disposición Adicional Cuarta), la esencia de la colaboración inter-institucional está en la voluntad política y las relaciones de coordinación administrativa, sobre las que volveremos al final de esta contribución.

El enfoque de Eguzki Urteaga ha estado centrado en la dimensión institucional-constitucional; ha adoptado una perspectiva de gobernanza. Hemos visto cómo ha sido el proceso de descentralización en Iparralde por parte del Estado francés. El cambio ha sido fruto de una serie de iniciativas ciudadanas, de abajo arriba, como ha recordado muy bien al final de su intervención, respecto al reconocimiento progresivo de la lengua vasca, del euskera, o respecto al proceso de paz. Estos procesos adaptativos y flexibles nos hablan de una forma distinta de entender la articulación de la sociedad civil con el poder público y su autogobierno. Es la comunidad local, la población civil –el pueblo, en última instancia– quien se autogobierna a través de las instituciones públicas. Esta idea enlaza perfectamente con la forma administrativa de entender los fueros como servicio a la sociedad, a la cosa pública, de la que nos hablaba Jon Arrieta. Combinada con una nueva cultura de entender las relaciones horizontales y verticales entre todos los niveles implicados, y con el principio de subsidiariedad que traemos del proceso de integración adaptativa europea, yo creo que estas concepciones nos tienen

que hacer pensar en una nueva forma de entender la gobernanza –la política, la administración, el derecho y la resolución de conflictos– una forma donde la voz y la legitimidad última proviene la ciudadanía, del pueblo; no proviene tanto de las instituciones o de los sistemas convencionales establecidos, sino que éstos, a su vez requieren el pacto, el consenso constante y son producto de la ciudadanía.

Esta idea de «compacto» que desarrollaba Gagnon, de pacto o de fuero como desarrollaban Monreal y Arrieta o de *covenant*, como dicen en Escocia, es fruto, precisamente, de una concepción democrática y federal donde es la ciudadanía la que procede a autogobernarse y donde todos los demás instrumentos y mecanismos jurídicos y administrativos deben facilitar esta concepción. Es la que más nos acerca a la necesaria legitimidad de todo sistema político que no se base la pura autoridad, o en el puro dogma, o en la negación de toda posibilidad de discutir los marcos, la «caja», sino que todo lo contrario, pretende devolver la voz al pueblo para que se vaya articulando, y esto creo que es una de las claves que puede explicar la necesidad de respetar, al mismo tiempo, las entidades público administrativas que tenemos creadas con los procesos que sus ciudadanía van llevando a cabo para acercarlas, para mejorar los servicios con los que se presta la ciudadanía, y también para mejorar las relaciones entre todas las comunidades que constituyen la polis plural.

5. LA DIMENSIÓN DE LA NUEVA GOBERNANZA

En este sentido, cabe destacar la labor de la Sociedad de Estudios Vascos. En el acto de la mañana han participado dos antiguos presidentes de esta sociedad –Gregorio Monreal y Jose Mari Muñoz– y el presidente en Iparralde de la Sociedad de Estudios Vascos, Eguzki Urteaga, y es precisamente este tipo de reflexión sobre los espacios, sobre los territorios, sobre los órganos, sobre la gobernanza, la que ha hecho posible que en el marco de esta sociedad, se presentasen en noviembre de 2018 las conclusiones de un Libro Blanco que aborda muchas de las cuestiones que estamos discutiendo en este foro, en este momento, desde una perspectiva, quizás, no desde dentro de la caja, sino más comparando las distintas cajas y las distintas vías de intercomunicación y ha hecho posible también la presencia de los tres presidentes: la presidenta de Navarra; el presidente de la Comunidad Autónoma Vasca, el Lehendakari; y el presidente de la Mancomunidad en Iparralde, precisamente, como un acto que simboliza las nuevas posibilidades, no siempre necesariamente yendo dentro de los marcos estrictos, sino, además, yendo dentro de lo que es un elemento fundamental que es la voluntad de entablar esas relaciones y de cooperar.

