

## **SEIGARREN MAHAIA 6:**

El régimen de las fronteras: "ser" o "existir" en los límites en Europa

Oscar Jané

Resumen: Las fronteras son "elementos" que pasan desapercibidos como, también, representan un hito político en muchos sentidos. Rechazadas por muchos, espacios de libertad para otros, estas fronteras son interpretadas de forma distinta según el momento histórico y el lugar en que nos situamos. Su razón de ser, en cambio, no difiere enormemente según nos situemos en América latina, en Europa como en Asia.

La necesidad de control de un espacio conocido, de un territorio acumulativo están en la base de una construcción ideológica. La misma que ha servido durante años para justificar la razón de ser de la mayoría de Estados europeos. Ahora bien, cabe la necesidad de replantear esta razón de Estado en la Europa "sin fronteras", donde las bisagras, los motores económicos y políticos, se sitúan a menudo en estos espacios-frontera. Existir más allá de las fronteras ha sido un continuo para muchas comunidades en Europa durante décadas.

En este sentido, es interesante comparar el juego local-estatal y su proyección de Galicia, Euskadi y Cataluña, teniendo en cuenta sus similitudes y sus diferencias; las mismas que podrían dar lugar a una interpretación anacrónica de las fronteras, sabiendo dónde se sitúa realmente la periferia, y si el poder del Estado que siempre ha mantenido allí su elemento fuerza, no ha ido mutando con una necesaria transformación, con ritmos distintos entre la sociedad y el estado político.

## **REVOLUCIÓ I CONTRAREVOLUCIÓ: FRONTERA I EXILI (CATALUNYA, 1789-1854)**

**Ramon Arnabat Mata**  
**Professor de la URV, grup de recerca ISOCAC**

En aquest text s'ofereixen algunes dades numèriques i informacions inèdites, resultat de les recerques en els arxius fronterers catalans (espanyols i francesos), sobre el moviment de persones, bens materials i idees d'una a l'altra banda de la frontera catalana entre Espanya i França en el llarg conflicte entre revolució i contrarevolució durant des de finals del segle XVIII i fins la meitat del segle XIX.

A partir de les dades aportades en la recerca i de la bibliografia existent, s'ofereix una visió de síntesi sobre el paper jugat pels espais situats a una i altra banda de la frontera catalana, en el llarg conflicte entre liberals i absolutistes. Alhora que s'intenta fixar quin ha estat el volum de l'exili polític relacionat amb la confrontació revolució i contrarevolució a Catalunya entre 1789 i 1854.

### **VIOLÈNCIA I EXILI POLÍTIC**

L'exili català de la primera meitat del segle XIX combina el caire massiu de finals dels períodes bèl·lics més importants: 1793-1795, 1808-1814, 1822-1823, 1827-1828, 1833-1840, 1846-1848, amb el caire més individual dels canvis de règims polítics de 1820, 1833 i 1843. A més, Catalunya ha estat per a molts espanyols lloc de pas cap a l'exili i per a molts francesos lloc d'entrada cap a l'exili. De manera que aquests espais fronterers que separen administrativament l'estat espanyol del francès, han estat espais de vida i de lluita política per a milers de catalans des de la Revolució Francesa fins a les guerres carlines.

Les raons que portaran a l'exili a milers de catalans al segle XIX foren diverses, però la majoria estaven lligades a la vida política del país. Des de finals del segle XVIII i fins a mitjans segle XIX, uns quaranta-cinc mil catalans marxaren a l'exili per un motiu o un altre, d'una manera voluntària o forçosa. Per una banda, trobem els exiliats forçats o forçosos, els perseguits, els desterrats o els presoners de guerra, i, per l'altra, els exiliats voluntaris que cerquen refugi per por a la repressió, provocada per la derrota militar o la persecució política o per mostrar la seva dissidència amb el règim polític o amb el govern de torn. Travessar la ratlla fronterera pot significar la diferència entre la vida i la mort. Encara que sigui una vida de misèria i planys. La majoria dels catalans exiliats durant aquest període s'instal·laren a França, i en menor mesura a Anglaterra, a Gibraltar, als Països Baixos, a Portugal, i encara d'altres a Amèrica (del Nord i del Sud) i al nord d'Àfrica (Algèria).

A l'hora de cercar les causes d'aquest continuat exili, cal considerar el llarg enfrontament entre revolució i contrarevolució que travessà el segle XIX i que es manifestà sovint mitjançant la utilització de la violència política, dels uns i dels altres. Aquesta violència política, entesa com la força amb què a algú o a alguns se'ls obliga a actuar políticament contra els seus desigs o se'ls impedeix actuar conforme als seus desigs, derivà sovint en guerra civil. Un cop acabada la guerra serà impossible conviure pacíficament, perquè el

guanyador voldrà aniquilar l'enemic o forçar-lo a marxar a l'exili. Aquest és un tret comú d'Europa, però és més accentuat a l'Estat espanyol, i encara més a Catalunya, on la divisió del país es mantingué durant la primera meitat del segle XIX i on ambdós bàndols trobaren sempre homes disposats a enrolar-s'hi. El que caracteritza la Catalunya del XIX és la profunda divisió social, política i cultural, que fa que en tots els enfrontaments hi hagi un gruix important de la societat implicat, i que, en la seva resolució, sempre hi hagi un gruix considerable de perdedors.

El nostre país va viure sis guerres entre finals del segle XVIII i la primera meitat del segle XIX, quatre d'elles civils, la qual cosa condicionà la dinàmica política i social del país: la Guerra Gran (1793-1795), la Guerra del Francès (1808-1814), la Guerra Reialista (1822-1823), la Guerra dels Malcontents (1827-1828), la Primera Guerra Carlina (1833-1840) i la Guerra dels Matiners (1846-1849). A més, dues d'aquestes guerres foren quasi exclusivament catalanes (la dels Malcontents i la dels Matiners). De fet, hi hagué enfrontaments armats a Catalunya durant vint dels cinquanta primers anys del segle XIX, de manera que cada generació visqué dues o tres guerres i en el marc general de la violència política.<sup>1</sup>

La violència política comportarà un exili continuat que tindrà conseqüències polítiques i afavorirà la interrelació entre les persones i les societats a una i altra banda de la ratlla fronterera. Per una banda, alguns dels que marxaran del país d'una manera provisional, es quedaran fora definitivament. D'altres acabaran reincorporant-se al país, ja sigui perquè han moderat les seves posicions o pel canvi de règim polític. D'altres extremaran les seves posicions, cosa que dificultarà la seva reincorporació. D'altres adoptaran noves idees polítiques, noves modalitats culturals o mentalitats econòmiques del país d'acollida o estada.<sup>2</sup>

Darrera de la violència política i dels enfrontaments armats civils, trobem el rerefons d'una mentalitat inquisitorial del bé i del mal, defensada des dels sectors contrarevolucionaris, que donava poc marge a la convivència política. Enfront de la ideologia liberal, democràtica i republicana de la inclusió civil i política de tots els ciutadans, la ideologia reaccionària mantindrà el discurs de la divisió del país entre els bons i els dolents, i per tant una política segregacionista i exclouent que pretindrà eliminar o esclafar l'altre.<sup>3</sup> Ho podem comprovar en aquest discurs adreçat a Ferran VII l'any 1814, tot just restaurat l'absolutisme: «*tres o cuatro mil enemigos de Vuestra Majestad enviados unos a la hoguera y los otros a una isla incomunicada, en nada harán decrecer el número de vuestros vasallos.*»<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vegeu Ramon ARNABAT, "Violencia política y guerra civil durante el Trienio liberal en Catalunya (1820-1823)", *Vasconia*, núm.26 (Bilbao, 1998), monogràfic sobre "Guerras Civiles y violencia en Vasconia (siglos XIX-XX)".

<sup>2</sup> Vegeu Ramon ARNABAT, «Els exilis al segle XIX: l'exili continu (carlistes, liberals, republicans, anarquistes, socialistes)», *Butlletí de la Societat Catalana d'Estudis Històrics*, núm. XX (2009), p.137-167; ASSOCIACIÓ RECERQUES (ed.) (2002), *Enfrontaments civils: Postguerres i reconstruccions: Segon Congrés Recerques*, Lleida, Associació Recerques - Universitat de Lleida i Pagès Editors, 2 v.; Carles RAHOLA, *Els emigrats polítics en la història*, Girona, Obradors Gràfics d'El Autonomista, 1926; José Luis ABELLÁN, *El exilio como constante y como categoría*, Madrid, Biblioteca Nueva (2001); Jean-René AYMES *Españoles en París en la época romántica, 1808-1848*, Madrid, Alianza, 2008; Jordi CANAL (ed.), *Exilios: Los éxodos políticos en la historia de España, siglos XV-XX*, Madrid, Sílex, 2007; Encarnación LEMUS (ed.)

