

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 331-352

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.03>

CC BY-NC-ND



Territorio Bidasoa y Eurociudad Vasca: estrategias y retos de una cooperación transfronteriza histórica

Lorenzo LÓPEZ-TRIGAL⁽¹⁾Noemí LÓPEZ-FERNÁNDEZ⁽²⁾⁽¹⁾Catedrático jubilado de Geografía humana, Universidad de León⁽²⁾Ingeniera de Caminos, Confederación Hidrográfica del Cantábrico

RESUMEN: Se aborda un estudio de caso en un espacio fronterizo singular, con presencia de la montaña pirenaica, la cuenca hidrográfica del Bidasoa y la conurbación San Sebastián-Bayonne o Eurociudad Vasca. El objetivo es analizar el proceso reciente y estado actual de las relaciones internacionales a partir de una revisión analítico-crítica de la documentación pertinente y del trabajo de campo. Se constata un incremento de relaciones y estrategias entre las instituciones implicadas en un “sistema de círculos concéntricos”, aunque se aprecia en los últimos años un menor ritmo en las relaciones transfronterizas de la Eurociudad, mientras progresan a nivel interlocal. En cualquier caso, las instituciones de cooperación transfronteriza refuerzan la puesta a punto de proyectos compartidos, si bien falta una mayor relevancia de los mismos y un reforzamiento del liderazgo, que anime a la cooperación territorial, pues restan actitudes diferenciadas institucionales a la par que se suceden estrategias de articulación y de movilidad.

PALABRAS CLAVE: Cuenca hidrográfica; Eurociudad; Euroregión; Sistema territorial y urbano; Cooperación transfronteriza.

Recibido: 14.05.2020; Revisado: 23.06.2020.

Correo electrónico: l.trigal@unileon.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5608-0914>Correo electrónico: nlopez@chcantabrico.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1115-6858>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Bidasoa Territory and Basque Eurocity: strategies and challenges of historical cross-border cooperation¹

ABSTRACT: On address a case study in a very unique border area, with the presence of the Pyrenean mountain, the Bidasoa basin and the San Sebastian-Bayonne or Basque Eurocity conurbation. The objective is to analyze the recent process and current state of international relations based on an analytical-critical review of relevant documentation and fieldwork. There is an increase in relations and strategies between the institutions involved in a “system of concentric circles”, although there has been a slower pace in the cross-border relations of the Eurocity in recent years, as they progress at the level interlocal. In any case, cross-border cooperation institutions reinforce the development of shared projects, even if greater relevance is lacking and a strengthening of leadership, which encourages territorial cooperation, while strategies of articulation and mobility.

KEYWORDS: Watershed; Eurocity; Euroregion; Urban and territorial system; Cross-border cooperation.

1. Introducción

El área de estudio abarca un espacio geográfico de diferente configuración: De un lado, el territorio de la Cuenca del río Bidasoa, que denominamos aquí *Territorio Bidasoa*, situado al noroeste de la Comunidad Autónoma de Navarra y el sector oriental de la provincia de Gipuzkoa, lindante con el territorio francés de *Labourd*, perteneciente al departamento de Pyrénées-Atlantiques. De otro lado, la nueva “territorialidad” de la Eurociudad Vasca que aglutina la conurbación San Sebastián-Bayonne, con la que conecta el tramo final de la cuenca del Bidasoa. Asimismo, esta área está caracterizada y condicionada por la presencia de la montaña pirenaica en su tramo más occidental y por el borde de la frontera hispano-francesa, así como por pertenecer a un ámbito cultural singular, el vasco, y caracterizado también por el uso de tres idiomas (español, francés y euskera).

Los elementos configuradores de este espacio, así como las relaciones de vecindad y de cooperación territorial transfronteriza, aportan una gran complejidad y relevancia, que anima a analizar la situación actual y los retos futuros del territorio y de la conurbación urbana en el campo de las relaciones internacionales, en sus escalas regional y local.

En primer término, la Cuenca del Bidasoa² tiene una extensión de 751 km², coincidente esencialmente –salvo los municipios de Urdax³ y Zurragamurdi, y una parte del norte de Baztán, en las cuencas de la Nivelle y de la Nive– con la cuenca del Bidasoa, que drena el interfaz de tres ámbitos regionales, los de País Vasco, Navarra y *Nouvelle-Aquitaine* (con esta denominación, a partir de 2017), donde se asientan 128.713 habitantes (INE e INSEE)⁴, que en su mayor parte, 107.044, residen en la pequeña conurbación fronteriza del Bajo Bidasoa. Tal territorio comprende 26 municipios, de ellos 21 de la comarca navarra Montaña del Noroeste-Valles Cantábricos (subcomarcas de Baztán y alto Nivelle, Cinco Villas, Malerreka), 2 municipios de la subcomarca guipuzcoana Bajo Bidasoa (Hondarribia e Irún) y 3 municipios franceses ribereños (Hendaie, Urrugne y Bariatou).

Toda el área es dominio de la montaña atlántica, donde alternan bosques y praderíos, pastos para el ganado vacuno y lanar y con un poblamiento mixto, concentrado en poblaciones y barrios y disperso en caseríos. Así mismo, en el sector navarro del Bidasoa, la economía tradicional de actividad agroganadera y artesanal ha evolucionado hacia la desagrarización y una economía moderna y diversificada, con nuevas actividades turísticas en núcleos y caseríos de

¹ Nuestro agradecimiento por la revisión preliminar del texto a la profesora Itxaro Latasa, de la Escuela de Arquitectura de la Universidad del País Vasco en San Sebastián y al Servicio de Cartografía de la Universidad de León.

² Los datos referentes al río y cuenca del Bidasoa son los aportados en la Memoria del Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, Revisión de tercer ciclo 2021-2027 (junio de 2019, p. 59).

³ Hemos atendido en general a una de las nominaciones oficiales de cada lugar, dado que en el área de estudio se usan

alternativamente diferentes (francés, vasco o euskera y español) y, en ocasiones, indistintamente, dos de ellos: entre otros, Urdax (español) / Urdazubi (vasco), Doneztebe (vasco) / Santesteban (español), Sare (francés) / Sara (vasco).

⁴ Los datos demográficos citados en el texto, si no se advierte otra fecha, han sido los de 1 de enero de 2019, consultados en las fuentes correspondientes de España (Instituto Nacional de Estadística, INE, en línea: ine.es) y de Francia (*Institut national de la statistique et des études économiques*, INSEE, en línea: <https://www.insee.fr/fr/accueil>).

Baztán y alto Nivelles o un salpicado de actividad industrial y logística en Cinco Villas.

En segundo término, la Eurociudad Vasca abarca la conurbación litoral San Sebastián-Bayonne, que va del Urumea al Bidasoa y del Bidasoa al Adour, y se extiende a lo largo de 52 km –algunos más, en realidad, si se alarga hasta Hossegor, al sur de Las Landas–, alcanzando en conjunto unos 500.000 habitantes. La emergencia del corredor litoral urbano de San Sebastián a Irún fue ya observada por Camilo José Cela en *Del Miño al Bidasoa* (1956: 281): “por el camino de la raya de Francia el tránsito es bullicioso e ininterrumpido como el fluir de las torrenteras y las casas se suceden, una tras otra, a ambos lados de la carretera”. También, era manifiesto, desde los años 1920, el corredor desde Bayonne a Hendaie, como prototipo de un paisaje balneario y de una costa turistizada con la apelación de *Côte Basque* (LABORDE, 2001), y ya de forma evidente en años recientes, como área de gran interés a la hora del planeamiento urbanístico y de ordenar el territorio teniendo en cuenta el cambio de escala y la colaboración transfronteriza (ERQUICIA-OLACIREGUI, 2004).

Las manchas de urbanización respectivas se han articulado a través de los pasos fronterizos de Irún-Hendaie-Behobie, manteniendo un ritmo creciente de interrelación y movilidad, impulsado por los flujos de circulación, que potencian el incremento de los intercambios regionales e internacionales, aprovechando una situación geográfica ventajosa como punto nodal de la Fachada Atlántica, al pie de los pasos fronterizos de mayor tráfico entre España y Francia.

De otro lado, las entidades políticas territoriales, que promueven relaciones de proximidad y de cooperación transfronteriza, corresponden a los Estados de España y Francia, las Comunidades Autónomas País Vasco y Navarra y la Región Nouvelle-Aquitaine, más los municipios y mancomunidades municipales e intercomunalidades, que firman acuerdos de convenios o constituyen consorcios, agencias y otras figuras de cooperación. En este contexto, es clave la posición central del Territorio Bidasoa en su papel de bisagra de las tres regiones consideradas.

⁵ El límite fronterizo entre dos Estados se denomina *muga* en vasco, vocablo similar a “mojón” en español (correspondiente a “mugarri” en vasco). Concretamente, la muga 1 de la frontera de los Pirineos está situada a unos metros por encima del puente del Bidasoa en Endarlatsa, en la divisoria de límites internacionales de España-Francia y de los límites provinciales de Gipuzkoa y Navarra.

2. Aproximación conceptual y metodológica

El área de estudio presenta, de este modo, ciertos componentes que nos permiten abordar un estudio de caso, desde una visión interdisciplinar, al tratarse de un espacio fronterizo singular y un territorio muy complejo como consecuencia de la presencia de la montaña pirenaica, la articulación que aporta la cuenca del río Bidasoa, la relevancia de la conurbación San Sebastián-Bayonne y, en particular, la Bahía de Txingudi, donde se concentran la población, actividades y flujos del Territorio Bidasoa.

Tal territorio, se nos presenta, en su conjunto, en una escala abarcable para una aproximación y trabajo de campo, y cuenta, también, con extensa documentación y fuentes de información que favorecen un análisis de tipo inductivo-deductivo y la realización de un diagnóstico de síntesis sobre el proceso histórico de las relaciones de vecindad, el estado actual de las herramientas de cooperación transterritorial y los retos futuros que se plantean en este ámbito de la *muga*⁵.

Esta línea de estudio abarca ahora nuevas formas y estructuras de “territorialidad”, a partir de la puesta en marcha de las figuras de la eurociudad y la eurrorregión⁶, lo que ha generado una atención creciente entre investigadores de diferentes disciplinas, como muestran los estudios existentes sobre las fronteras europeas, las fronteras ibéricas y el Pirineo occidental, habiendo adquirido en los últimos años cierta relevancia y extensión, a tenor de ciertas “obras de autoridad” que han tratado el sector fronterizo vasco-navarro o el conjunto de la frontera pirenaica, en atención a las relaciones de vecindad y la cooperación transfronteriza. En esta línea, pueden citarse publicaciones destacadas sobre la frontera hispano-francesa, con una visión histórico-política (NORDMAN, 1998; CAPDEVILA & SUBIRANA, 2009), antropológica (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 1975; PERALES-DÍAZ, 2004), jurídica internacional (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 1985; AA.VV., 1998; HARGUINDÉGUY, 2007) o geográfica (SERMET, 1983; VELASCO-GRACIET, 1998; OLIVERAS-GONZÁLEZ, COLOMB & DURÁ-GUIMERÁ, 2016). Otras publicaciones de relevancia en nuestro estudio son sobre la caracterización de los Pirineos (AA.VV., 1989), la Eurociudad Vasca

⁶ Figuras de uso reciente, surgidas tras las acciones y programas de cooperación transfronteriza e impulsadas por la Unión Europea, que se traducen en una asociación entre municipios urbanos (la eurociudad) o entre regiones (la eurrorregión), con vocación de gestión compartida y de promoción de intereses comunes, en un espacio de interfaz en la frontera interior de dos o tres Estados comunitarios.