Respecto de la nueva gobernanza, Eguzki Urteaga e Igor Ahedo publicaron un interesante libro, *La nouvelle gouvernance en pays basque*, explicando cómo

la nueva gobernanza se implementa a partir de mediados de los años 90; ya que hasta entonces la relación entre sociedad civil e instituciones eran bastante más conflictivas, los partidos nacionalistas vascos apenas tenían representación institucional. Pero se detectó una nueva voluntad por parte de las administraciones públicas de pasar de una lógica de confrontación a una lógica de cooperación. Y por lo tanto a mediados de los noventa se creó el Consejo de Desarrollo del País Vasco y el Consejo de Electos del País Vasco que son «cuasi-instituciones», es decir, entidades que agrupan a todos los actores concernidos por una problemática determinada. Entonces el objetivo es de una manera conjunta hacer tres cosas: un diagnóstico común de situación; en segundo lugar, definir objetivos a medio plazo; y en tercer lugar, diseñar estrategias de manera consensuada que permitan alcanzar esos objetivos. Eso ha permitido modificar la manera de elaborar, implementar y evaluar las políticas públicas y eso ha generado otro nexo, otro vínculo entre la sociedad civil y las instituciones, pero también otra relación entre las formaciones políticas lo que ha permitido, con el tiempo y tejiendo relaciones de confianza mutua, alcanzar unos consensos muy amplios que se desconocen tanto Navarra con Euskadi en materia de paz y convivencia –temas políticamente muy sensibles– y, en materia de colaboración, han aglutinado agentes desde la izquierda abertzale, de Sortu, hasta *Les Républicains*, excepto el *Front National* (ahora, *Rassemblement National*), y han logrado un consenso político y social, sindical, real, sobre estas temáticas. Esto es fundamental y desde hegoalde deberíamos interesarnos e inspirarnos en esa nueva gobernanza que se ha ido fraguando durante veinte años y ha permitido cambiar la cultura política. La cultura política no se cambia espontáneamente sino a través de relaciones, de prácticas, de conocimientos y reconocimientos mutuos, a base de buscar y lograr puntos de encuentro. Se ha creado una nueva cultura política basada en el diálogo, en la negociación y en el acuerdo, que es algo nuevo, que es un activo que permite avanzar no solamente en el ámbito de la institucionalización y del proceso de paz, sino en todos los ámbitos y en todas las políticas públicas.

6. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y ACERCAMIENTO LINGÜÍSTICO

En materia de cooperación transfronteriza, la cultura de la gobernanza aún está por cuajar. Basta con analizar los atascos que se producen en la muga sobre los peajes de la autopista. Mientras no se aborden los obstáculos reales y los institucionales, los sociológicos y los administrativos podremos firmar todos los convenios que queramos, podremos crear toda la estructura que queramos, podremos dotarnos de un marco institucional pero nos faltará la voluntad y la acción. Por mucho que el marco de la Unión Europea ofrezca posibilidades, si

no hay actores que activen, que materialicen las relaciones, la «cooperación» se queda en nada. Hay muchos convenios, muchas estructuras, se ha creado la Euro-Región Euskadi Aquitania Navarra, el Consorcio Txingudi, la Euro Ciudad Bayona-Donostia, instituciones y entidades, estructuras, convenios... Lo que falta son políticas públicas y acciones, pasar de la teoría a la práctica. Aunque existe esa cultura de la gobernanza, la cooperación transfronteriza es bastante limitada en la práctica. La comunicación deja mucho que desear. Incluso lingüísticamente nos falta una *lingua franca*, a pesar del euskera que es nuestra lengua propia y común.

La cuestión lingüística es fundamental. Una persona de Irún y otra de Hendaya, ¿tienen que hablar en inglés? En la Comunidad Autónoma Vasca solamente el 3% de los alumnos aprende el francés como primera lengua extranjera. En Navarra la cifra es algo superior, es del 11%, entonces, hay paradójicamente más sensibilidad, más interés, más conocimiento desde Navarra sobre la situación de Iparralde. Inversamente, en el País Vasco norte más del 20% de los alumnos aprenden el castellano como primera lengua extranjera. Eso se traduce en un conocimiento más importante de la realidad, no solamente institucional sino social. La lengua permite comunicarse, pero además permite acceder a una cultura, una literatura, unos debates intelectuales a un conocimiento de la realidad política.

No solamente se comparte una lengua sino que se comparten temas sobre los cuales se pueden comunicar las personas y, eventualmente, colaborar y cooperar. La paradoja es que la gente en los años 60 percibía de Francia eran los filósofos galos, los principales escritores, se percibía Francia como un referente intelectual, cultural, y hoy en día la gente que tiene menos de cinco años ni conoce ni le interesa, por tanto, hasta que no solucionamos esto, y ahí la administración pública tiene una responsabilidad, es decir que si el gobierno vasco impulsa políticas de modelo trilingüe, si estamos hablando de un territorio con tres lenguas, pues bueno tendría que ser euskera, castellano y francés, a partir de ahí, la lengua franca mundial, el inglés. La colaboración entre universidades, empresas, escuelas, instituciones o comercios depende de compartir códigos culturales, no solo moneda y derecho. Que se aparte hasta tal punto el francés desde la propia administración pública parece contraproducente y obstaculiza la cooperación transfronteriza.