*Los exilios en la España contemporánea*, Madrid, Asociación de Historia Contemporánea i Marcial Pons, (2002), p. 11-179 (dossier de la revista *Ayer*, núm. 47); Clara E. LIDA, *Inmigración y exilio: Reflexiones sobre el caso español*, Mèxic, Siglo XXI, 1997; Gregorio MARAÑÓN, *Españoles fuera de España*, Madrid, Espasa Calpe, 1961 (1a ed., Buenos Aires, 1947); Daniel RIVADULLA BARRIENTOS et al., *El exilio español en América en el siglo XIX*, Madrid, MAPFRE, 1992; Javier RUBIO, *La emigración española a Francia*, Barcelona, Ariel, 1975; Consuelo SOLDEVIAORIA, *El exilio español, 1808-1975*, Madrid, Arco Libros, 2001; Juan B.VILAR, *La España del exilio: Las emigraciones políticas españolas en los siglos XIX y XX*, Madrid, Síntesis, 2006.

<sup>3</sup> Vegeu Javier HERRERO, *Los orígenes del pensamiento reaccionario español*, Madrid, Alianza Universidad, 1988.

<sup>4</sup> Fra Agustín De CASTRO, "Premio y castigo", *La Atalaya* del 2 de juliol de 1814.

Aquesta política deixarà poc espai vital i polític per als perdedors, sobretot quan aquests siguin liberals, demòcrates o republicans, o fins i tot quan els perdedors siguin els contrarevolucionaris, ja que, segons la seva ideologia excloent, no tenen lloc en un país governat pels altres. De manera que l'exili esdevindrà un fenomen permanent i divers durant els cinc primers decennis del segle XIX. Per aquest motiu trobem personatges clau de la història de Catalunya que passen bona part de la seva vida a l'exili, com ara l'escriptor i polític liberal Antoni Puigblanch (Mataró, 1795 - Londres, 1840), que va passar vint-i-cinc anys dels quaranta-cinc que va viure a l'exili; o el cap militar carlista Ramon Cabrera (Tortosa, 1806 - Virginia Water, 1877), que va passar trenta-sis anys dels setanta-un que va viure a l'exili.<sup>5</sup> Per no citar personatges com Abdó Terrades, Víctor Balaguer o Joan Prim.<sup>6</sup>

### **DE LA REVOLUCIÓ FRANCESA A LA GUERRA DEL FRANCÈS (1789 - 1819)**

Des de finals del segle XVIII, amb motiu de la Revolució Francesa (1789), Catalunya havia rebut exiliats francesos de tendència conservadora que fugien del procés revolucionari i dels seus efectes. Es tractava, sobretot, de nobles i criats, clergues, oficials de l'exèrcit..., unes dues mil persones en total, famílies en molts casos. S'establiren a l'Empordà (la Jonquera, Figueres, la Bisbal), a la Cerdanya, la Garrotxa i al Gironès (Girona), preferentment.<sup>7</sup> Fins al punt que al puig Bassegoda (a la Garrotxa), hi ha el denominat Pla dels Emigrants.

Entre els emigrants francesos destaquen els clergues, de les altes jerarquies, com el bisbe Francesc de Tarbes o Cropte de Chanterac, i rectors de parròquia, molts dels quals es guanyen la vida ensenyant llengua francesa, com Chénier a Barcelona o Orfilia a Maó. També nobles, com les comtesses d'Artois i de Palastron, o la duquessa d'Orleans, o els comtes d'Artois i de

Toulouse-Lautrec. A poc a poc els exiliats reialistes francesos aniran estenent-se cap al sud: Tarragona, Montblanc i Reus, i altres indrets del nord, com la Cerdanya i la Vall d'Aran, tot i que, majoritàriament, acabaran instal·lant-se a Barcelona. Molts d'aquests exiliats, sobretot nobles, tornaran a França amb Napoleó (1801-1814), primer, i amb Lluís XVIII, després (1814). Alguns militars, però, restaran a Catalunya i s'enrolaran a l'exèrcit espanyol, com el general Blai de Fournas, que fins i tot lluità contra les tropes napoleòniques a Girona.

Des del seu exili a Catalunya, els exiliats contrarevolucionaris francesos conspiraren contra la França revolucionària. Segons la *Gazette Nationale* o *Le Moniteur Universel*, l'any 1791 hi havia a Girona i Figueres i els seus voltants un miler d'exiliats francesos que, segons el Govern francès, «*avait la poitrine contre la rage, professait la plus noire fanatisme et tout le monde voulait se baigner dans le sang de leurs concitoyens*».<sup>8</sup> No anaven gaire desencaminats, i els exiliats comencen a formar clubs reialistes a Tarragona i a Reus (Club de la *Restauration*). Aquesta serà una constant de l'exili polític a una i

---

<sup>5</sup> Enric JARDÍ (1960), *Antoni Puigblanch: Els precedents de la Renaixença*, Barcelona, AEDOS, 1960; i Conxa RODRÍGUEZ, *Ramon Cabrera a l'exili*, Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1989.

<sup>6</sup> Pere ANGUERA, *El general Prim. Biografia de un conspirador*, Barcelona, Adhasa, 2003; Montserrat COMAS (Coord.), *Víctor Balguer i el seu temps*, Barcelona, PAM, 2004; i Josep SOLERR VIDAL, *Abdó Terrades : primer apòstol de la democràcia catalana, (1812-1856)*, Barcelona, La Magrana, 1983.

<sup>7</sup> Sorprén la poca atenció que ha rebut aquesta immigració i que fa que encara haguem de recórrer a llibres publicats fa quasi cent anys: C. RAHOLA, *Els emigrats...*; i Miquel dels Sants OLIVER, *Catalunya en temps de la Revolució Francesa*, Barcelona, Societat Catalana d'Edicions, 1917.

<sup>8</sup> *Gazette Nationale Ou Le Moniteur Universel*, Paris, France: L'imprimerie Du Moniteur, 1791.

altra banda de la frontera, la formació de trames conspiratives per enderrocar el govern que ha causat l'exili, sigui d'un o altre signe.

El gran nombre d'emigrants francesos entre 1791 i 1792 preocupà les autoritats, ja que bona part dels catalans acabà recelant d'aquells veïns dels nord que els feien competència a casa amb els seus oficis. Així ho manifestava, el 22 de febrer de 1792, el comte de Lacy, capità general de Catalunya, al comte de Floridablanca:

*«Uno de los objetos que me dan más cuidado y merece por sus temibles resultas más vigilancia es este número de emigrantes que cada día sobrecarga y no veo como salir de ellos [...] esto nos inquieta e incomoda, porque los catalanes ven con ojos de envidia que hay artesanos y gentes de oficios que quieren trabajar y si lo hacen por dos cuartos menos, es envidia y veo que en los lugares están mal vistos los emigrantes y estoy con cuidado para que no pare en golpes que sería un degüello.»*<sup>9</sup>

No podem oblidar, però, que també hi hagué un grapat de catalans que passaren a la França revolucionària, en iniciar-se el tancament del règim davant la Revolució Francesa. Es tractava d'un petit i selecte grup de persones que simpatitzava amb les idees revolucionàries.

Amb la Guerra del Francès canvià definitivament la direcció de l'exili, a partir d'ara seran els catalans els que cercaran refugi al país veí. La Guerra del Francès marcà l'inici dels enfrontaments armats del segle XIX que afectaren directament Catalunya i, alhora, l'inici dels desplaçaments massius de població per raons polítiques, dels exilis contemporanis.<sup>10</sup> Al llarg de la guerra hi hagué diversos catalans que passaren a França, uns a la cerca de feina, tot fugint de la guerra i la misèria, d'altres com a desertors de les tropes insurrectes de Catalunya, d'altres com a ostatges o deportats (clergat, guerrillers). Finalment, els presoners dels exèrcits napoleònics (aquest fou el contingent més nombrós), que foren estacionats en dipòsits, per tal de treure força a l'enemic a l'interior d'Espanya. D'aquests presoners, uns s'incorporaren a batallons de treballadors, d'altres anaren a parar a camps de concentració (des d'on sortiran per treballar com a jornalers, menestrals o pagesos), i encara uns altres s'allistaren a la legió. Caldria afegir-hi el miler de residents que ja hi havia a França l'any 1808 i els quinze mil homes de les tropes del marquès de la Romana, que col·laboraven amb l'Imperi napoleònic a Dinamarca.