(AA.VV., 2001), VELASCO-GRACIET & CAÑAS, 2004; MARTIN-RAMOS, GONZÁLEZ-BEREZIARTUA & MENDIKUTE-SAN MIGUEL, 2013), la Ordenación del Territorio en el País Vasco (ERQUICIA OLACINEGUI, 2004; URTEAGA, 2007), y la cooperación en el Bajo Bidasoa (ALBERDI-COLLANTES, 2006, 2013, 2019).

En este contexto, el objetivo que se trata es analizar el proceso reciente y estado actual de las relaciones internacionales en este sector de la frontera hispanofrancesa y los elementos configuradores, anteriormente citados de la cuenca del Bidasoa y de la Eurociudad Vasca, por separado y de manera integrada, a partir de una revisión analítico-crítica de la documentación y bibliografía pertinentes, llevada a cabo esencialmente en consultas en las bibliotecas Koldo Mitxelena y del Campus de la Universidad del País Vasco, ambas en San Sebastián, además del trabajo de campo, consistente en visitas al área de estudio, donde nos entrevistamos con técnicos locales de los Ayuntamientos de Bera, Baztán y Urdax, quienes comentaron sobre la movilidad laboral y dirección de los flujos de atracción, así como las relaciones transfronterizas interlocales.

En la labor de campo destacan, en particular, las entrevistas personales realizadas a técnicos de instituciones administrativas. Inicialmente, en octubre de 2019, con dos expertos planificadores: Kepa Korta, de la Oficina de Estrategia-Ayuntamiento de San Sebastián; y Eukene Sesé Sarasti, anterior responsable del Consorcio Bidasoa-Txingudi en Irún. Ambos nos detallaron y orientaron en las acciones estratégicas de escala regional y local implementadas o proyectadas en esta área.

Más adelante, en enero de 2020, mantuvimos entrevistas ajustadas a preguntas previas con Xabier Hualde Amunarriz, de Fomento-Ayuntamiento de San Sebastián; Eva Fernández Tolosa, de la Agencia Bidasoa Activa y Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi; Arola Urdangarin Ferreira, de la Euroregión Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarra; Itziar Urretabizkaia Zapata, de la Dirección de Estrategia-Diputación Foral de Gipuzkoa. Las cuestiones planteadas a este grupo de técnicos han sido las siguientes de tipo general:

- 1) Esclarecer la naturaleza y la función de la institución a la que pertenece cada uno en el ámbito de las relaciones internacionales de proximidad.

- 2) La interrelación entorno territorial y factor frontera, sus efectos y cambios.
- 3) La configuración identitaria y su influencia en el marco de la cooperación transfronteriza cultural.
- 4) La crítica y problemas actuales en los cauces de la cooperación territorial.
- 5) Reflexiones a futuro en las relaciones de proximidad y de escala regional.

En paralelo, se les ha cuestionado también sobre aspectos particulares de la gestión y problemas de cada una de las instituciones con relación a ciertos programas y acciones.

3. La cuenca del Bidasoa, un ámbito con sistema de explotación múltiple

El sector occidental atlántico de los Pirineos se presenta, básicamente, formado por área de montaña y surcada por ríos de corta longitud como el Bidasoa, definido con acierto por el escritor Pío BAROJA, originario de Bera, en su monografía *El País Vasco* (1953: 258), como:

“un río pequeño, pero con gracia y con más fama que muchos ríos grandes... (que) tiene un poco de la severidad de Navarra y de la blandura de Guipúzcoa, y un poco también de la cortesía de Francia”.

En su curso, el río atraviesa el ángulo noeste de Navarra y antes del tramo final del valle se forma una entalladura abierta al Cantábrico, entre las Peñas de Aya y las estribaciones del monte Larrún/La Rhune, a escasa distancia de su desembocadura. De otro lado, la pluviometría media mantiene precipitaciones superiores a 1.500 mm, propias del clima oceánico húmedo, con máximas en noviembre a enero y mínimas en febrero y verano, que alimenta los cursos de agua.

El Bidasoa⁷ se articula en torno a dos cursos de disposición longitudinal, los ríos Ezcurra y Baztán, que confluyen hacia el centro de esta cuenca para formar el curso del Bidasoa, con dirección sur-norte hasta la desembocadura. El río parte de la estribación más occidental del macizo pirenaico, con una longitud de 66

⁷ Término derivado de *bide* (euskera) camino y *assa* (euskera) agua. Esto es, traducido por “camino del agua”.

km, y recibe a lo largo de su recorrido numerosas regatas o arroyos que forman una red fluvial densa de 343 km de longitud. De otro lado, en la regata Endara existe el embalse en tierras navarras de San Antón, que forma parte del sistema de abastecimiento de agua de la Bahía de Txingudi. En su último tramo, a partir de Endarlatsa, el curso del Bidasoa bordea el límite internacional en la provincia de Gipuzkoa y ejerce de “frontera húmeda” y, finalmente, de dominio marítimo-terrestre con una longitud de estuario de 15,8 km.

Desde el punto de vista hidrogeológico, el sistema se encuentra ubicado sobre las masas de agua subterránea Jaizkibel, Zumaia-Irún, Andoain-Oiartzun, Macizos Paleozoicos y Basaburura-Ulzama (CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL CANTÁBRICO & AGENCIA VASCA DEL AGUA, 2018)⁸. En su Plan Hidrológico, la cuenca está definida como sistema de explotación, dentro del Inventario de Recursos Hídricos, y está formada por el río principal y el estuario, así como por el conjunto de afluentes, que forman una densa red fluvial de carácter permanente. Además, en ellos se integran otros ríos menores que desembocan directamente en el estuario. Por último, el sistema de explotación comprende territorios del País Vasco, Navarra y Francia.

Mientras que el dominio marítimo-terrestre lo comparten España y Francia desde mediados del siglo XIX, ya que anteriormente la soberanía y disfrute de la desembocadura del río pertenecía en su totalidad a la localidad de Hondarribia, aunque contestada siempre por la de Hendaie, por tratarse de la población mayor y estar tradicionalmente volcada a la pesca, hasta que el Tratado de Límites de 1856 establece la frontera internacional en la *línea media* del curso fluvial y desde esta fecha “las aguas tienen frontera”, para llegar a la época actual en que las aguas tienen una gestión de “cuenca hidrográfica compartida” a través de la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa y, finalmente, a partir del Acuerdo administrativo, en 2006, entre España y Francia sobre gestión del agua.

De otro lado, existe un desajuste en la delimitación fronteriza en relación al criterio de línea de cumbres y divisoria de aguas en este sector del Pirineo Occidental, atendiendo a la cuenca del río Nivelles, que desde España sigue su curso

en territorio francés y tiene una de sus cabezas en el término de los municipios de Urdax y Zugarramurdi, segregados, a su vez, del término municipal de Baztán y separados del Alto Bidasoa por el col de Otxondo. Esta descripción define propiamente a estos dos municipios en situación de “enclavamiento” dentro de Baztán, y se asocian, en muchos aspectos, al Territorio Bidasoa, de ahí que los incorporamos al área de estudio, al igual que un pequeño sector situado al noreste del municipio de Baztán, sin asentamientos de población, que vierte aguas al río Nive.

En este contexto, la parte española de las cuencas hidrográficas de los ríos Bidasoa, Nive y Nivelles pertenece a la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. El concepto de “demarcación hidrográfica”, que incluye también las aguas costeras y de transición, fue introducido por la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, denominada Directiva Marco del Agua (DMA). La demarcación incluye, por una parte, las Cuencas Internas del País Vasco, cuya competencia en materia de Aguas recae en la Comunidad Autónoma del País Vasco y, por otra, las cuencas intercomunitarias, competencia de la Administración General del Estado.

La planificación hidrológica española se adapta a esta directiva y aporta ahora una visión más completa e integradora de lo que debe ser la gestión de las aguas, aunando los aspectos de protección y recuperación ambiental con los de utilización y aprovechamiento del recurso, todo ello en el marco de los tres ejes sobre los que se desarrolla la DMA: sostenibilidad ambiental, racionalidad económica, transparencia y participación social.

Según el mandato establecido por la DMA y su transposición a la legislación española, el proceso de planificación es iterativo y se desarrolla en ciclos de 6 años. El Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental, correspondiente al primer ciclo de planificación (2009-2015), fue aprobado mediante el RD 400/2013, y su revisión para el segundo ciclo (2015-2021) fue aprobada mediante el RD 1/2016. Actualmente, se está llevando a cabo la revisión del Plan Hidrológico que abarca el tercer ciclo (2021-2027).

⁸ La gestión de esta cuenca, así como de la Nivelles y la Nive en territorio español, compete a la Confederación Hidrográfica del Cantábrico (CHC), organismo autónomo del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, que abarca hasta el límite del deslinde con el dominio público

marítimo-terrestre, donde la competencia es del Servicio Provincial de Costas en Gipuzkoa, dependiente del mismo Ministerio, y de la Agencia Vasca del Agua (URA), dependiente del Gobierno Vasco.

4. La frontera de los Pirineos, un espacio caracterizado por las relaciones de proximidad

El macizo de los Pirineos sirve de soporte de la línea fronteriza, a lo largo del istmo de la península Ibérica, a la vez que sirve de barrera física y política entre los tres países colindantes, como lo fuera tiempo atrás entre la Galia e Hispania. Sin embargo, a pesar del resalte pirenaico, la demarcación fronteriza no se ajusta siempre a la línea de cumbres y a la divisoria de aguas de la “frontera natural”, tan apreciada en el pasado por los estrategas franceses (NORDMAN, 1998), dando lugar a litigios y anomalías históricas que no se atienen a una lógica territorial. Son ejemplo de ello, las localidades españolas de Urdax y Zugarramurdi, situadas al norte de Baztán, con aguas que vierten al río Nivelle, siendo las únicas localidades de este tramo fronterizo donde el territorio nacional no se encuentra delimitado por la línea orográfica de cumbres o la divisoria de aguas.

Este mismo área ha servido, a lo largo del tiempo, de límite sin discrepancias fundamentales, salvo los conflictos entre los derechos de pastoreo a un lado u otro, resueltos en gran medida por una comunidad de intereses singularizada por el sistema de acuerdos permanentes o “facerías” entre Comunidades de valle, de una y otra vertiente, lo que ha tenido efectos en el paisaje y la economía de la sociedad preindustrial, por la forma de gestionar y ordenar el gobierno local y las comunicaciones de los espacios fronterizos de la montaña pirenaica hasta la actualidad (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 1975).

El río Bidasoa, a partir de Endarlatsa discurre en su tramo final de una decena de kilómetros, entre Gipuzkoa y Labourd. Hasta el estuario de Txingudi, es frontera internacional y “constituye un testimonio vivo del carácter simbólico de la frontera y un vínculo de unión entre los habitantes de las dos márgenes” (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 1985: 171).

El trazado de la frontera en este tramo del Bidasoa fue acordado en 1857 con una línea equidistante de las dos orillas en su “línea media”. Un trazado que facilita la labor de delimitación, aunque no tiene en cuenta la profundidad y, de este modo, en superficie el reparto en el volumen de aguas no es igual en cada parte. Los conflictos y problemas que se manifiestan en el río se han de plantear, actualmente, ante la Comisión Internacional de los Pirineos a través de la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa.

En el tramo de mareas del río o de dominio público marítimo, se encuentra la isla fluvial de los Faisanes, aguas abajo del puente de Behobia/Behobie, un ejemplo excepcional de “condominio” o zona de soberanía y de custodia compartida, en la que cada seis meses alterna el dominio y administración entre ambos Estados y las propias municipalidades.

La frontera del Estado moderno en el sector pirenaico hispano-francés puede resumirse en ciertos puntos clave, por el hecho de ser: “una frontera histórica... una frontera geométrica... una frontera impuesta a las comunidades locales... y una frontera arbitraria y problemática” (PERALES-DÍAZ, 2004: 86-89), ante lo cual, en los valles occidentales, se han mantenido tradicionalmente los acuerdos permanentes de buena vecindad y aprovechamiento en común de pastos de montaña, así como de recursos de pesca, bosques y servidumbres de paso (FAIRÉN-GULLÉN, 1956).