7. LA VOLUNTAD DE COOPERACIÓN

Por encima de los modelos normativos y administrativos está la voluntad de colaborar. Juan Cruz Alli ha descrito las fases de la cooperación entre Navarra y Euskadi y cómo en la cuarta fase de la historia de las relaciones institucionales

entre Euskadi y Navarra, la Comunidad Foral de Navarra decidió desligarse del ambiente de cooperación tímido que había surgido anteriormente. La cooperación que ya existía en el seno de Aquitania Navarra y Euskadi fue redibujada a acuerdos bilaterales múltiples para poder seguir con la cooperación. Jose Mari Muñoa, presente en el debate de este acto, lo recordara bien ya que en ese momento estaba, como comisionado del Lehendakari Ardanza, intentando que el entramado Aquitania-Navarra-Euskadi pudiera seguir funcionando. La solución que se encontró fue que siguiera funcionando con relaciones directas entre Navarra y Aquitania por un lado y Euskadi y Aquitania por otro lado y Aquitania parecía que ejercía a veces de interlocutor entre estas dos, ya que no sólo teníamos obstáculos legales que se habían autoimpuesto –sobre todo desde Navarra– para colaborar entre sí, sino que además consideraban necesario que siguiera esta cooperación. El espacio de colaboración entre Euskadi, Aquitania y Navarra tuvo una vigencia muy limitada, porque se disgregó Navarra. Hubo dos reuniones a nivel de presidencia, no hubo más, y sin embargo cuando el protocolo de cooperación funcionó primero había objetivos comunes que establecían en las mesas de encuentro, había consignación presupuestaria para acciones comunes y se implicó a la sociedad civil, con las universidades, con las cámaras de comercio, con los sindicatos, precisamente para crear esa cultura de la aproximación y del conocimiento que es la que nos lleva al concepto de la gobernanza.

La clave es crear el vínculo en la sociedad, desde colegios e intercambios escolares, hasta reuniones de los sindicatos y fue muy significativo el acuerdo entre las cámaras de comercio para establecer espacios comunes de intercambio y de comunicación porque había aportaciones en el espacio económico y el espacio industrial que podían muy bien ser complementarias entre la industria, por ejemplo, de Aquitania muy especializada en ciertos sectores, o la posibilidad de la gran feria de Burdeos.

Esta realidad del tejido de relaciones sociales es fundamental y cuando falla se corre el riesgo de que la clase política se sienta representante de la sociedad paralizada y, a su vez, estimule esa parálisis. Como no haya una sociedad que reclame un espacio superior, e incida en la conveniencia y la necesidad de la colaboración la clase política, que piensa a corto plazo en el resultado electoral, no se va a sentir presionada y no se moverá. Al final, los temas sociales y políticos trascienden.

8. CONVENIOS Y/O INSTITUCIONES

Las visiones de Alli y Urteaga difieren sobre este punto por el énfasis que colocan, uno en la prestación de servicios y otro en las estructuras de gobernanza. El profesor Alli hace hincapié en los convenios. Los convenios de gestión

de servicios son Buenos ejemplos de pequeñas colaboraciones sobre el terreno. Convenios en sanidad, o sobre el río Bidasoa (calidad del agua), o si los bomberos de Francia (Donibane Garazi) penetran a Valcarlos o hay que esperar a que en dos horas lleguen de Pamplona; es decir, cuestiones prácticas que claman por la cooperación. Asuntos elementales de la prestación de servicios tienen un gran margen inexplorado que es el de los acuerdos de cooperación. Pero hace falta voluntad política o presión social y si faltan las dos cosas o una alimenta a la otra no se hará nada. Históricamente las comunidades naturales que hay en esos espacios han tenido muchos vínculos de relación que parcialmente se mantienen.