Però, fou a partir de 1813 quan podem marcar l'inici de l'exili voluntari català a l'època contemporània, amb l'arribada d'afrancesats i les seves famílies, una amalgama de fidels a Josep I, col·laboracionistes i oportunistes, que fugien de la repressió fernandina (2.252 funcionaris i 830 militars, segons les dades oficials dels registres francesos, a començaments de 1813), als quals s'anà afegint un gruixut contingent de soldats i presoners de guerra. Més tard, al llarg de 1814, s'hi sumaren patriotes liberals (professionals, classes mitjanes, negociants i propietaris) que cercaven refugi davant la repressió absolutista. Entre ells personatges il·lustres que feren de mestres, matemàtics, naturalistes, advocats...

<sup>9</sup> Citat per C. RAHOLA, *Els emigrats...*; p. 56-57.

<sup>10</sup> Per a aquesta qüestió, vegeu Jean-René AYMES (1987), *Los españoles en Francia, 1808-1814: La deportación bajo el Primer Imperio*, Madrid, Siglo XXI, 1987; Luis BARBASTRO GIL, *Los afrancesados: Primera emigración política del siglo XIX español, 1813-1820*, Madrid, CSIC, 1993; Juan LÓPEZ TABAR, *Los famosos traidores: Los afrancesados durante la crisis del Antiguo Regimen, 1808-1833*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001; Lluís M. de PUIG, *Tomàs Puig: Catalanisme i afrancesament*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans, 1985; Enric RIERA, *Els afrancesats a Catalunya*, Barcelona, Curial, 1994; i també J. B. VILAR, *La España...*, p. 61-117.

El Govern francès distingí entre aquells que havien estat fidels a l'Imperi i llurs famílies, que rebrien un ajut, i aquells altres que hi eren per raons econòmiques o polítiques, als qual s'ajudaria a trobar feina. Amb la prohibició explícita de residir a menys de vint-i-cinc quilòmetres de la frontera. Per la seva banda, el general Francesc de Copons, capità general del Principat de Catalunya, publicà un ban per evitar la massiva sortida de catalans afrancesats (2 de març de 1814):

*«Deduciéndose tanto por varios periódicos, como por otros papeles que me han sido dirigidos, que la opinión pública, y sobre todo la de los menos instruidos, está vacilante sobre la autoridad con que salen de Barcelona y de otros puntos ocupados por el enemigo diferentes individuos españoles que por los encargos y empleos que han obtenido del gobierno intruso se han hecho acreedores á la execración de todos los buenos ciudadanos, tengo por conveniente [...], que por la autoridad militar que reside en mi y en mi tribunal, que lo es el de la Auditoría de Guerra, no sea librado ningún salvo-conducto.»*

En qualsevol cas, l'important volum d'exiliats a França s'ha d'entendre directament relacionat amb la restauració de l'absolutisme per part de Ferran VII i la política de repressió, que marca molt bé el Reial decret de 4 de maig de 1814:

*«Mi real ánimo es no solamente no jurarla ni acceder a dicha constitución, ni a decreto alguno de las Cortes generales y extraordinarias, y de las ordinarias actualmente abiertas, a saber, los que sean depresivos de los derechos y prerrogativas de mi soberanía [...], sino declarar aquella constitución y tales decretos nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo.»*

Però el retorn a l'absolutisme era impossible a mitjà termini. Les llavors del liberalisme ja estaven sembrades i el problema econòmic no era tan sols conjuntural, sinó estructural, ja que les estructures de l'Antic Règim frenaven el creixement econòmic des de finals del segle XVIII.<sup>11</sup>

A finals de 1814 hi havia uns dos mil refugiats catalans a França, la majoria als departaments del sud del país, i uns pocs a Anglaterra, com ara Antoni Puigblanch. La majoria eren soldats i presoners de guerra que hi havien entrat per força acompanyant la retirada de les tropes napoleòniques, però també hi havia una porció d'afrancesats i liberals catalans que hi havien cercat refugi davant la repressió absolutista (professionals, classes mitjanes, negociants i propietaris). La majoria anaren a parar als batallons de treballadors i als dipòsits de refugiats, en realitat camps de refugiats, i al cos legionari de l'exèrcit francès. D'altres, pocs, arribaren a Amèrica i s'instal·laren a Nova Orleans, Filadèlfia o Baltimore, i d'altres a Argentina, a Riu de la Plata.

La primera i la segona caiguda de Napoleó el 1814 empitjorà la situació dels catalans refugiats a França, i especialment la dels afrancesats. El duc d'Angulema (12 de maig de 1814) va fer vigilar severament els emigrats catalans i espanyols i els escurçà la ració. Per aquest motiu, alguns es plantejaren retornar, però el Reial decret de Ferran VII de 30 maig de 1814 (que imposava diverses penes de desterrament als afrancesats i als liberals i que marcava l'inici de la repressió absolutista oficial) els va treure les ganes d'intentar-

---

<sup>11</sup> Vegeu Josep FONTANA, *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820. La crisis del Antiguo Régimen en España*, Barcelona, Crítica, 2002 [versió revisada i ampliada de l'original de 1971].

ho, i al contrari encara afegí més liberals a l'exili. Tant sols els soldats anaren tornant progressivament.

Tot plegat s'agregà amb el Reial decret de 15 de desembre de 1815, que provocà una segona onada d'exiliats, en aquest cas patriotes liberals. Entre tres mil cinc-cents i quatre mil catalans s'escamparen per Europa (3.500), i per Amèrica (500), fugint de la repressió absolutista. Es tractava de població qualificada, classes mitjanes, comerciants, propietaris i professionals. A França, la majoria es concentrà a Nimes, Rodez, Cahors, Agen, Libourne, Montauban, Auch, Mont-de-Marsan, i els grups més benestants a París i Bordeus.

Amb la restauració de Lluís XVIII, la situació encara es complicà més, ja que molts d'ells foren acusats de complicitats amb el cop d'estat napoleònic i augmentaren les mesures repressives contra ells. El Govern francès pressionà els exiliats perquè retornessin a Espanya, reduí els ajuts i augmentarà la repressió en els camps de refugiats, acusats de col·laborar amb els insurrectes francesos. Alguns refugiats tornaran cap a Catalunya al llarg de 1815, però aquest any encara i havia entre dos mil i dos mil cinc-cents catalans refugiats a França. La majoria dels exiliats, aquells que no tenien béns de fortuna o talent, visqueren amuntegats en veritables camps de concentració, com eren els dipòsits d'emigrats, i de la caritat pública.

Cal recordar que des de 1814 i fins al triomf de Riego el 1820, cada any es produeix un pronunciament constitucional. Entre 1816 i 1818 Ferran VII publica diversos decrets d'amnistia, però aquesta és tan reduïda que pocs exiliats s'hi acullen. Més endavant es publicarà la Reial cèdula del 15 de febrer de 1818, fou el primer intent seriós d'obrir les portes als afrancesats, tot i les moltes restriccions que contenia. Motiu pel qual molts d'ells van decidir quedar-se a França, on alguns fins i tot es nacionalitzaren, com el coronel Francesc Amorós i Ondeano, un gran pedagog i fundador de la gimnàstica racional. L'ex-comissari regi de Catalunya, Josep Garriga, pogué exercir la seva professió de metge, o fer classes de castellà als fills de les famílies benestants. O l'ex-corregidor de Figueres i president de l'Audiència afrancesada de Barcelona, Tomàs Puig, un home de lleis que es va passar part del seu exili cursant els estudis de química a la Facultat de Medicina de Montpeller. Més tard hi ha nous intents, així el 17 de desembre de 1819 es publica una nova reial ordre del 2 d'aquest mes concedint noves amnisties.