El establecimiento de la frontera institucionalizada moderna en la segunda mitad del siglo XIX incorpora aquí dos tipos de discursos políticos y sociales: “el esfuerzo de llevar a cabo la soberanía de los Estados, como el de los intereses de las comunidades agro-pastoriles de cada vertiente” (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 1975: 300). Como consecuencia de ello, se altera la frontera tradicional, sustentada en relaciones históricas de vecindad y en respuesta surgen fenómenos tan controvertidos y perseguidos como el contrabando legendario y el tránsito clandestino de personas, hasta fechas recientes, como reflejan dos novelas de autores originarios del área de estudio: Pierre Loti en *Ramuntxo* o Pío Baroja en *Zalacain el Aventurero*. Esta última, un documento social sobre el contrabando durante las guerras carlistas, e interpretadas ambas, a este propósito, por PERALES-DÍAZ (2004).

En efecto, las poblaciones de ambas vertientes mantenían una parecida vida agro-pastoril, con flujos comerciales y trashumantes que se cruzaban y se regían por tradiciones comunes, si bien, tal situación se trastoca, tras la demarcación estatal de límites y la vigilancia de los puestos fronterizos, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. De ahí que, para los lugareños, la frontera fuera, en parte, una ficción política y jurídica que alteraba la vida de sus localidades, hasta el punto que la población se había adaptado a las fluctuaciones de la situación política y económica de cada época, y aún al refuerzo de la vigilancia fronteriza de los Estados, con actividades como el pastoreo, el mercadeo de productos complementarios y el contrabando, como por motivos extraordinarios en tiempos

de conflictos. En cualquier situación, las relaciones tradicionales de vecindad se mantuvieron institucionalizadas a lo largo de siglos, hasta el punto que los valles de las dos vertientes pirenaicas han producido más lazos relacionales entre ellos que con sus llanuras respectivas, con acuerdos que reglamentaban los pastos de montaña o las ferias para intercambio de productos, por medio de Tratados de alianza y paz (LEFEBVRE, 2000).

Tal situación fue alterada por la consolidación del Estado central a partir de la Paz de los Pirineos, de 1659, y reforzada por el Tratado de Límites de 1856 aplicado a este tramo y el Acta final de delimitación de 1868 (CAPDEVILA & SUBIRANA, 2009). Al final de ese periodo, transcurren años decisivos, mediado el siglo XIX, “en que el objeto de la negociación era determinar no solamente el límite de los dos países, sino de regularizar los derechos y costumbres consagrados en el tiempo entre las poblaciones respectivas”, según extracto del informe emitido por el comisario delegado francés (SERMET, 1983: 4).

La delimitación de la frontera pirenaica ha sido resultado de la norma y de los conflictos históricos y transgresiones, abonados por “un hecho determinante, el que el Reino de Navarra, hasta 1519, se extendiera en ambas vertientes” (SERMET, 1983: 42). De ahí esa historia común, para explicar la presencia, en el tramo fronterizo pirenaico de Navarra, de 275 mugas, fruto de un proceso de amojonamiento bien disputado, de un lado y otro, y de las tensiones existentes entre lo local y lo regional, que trascienden a la relación entre regiones y comarcas, valles y localidades, a la vez que resalta la contraposición de fuerzas en presencia, animadas por los nacionalismos diferenciadores y el poder de las instituciones estatales.

El concepto *fronterizo*, como habitante de la frontera y como reconocimiento del control de la zona, aparece en la literatura a partir de 1730 (NORDMAN, 1998: 334). En paralelo, se desarrolla también el fenómeno del *contrabando* como actividad a perseguir, que

“se sitúa en la conjunción exacta de las preocupaciones del Estado y de las actividades sumergidas locales” (NORDMAN, 1998: 349),

ya que

⁹ Están operativos, en el presente, 12 pasos fronterizos, distribuidos en el tramo del Bidasoa (5 pasos de carácter local e internacional con elevada densidad de tráfico: los de Irún-Hendaie-Behobia), y en el tramo pirenaico (7 pasos de carácter local y regional: los de Bera-col de Ibañeta-Saint-Jean-de-Luz; Bera-Sare; Etxalar-col de Lizarreta-Sare;

“lejos de ser un tema episódico, coyuntural, el contrabando ha tenido una gran importancia social, frente al interés del Estado por imponer restricciones al libre paso... El contrabando es, pues, un resultado o producto de la frontera” (PERALES-DÍAZ, 2004: 30-31)

y en este sector, en concreto, es parte de los intercambios a lo largo de una historia compartida en el contexto de cada valle pirenaico, fuera del control de las aduanas de origen medieval y las aduanas modernas, que se irán conformando con posterioridad al Tratado de los Pirineos.

Durante un largo periodo, se pusieron en cuestión los trazados de origen histórico y se reforzaron los derechos consuetudinarios, a la vez que los cuerpos de seguridad de los Estados se instalan en los puntos de paso y se incrementan los controles, que llegan a ser de carácter severo, sobre todo durante la Guerra Civil y la posguerra (desde 1936 a 1953) y aún, posteriormente, durante las etapas dictatorial y democrática por el denominado “conflicto vasco” y agudizado por el terrorismo etarra, produciéndose efectos derivados del control y la fiscalización de una frontera tensionada (VELASCO-GRACIET, 2006). Esto es, un exponente claro de proceso de “refronterización” (*rebordering*).

La situación anterior, de dominio de la coexistencia y competencia territorial de ambos Estados, era paralela a un trasfondo de comunidad de intereses de vecindad, pues

“para que la cooperación (transfronteriza) exista, es preciso que se dé un espíritu de buena vecindad” (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 1985: 59),

como se ejemplifica en los Pirineos y en la Unión Europea. Se procede, así, a cooperar en diferentes campos en beneficio mutuo, lo que da paso a una nueva geometría territorial y nuevas perspectivas fronterizas, con el fomento de relaciones distensionadas de buena vecindad y cooperación. Esto es, se produce la “desfronterización” (*debordering*) y se desarrolla una nueva territorialidad (SANGUIN, 2015), que convive con el mantenimiento de pasos fronterizos sin vigilancia, a pie de la línea divisoria⁹.

Sin embargo, se ha mantenido la marginalidad en buena parte de los Pirineos, salvo en sus dos extremidades oriental y occidental, por donde circula la mayor parte de los flujos internacionales,

Elizondo-Dantxarinea-Bayonne; Zugarramurdi-Sare; Elizondo-col de Izpegi-Saint Etienne de Baigorri). Pasos que han estado cerrados, excepcionalmente, como el resto de las fronteras ibéricas, por la situación de Estado de Alarma, durante tres meses, de marzo a junio de 2020.

lo que ha motivado, también, diferencias socioeconómicas y de desarrollo entre unos valles y otros, que contribuye a una diversidad intrapirenaica dentro de una cierta unidad regional (AA.VV., 1989). Ello no ha impedido que se observen diferencias de evolución o de situación a un lado u otro del Pirineo, debido no tanto a la diversidad de factores físico-climáticos, sino sobre todo a la asimetría de factores demográficos, actividades dominantes o políticas territoriales.

Este cambio de un modelo por otro de frontera, fruto de los nuevos acuerdos internacionales derivados de las fronteras interiores comunitarias, es visible en el tránsito de personas y bienes. Sobre todo, se observa este fenómeno en el denso trasiego bidireccional hacia los animados supermercados y centros comerciales de Hendaia, Irún o San Sebastián, por parte de nacionales de uno u otro lado de la frontera. En menor medida, a diferencia de la frontera hispano-portuguesa de la Raya donde persisten los “mercados periódicos” de frontera en algunas localidades, en este sector pirenaico se constata la presencia de las *Ventas* o comercios instalados al pie de las antiguas garitas aduaneras, como los de los puentes de Santiago y Behobia en Irún, hoy con una afluencia discontinua, al albur de la coyuntura¹⁰, particularmente para hacer compras de productos específicos.

En este sentido, actualmente, el “comercio de frontera” ha sido renovado y ampliado, por iniciativa de emprendedores locales, en las *Ventas* del col de Ibardín y sobre todo de Dantxarinea, donde, a día de hoy, hay una veintena de centros comerciales y establecimientos especializados de borde de carretera, además de algunas ventas tradicionales a pie de la antigua ‘Senda del contrabandista’, con oferta de productos adaptada a los nuevos modos de consumo, por parte de nacionales franceses, tales como tabaco, cosméticos, bebidas, aceites, además de su afluencia a restaurantes y gasolineras españolas. El límite fronterizo se percibe como “límite” a la vez que como “espacio de encuentro y de oportunidades”.

La frontera se nos muestra ahora, en tiempo de normalidad, menos evidente, sin buena parte de sus rasgos anteriores al ampliarse la facilidad de los intercambios de bienes –Mercado Único, 1986– y la libre accesibilidad de las personas –espacio Schengen, 1995–, como debido a los avances técnicos en el tránsito ferroviario –sin transbordo de trenes–, nuevos viales y pasos

fronterizos. Se reducen los efectos-frontera con el entendimiento y la mutua colaboración, que permiten una mayor interrelación entre Estados vecinos y centros urbanos –San Sebastián, Pamplona y Bayonne–. Al paso que han ido mejorando las infraestructuras de comunicación, los rasgos diferenciales, de un lado y otro de la frontera o entre valles, han posibilitado un mayor número de oportunidades para el desarrollo de actividades en el litoral y en los espacios rurales turistizados de interior en Labourd y Baztán, resistentes, por ahora, al proceso de despoblación, a uno y otro lado de la frontera.

5. El sistema territorial y urbano, configurado por las aglomeraciones litorales y el traspais rural

El análisis territorial y urbano del área cuenta con documentación accesible de planeamiento territorial y estratégico vigente, en territorios de España (GOBIERNO DE NAVARRA, 2014; GOBIERNO VASCO, 2019) y de Francia (SCOT, 2005; SCOT, 2014). El sistema territorial (Ver Figs. 1 y 2) está conformado, en primer término, por el “área conurbada litoral”, una primera franja donde se concentra la población y la actividad derivada del tránsito, la industria y los servicios, cuyo funcionamiento, en interpretación de ZANETTIN (en AA.VV., 2001: 156) se organiza en un modelo de “ciudad territorial”, compuesta por las *bassins d’habitat* de San Sebastián, Bidasoa (Irún), Nivelle (Saint-Jean-de-Luz), Bayonne-Anglet-Biarritz, interconectadas entre sí; y en interpretación de los arquitectos urbanistas MARTÍN-RAMOS, GONZÁLEZ-BEREZIARTUA & MENDIKUTE-SAN MIGUEL (2013: 30):

“desaparecidas las fronteras cambia la forma de mirar el territorio, surgiendo un espacio a desarrollar de forma metropolitana, siendo necesario disponer de documentos operativos... para posicionar estos territorios en el seno del escenario transfronterizo europeo”.

En segundo término, la disposición de una franja de áreas interiores del noroeste de Navarra y del Labourd interior, un “traspais rural en transformación” (LABORDE, 1994). Aún cabe añadir, más al este de estos territorios, una tercera franja externa del “espacio rural de montaña” de Navarra y del Bearn.

¹⁰ Es el caso de las colas de franceses en las *Ventas* de Behobia (tras la reapertura de la frontera, debida al Estado de Alarma por la pandemia, el 21 de junio de 2020) “para comprar a mitad de precio varios cartones de tabaco y unas

cajas de bebida... debido a los impuestos que Francia aplica al tabaco y al alcohol, así que 20 kilómetros de coche no son nada” (P. Gorospe, *El País*, 22 de junio 2020: 21).