Como nos recuerda Alli, hay acuerdos entre municipios de Navarra y valles de Navarra, porque tienen entidad jurídica propia, también los valles, transversales con municipios y con sindicatos de municipios del otro de la frontera para problemas comunes, por ejemplo, los bomberos de Garazi son los que van a Valcarlos. Luego están los espacios de interés económico, por ejemplo, en lo relativo a la ganadería hay acuerdos históricos mantenidos por el tratado de límites entre los valles de Roncal y Vertus (Tributo de las Tres Vacas) o la Aezkoa donde todos los años se practica la Cobasquite, el gozar de pastos y de aguas. Durante muchos años en la Soule llegaban las golondrinas del Roncal: en el otoño salían las «golondrinas», las trabajadoras de las alpargatas, no hacia el sur sino hacia el norte; iban hacia Mauleón a trabajar y volvían en la primavera y por eso las llamaban las golondrinas. Es decir había una relación de intercambio de trabajo y luego está el hecho, hoy ya superado, pero que durante muchos años, hasta que se trasladaron las aduanas, por la ley 1841, del Ebro a los Pirineos, hubo una práctica comercial trascendental precursora del Mercado Común Europeo, que era el contrabando. Eso determinaba una relación muy fluida comercial, personal, incluso de las propias instituciones municipales. Eso se mantiene en un aspecto o de servicios o puramente folclórico, porque cada vez el peso de la ganadería es menor y por tanto la necesidad de pastos del sur es menor, pero todavía se hacen los actos; en el valle de Erro todos los años marcan las vacas que van a pastar a los pastos del sur y lo mismo ocurre en el Roncal que todos los 14 de julio se hace el tributo de las tres vacas –que es el tratado internacional más antiguo de Europa–.

En cambio, para Urteaga, además de la importante prestación de servicios, una finalidad adicional tras la creación de la mancomunidad era dotar al territorio de una institución propia, es decir, es la dimensión político institucional simbólica y unitaria que prima. Es una respuesta a una reivindicación de creación del departamento propio, una reivindicación histórica, que ha existido desde hace mucho tiempo, y sobre todo a partir de 2003, cuando se creó la plataforma Batera acarreó una movilización transversal de partidos políticos, instituciones, sociedad civil que impulsó esa reivindicación. Pero la primera reivindicación,

como he dicho, era articular institucionalmente el territorio, instituir por fin una colectividad territorial con status particular. El gobierno de Valls rechazó esa opción y entonces se contemplaron cuáles eran las posibilidades dentro de la Ley Notre y dentro del marco constitucional se hicieron cuatro propuestas y los propios actores locales, sobre todo los cargos electos, eligieron la «comunidad de aglomeración» porque era la estructura más flexible y más evolutiva y eso es lo que interesaba al fin y al cabo a los tres actores y se contemplaba desde el inicio que paulatinamente se evolucionaría hacia una colectividad territorial de estatus particular, al estilo de Córcega, donde ha habido una institucionalización progresiva que ha evolucionado y que ha permitido al fin y al cabo, hoy en día, a Córcega disponer de competencias muy amplias, con asamblea legislativa propia que, además, fusiona una región y dos departamentos, (que sería el equivalente de una comunidad autónoma y dos diputaciones forales), para un territorio equivalente al de Iparralde, porque son 300.000 habitantes. Y poco más, por lo tanto se ha creado esa entidad, esa institución propia, es para dotar de personalidad propia, de un estatus jurídico a un territorio y no solo para prestar algunos servicios. Obviamente será fundamental no quedarse en lo simbólico y esta entidad si quiere gozar de legitimidad tendrá que demostrar que aporta algo nuevo y diferente con respecto a lo que existía en ese nivel hasta entonces.

Pero Urteaga insiste en que la legitimidad política es muy importante, y eso se traduce en la elección directa. Por una parte permitiría transformar de hecho, sin cambio normativo, la comunidad de aglomeración en colectividad territorial y, por otra, supondría una dimensión política muy importante ya que dotaría de mayor legitimidad a los cargos electos y eso permitiría la negociación directa, por ejemplo, en el ámbito de la cooperación transfronteriza, pues tendrían la misma legitimidad que los representantes de instituciones que han sido elegidos tanto Navarra como en la Comunidad Autónoma Vasca. Hay que recordar que cuando se tramitó la Ley, la diputada socialista de Bayona presentó una enmienda precisamente para que las PPSI puedan elegir a sus cargos electos a través de una elección directa y la mayoría parlamentaria tumbó esa propuesta. Habrá elecciones municipales y comunitarias en 2020 y esta cuestión está sobre la mesa, para que en 2020 los cargos electos de la mancomunidad puedan ser elegidos de manera directa. Por el momento el Estado francés no lo ve con buenos ojos, pero progresivamente se llegará seguramente eso.