### **EL TRIENNI LIBERAL (1820-1823)**

La proclamació de la Constitució de Cadis, el mes de març de 1820, va comportar el retorn de bona part dels liberals exiliats a França, alhora que els decrets de 23 i 26 d'abril d'aquest any facilitaven el retorn dels afrancesats, tot i que encara n'establien condicions de residència, i no serà fins al Decret d'amnistia de les Corts de 26 de setembre quan podran tornar amb plenes garanties i drets.<sup>12</sup>

La instauració del règim constitucional a partir del mes de març de 1820, provocarà un exili individual de signe contrari. Ara seran els reialistes o absolutistes el que cercaran refugi a l'altra banda de la frontera per tal de fugir del sistema constitucional o participar i dirigir les trames contrarevolucionàries. Els propietaris Salvador Malavila o Domènech Caralt, en seran exemples prou clars, junt amb una corrua d'eclesiàstics, com ara l'arquebisbe de Tarragona, Jaume Creus, o el bisbe de Solsona. Mig miler de catalans,

---

<sup>12</sup> Alberto GIL NOVALES, *Las sociedades patrióticas (1820-1823): Las libertades de expresión y de reunión en el origen de los partidos políticos*, 2 v., Madrid, Tecnos, 1975; Ramon ARNABAT, *La revolució de 1820 i el Trienni Liberal a Catalunya*, Vic, Eumo, 2001.

majoritàriament membres del clergat, contraris a la Constitució passaren a França entre 1820 i 1822.<sup>13</sup>

Al seu torn, Catalunya rebria prop d'un miler d'exiliats que fugien de l'absolutisme europeu, sobretot italians (napolitans i piemontesos), però també francesos. Molts dels exiliats italians que s'instal·laren a l'Espanya liberal ho van fer a Barcelona, Mataró, Girona i Tarragona, i van participar tant en les societats secretes, sobretot carbonàries, com en la milícia voluntària i les tropes de xoc en la Guerra contra els reialistes, formant batallons propis.<sup>14</sup> Una mica diferent és el cas del cirurgià francès Josep Cassanyes, diputat de la Convenció i comissari de l'Exèrcit republicà en la Guerra Gran. Caigué en desgràcia amb la restauració absolutista i hagué d'emigrar l'any 1817 cap a Suïssa, i el 1821 desembarcà al nord de Catalunya i s'instal·là a l'Escala, on exercí de barber cirurgià. Des d'aquesta població i Figueres participà en algunes conspiracions dels liberals francesos, motiu pel qual les autoritats absolutistes franceses maldaren, sense aconseguir-ho, que el traslladessin lluny de la frontera.

Al llarg del Trienni Liberal, amb l'agudització de l'enfrontament entre reialistes i constitucionals, s'anirà ampliant la nòmina de catalans refugiats al departament dels Pirineus orientals. Seran aquest contrarevolucionaris els que pressionaran el Govern francès perquè intervingui i restauri l'absolutisme, alhora que finançaran i dirigiran les partides reialistes que voltaran per Catalunya. La guerra civil que patirà Catalunya entre l'estiu de 1822 i la tardor de 1823, convertirà la frontera francesa en un espai d'aixopluc de les partides reialistes i d'aprovisionament d'armes. Però, serà a partir de la derrota d'aquestes partides, a l'hivern de 1823, quan la Regència d'Urgell, integrada pel marquès de Mataflorida, el baró d'Eroles i l'arquebisbe Jaume Creus, s'hagi de refugiar a França, junt amb la majoria de components de les partides reialistes catalanes.

A finals de 1822, segons les dades del vicecònsol espanyol a Perpinyà, al departament dels Pirineus orientals hi havia entre quatre mil nou-cents i cinc mil reialistes. Afegia que, de moment, *«han cesado las voces que corrieron de armarlos, y al contrario hace unos días que no reciben más socorro que el del pan y este escaso, de suerte que se hallan en la mayor miseria, sosteniéndose únicamente de las limosnas que recogen»*.<sup>15</sup> Aquestes xifres són una mica exagerades, perquè segons un recompte fet per l'Administració francesa, a finals de gener de 1823, hi havia un total de 1.556 soldats reialistes, 207 oficials i 401 religiosos (2.154 homes en total), com a refugiats catalans als Pirineus orientals.<sup>16</sup> Aquestes dades són confirmades per un informe del prefecte de Perpinyà en què deia que, a començaments de gener de 1823, hi havia 1.408 reialistes refugiats al seu territori, dels quals 1.142 havien manifestat la seva voluntat d'armar-se i tornar a Espanya a lluitar contra els constitucionals.<sup>17</sup>

La situació dels soldats reialistes a França era força miserable, tal com va escriure Josep Nin, Xaconin, un reialista d'Albinyana (Baix Penedès) que acompanyava el general Romagosa: «ens ban donà lo pa; de tanta gana que teniem, quan se'l ban donà de seguida

---

<sup>13</sup> Jaume Torras, *Liberalismo y rebeldía campesina*, Barcelona, Ariel, 1976; i Ramon ARNABAT, *iVisca el rei i la religió!: La primera guerra civil de la Catalunya contemporània*, Lleida, Pagès Editors, 2006.

<sup>14</sup> Giovanni ALBERTOCHI (2006), «Exiliats italians a Catalunya a començaments del segle XIX», *Revista de Catalunya*, núm. 215, p. 16-35.

<sup>15</sup> Archivo Histórico Nacional (AHN), Estado, lligall 6228, carta de 17 de desembre de 1822.

<sup>16</sup> Arxius Departamentals dels Pirineus Orientals (ADPO), lligall 4MP-339.

<sup>17</sup> ADPO, lligall 4MP-260, informe de 4 de gener de 1823.



se'l vam acabà y los francesos deien «Miserable espanyol», y quasi ploraven.»<sup>18</sup> Després de voltar per la Catalunya Nord, s'establiren (el 29 de febrer de 1823) al campament de Sant Esteve, on foren vestits, alimentats i armats. En aquests campaments, distribuïts per la Cerdanya i el Rosselló, els reialistes reorganitzaren les seves forces. Les dificultats d'aprovisionament crearen continuats

problemes entre els reialistes i les autoritats franceses, així com greus alteracions de l'ordre públic pels enfrontaments entre els reialistes, o entre els reialistes i la població francesa.

El mes de març ja eren sis mil cinc-cents els reialistes refugiats, majoritàriament soldats i oficials reialistes i eclesiàstics, però també dones i canalla. Estaven repartits per una munió de pobles, la majoria del departament dels Pirineus orientals, des d'on i malgrat les seves divisions internes, preparaven el rearmament per tornar a intentar entrar a Espanya. La majoria d'ells tornaran a Catalunya acompanyant les tropes franceses dels Cent Mil Fills de Sant Lluís, que entraran el mes d'abril de 1823.

### LA RESTAURACIÓ ABSOLUTISTA DE 1823-1833

La restauració de l'absolutisme el 1823 comportà l'inici d'una brutal repressió contra els liberals, en la qual s'aplicà la mentalitat inquisitorial de què hem parlat, que provocà un gran nombre d'assassinats, empresonats, multats, depurats —purificats—, i exiliats, com mai s'havia conegut al nostre país, i com no es tornarà a repetir, quant al seu volum i importància proporcional, fins a la implantació del règim franquista.<sup>19</sup> Un esforç repressiu, però, que no aconseguirà restaurar el vell règim, ni barrar el pas al liberalisme. Un liberalisme que, com el mateix governador del Consell de Castella, Ignacio Martínez de Villela, havia reconegut a l'ambaixador francès, tenia milers de seguidors: «*le constaba que de los nueve millones de habitantes que tenía España, había de tres a cuatro millones de liberales*», tot i que, afegia, «*valía más vivir en España con un millón de personas como es debido, que con diez millones de revolucionarios*».<sup>20</sup> Els informes recollits per la Superintendència de Policia indicaven que, tres anys després de la Restauració absolutista, encara hi havia a Catalunya 16.509 persones addictes a la Constitució.

Mà dura és el que demanaren diferents col·lectius i institucions en les seves exposicions al rei en què el feliciten pel seu retorn al poder absolut, especialment les corporacions eclesiàstiques, com per exemple el clergat del bisbat de Solsona o l'Ajuntament de Lleida:

*«Purgad vuestras provincias, cual Felipe el Prudente, del pestifero vapor de las nuevas doctrinas; Reponed el Santo Tribunal en el uso de sus facultades; Estableced en todas las Ciudades populosas (como lo tenia instado, y concedido esta) los sabios Jesuitas que son verdaderos defensores del Trono, y fuertes*

<sup>18</sup> Ramon ARNABAT, Manuel BOFARULL i Joan A. VENTURA (ed.), *La llibreta d'en Xaconin: Dietari d'un soldat reialista del Penedès (1820-1823)*, Vilafranca del Penedès, Institut d'Estudis Penedesencs, 1993.

<sup>19</sup> Vegeu Josep FONTANA, *Aturar el temps. La segona restauració espanyola, 1823-1834*, Barcelona, Crítica, 2005; i Ramon ARNABAT, «Repressió liberal i restauració de la monarquia absoluta», a *Enfrontaments civils: Postguerres i reconstruccions: Segon Congrés de Recerques*, Lleida, Pagès Editors, 2002, p. 422-440.