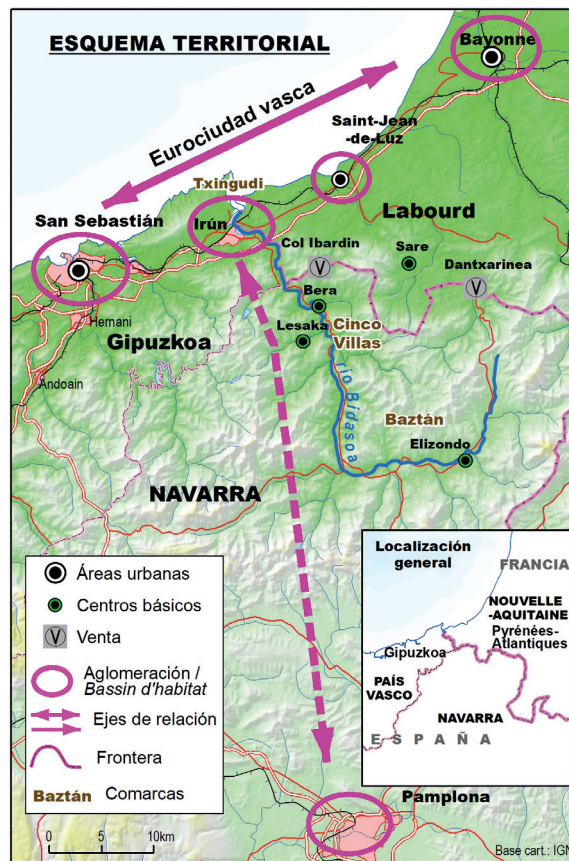


FIG. 1/ Esquema territorial del Territorio Bidasoa y la Eurociudad Vasca.

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 2/ La Eurociudad Vasca.

Fuente: Fototeca CNIG, IGN.

La red de comunicaciones fundamental está representada por el transporte viario, en los tramos correspondientes de la autopista AP-8 y N-I que enlazan por el paso de Behobia/Béhobie con la red viaria francesa, más el transporte ferroviario, servido por tres empresas y tres anchos de vía (RENFE, SNCF, Ferrocarriles Vascos), el transporte marítimo (los puertos de Pasaia y Bayonne-Bidart) y el aéreo (aeropuertos de Hondarribia y Biarritz). Mientras que en el espacio interior navarro la circulación se concentra en la vía rápida N-131-A (Pamplona-Irún) y la N-121-A (Pamplona-Elizondo-paso pirenaico). Los aforos de intensidades medias de carreteras (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 2018), muestran su pico máximo en los puentes fronterizos de la Bahía de Txingudi, que suman, 61.791 veh./día, particularmente en la Ap-8, a su paso por Behobia, 26.286 veh./día y por el puente urbano de Santiago, 22.202 veh./día, siendo también importantes los aforos en la N-121-A, a la altura de Enderlatsa, con 11.339 veh./día, reflejando de modo llamativo la densidad de tráfico de vehículos pesados por estas vías nacionales e internacionales, en torno a una cuarta parte del tráfico registrado en ellas.

Situada en el tramo final del Bajo Bidasoa y en el centro del corredor de la Eurociudad, la

aglomeración de Irún-Hondarribia-Hendaie (ver FIG. 3), es fruto de relaciones transfronterizas y de acciones coordinadas por el Consorcio Bahía de Txingudi, respaldado por la Agencia Bidasoa. Suma una población de unos 95.000 habitantes, de los cuales el 83,15% reside en España. Estas tres localidades han incrementado las condiciones geográficas de bisagra, como consecuencia de la dinámica de integración y un escenario de mayor cooperación transfronteriza, a partir de su potencial logístico y ubicación estratégica como espacio intermedio de tránsito, si bien mantiene serios problemas por la saturación de tráfico internacionales o la puesta a punto de la alta velocidad ferroviaria y la dificultad de renovación del aeropuerto. Mientras tanto, se observa una mayor hibridación de actividades, ya que:

“tras la desaparición del espacio aduanero y la crisis de industrias emblemáticas, el Bajo Bidasoa ha vivido un proceso de redefinición socioeconómica que está desembocando en un nuevo paradigma de terciario diversificado” (GOBIERNO VASCO, 2019: 25),

y se plantea, como mayor reto estratégico, la operación de reconversión integral del espacio ferroviario (Proyecto Vía Irún), y el correspondiente de Hendaie, en proceso de construcción.



FIG. 3/ El área urbana Irún-Hondarribia-Hendaie y la Bahía de Txingudi.

Fuente: Foto ARISTI, Irún.

En la zona navarra del Bidasoa, se reparte la influencia directa de Irún y San Sebastián o la de Pamplona, observadas con anterioridad (PRECEDO-LEDO, 1976) y en la actualidad, según entrevistas mantenidas con Secretarios municipales. Las dos primeras ciudades ejercen su atracción sobre localidades más próximas al litoral de Cinco Villas (Bera, Lesaka, Igantzi, Etxalar, Arantzeta). Las dos primeras son consideradas por este autor como “centros básicos”, con una población en torno a 3.000 hab., de marcada cultura y especialización industrial (sector de galvanizado de aceros en Lesaka, de

la empresa ‘ArcelorMittal’), así como nueva industria y logística diversificada en Bera. De este modo, se produce desde estas localidades una notable movilidad pendular laboral bidireccional con Irún y localidades de Gipuzkoa, lo que afianza más su pertenencia a la cuenca de empleo (*bassin d’emploi*) y de relaciones (*bassin de vie*) del corredor urbano litoral, de igual modo que ocurre con la influencia dominante de Bayonne respecto al traspais interior.

En cambio, las subcomarcas navarras aguas arriba del Bidasoa giran hacia Pamplona, según PRECEDO-LEDO (1976) y entrevistas a los

secretarios municipales. De un lado, destacan en la Mancomunidad de Malerreka varios centros como el de producción maderera de las serranías pirenaicas en Doneztebe-Santesteban –centro básico local– y el heredero de las viejas ferreerías, con la segunda planta de acería de ‘ArcelorMittal’, en Legasa, así como la afluencia notable de visitantes –84.493 en 2016– en el Parque Natural de Bertiz, según el periódico *Navarra.es* (7 abril 2017).

De otro lado, Baztán es de un marcado carácter rural y de especialización en servicios turísticos de calidad, con un lugar central básico en Elizondo, localidad en la que residen unos 3.000 habitantes, que se mantiene como pequeño centro de servicios del noroeste navarro, donde ejerce atracción directa la ciudad de Pamplona, aunque se mantiene cierta influencia de contacto, de forma ocasional, con las ciudades del corredor litoral, estando en la actualidad consolidada tal atracción y dependencia respecto a la capital navarra, como hemos apreciado en el trabajo de campo¹¹.

En un esquema diferente, se desenvuelve el territorio navarro de la Nivelle –municipios de Urdax y de Zurragamurdi–, por sus problemas de accesibilidad y de mayor distancia, por lo que mantiene un comportamiento propio, en materia de atracción comercial y de servicios como zona de contacto con el área de influencia de localidades francesas del litoral, en particular el centro de Bayonne (urgencias hospitalarias), y en Labourd interior con Sare (supermercados y educación secundaria), si bien mantiene en las Ventas de Dantxarinea-Urdax, como hemos advertido anteriormente, un núcleo de abastecimiento comercial de suministro de bienes básicos y especializados para el comercio frecuente y ocasional, con establecimientos de diferente envergadura, que van desde las antiguas ventas a los nuevos centros comerciales a pie del paso fronterizo. Dantxarinea se ha convertido, de hecho, en puerta de entrada para el turismo francés de procedencia regional y centro de atracción comercial de vecindad, respecto tanto de localidades francesas vecinas como de las de Urdax y Zurragamurdi.

Como sector diferenciado del Territorio Bidasoa, pero en contacto con el noroeste de Navarra y con el tramo colindante del alto curso de la Nivelle, se ubica el Labourd interior, en una situación de desequilibrio creciente respecto a Labourd litoral y un fuerte grado de dependencia con relación al empleo, las actividades y la concentración de población.

“No obstante, estas tendencias son moderadas por la difusión de la urbanización hacia el interior y la valoración turística del conjunto del territorio” (URTEAGA, 2010: 32-33),

pero a la vez bien posicionado como traspaís con el que adopta una estrecha relación laboral y una notable movilidad pendular.

En fin, parece obvio que el esquema analizado posiciona el Territorio Bidasoa y Labourd interior en el centro del sistema urbano, competido por las aglomeraciones de San Sebastián, Irún, Saint-Jean-de-Luz y Bayonne más Pamplona, caracterizadas por una funcionalidad diferente a la vez que complementaria entre sí, como tratamos de mostrar a continuación.

La aglomeración de San Sebastián y su área urbana formada por 15 municipios alberga unos 360.000 habitantes y predominio de la capital con 187.415 habitantes,

“altamente competitiva a nivel de dotación industrial-tecnológica, servicios comerciales, turísticos y culturales y dispone de Plan Territorial Parcial (comarcal) y de Plan Estratégico, con una apuesta por nuevas infraestructuras... (a la vez que) tiene retos planteados en la renovación del puerto y otras infraestructuras de comunicaciones” (LÓPEZ-TRIGAL, 2014: 629).

El Ayuntamiento donostiarra, tras la elaboración de los planes estratégicos 2010 y 2020, elaborados de forma participativa desde la Oficina de Estrategia, apuesta por el fomento constante y las buenas prácticas en industrias creativas y de la cultura, como las biociencias, la música y el cine, el diseño de moda o la gastronomía (AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN, 2011 y entrevista con Keka Korta).

En la conurbación *Bayonne-Côte Basque* residen unos 160.000 habitantes, distribuidos en 16 municipios, de los cuales en el municipio de Bayonne 50.589 habitantes y en el distrito BAB (Bayonne-Anglet-Biarritz) 114.029 habitantes, que “engloba una envolvente litoral e interior próxima del territorio bayonés, dispone de instituciones interlocales y un Esquema de Ordenación Territorial y tiene como puntos fuertes la oferta de suelo residencial e industrial, asociado al puerto de Bidart, la dotación turística con el punto fuerte de Biarritz... mientras que como punto débil se encuentra el estancamiento demográfico” (LÓPEZ-TRIGAL, 2014: 637).

¹¹ Lo cual se advierte, también, en la obra literaria de Dolores Redondo: *La trilogía del Baztán*, 2013.

“Suficientemente alejada de las metrópolis de Bordeaux y Toulouse, relativamente autónoma de Pau, ha atraído las zonas rurales vascas y del sur de las Landas, Bayonne posee la talla y la mayoría de los equipamientos de los que dispone una capital regional” (LABORDE, 1991: 316)

a falta de completar alguna otra dotación central como es la universitaria. En el escenario de desarrollo de la eurorregión, cabría resaltar “el papel de la capitalidad de Bayonne, la emergencia de una cuenca de empleo transfronteriza, la internacionalización de las actividades económicas y de las infraestructuras de transportes” (URTEAGA, 2010: 44). La pequeña aglomeración de Saint-Jean-de-Luz sirve, en particular, al territorio de la Nivelle e interrelaciona bien, por su proximidad, con Hendaie y Urrugne.

Por último, el área urbana de Pamplona es la mayor aglomeración urbana del área de estudio. Se extiende en un perímetro de 18 municipios donde residen unos 350.000 habitantes, de los cuales 201.653 en el municipio capitalino. “Ciudad diversificada en actividad industrial y comercial, bien dotada de infraestructuras de comunicación, equipamiento sanitario, cultural y universitario... y una posición geográfica idónea en el ámbito regional, a la vez que bien articulada y competitiva en la red de ciudades” de la región (LÓPEZ-TRIGAL, 2014: 631). En el presente, se ultima la preparación de la prospectiva ‘Estrategia 2030’, que apuesta, entre otros objetivos, por la ciudad metropolitana y policéntrica, la internacionalización y la cultura e industrias creativas.