<sup>20</sup> Alejandro OLIVÁN, *Ensayo imparcial sobre el gobierno del Rey D. Fernando VII, escrito en Madrid por un español en mayo del presente año, y dado a luz en Versalles por un amigo del autor*, París, J. P. Jacob Impresor, 1824, p. 155, escriu: «*No bajan de ocho cientos mil los individuos que han estado alistado a la Milicia Nacional, a los cuales si se añaden los empleados, los militares, los individuos de sociedades secretas, los secularizados y los compradores de bienes nacionales, se verá que llegan a un millón los que podían considerarse comprometidos con el régimen constitucional y forman con sus familias la mitad de la población total de la Península.*»

*atletas de la casa de Israel; Proveed vuestras Universidades de maestros que a la paz de la doctrina, infundan en los jóvenes la virtud. Con estas medidas labraréis el bien estar de vuestros vasallos, conseguiréis el reposo, de que tanto tiempo ha estado privada la Rl. Familia, lograréis una vida pacífica, y la felicidad que os dese[er] por inmensos años esta Ciudad que arde en amor por su Rey, y Soberano.»*

Mentre la Junta Provisional de España, insistia a retornar les coses a l'estat que estaven abans: «*mira como si jamás hubiesen existido todos los actos públicos y administrativas y todas las providencias del Gobierno erigido por la rebelión; y restituye en consecuencia provisionalmente las cosas al estado legítimo que tenían antes del atentado del 7 de marzo de 1820*»;<sup>21</sup> Ferran VII, que havia signat un decret el 30 de setembre en què prometia una mena d'oblit general, l'endemà en signava un altre en què deia el contrari, és a dir, beneïa la repressió. Una repressió que s'avalava i es protegia des del poder, tal i com va deixar escrit el banquer francès G. J. Ouvrard, finançador de la campanya francesa:

«La majoria de viles per on he passat estaven lliurades als furors de l'anarquia, el partit triomfant aplicava la venjança; mai cap altre país m'havia ofert un espectacle tan deplorable. Dins de les viles, les cases buides oferien les petjades de les devastacions i els pillatges, les forques aixecades, les presons plenes, la xusma enfervoritzada llençant crits sinistres, les autoritats expectants o còmplices dels excessos, i impotents per aturar-los. Als camps, els desafortunats fugitius, els camperols aixecats, els camps incultes. [...] Aquest ha estat el resultat final d'una intervenció plantejada per la salut i la pacificació d'Espanya.»<sup>22</sup>

La repressió reialista contra la població liberal va arribar a nivells aberrants i va ser fruit d'una combinació de revenja personal i de planificació política per aconseguir depurar l'Administració i l'Exèrcit i terroritzar els constitucionals. Els agents executors de la repressió eren la Superintendència de Policia, l'Exèrcit i els Voluntaris Reialistes o la societat secreta de l'*Ángel Exterminador*. Es creà una jurisdicció especial: les *Comisiones Militares Ejecutivas y Permanentes* que, en menys d'un mes (del 24 d'agost al 12 de setembre de 1824), publicaren cent dotze sentències de mort. El 9 d'octubre de 1824, el Ministeri de Guerra ampliava la seva jurisdicció amb penes més rigoroses a tota classe de delictes, per acció o per omissió, de paraula o d'obra, comesos després de l'1 d'octubre de 1823. Ahora que es formava una Junta Secreta d'Estat, que s'encarregà de confegir una llista de vuitanta mil noms sospitosos de constitucionalisme. El militar constitucional Pedro Méndez afirma que, segons dades de la mateixa Reial Audiència, entre l'octubre de 1823 i l'octubre de 1825, havien estat assassinades a Catalunya 1.828 persones.<sup>23</sup> Segons Josep Fontana, a Catalunya hi hagué, els anys 1823 i 1824, 2.044 assassinats per

<sup>21</sup> "Proclama de la Junta Provisional de España, creada en Bayona, A los Españoles" amb data de 6 d'abril de 1823. Archivo del Palacio Real (APR), papeles reservados de Fernando VII (APR, PRFVII), vol. XXIV, f. 73-74.

<sup>22</sup> Gabriel J.OUVRARD, *Mémoires de G. J.Ouvrard sur sa vie et ses diverses opérations financières*, vol. II, París, Moutardier, 1826, p. 60-61.

<sup>23</sup> Pedro MÉNDEZ DE VIGO, *España y América en progresos: La Constitución del año XII*, París, Imp. de H. Fournierigo, 1834 (reproduït pel marquès de Miraflores, *Documentos a los que hace referencia en los apuntes histórico-críticos sobre la revolución de España*, vol. II, Londres, Taylor, 1834, p. 347-349).

qüestions polítiques.<sup>24</sup> No és estrany que, a finals de 1823, Antoni Puigblanch, exiliat a Londres, expressés la seva desesperança vers el futur del país amb la Restauració absolutista:

*«No solo hemos perdido la libertad, sino también la independencia, siendo quien allí manda los franceses, y gracias, pues a Fernando y su infame clericalia iban a acabar con todo hombre notado de patriota, de no contenerlos los Franceses. [...] Lo que yo deseo con respecto a la suerte de Cataluña es que verifique su agregación en toda la izquierda del Ebro con Francia de la cual hay bastantes aparatos. Jamás he sido adicto a los franceses, pero habiendo llegado las cosas a este extremo, lo tengo todo por menos malo que ser españoles».*<sup>25</sup>

Uns cinc mil liberals catalans emprengueren de nou el camí de l'exili, en alguns casos era la segona vegada que ho feien en el transcurs d'una dècada.<sup>26</sup> Entre dos mil cinc-cents i tres mil cinc-cents catalans anaren a parar a França, més de la meitat eren soldats i oficials que s'hi havien refugiat seguint els acords militars tot i que sovint foren tractats més com a presoners que no pas com a refugiats, i van ser tancats en camps de concentració a Marsella, Perpinyà i Bordeus. L'altra meitat eren sectors de les classes benestants, com els comerciants i els propietaris; de les classes mitjanes, com els professionals liberals i els funcionaris, i de les classes populars, com els artesans i menestrals i els pagesos, que donaren suport a la revolució. A Anglaterra, via Gibraltar, hi anaren a parar entre dos-cents i tres-cents exiliats catalans, pertanyents a sectors socials més benestants, com ara els diputats catalans Pere Surrà i Rull i Esteve Desprat. La majoria es concentraren al barri modest de Somers. D'altres anaren a Portugal, Gibraltar o als Països Baixos, i encara d'altres travessaren l'oceà per arribar als Estats Units d'Amèrica i a Riu de la Plata, com Josep Sardà i Joan Baptista Carbonell.<sup>27</sup>

L'amnistia de l'1 de maig de 1824, en realitat es va convertir en una eina més de repressió, de manera que alguns que fins en aquell moment s'havien pogut escapar de la repressió ara hi restaven subjectes. S'hi acolliren, però, un nombrós grup d'oficials presoners que podien témer menys la repressió.

Els liberals s'emportaren a l'exili les seves divisions i rancúnies, i el debat entre moderats i exaltats seguí, acusant-se mútuament d'haver contribuït a la caiguda del règim constitucional, segons els uns per anar massa de pressa amb les reformes i fer-les massa a fons, i segons els altres per anar tan a poc a poc i fer-les tan superficials. Malgrat tot, des de França i Anglaterra es prepararen diferents conspiracions liberals per enderrocar l'absolutisme, i en les quals tingueren un paper important els militars catalans Antoni Baiges i Milans del Bosch. Així, el 16 de novembre de 1825, el superintendent de policia informava els seus subordinats de Catalunya que:

*«los refugiados Españoles en Londres meditan algunas tentativas contra la Península;  
pero que no han podido avenirse entre ellos Milans y Mina para proyecto alguno por su desunión y falta de dinero; que Milans abandonado por los demás*

<sup>24</sup> Josep FONTANA, *La fi de l'Antic Règim i la industrialització, 1787-1868*, Barcelona, Edicions 62, 1987, p. 215.

<sup>25</sup> Biblioteca Nacional de España, ms. 8853, f. 316-318, carta amb data de 22 de novembre de 1823.

<sup>26</sup> Rafael SÁNCHEZ MANTERO, «Exilio liberal e intrigas políticas», *Ayer*, núm. 47 (2002), p. 17-34; Juan F. FUENTES, «Afrancesados y liberales», a Jordi CANAL (ed.), *Exilios: Los éxodos políticos en la historia de España, siglos XV-XX*, Madrid, Sílex, 2007, p. 137-166.

<sup>27</sup> José DELEITO PIÑUELA, *La emigración política en España durante el reinado de Fernando VII*, Madrid, Nuestro Tiempo, 1921. Vegeu també David RUBIO, Alfredo ROJAS FRIEND i Juan F. FUENTES, «Aproximación sociológica al exilio liberal español en la Década Ominosa (1823-1833)», *España Contemporánea*, núm. 13, p. 7-19; Rafael SÁNCHEZ MANTERO (1975), *Liberales en el exilio*, Madrid, Rialp, 1998.

*Generales ha procurado organizar por sí solo una expedición destinada a verificar su desembarque en las costas de Cataluña, donde esperaba hallar partidarios; pero que en fuerza de las persuasiones de San Miguel y el Brigadier Peón pudieron hacerle renunciar de toda tentativa aislada; más sin embargo ha dado a entender que en breve se hallará en Arenys de Mar, donde se deberá efectuar el desembarco, asegurando los refugiados por las Cartas que reciben de España que sus secuaces están prontos y que el coronel Bazán, el Comandante Figueroa, y otros han salido para Gibraltar con el objeto de establecer algunas ramificaciones en los reynos de Murcia y Valencia donde el primero cuenta con sus amigos.*<sup>28</sup>

La historiadora Irene Castells ha estudiat les conspiracions liberals durant aquests deu anys. Una de les més importants fou la que organitzà la Junta de Baiona amb una entrada de set-cents homes armats pels Pirineus encapçalats per Mina i Valdés l'any 1829. Abans ja ho havien intentat pel Llevant (1826), i ho tornaran a intentar per Gibraltar amb Torrijos (1831).<sup>29</sup>

Per altra banda, bona part dels exiliats a Amèrica del Sud participaran i s'integraran en els nous estats, com a professionals qualificats (militars, mestres, advocats...), a Riu de la Plata, Xile, Perú, Bolívia. Molts d'aquests exiliats faran seus els postulats econòmics, socials, polítics, intel·lectuals dels països d'acollida i els portaran al nostre país quan retornin. Per exemple, Pascual Montesinos estudià a Anglaterra les institucions escolars i de beneficència, i inspirà les reformes radicals de la primera ensenyança a Espanya, on creà les escoles normals i establí les escoles de pàrvuls. D'altres importaren el mètode lancasterià d'educació.

L'any 1828 el fracàs de la revolta dels Malcontents va provocar un reduït exili voluntari dels dirigents de la revolta i el desterrament forçat d'altres participants en l'aixecament, a Amèrica i al nord d'Àfrica. Ferran VII i els seus col·laboradors aplicaren una brutal repressió contra aquells que s'havien revoltat, i que durant el Trienni Liberal l'havien ajudat a recuperar el tro absolut. Molts dels dirigents de la revolta dels Malcontents foren penjats a la forca, coincidint amb la visita de Ferran VII a Tarragona i Barcelona. Una part són deportats al nord d'Àfrica, i encara d'altres agafen, per primer cop, el camí de l'exili (un miler en total).<sup>30</sup>

L'any 1830 canvien les coses substancialment a França, la revolució provoca la caiguda del règim monàrquic absolutista de Carles X, i la seva substitució per la monarquia liberal de Lluís Felip d'Orleans. Això provoca una reacció al regne espanyol: s'augmenta el control sobre els exiliats, i s'evita la seva tornada, malgrat l'augment de les demanades, tal com assenyalava el vicecònsol de Perpinyà, el comte d'Alcúdia (23 de juny de 1832), «*el gran número de españoles indigentes que se presentan para entrar en España*».<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Biblioteca de l'Institut Universitari d'Història Jaume Vicens Vives – Universitat Pompeu Fabra, Ofici de Josep Olzinellas, cap de de la Subdelegació de Policia de Villafranca del Panadés, amb data de 26 de novembre de 1825.

<sup>29</sup> Irene CASTELLS, *La utopía insurreccional del liberalismo: Torrijos y las conspiraciones liberales de la década ominosa*, Barcelona, Crítica, 1989. Vegeu també VILAR (2006), p. 123-196.

<sup>30</sup> Jaume TORRAS, *La guerra de los Agraviados*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 1967.

<sup>31</sup> Citat a Antonio RODRÍGUEZ MOÑINO, *El exilio carlista en la España del XIX: Carlistas y «demócratas» revolucionarios*, Madrid, Castalia, 1984, p. 36.

No fou fins al 15 d'octubre de 1832 quan s'atorgà una amnistia digne d'aquest nom, però llavors molts dels exiliats estaven ja mínimament instal·lats i no es mostraren confiats a retornar. Tot i això hi hagué un grup considerable que sí que acceptà la proposta. Dels que tornaren, segons les dades que ofereix Anna Maria Garcia Rovira, un 39%eren soldats i oficials, un 30% artesans i comerciants, un 27,5% pagesos, i un 4% funcionaris.<sup>32</sup> De les sis mil fitxes obertes per gestionar els retorns, un 75% procedien de França, un 20% d'Anglaterra i Gibraltar, i la resta dels Estats Units, Bèlgica, Portugal... El mes de gener de 1833, és Cea Bermúdez qui es dirigeix al vicecònsol de Perpinyà per alertar-lo que «*varios descontemos están haciendo en esta Ciudad y en otros pueblos de sus inmediaciones y cercanos a nuestras fronteras acopio de armas y municiones con el perverso objeto de trastornar la tranquilidad pública en España*».<sup>33</sup> L'octubre de 1833, un cop mort Ferran VII i proclamada Isabel II, es dictarà una nova amnistia, de manera que entre 1833 i 1834 un nombrós grup d'exiliats liberals s'hi acollirà i retornarà a Catalunya (soldats i oficials, professionals, artesans i pagesos).

#### **LA REVOLUCIÓ LIBERAL I EL CARLISME (1833-1854)**

Al llarg de la Primera Guerra Carlina (1833-1840), sobretot a partir de 1835, ja trobarem combatents carlins catalans al sud de França, al voltant d'un miler entre 1835 i 1839 (Sète, Béziers, Montpellier), des d'on conspiraran a favor de les tropes carlistes, als quals cal afegir els fets presoners i deportats, uns dos mil cent a Puerto Rico i uns mil cinc-cents a Cuba, bona part d'ells catalans. Especialment significatius, pel que fa al nombre d'exiliats carlistes, són els anys 1835 i 1836. Bona part dels carlistes catalans exiliats a França resideixen als departaments de l'Herault i del Gard (Montpellier, Béziers, Lunèl, Clermont l'Hérault, Lodeva i Agde), són advocats, artesans i menestrals, i pagesos, des de soldats fins a oficials. L'any 1837 el Govern isabelí posarà coma condició prèvia per autoritzar qualsevol retorn, «*jurar la Constitución de 1812, conforme al Decreto de 28 de agosto último [1836]*». Alhora que demanarà a les autoritats franceses que estrenyin el control sobre els caps carlistes, com ara el canonge Benet Tristany.

Serà, però, al final de la Primera Guerra Carlina (1839-1840) quan es produirà l'exili massiu de carlins catalans cap a França, en no acceptar les tropes carlines comandades per Ramon Cabrera l'acord de Bergara. Les dades disperses de què es disposa permeten afirmar que aquest exili afectaria uns sis mil soldats i oficials carlistes catalans que travessaren la frontera francesa i foren internats en dipòsits a Bourg, el Puig, Besançon..., el mes de juliol de 1840: «*todos los días se veían pasar la frontera multitud de realistas [...]. Se lanzaban impávidos en medio de la desgracia y la miseria, abandonando el suelo donde nacieron. Causaba compasión ver tan bizarros jóvenes, desnudos, y denegridos por el hambre y la calamidad*».<sup>34</sup> La majoria dels carlins exiliats s'estigueren als departaments dels Pirineus Orientals, de l'Alta Garona, dels Alts Pirineus i del Tarn i Garona. Alhora, més d'un miler de carlistes catalans eren deportats a ultramar (Cuba, Puerto Rico o Filipines) durant la guerra i al seu final.

Bona part dels soldats i oficials carlistes intentaren retornar a Catalunya ben aviat, acollint-se a l'indult del 30 de novembre de 1840, tot i el seu caràcter restrictiu. La Regència publicarà un nou decret el 30 d'agost de 1841, titllat d'«*acto de clemencia*»

<sup>32</sup> Anna M. GARCIA ROVIRA, *La revolució liberal a Espanya i les classes populars*, Vic, Eumo, 1989.

<sup>33</sup> Citat per RODRÍGUEZMOÑINO (1984), p. 37.