6. Resultados y discusión

6.1. Gestión de las aguas y prácticas de cooperación en materia ambiental

En las relaciones de vecindad y de cooperación transfronteriza en materia ambiental y de aguas que afectan al río Bidasoa y su desembocadura, la competencia por la realización y puesta a punto de proyectos estaba restringida a la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa, desde 1978, para actividad de pesca y obras de dragados que afecten al lecho del río, y, más tarde, a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos o al Consorcio Bidasoa-Txingudi. Con anterioridad a 2006, apenas ha habido realizaciones a anotar en este tramo fronterizo, salvo, como consecuencia de la problemática derivada del proceso

de industrialización en Irún que generaba vertidos sin filtros, de ahí que la Convención de 1959, relativa a la pesca en el Bidasoa y la Bahía, disponga de un artículo específico sobre la lucha contra la contaminación fluvial. Esto era un hecho sorprendente en las relaciones de vecindad franco-española en lo concerniente a estas materias, a pesar de la aparición de conflictos originados, entre otros, sin información previa a la otra parte, aunque parezca bien sorprendente, por trabajos de ocupación del lecho sedimentario del río a la altura de Hendaie –en lo que hoy es el parque industrial de Les Joncaux- o por la construcción del puerto deportivo de Hendaie (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 2012).

El Acuerdo administrativo bilateral sobre la Gestión del agua, de 2006, ha puesto en marcha un Comité de Coordinación en 2014 sobre las aguas compartidas, entre otros, de los ríos pirenaicos Bidasoa, Nive y Nivelle. Esto se aplica a proyectos de cooperación transfronteriza con financiación de la Unión Europea, vía fondos FEDER, por diversas administraciones públicas de ambos lados de la frontera, que, animados por intereses y preocupaciones en la gestión y calidad de las aguas, se comprometen a realizar intercambios de informaciones, experiencias y proyectos comunes.

De la parte española, las competencias en abastecimiento las ostentan los municipios, y el derecho a captar agua superficial o subterránea lo otorga el Organismo de cuenca, que en el Bidasoa es la CHC. Los municipios navarros pertenecientes a esta cuenca se abastecen de manantiales y pequeñas regatas de forma individual salvo los municipios de Zubietta, Ituren, Elgorriaga, Doneztebe-Santesteban y Sunbilla, que se encuentran gestionados por la Mancomunidad de Servicios Malerreka, y los municipios de Bera y Lesaka a través de una Comunidad de Usuarios, aunque no ha entrado en funcionamiento el nuevo sistema conjunto de abastecimiento.

Un primer proyecto fue BIDUR, “Gestión transfronteriza compartida de las cuencas de los ríos Bidasoa y Urumea” y los socios de este proyecto fueron, por parte española, la Diputación Foral de Gipuzkoa, a través de la empresa pública IKT, el Gobierno de Navarra, a través de la empresa pública Gestión Ambiental de Navarra (GANASA) y por parte francesa el Consejo General de Pirineos Atlánticos (CG64). Este proyecto se engloba en el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Francia-Andorra POCTEFA, 2009-2011.

Un segundo proyecto fue GURATRANS, “Gestión integral y participativa de los ríos transfronterizos del extremo occidental de los Pirineos”. El ámbito de actuación fue los ríos Bidasoa, Nivelles, Urumea, Araxes y Leitzaran (los dos últimos afluentes del río Oria). Los socios de este proyecto fueron, por parte española, la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Agencia Vasca del Agua (URA), a través de la Fundación HAZI Sociedad Pública de Gestión Ambiental, el Gobierno de Navarra, a través de la Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra (CRANA) y por parte francesa la *Communauté d’Agglomération Sud Pays Basque*. Al igual que BIDUR, este proyecto se englobó en el POCTEFA y se realizó en el período 2012-2014.

El tercer proyecto, que acaba de finalizar, fue el H2O GUREA de Gestión coordinada del agua en las cuencas del Bidasoa, la Nivelles y el Urumea. El ámbito de actuación fueron los mismos ríos y los socios de este proyecto fueron, por parte española, la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Agencia Vasca del Agua, Servicios de Txingudi, el Gobierno de Navarra, a través de Gestión Ambiental de Navarra, el ayuntamiento de Urdax y, por parte francesa, la actual *Communauté d’Agglomération Pays Basque*. Este proyecto se englobó en el POCTEFA y fue llevado a cabo entre 2016 y 2019.

El único embalse de abastecimiento es el de San Antón, ubicado en la regata Endara (afluente del río Bidasoa por la margen izquierda) en el municipio navarro de Lesaka y fue construido por la CHC. Abastece a los municipios de Irún y Hondarribia, mancomunados en la entidad local Servicios de Txingudi, que también ostenta las competencias municipales de saneamiento, residuos y limpieza viaria. Previamente a la entrada en servicio de este nuevo sistema de abastecimiento, la ciudad de Irún tenía insuficientes recursos de agua en la época de estiaje, por lo que en 1981 se firmó el primer acuerdo internacional en materia de aguas. Las instituciones firmantes fueron el Ayuntamiento de Irún, el ‘Sindicato Intercomunal de abastecimiento de agua potable del Bidasoa’ y la ‘*Société Lyonnaise des eaux et de l’éclairage*’. El acuerdo consistía en garantizar el suministro de agua potable de Irún, mediante la cesión de un caudal medio diario de 5.000 m³ de agua proveniente de los pozos de Onchita, que captan agua del subfluvial del río Bidasoa, a cambio de un canon mensual y el plazo de cinco años, renovable por períodos de un año.

Otro ejemplo de cooperación transfronteriza, en materia de abastecimiento, afecta al municipio de Urdax, donde las aguas vierten a la cuenca francesa del río Nivelles. Se trata del Convenio realizado con la *Communauté d’Agglomération Pays Basque* sobre la interconexión y garantía de las redes de abastecimiento de agua potable entre Urdax y Ainhoa (Francia), que sirve de base jurídica al proyecto de conexión de ambas redes, de modo que estas poblaciones tengan garantía de suministro de agua potable en todo momento. Este proyecto pertenece al proyecto H2O GUREA y ha sido financiado a través del POCTEFA, acrónimo del Programa INTERREG V-A España-Francia-Andorra, programa europeo de cooperación territorial creado para fomentar el desarrollo sostenible del territorio fronterizo y cofinanciado por FEDER.

Al igual que en abastecimiento, la gestión del saneamiento es de competencia municipal y es la CHC la administración competente en autorizar el vertido de aguas residuales al dominio público hidráulico. Todos los municipios de esta cuenca tienen sistemas generales de saneamiento que finalizan en estaciones depuradoras de aguas residuales, a excepción de Ezcurra y Saldías, gestionadas por la empresa pública Navarra de Infraestructuras Locales (NILSA). Los municipios de Irún y Hondarribia tratan sus aguas residuales conjuntamente en la depuradora que gestiona la Mancomunidad de Servicios de Txingudi y el vertido se realiza al mar con una autorización de la Agencia Vasca del Agua. Esta depuradora trata también las aguas residuales de las poblaciones de *Les Joncaux* (Hendaie), Behobie (Urrugne) y Biriattou, y se regula por el Convenio de Cooperación Transfronteriza de 2008 entre la Mancomunidad y la *Communauté d’Agglomération Sud Pays Basque*, relativo a la conexión y al vertido de aguas residuales a la red de saneamiento. El origen de este convenio se remonta a la previsión de cierre inminente de la depuradora que trataba las aguas residuales, debido a que no cumplía las exigencias de la normativa sanitaria y medioambiental.

Otro ejemplo de cooperación internacional, en materia de saneamiento, ocurre en el municipio de Urdax que depura las aguas residuales del barrio fronterizo de Dantxarinea en la depuradora ubicada en el municipio francés de Ainhoa. Esta cooperación se formalizó en 2010, mediante Convenio de cooperación transfronteriza entre la *Communauté Sud Pays Basque* y la Comunidad Foral de Navarra, relativo a la construcción y explotación del nuevo sistema de

saneamiento. El objeto del convenio fue resolver los acuerdos anteriores referidos a la estación depuradora y definir las condiciones técnicas y financieras para la construcción y explotación de la nueva estación de depuración en el mismo emplazamiento. Esta depuradora recibe las aguas residuales procedentes de viviendas y establecimientos comerciales a ambos lados de la frontera, con un claro desequilibrio en los caudales de entrada, ya que el 90% del agua procede del lado español.

Así mismo, en la cuenca del Bidasoa existe una estación automática de control de calidad de agua del río que se ubica en el tramo bajo del Bidasoa, aguas abajo del puente viejo de Endarlatsa, en el municipio de Irún. Esta estación fue construida y explotada por la CHC hasta que llegaron los recortes presupuestarios del año 2011. Los datos de los parámetros de calidad de agua que se recogían en esta estación eran compartidos con la *Communauté d'Agglomération Sud Pays Basque*, ya que los necesitaba para controlar la calidad del río, aguas arriba de su captación de agua potable del subfluvial del Bidasoa a través de los pozos de Onchita. Como no podían prescindir de estos datos, gestionaron con la CHC la posibilidad de instalar sus propios equipos dentro de la estación de Endarlatsa y se plasmó en una autorización de la CHC en 2013.

Como acciones específicas de cooperación transfronteriza, de un resultado óptimo para la población residente, se pueden anotar las obras de acondicionamiento y de sostenibilidad ambiental en riberas del tramo final y estuario del Bidasoa, tal como la popular Senda Circular Bidasoa Internacional y la Senda Verde del Bidasoa (Irún-Endarlatsa), resultado de la implementación del proyecto REDVERT, promovido por la Eurociudad Vasca. Otra de las actuaciones destacadas ha sido la conservación y recuperación de las marismas de Txingudi, particularmente en el municipio de Irún.

6.2. Sistema institucional de cooperación transfronteriza en “círculos concéntricos”

Se viene insistiendo en el cambio esencial producido, en los últimos tiempos, en el modelo anterior de “frontera-borde” entre los dos ámbitos nacionales, conviviendo con las relaciones de vecindad tradicionales entre las comunidades rurales, hasta que con el proceso de integración

europea, se ha convertido en un modelo de “frontera-zona” de relaciones fluidas institucionales, económicas y sociales.

Nos encontramos ante una frontera, aparentemente, “simétrica”, sin apenas desequilibrios y desigualdades, a un lado y otro de la misma, que favorece las relaciones de vecindad en este sector, en materias objeto de cooperación. Estas materias pueden ser clasificadas de este modo: a) las arraigadas en el tiempo, como los pastos montanos, las propiedades “divididas” por la frontera, la pesca, el paso de personas; b) las surgidas a raíz de la segunda mitad del siglo XIX hasta 1980, como son en materia de higiene y sanidad pecuaria, puestos fronterizos, carreteras y puentes fronterizos, paso de trenes, asistencia mutua, pesca marítima, utilización del espacio de navegación aérea, trabajadores fronterizos (FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, 1985); y c) las actuales, “favorecidas por una normalización en el proceso de construcción europea, con nuevas solidaridades y miradas renovadas sobre el territorio local” (PALARD, 1997), en materias diversas de cooperación territorial, desde suministro de agua y saneamiento a actividades culturales.

Un ejemplo de los intercambios es el referido a la movilidad de personas, que ha evolucionado en el último periodo de relaciones transfronterizas. Desde los años 1950 y 1960, han predominado, por lo general, flujos de sur (España) a norte (Francia), por circunstancias laborales, residenciales, comerciales, vacacionales y festivas, además de otros flujos como los intercambios escolares y culturales, generando nuevas territorialidades y desplazamientos ligados a una frontera de proximidad e identidad.