<sup>34</sup> Rafael GONZÁLEZ DE LA CRUZ, *Historia de la emigración carlista, dedicada a los monárquicos españoles*, t. I., Madrid, s. n., 1846.

amb l'objectiu d' «*extinguir los restos de nuestras discordias civiles*». A poc a poc, i a partir de 1842, bona part dels soldats carlistes aniran tornat, ja sigui d'una manera oficial o clandestina.

La majoria d'edat d'Isabel II i la instauració del govern moderat que succeeix a Espartero provocaran un canvi en el tractament dels exiliats, mentre per una banda s'augmenten els controls i els filtres vers els republicans, per una altra, s'obren una vegada i una altra les portes als carlistes: «*La Reina Nuestra Señora se ha dignado mandar que se permita la entrada en España a los soldados que hubieren pertenecido al Ejército Carlista [28 d'octubre de 1845].*»<sup>35</sup>

La Guerra dels Matiners (1846-1849) i la posterior derrota de carlins i republicans a mans de les tropes del govern liberal moderat, portà de nou un nombrós contingent de carlins, aquest cop acompanyats de republicans catalans, com ara Tomàs Bertrán i Soler, Gabriel Baldrich o Ermenter Huguet, a l'exili. Uns tres mil homes en total (un 80% carlins i un 20% republicans, aproximadament) que s'instal·laren majoritàriament a França, però també a Algèria, Portugal, Itàlia i Anglaterra. La majoria d'aquests exiliats, uns dos mil cinc-cents (85% carlins i 15% republicans), s'acolliren als nous indults del 19 de gener i del 8 de juny de 1849: «*No haya un soldado privado de vivir en el seno de su familia, bórrese hasta el recuerdo de las discordias intestinas, para poder afirmar que no existe ningún súbdito de S.M. a quien tengan alejado de su hogar ni de su patria, las contiendas y vicisitudes políticas.*» Això sí, «*a los carlistas que quieran acogerse a la amnistía exigirá V. Presten juramento de fidelidad a la Reina N. S. Y a la Constitución.*»<sup>36</sup> Tornaren pel Pertús i la majoria s'instal·laren a les terres gironines del Segrià. La majoria procedien de Perpinyà, Baiona, Bordeus, Marsella, Montpeller, però també d'Algèria, Portugal, Itàlia, Londres: Joan Ventura de Tarragona; Joaquim Pibermons, esparter de Torroella de Montgrí; Joaquim Mallorquin, espardenyer de Valls; Lluís Champané prevere de Barcelona...

El fet que aquestes amnisties exigissin el jurament de fidelitat a la reina i a la Constitució va fer que un altre grup d'uns cinc-cents exiliats catalans restés a l'estranger i no tornés fins als anys seixanta. Mentrestant, des de Montpeller i Béziers, alguns republicans i carlistes no deixen de preparar cops contra la monarquia isabelina, motiu pel qual són internats més cap a l'interior.

La majoria, tal com assenyala Rodríguez-Moñino són «*gente humilde, cuya condición nos refleja la escasa importancia social de estos grupos, fieles a una idea y siempre dispuestos, por ella, a luchar, con entrega total a su causa [agost de 1852].*»<sup>37</sup>

L'any 1848 es produirà una nova onada revolucionària a Europa, i en la qual participaran alguns dels exiliats catalans, especialment a París. Destaca el paper que hi va tenir Nicolàs de Balzo, que havia estat president de la democràtica Junta d'Armament i Defensa de la ciutat de Barcelona durant la Jamància de 1843. Aquest personatge signa manifestos en plena revolució de 1848 a París que acaben amb «*¡Vive la France! ¡Vive l'Espagne! ¡Vive la République! ¡Vive la fraternité des Peuples!*», i forma un *Comité Démocratique Espagnol*. Serà el moment en què, des de París, també, Abdó Terrades farà

<sup>35</sup> Vicente LLORENS, *Liberales y románticos: Una emigración española en Inglaterra (1823-1834)*, Madrid, Castalia, 1968. Vegeu també Pere ANGUERA, *Déu, rei i fam: El primer carlisme a Catalunya*, Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1995; Manuel SANTIRSO, *Revolució liberal i Guerra Civil a Catalunya*, Lleida, Pagès Editors, 1999.

<sup>36</sup> Vegeu Joan CAMPS GIRÓ, *La Guerra dels Matiners i el catalanisme polític (1846-1849)*, Barcelona, Curial, 1978; RODRÍGUEZ MOÑINO (1984), p. 39-90; Robert VALLVERDÚ, *La Guerra dels Matiners a Catalunya (1846-1849)*, Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 2002.

<sup>37</sup> RODRÍGUEZMOÑINO (1984), p. 99-100.

una crida als «soldats del poble» a seguir «*el pendón republicano*» per tal de desempallegar-se dels carlistes: «*sacudir la librea de esclavos que os han impuesto los desesperados defensores del absolutismo teocrático, [...] las fuerzas combinadas del oro, la astucia, y la mentira.*»<sup>38</sup> Però aquí, comença ja un altre capítol d'aquesta història.

---

<sup>38</sup> Vegeu AYMES (1987), p. 109-115.

**II. Congreso Galeusca Historia**  
**Euskal Herriko Unibertsitatea**  
**Bilbao, 3-4 juillet 2012**

**Vers une société civile transfrontalière ? Expériences transfrontalières d'économie sociale et solidaire en Pays Basque**

Version provisoire – ne pas citer, ne pas diffuser

Xabier Itçaina  
CNRS-Centre E. Durkheim, Sciences Po Bordeaux  
Marie Curie Fellow, European University Institute, Florence

Jean-Jacques Manterola  
Etcharry Formation Développement  
Master 2 SPR Sciences po Bordeaux

**Résumé:** Cet article revient sur le rôle de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans l'émergence d'une gouvernance en réseau transfrontalière en Pays Basque. Les sociétés civiles ont ici anticipé sur un cadre d'action publique qui ne deviendra favorable aux coopérations transfrontalières que dans les années 1990-2000. L'engagement contemporain des organisations d'ESS dans les relations transfrontalières s'inscrit à l'horizon de ce double héritage, avec des mises en œuvres contrastées qu'il s'agit de décliner de façon sectorielle.

**Abstract:** *This paper addresses the role of the Third sector and Social economy in the emergence of cross-border network governance in the Basque border region. Cross-border relations were historically initiated by civil society mobilizations, frequently anticipating policy actors in that matter. A policy change occurred in the 1990-2000s when a new policy framework gave impetus to cross-border cooperations. The current commitment of social economy actors in this cooperation is marked by this double heritage, with contrasted implementations that need a sector-based analysis.*



Appréhender<sup>39</sup> les dynamiques d'eupéanisation à partir des réalités sub-nationales constitue un détour méthodologique utile afin d'aborder l'adaptation des territoires à de nouvelles règles et à de nouveaux styles de politiques publiques, mais également la diffusion de croyances et de normes définies à l'échelle européenne (Radaelli, 2003: p. 30). Cette entrée territoriale est indispensable pour analyser les dynamiques de coopération transfrontalières et transnationales. Si bon nombre de travaux ont abordé ces relations par le biais des relations inter-institutionnelles, peu, à quelques exceptions près (Sanchez Salgado, 2007), ont souligné le rôle des sociétés civiles et de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans la configuration et la mise en œuvre de ces dispositifs. Or ce regard est d'autant plus indispensable dans des régions frontalières qui se signalent par une identité culturelle transcendant les frontières étatiques. Cette variable vient compliquer la nature des relations transfrontalières et l'usage des instruments européens, qui ne peuvent dès lors se limiter à des procédures techniques et dépolitisées (Malloy, 2010).

Cette complexité joue à plein dans la région frontalière basque, entre France et Espagne. Il s'agit dès lors d'évaluer l'implication du tiers secteur et de l'économie sociale sur l'émergence potentielle d'une gouvernance en réseau transfrontalière, au sens d'« *une façon de concevoir et de mettre en oeuvre les politiques publiques au travers d'un réseau de relations entre acteurs gouvernementaux, marchands et issus de la société civile* » (Klijn and Skelcher, 2007 : 587). Ces réseaux de gouvernance iraient au-delà des modèles de négociations institutionnalisés de type corporatiste, au profit de processus de mise sur agenda, de conception et de mise en œuvre des politiques publiques qui soient plus flexibles et plus transparents. En quoi la participation des acteurs de l'ESS contribue-t-elle au caractère véritablement transfrontalier d'une coopération qui dépasserait les coopérations instrumentales « dos-à-dos » ? La coopération prend-elle ici un caractère renforçant ou transcendant la frontière étatique (O'Dowd and McCall, 2008)? Comment s'équilibrent la légitimité par les résultats en termes de politiques publiques (*output legitimacy*) et la légitimité par la participation des acteurs du tiers secteur (*input legitimacy*) ? Enfin, retrouve-t-on les lignes de tension internes propres à l'ESS entre secteur marchand et non marchand, et entre mutualisation des intérêts et défense de l'intérêt général ?