En primer término, el flujo de trabajadores fronterizos (*frontaliers*). En un principio, desplazados desde San Sebastián, Errentería o Irún y atraídos por las posibilidades de empleo en poblaciones vecinas francesas, trasladados primeramente en tren hasta 1980 y con un estatuto especial para la movilidad, alcanzaron un número de 3.300 trabajadores (LABORDE, 1969). En la actualidad, la migración pendular diaria es excepcionalmente bidireccional, por parte de residentes españoles en Hendaie y trabajadores en San Sebastián o Irún, que ha desembocado, a partir de 1986, en un flujo de cierta relevancia, debido a las mejores condiciones económicas de acceso a la vivienda o a una casa unifamiliar con jardín en Hendaie, y también por escapar de los paisajes urbanos e industriales del País Vasco español (VELASCO-GRACIET,

2005), donde un tercio de su censo son españoles, según diversas fuentes y en particular el INSEE, por lo que esta localidad se ha convertido, en buena medida, en un “núcleo periurbano” de Irún. El actual flujo transfronterizo de empleo (EURORREGIÓN, 2018) ha sido de 3.863 trabajadores, que en un 83% corresponden a movimientos norte-sur, ya que se ha invertido la procedencia del flujo, al residir en Francia la mayor parte de los trabajadores transfronterizos, particularmente en Hendaie, de ahí la nueva apelación de este grupo: *le nouveau résident hendayaïs-espagnol*.

En segundo término, los flujos bidireccionales crecientes de compras comerciales, como hemos advertido antes, en cuanto a intercambios de un lado y otro por parte de consumidores que se desplazan por unas horas a la compra en grandes superficies y centros comerciales, tanto de españoles en Hendaie, como de franceses en San Sebastián e Irún o en las Ventas fronterizas, para la compra de ciertos productos a “mejor precio”.

En tercer término, el notable flujo vacacional, de estancia mayoritaria en sitios de campismo, en primavera y verano, por parte de españoles a lo largo del litoral vasco-francés y de las Landas. De tipo de flujos por ocio, es de destacar el de franceses atraídos por bares y restaurantes de Hondarribia y San Sebastián. Asimismo, como movilidad de tipo ocasional hay que referirse aquí a las “fiestas vascas” y grandes espectáculos deportivos o musicales, de uno y otro lado. No obstante, llama atención la asimetría de estos flujos bidireccionales que disuelven, si cabe, la frontera internacional:

“los (dos) países vascos atraviesan una fase acelerada de redescubrimiento de su proximidad... si bien la sobrevaloración del encuentro no disipa, sin embargo, las ambigüedades del proceso (y del ritmo de integración), pues hay una intensificación de las relaciones económicas, netamente asimétrica, en una orientación más dirección sur-norte (España-Francia) que una progresión recíproca” (UHALDEBORDE, 1994: 147-148).

En este contexto de intercambios y flujos, tradicionales y recientes, entre ambos lados de la frontera hispano-francesa, se implementa la puesta en práctica de los instrumentos de cooperación interregional multilateral a partir de la pionera Comunidad de Trabajo de los Pirineos. A esta le seguirán múltiples instituciones públicas con vocación en materia de cooperación transfronteriza de diferentes niveles, hasta formar un *sistema de círculos concéntricos*, dependiendo

de la escala y rango político-administrativo, como advertía José María Muñoa (en AHEDO, ETXEBARRIA & LETAMENDIA, 2004: 35):

- Los de proximidad subregional y local (Eurociudad Vasca y Bahía de Txingudi);
- Los de tipo interregional en la solución de problemas de transportes y económicos (Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Eurorregión Aquitaine Euskadi –más tarde, Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarra–);
- Los que acogen iniciativas de *lobbyng* de cara a las capitales, Madrid, París y Bruselas (Plataforma Logística Aquitaine Euskadi).

El mismo MUÑOA (en AHEDO, ETXEBARRIA & LETAMENDIA, 2004: 54) distingue cuatro niveles de cooperación en el espacio vasco: el de los proyectos transfronterizos INTERREG, el de los proyectos del Fondo Euskadi Aquitaine, el de las estructuras de cooperación intermunicipal e interurbana, y el de las relaciones informales no institucionalizadas, surgidas de relaciones políticas y culturales.

En otro orden, operan instituciones “sin personalidad jurídica” que estudian cuestiones de interés mutuo, formulan propuestas de cooperación e impulsan la adopción de medidas, pero no pueden adoptar resoluciones obligatorias, más allá del ámbito de colaboración voluntaria, como es el caso de los eurodistritos, asociaciones municipales, o las eurociudades. En los supuestos de aquellas con “personalidad jurídica”, tal como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), los Consorcios o entes de derecho público como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), el Consorcio Bidasoa, la Plataforma Logística o la Eurorregión, son entes de derecho público que tienen capacidad de obrar para llevar a cabo programas de cooperación transfronteriza a iniciativa de los Estados y Administraciones públicas regionales o locales (LASAGABASTER-HERRARTE, 2016).

De igual modo, es preciso señalar la existencia de convenios hispano-franceses, que atienden a aspectos concretos, como el de 1959, relativo a la pesca en el Bidasoa internacional y la Bahía de Higer. Como también, la actividad desarrollada por organismos hispano-franceses. Un ejemplo de ello es la Comisión Internacional de los Pirineos, de la que dependen órganos consultivos, como la Comisión Técnica Mixta del Bidasoa, creada en 1979, que reúne a los ayuntamientos fronterizos de Irún, Hondarribia, Hendaie, Urrugne y Biriadou y organismos oficiales relacionados con el río y el medio marino, ocupándose de regular

los usos y servicios, así como de los problemas en el cauce, orillas y costa.

6.3. Estudio diacrónico de los instrumentos de cooperación transfronteriza (1980-2020)

La cooperación transfronteriza ha sido comúnmente analizada, desde una visión jurídica, en torno a bases legales y diferentes instrumentos y formas jurídicas (Ver ROJO-SALGADO, 2011; LASAGABASTER-HERRARTE, 2017): 1) La

cooperación desarrollada bajo el paraguas de las normas del Consejo de Europa. 2) La cooperación basada en los tratados internacionales, en este caso, sobre fronteras. 3) La cooperación a través de las AECT, bajo el amparo y supervisión de la Unión Europea. Otra visión que se suele hacer es el análisis de la puesta a punto de los programas INTERREG a partir de los años 1990, a los que se han sumado otros instrumentos recientes, que ha producido una animación de los agentes institucionales y de las administraciones regionales y locales en pro de los objetivos de implementación de acciones de cooperación territorial transfronteriza.

Convenio-marco del Consejo de Europa	1980
<i>Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP)</i>	1983
Programa europeo INTERREG	1990
<i>Fondo para la cooperación Aquitaine-Euskadi</i>	1990
<i>Eurociudad vasca Bayonne-San Sebastián</i>	1993
Tratado España y Francia de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales	1995
<i>Consortio transfronterizo Bidasoa-Txingudi</i>	1998
Convenio de cooperación Departement Pyrénées Atlantiques-Gobierno de Navarra	2001
<i>Asociación Xareta</i>	2002
<i>Plataforma Logística Aquitaine-Euskadi (PLAE)</i>	2004-2011
Convenio de cooperación Departement Pyrénées Atlantiques-Diputación de Gipuzkoa	2005
Acuerdo administrativo de España y Francia sobre gestión del agua	2006
Reglamento CE 1082 de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)	2006
<i>Conferencia Atlántica Transpirenaica (CAT)</i>	2007
<i>Bihartean, Cámara de Comercio Transfronteriza (Bayonne-Gipuzkoa-Navarra)</i>	2010 y 2017
<i>Euroregión Nouvelle-Aquitaine-Euskadi y ampliación a Navarra (NAEN)</i>	2011 y 2016
Carta de gestión de las aguas compartidas del Oeste de los Pirineos	2014

FIG. 3/ Instrumentos jurídicos-administrativos y Organizaciones para la cooperación transfronteriza.

Fuente: Elaboración propia, basada en repertorios jurídicos varios.

- Como muestra la tabla de la FIG. 3, tras la firma del Convenio-marco del Consejo de Europa, la cooperación interregional e interlocal transfronteriza aparece encabezada por la *Comunidad de Trabajo de los Pirineos* en 1983, que se atiene a lo regulado en la Convención-marco del Consejo de Europa, y se establece en Jaca, en un principio, sin personalidad jurídica, para adaptarse, posteriormente, al Tratado de Bayona suscrito entre España y Francia en 1995, en forma de Consorcio desde 2005, para gestionar proyectos propios y programas como POCTEFA. En las cuatro décadas transcurridas, se observa un avance en la cooperación y una mayor diversificación de iniciativas, si bien no están representadas, entre otras materias, la movilidad ferroviaria o la política territorial. En esta última, no ha existido, al menos, una iniciativa de integración de las políticas territoriales de las tres regiones y de los espacios vecinos.
- La *Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián*, es la primera institución de cooperación territorial y de proximidad de carácter interurbano, que se plantea inicialmente desde la Diputación Foral de Gipuzkoa y el distrito Bayonne-Anglet, Biarritz (BAB) y se completa con todos los municipios de la conurbación litoral, como tentativa de construcción de un nuevo espacio o territorialidad. Un proyecto a todas luces consistente, tanto para una mayor articulación de los diferentes hábitats y aglomeraciones de un espacio urbano casi continuo, como de cara a fomentar acciones de cooperación, superando los obstáculos propios del efecto frontera y las diferencias de los sistemas nacionales urbanos y socioculturales. Se trataba, entonces, de fomentar la *intercomunalité* por la

Administración francesa. Toda la operación, puesta en marcha con mucha ambición encajaba en los principios de una mayor cooperación eurorregional y eurociudadana, y a este fin se pusieron muchas expectativas institucionales, como advierten estudiosos de la Eurociudad (ZANETTIN, 1996; AA.VV, 2001; SANSINENEA-ICHASO, 2001; VELASCO-GRACIET & CAÑAS, 2004; LOZANO-VALENCIA, 2007).

Sin embargo, los problemas afloraron pronto (BELOKI, en AHEDO, ETXEBARRIA & LETAMENDIA, 2004: 69): la ausencia de un programa tractor, las relaciones problemáticas con el Consorcio Bidasoa –habiendo opiniones proclives a integrar ambas iniciativas–, y la regla de financiación 50/50 que choca con las asimetrías existentes entre las competencias de unas y otras instituciones locales de España y Francia. A esto, se suma, nos dice la responsable de la dirección de Estrategia de la Diputación Foral, la ausencia de un equipo propio técnico-administrativo y la actualización de estudios estratégicos, así como de un liderazgo y un presupuesto único. En el tiempo transcurrido, la Eurociudad ha animado, ocasionalmente proyectos POCTEFA destinados a formación e innovación y se ha caracterizado más bien como observatorio y agencia de desarrollo transfronterizo, desde su sede de San Sebastián, hasta la fecha de 2016 en que por voluntad política se han paralizado sus actuaciones, a falta de un liderazgo, y más que en un *impasse* se encuentra “en vía muerta”, a la espera de nueva gobernanza y de nuevos proyectos técnicos.

- El *Consortio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi* tiene como precedente el impulso dado por los ayuntamientos de Irún y Hondarribia a la Agencia de desarrollo local ADEBISA-Bidasoa Activa y al anterior Eurodistrito, al que se sumará la municipalidad de Hendaie, “por el temor a las repercusiones que traería consigo la desaparición de las fronteras, prevista por el Acta Única, sobre la actividad comercial y el empleo en la zona” (LETAMENDIA, 2008: 23). Poco después, se crea el Consorcio Transfronterizo en 1998, manteniéndose hasta hoy con el apoyo político institucional y el apoyo técnico de Bidasoa Activa, aunque al principio, “del lado francés, el departamento y las comunas vecinas consideraban esta estructura del derecho español con desconfianza” (BRAY & HARGUINDÉGUY, 2004: 195). Sin embargo, pasado el tiempo, “el Consorcio

se ha revelado como un cauce idóneo para dar forma (y cobertura) a las iniciativas que proceden de la sociedad civil en materia de cultura, patrimonio y actividades comunes” (LETAMENDIA, 2008: 24), así como de tipo socioeconómico, encabezado por el Recinto ferial FICOBA, apoyado por la Diputación foral desde 2003 y cada vez más utilizado por PYMES de ambos lados de la frontera, en equipamientos y servicios. Sin olvidar que,

“si durante el periodo precedente, la Bahía parecía caracterizarse por una relación de atracción-repulsión clásica entre vecinos fronterizos, donde la frontera ejercía plenamente sus funciones de filtro percibido, el Consorcio ha mostrado que era posible un espacio transfronterizo de reflexión y de acción” (BRAY & HARGUINDÉGUY, 2004: 201).

En efecto, ha habido obstáculos políticos en su puesta en común, como las suspicacias generadas entre los partidos políticos representados: “para los nacionalistas vascos, mayoritarios en Hondarribia, es una cooperación entre vascos del sur y del norte; en Hendaie es una simple cooperación entre vecinos; en Irún se trata más bien de una iniciativa de interés socioeconómico” (BRAY & HARGUINDÉGUY, 2004: 196). Claro que, al fin y al cabo, aunque los presupuestos generales de administración del Ente –309.000 euros en 2018– hayan recibido un 94% de sus aportaciones de los tres ayuntamientos, según Memoria del Consorcio, las iniciativas de cooperación han estado sostenidas mayoritariamente por fondos INTERREG y POCTEFA. De ahí que varios obstáculos dificultan la eficacia del Consorcio, “el primero, su visibilidad acrecentada... en relación con su peso político (y presupuestario) real” (BRAY & HARGUINDÉGUY, 2004: 196).

Asimismo, ciertas cuestiones como no haberse dotado de estructuras de gobernanza o que los proyectos sean de carácter y procedencia más técnica que ciudadana, detectan “cierta incomunicación entre las estructuras de la Eurociudad Vasca y del Consorcio... (lo cual) es un obstáculo para el funcionamiento de unas redes que son finalmente concéntricas” (LETAMENDIA, 2008: 27). Con relación a las anteriores observaciones, se destaca que

“los principales desafíos son la democratización del modo de gestión, la amplitud de las competencias en relación a los municipios

y la valoración de los proyectos asignados” (BRAY & HARGUINDÉGUY, 2004: 201).

En definitiva, la cooperación transfronteriza se ha mantenido en las últimas tres décadas, pero parece insuficiente y escasa ante el potencial existente en la Bahía de Txingudi ante dificultades como la escasa funcionalidad del Consorcio Transfronterizo... la excesiva administración competencial... nuevas estructuras competenciales que debilitan las existentes... falta de presupuesto propio para iniciar acciones transfronterizas... y aún la pervivencia de la frontera como barrera mental, social y económica, a pesar de los años de colaboración (ALBERDI-COLLANTES, 2019). Asimismo, se nos advierte por la responsable de la agencia territorial, Eva Fernández Tolosa, que el Consorcio es más de apoyo a iniciativas transfronterizas, pero, por parte de la Agencia Bidasoa como de la Aglomeración en territorio francés, no hay un esquema previo de funcionamiento y un instrumento de posicionamiento político, de modo que toda nueva iniciativa se sigue pensando y repensando hasta su puesta a punto, por lo que se avanza más lentamente.

- Una institución esencial en presencia es la Eurorregión, que ha tenido como precedentes el Protocolo de Cooperación en el Eje Atlántico y el Protocolo Anexo entre Aquitania y País Vasco (1989) que crea el *Fondo Aquitaine Euskadi* para la Cooperación Transfronteriza en 1990, al que se suma Navarra desde 1992 a 2000. En este marco, se desarrollan, en años siguientes y hasta la creación de la Eurorregión en 2011, ciertas operaciones de inversión en desarrollo, en materia de comunicación y transportes, investigación, educación y formación, servicios a las empresas, agricultura, pesca, turismo, cultura y medio ambiente. Asimismo, la *Conferencia Atlántica Transpirenaica-CAT*, creada en 2007, es una instancia multilateral y multinivel de análisis, diálogo y concertación de problemas transfronterizos de proximidad y asuntos cotidianos de los ciudadanos, como es la cooperación hospitalaria en servicios médicos de urgencias o la atención a demandantes de empleo.

La *Eurorregión Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarra*, con la ampliación de la región aquitana y la ampliación, casi en paralelo, a Navarra, adquiere un mayor tamaño territorial (101.000 km²) y espacio fronterizo común (150 kms lineales de linde), convirtiéndose en una dimensión poblacional adecuada

(8,8 millones de habitantes) para competir estratégicamente en la “liga europea” de proyectos. La sede de su equipo técnico en Hendaie es de menor empaque que la propia sede del Consorcio Bidasoa, pero mantiene un presupuesto mayor, 3.297.000 euros en 2018, y es una AECT con plena personalidad para tomar iniciativas y gestionar proyectos cofinanciados por la Unión Europea. En su último Plan Estratégico (EURORREGIÓN, 2018) plantea como objetivos concertar planteamientos ante convocatorias de programas europeos de cooperación territorial (FEDER, FSE, INTERREG, POCTEFA...), y aspira a desarrollar y secundar proyectos en los campos de economía, empleo, educación, movilidad y medio ambiente. Ejemplos de proyectos desarrollados bajo su cobertura, entre otros, han sido los del Observatorio del empleo transfronterizo o los de la nueva demanda de desplazamientos –proyecto ‘Transfermuga’, a partir de 2013, para mejora de la red de itinerarios y oferta de transporte transfronterizo-. El Plan Estratégico 2021-2027, nos manifiesta la directora técnica de la Eurorregión, Arola Urdangarin, ha de acoger e impulsar nuevos proyectos para la ciudadanía y los municipios, a partir de puntos comunes y complementarios entre las tres regiones, en estrategias de transportes, formación y educación (trilingüe), para mantener la apuesta y pegar un salto a mayores desafíos en las convocatorias de INTERREG-Europa y HORIZON 2020.

- La Cámara de Comercio Transfronteriza, *Bihartean*, es una estructura de cooperación sectorial al servicio de la estrategia de desarrollo económico de las PYMES, impulsando las relaciones entre empresas de ambos lados de la frontera o que pretendan establecerse en el país vecino, agrupando, inicialmente, a la *Chambre De Commerce et d’Industrie de Bayonne Pays Basque* y la Cámara de Comercio e Industria de Gipuzkoa y, desde 2017, la Cámara Navarra de Comercio e Industria.
- La Asociación *Xareta*, en la cuenca de la Nivelle, aglutina los municipios de Urdax, Zurrumurdi, Sare, Ainhoa, y se constituye tras un primer acuerdo de cooperación en 2002, ratificado al derecho francés en 2004. Su creación institucionaliza las relaciones tradicionales en el valle y desde entonces ha desarrollado acciones en servicios médicos y en campos escolares, gestión ambiental, turismo y patrimonio. Asimismo, como nos manifiesta el secretario de los Ayuntamientos de

Urdax y de Zurragamurdi, Javier Irigoyen, las relaciones de vecindad entre las instituciones locales de Xareta tienen una significación importante en la prestación de servicios públicos a partir de los años 1960, por ejemplo, el ayuntamiento de Urdax compra energía al sistema eléctrico de Francia ya que no tiene conexión a la red eléctrica de España; el ayuntamiento de Zurragamurdi mantiene la recogida de residuos en asociación con el municipio de *Saint-Pée-sur-Nivelle*; y el barrio de Dantxarinea (Urdax) vierte las aguas residuales a la estación de depuración de Ainhoa. Asimismo, como 'Territorio Xareta' se impulsa el fomento del centro de "comercio de frontera" de Dantxarinea¹², así como el turismo desarrollado en los núcleos del Valle, con visitantes procedentes de la región vecina francesa y otros de Burdeos, Pau o Toulouse. Se trataría del impulso a un modelo exitoso, repetido en otros ámbitos pirenaicos, del tipo de "pequeña Andorra" o de comercio + turismo.

- Las relaciones informales en el ámbito local de la cooperación territorial transfronteriza están presentes, también, entre municipios y asociaciones de este sector pirenaico navarro y vascofrancés. A lo más, se asocian en proyectos de cooperación y de proximidad de cierto relieve para los intereses comunes del vecindario y de las instituciones locales, en materia ambiental, de aguas, turístico, empresarial, deportivo o cultural. De otro lado, existen Grupos ciudadanos en defensa de la promoción de actividades deportivas, culinarias y de ocio, entre pueblos de un lado y otro de la frontera. Es el ejemplo de ciertas actuaciones: a) Proyecto EDERBIDEA, en la movilidad transfronteriza en bicicleta; b) Proyecto de mejora del entorno del Monte Larrún/La Rhune, entre los municipios de Bera, Etxalar / Sare, Ascain, Urrugne, Biriattou.

7. Consideraciones finales

Las fronteras delimitan el ámbito del poder territorial de los Estados y, de paso, fomentan en su vecindad múltiples efectos de tipo político, económico y sociocultural en las regiones y localidades fronterizas. La frontera internacional y,

en menor medida, las demarcaciones infraestatales, en ocasiones, son origen de disparidades para las regiones situadas de un lado y otro, en especial en las franjas de mayor proximidad –se consideran así, en este supuesto, las que se distancian en un radio de hasta 50 km respecto de la línea de demarcación internacional-. Se trata de disparidades socioculturales (tales como las restricciones a la movilidad, las migraciones laborales, las estructuras demográficas...), disparidades económicas (la marginalidad, las distorsiones en los intercambios comerciales, las relaciones asimétricas en el crecimiento económico, las comunicaciones...) o de políticas territoriales.

A estos efectos, la Unión Europea y los Estados miembros tratan de transformar ese interfaz que conduce a la separación de territorios, a partir de actuaciones que promuevan en los espacios fronterizos un modelo de integración. Frente a las asimetrías y las disparidades regionales y locales, la Unión Europea ha venido impulsando de forma decidida la cooperación eurorregional y transfronteriza, a partir de la entrada en vigor del Acta Única (1992) con instrumentos comunitarios como los fondos FEDER, la iniciativa INTERREG y otras, a fin de promover el desarrollo y la articulación territorial combinada con procesos de integración interregional e interlocal, como ha sido la constitución de eurorregiones, eurociudades y asociaciones fronterizas de proximidad, que se intensifican tras la política de Mercado único y la libertad de movimientos en el seno de la Unión Europea.

Es cierto, también, que el País Vasco tiene vocación de "territorio rótula" de cara a la articulación de España y Portugal con Francia y Europa, y que el área funcional de San Sebastián-Bajo Bidasoa, como la de *Bayonne-Côte Basque*, se significan por una creciente centralidad comercial y de servicios en el esquema de la Eurociudad. Sin embargo, los obstáculos están presentes a tenor de la permanencia de las fronteras de seguridad, comerciales, jurídicas o fiscales estatales.

Como balance de esta situación, sirva la reflexión de los agentes del territorio, al advertir dificultades y obstáculos a la cooperación: "asimetrías institucionales en competencias, medios económicos y organizaciones diferentes, problemáticas jurídicas y normativas, dificultades idiomáticas, percepciones mutuas

¹² Flujo dominante comercial muy concentrado y en un entorno no urbano, que se encuentra en otras localidades fronterizas del Pirineo, en centros urbanos o semiurbanos, como

también en la Raya ibérica, en algunos núcleos y ciudades gemelas.

incompletas o falta de espacios de diálogo institucional regulares para abordar en común temas libremente tratados” (COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION, 2020: 12). En efecto, en el caso de la Eurorregión, la realización de proyectos de cooperación transfronteriza se enfrenta aún a normativas dispares de un lado y otro y a la herencia de prácticas administrativas, que consideran las actividades de cooperación más “internacionales” que “interregionales”, a la vista de las demandas de infraestructuras ferroviarias, por ejemplo, aunque no sea, tanto así, la desarrollada en la cooperación transfronteriza local, más arraigada, entre los municipios españoles y franceses del Bajo Bidasoa.

Se constata también que ha habido un incremento de intercambios entre las instituciones políticas locales, del lado español como francés. En todas ellas, desde los años 1990, se impulsan relaciones en un sistema de redes o círculos concéntricos, aunque se aprecia en los últimos años un menor ritmo en las relaciones subregionales entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y la nueva figura de la *Communauté d'Agglomération*, que, a veces, como consecuencia de problemas culturales, administrativos y estratégicos, se duplican los esfuerzos integradores a la hora de cohesionar la oferta de infraestructuras y dotaciones logísticas, aprovechando las notables rentas de situación, como nos confirman entrevistas con responsables técnicos de San Sebastián e Irún.

Los retos actuales, que plantea el Esquema Estratégico de Intervención (COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION, 2020: 20-24), se focalizan en “considerar las necesidades de las partes implicadas y combinar los niveles de competencia y responsabilidad, tener en cuenta los tiempos políticos en la implementación, basarse en orientaciones estratégicas compartidas, adaptar las escalas de gobernanza y los espacios de cooperación”.

“Pasar la muga” o “ir al otro lado de la muga”, han sido expresiones superadas por la población fronteriza, pero restan recelos y actitudes diferenciadas institucionales, de un lado y otro, a la par que se suceden proyectos y planes, no siempre bien trabados, para impulsar la cohesión y la articulación entre los espacios fronterizos. De ahí que los ejes de intervención pasen por

“facilitar los desplazamientos, diarios o periódicos, mejorando los servicios de movilidad y las redes de comunicación; ampliar la cuenca de empleo y la zona económica de proximidad, buscando complementariedades; desarrollar el acceso a

los equipamientos y mejorar la calidad de vida” (COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION, 2020: 32).

Y de modo más particular, en los espacios de interior y de montaña, donde hasta ahora se ha desarrollado menos la cooperación transfronteriza, los desafíos planteados han de adaptarse a este medio rural

“en los aspectos del ecoturismo, la optimización de los servicios y la organización de una gestión concertada y de gobernanza transfronteriza” (COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION, 2020: 50).

Cabe esperar que, en contrapartida, las propuestas del Documento Estratégico del organismo francés no terminen en un “documento de intenciones”, caso de no recibir una respuesta compartida por parte del lado español, lo que interrumpiría las esperanzas puestas hace tres décadas en un nuevo escenario de internacionalización y cooperación transfronteriza. En cualquier caso, la superposición de instituciones de cooperación, lejos de ser un obstáculo, refuerza las posibilidades de la puesta a punto de proyectos. No obstante, se echa en falta una mayor aproximación de los representantes políticos y agentes, que sumen intereses y animen a la cooperación territorial interregional y transfronteriza, como ocurriera en el momento inicial del proceso, si bien se ha mantenido viva la vocación por la cooperación activa entre los alcaldes de municipios de frontera y entre instituciones públicas como las responsables de la gestión de las aguas.

8. Bibliografía

- AA.VV. (1989): *Les Pyrénées/El Pirineo*, París y Madrid, DATAR-MOPU.
- (1998): *La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale*, Burdeos, Presses Universitaires de Bordeaux.
- (2001): Jornadas de reflexión sobre la Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián, *Azcoaga*, nº 11.
- AHEDO, I., ETXEBARRIA, N. & LETAMENDIA, F. (2004): *Redes transfronterizas intervascas*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- ALBERDI-COLLANTES, J. C. (2006): La cooperación municipal en el Bidasoa: de la acción local al consorcio internacional, *Lurralde*, nº 29: 87-113.
- (2013): Evolución de las relaciones transfronterizas en el Bidasoa: de la conurbación a la communauté. *Geographicalia*, nº 63-64: 5-26.
- (2019): Éxitos y fracasos de la cooperación transfronteriza: El ejemplo del Bidasoa, *Estudios fronterizos*, vol. 20, e041.
- AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN (2011): *Diagnóstico Estratégico 2020. Documento final*. En línea: www.donostiafutura.com/es/publicaciones/plan-estrategico-e2020dss

- BRAY, Z. & HARGUINDÉGUY, J. B. (2004): Une sociologie de la construction identitaire. Le cas de la coopération transfrontalière franco-espagnole au Pays Basque, *Pôle Sud*, nº 20: 91-102.
- CAPDEVILA, I. & SUBIRANA, J. (2009): *Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa. Del tratado de los Pirineos (1659) a los tratados de Bayona (1856-1868)*, Madrid, Instituto Geográfico Nacional.
- COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION PAYS BASQUE (2020): *Estrategia de cooperación transfronteriza 2020-2030*. Documento policopiado.
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL CANTÁBRICO & AGENCIA VASCA DEL AGUA (2018): *Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. Revisión de tercer ciclo (2021-2027)*. Documento policopiado.
- ERQUICIA OLACIREGUI, J. M. (2004): «Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio y la necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, volumen XXXVI, nº 139: 17-41.
- EUROREGION PAÍS VASCO NAVARRA NOUVELLE-AQUITAINE (2018): *Plan Estratégico de la ACT 2014-2020*. Documento policopiado.
- FAIRÉN-GUILLÉN, V. (1956): *Facieras internacionales pirenaicas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. (1985): *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad (con especial referencia al sector fronterizo del País Vasco)*, Bilbao, Universidad del País Vasco.
- (2012): Les relations de voisinage franco-espagnole en matière d'environnement. *Annuaire Français de Droit International*, nº 58: 415-442.
- GOBIERNO DE NAVARRA (2014): *Estrategia Territorial de Navarra. Plan de Ordenación Territorial (POT) Navarra Atlántica*. Documento policopiado.
- GOBIERNO VASCO (2019): *Plan Territorial Parcial (PTP) de Donostialdea-Bajo Bidasoa*. Documento policopiado.
- GÓMEZ-IBÁÑEZ, D. A. (1975): *The Western Pyrenees. Differential Evolution of the French and Spanish Borderland*, Oxford, Clarendon Press.
- HARGUINDÉGUY, J. B. (2007): *La frontière en Europe: un territoire? Coopération transfrontalière franco-espagnole*, París, L'Harmattan.
- LABORDE, P. (1969): Les travailleurs frontaliers sur la Côte basque française, *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, volumen 40, nº 3: 243-252.
- (1991): "Bayonne depuis la Seconde Guerre mondiale". En J. PONTET (Dir.), *Histoire de Bayonne* (pp. 281-316), Toulouse, Privat.
- (2001): *Histoire du tourisme sur la Côte Basque, 1830-1930*, Biarritz, Atlantica.
- LASAGABASTER-HERRARTE, I. (Dir.) (2016): *La cooperación transfronteriza en Europa: una mirada desde Euskal Herria*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- (2017): *Derecho público en Euskal Herria*, Bilbao, IVAP Lete.
- LEFEBVRE, H. (2000): *Pyrénées*, Pau, Éditions Cairn.
- LETAMENDIA, F. (2008): La cooperación transfronteriza europea en el País Vasco: realidades y limitaciones. En: Universitat Autònoma de Barcelona. Instituto d'Estudis Europeus. *Seminari La Cooperació Transfronterera a la UE*. Working Papers on Line.
- LÓPEZ-TRIGAL, L. (2014): Identificación y caracterización estratégica de las ciudades y aglomeraciones ibéricas. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, volumen LXVI, nº 182: 625-648.
- LOZANO-VALENCIA, P. (2007): La eurociudad Baiona-Donostia: ¿ejemplo o utopía en la colaboración transfronteriza? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 44: 325-340.
- MARTIN-RAMOS, A. & GONZÁLEZ-BEREZIARTUA, M. & MENDIKUTE-SAN MIGUEL, N. (2013): «Complementos y dependencias urbanas sobre Donostia-San Sebastián en situación fronteriza», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, volumen XLV, nº 176: 393-408.
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA: *Mapas de Tráfico*, 2018. En línea: Hyperlink <http://www.mitma.es/carreteras/trafico-velocidades-y-accidentes-mapas-estimacion-y-evolucion/mapas-de-trafico/2018>
- NORDMAN, D. (1998): *Frontières de France. De l'espace au territoire XVI-XIX siècle*, París, Gallimard.
- OLIVERAS-GONZÁLEZ, X. & COLOMB, C. & DURÀ-GUIMERA, A. (2016): "La cooperación transfronteriza en el contexto pirenaico: Retos de la multiplicidad". En J.M. TRILLO & I. PIRES (Eds.), *Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos* (pp. 29-48), Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.
- PALARD, J. (Dir.) (1997): *L'Europe aux frontières. La coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*, París, PUF.
- PERALES-DÍAZ, J. A. (2004): *Fronteras y contrabando en el Pirineo occidental*, Pamplona, Gobierno de Navarra.
- PRECEDO-LEDO, A. (1976): *La red urbana de Navarra*, Pamplona, Caja de Ahorros de Navarra.
- ROJO-SALGADO, A. (2011): Las consecuencias de la cooperación-integración transfronteriza: ¿Vamos hacia la refundación de Europa?, *Revista de Estudios Políticos*, nº 152: 49-74.
- SANGUIN, A. L. (2015): Desde las euroregiones hasta el espacio Schengen: Las nuevas prácticas fronterizas de la Unión Europea, *Aldea Mundo*, nº 39: 9-19.
- SANSINENA-ICHASO, G. (2001): La eurociudad vasca, *Lurralde*, nº 24: 45-76.
- SCOT (2005): *Schéma de Cohérence Territoriale du Sud Pays Basque*. En línea: <https://www.scot-pbs.fr/>
- (2014): *Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération de Bayonne et du Sud des Landes*. En línea: <https://www.scot-pbs.fr/>
- SERMET, J. (1983): *La frontière hispano-française des Pyrénées et les conditions de sa délimitation*, Pau, Les Amis du Livre Pyréen.
- UHALDEBORDE, J. M. (1994): "Entre intégration et marginalisation, une dynamique ambivalente pour le Pays Basque dans l'Europe". En: AA.VV., *Le Pays Basque et l'Europe* (pp. 143-159), Tarnos, Éditions Izpegi.
- URTEAGA, E. (Coord.) (2007): *L'aménagement du territoire en Pays Basque*, Zarautz, Argitaletxea.

- VELASCO-GRACIET, M. H. (1998): *La frontière, le territoire et le lieu. Norme et transgression dans les Pyrénées Occidentales*. Université de Pau. Thèse de doctorat.
- (2005): Les jeux de la frontière franco-espagnole au Pays Basque dans le contexte européen. *Espace, Populations, Sociétés*, nº 2: 305-317.
- (2006): La frontière, le douanier et le contrebandier, *Pyrénées Frontières*, nº 7: 5-17.
- & CAÑAS, X. (2004): L'eurocité Bayonne-Saint Sébastien, une construction urbaine transfrontalière, *Bulletin de l'Association de Géographes Françaises*, volumen 81, nº 4: 509-520.
- ZANETTIN, M. P. (1996): *La coopération transfrontalière basque. Le cas de la conurbation Bayonne-Saint Sébastien*, Burdeos, Institute d'Études Politiques, Thèse de doctorat.