L'observation<sup>40</sup> interdit de conclure à une logique univoque. Le pluralisme de l'ESS, ici comme ailleurs, est patent. Nous l'analysons ici en deux temps. Premièrement, ces relations transfrontalières s'inscrivent à l'horizon de sociétés civiles dynamiques qui ont joué un rôle d'anticipation en matière de relations transfrontalières, avant de s'articuler à un cadre d'action publique devenu propice à ces coopérations (1). L'engagement contemporain des organisations d'ESS dans les relations transfrontalières s'inscrit à l'horizon de ce double héritage, avec des mises en œuvres contrastées qu'il s'agit de décliner de façon sectorielle (2).

---

<sup>39</sup> Une première version de cet article est à paraître dans les Actes des XXXIIèmes Journées de l'Association d'Economie Sociale, Aix-en-Provence, 13-14 septembre 2012.

<sup>40</sup> L'article repose sur l'enquête de J.-J. Manterola sur l'insertion par l'activité économique en Pays basque français et en Guipuzcoa, et sur les enquêtes de X. Itçaina sur le mouvement coopératif et les mobilisations linguistiques (recherche soutenue par le CCRDT Région Aquitaine).

## **1. Coopération transfrontalière : de l'action collective à l'action publique**

### *1.1. Un rôle anticipateur de l'économie sociale et solidaire en matière transfrontalière*

L'importance relative de l'économie sociale dans la Communauté autonome basque (CAB) est connue. L'Observatoire basque de l'économie sociale opère une distinction entre économie sociale traditionnelle, renvoyant aux coopératives (56.231 emplois en 2010) et aux sociétés de travailleurs (*sociedades laborales*, 9.177 emplois), et les formes plus récentes (OVES-GEEB, 2011 : 19). L'économie sociale, en voie de tertiarisation, se signale encore par une forte présence dans l'industrie due en grande partie au groupe coopératif de Mondragón (83.859 emplois en 2010). L'économie sociale basque s'exprime également au travers de nouvelles formes de coopératives multi partenariales dans le secteur social (Enciso Santaclides, 2004).

Entre autres secteurs, les entreprises d'insertion par l'activité économique (IAE) consolident leur capacité à générer de l'emploi, ce relatif succès n'étant pas sans lien avec la crise économique. L'emploi dans ce secteur, en augmentation depuis 2007, se caractérise par une forte féminisation (60,28% en 2010), une activité de service (90% en 2010), une présence forte en Biscaye (70%) et des statuts d'entreprises relevant à 85% de la société limitée, le reste étant constitué de coopératives et de sociétés de travailleurs. La part des aides publiques dans le budget des structures de l'IAE basque passe de 19,04% en 2007 à 29,56% en 2010 (OVES-GEEB, 2011).

Pour des raisons démographiques et historiques, le Pays basque français (PBF) se prête mal à la comparaison avec son voisin. Néanmoins, des dynamiques associatives et coopératives ont contribué à singulariser le PBF à l'échelle régionale depuis les années 1970-1980 et à constituer un régime territorial spécifique (Itçaina, 2010), avec des dynamiques de développement de coopératives de production, de micro-finance (Brana, Jégourel, 2011), de commerce équitable, d'agriculture paysanne et, en avril 2012, d'un projet de monnaie locale.

Tous les secteurs de l'ESS ne s'inscrivent pas dans cette logique territoriale. L'insertion par l'activité économique (IAE), en particulier, s'articule sur des logiques de développement distinctes. Sa faiblesse relative en PBF est d'abord illustrée par un nombre peu élevé de structures (10 entreprises, associatives en majorité, pour 150 emplois environ) alors que le territoire voisin du Béarn en affiche deux fois plus pour une population et un taux de chômage voisins. Parmi les 5 types de structures reconnues par la législation française, la forme Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) couvre deux tiers des emplois proposés, et se situe majoritairement dans des activités tertiaires. L'absence d'organisation territoriale propre, une forte dépendance au regard de l'intervention publique (70% des ressources financières des ACI) ont fait évoluer ce secteur selon des logiques distinctes des autres mouvements d'ESS en PBF.

A compter des années 1970, certains acteurs de l'ESS basque entreprennent de mettre en relation les opérateurs des deux côtés de la frontière. L'objectif est alors de se substituer à

des pouvoirs publics alors hésitants en matière transfrontalière, et de « transcender » la frontière.

Ces dynamiques sont particulièrement visibles dans deux secteurs. En matière de langue et de culture basque, la fin de la dictature franquiste permet au mouvement de se structurer sur une double base associative-coopérative et publique. Bon nombre de mouvements se structurent sur une base transfrontalière. Rapidement cependant, ces structures se heurtent à l'asymétrie institutionnelle entre les deux côtés de la frontière, en particulier après l'instauration du régime autonome en Espagne et la co-officialisation de la langue basque dans la CAB et en Navarre. Les formes organisationnelles que prend alors le mouvement transfrontalier reposent sur un socle de valeur proche de l'ESS : les *ikastolas* (écoles immersives en langue basque) du Sud se constituent dans leur majorité en coopératives, et les associations gestionnaires en matière culturelle se multiplient. La dimension transfrontalière de l'ESS est toute aussi prononcée dans le secteur des coopératives de production. Le mouvement des SCOP (sociétés coopératives ouvrières de production) basques françaises, à compter de 1975, est directement inspiré par Mondragón. Plusieurs futurs créateurs de SCOP basques françaises vont se former à Mondragón, soutien qui se double d'un appui financier et logistique. Le mouvement basque français tente avec l'association *Lana* en 1982 d'intégrer les coopératives sur le modèle de Mondragón et ambitionne de reproduire l'industrialisation diffuse des vallées du Guipuzcoa. L'influx transfrontalier est alors essentiel dans cette première phase du coopérativisme basque français.

### *1.2. Un nouveau cadre institutionnel favorable à la coopération transfrontalière*

La société civile anticipe, dans les années 1970-1980, sur une coopération transfrontalière institutionnelle balbutiante. La stabilisation du régime démocratique en Espagne et son entrée dans la Communauté européenne en 1986 viendront peu à peu modifier cet état de fait. L'intégration européenne constitue un facteur d'encouragement des coopérations transfrontalières, qui prennent ici deux formes très différentes. D'une part, la coopération inter-étatique en matière de contrôle de la frontière est renforcée par la politique européenne en matière de lutte anti-terroriste et d'immigration. Dans le même temps, l'intégration européenne favorise l'établissement d'un cadre de coopération favorable à l'intervention des autorités régionales et locales.

Dès 1983, Aquitaine et CAB font partie des 9 régions frontalières fondatrices de la Communauté de travail des Pyrénées. L'entrée de l'Espagne dans le Marché commun voit se multiplier les dispositifs institutionnels de coopération. La coopération entre CAB et Aquitaine se développe à partir de 1989, une période qui correspond à la réforme des fonds structurels et à l'impulsion donnée par l'Acte Unique Européen à la politique régionale. À la coopération identitaire des réseaux sociaux se superpose désormais la coopération institutionnalisée, en particulier stimulée par les programmes INTERREG depuis 1990. Ceux-ci prennent en Pays Basque le relais d'une collaboration déjà à l'œuvre entre les collectivités locales. Parmi les multiples structures, la CAB et l'Aquitaine constituent en 1989 un fonds commun d'intervention dans les domaines de la recherche, du développement et de la formation. La Navarre rejoint ce fond en 1992, avant de se retirer en 2000 en raison de désaccords avec le Gouvernement basque.

L'Aquitaine entretiendra dès lors des protocoles séparés avec Euskadi, la Navarre et l'Aragon.

L'Eurocité Bayonne-Saint Sébastien (créée en 1995) instaure quant à elle une coopération en matière d'aménagement entre les deux agglomérations. L'Eurodistrict Bidasoa-Txingudi (1992) puis le *consorcio* Bidasoa-Txingudi (1998) regroupent, dans une seule et même structure intercommunale à statut espagnol, la ville française d'Hendaye et les villes espagnoles de Fontarabie et Irun. Le *consorcio* constitue, à l'échelle pyrénéenne, une réussite en matière de coopération (Harguindéguy, 2007). Le Traité de Bayonne, signé entre la France et l'Espagne en 1995 renforce le cadre juridique de la coopération en donnant davantage de marge de manœuvre aux collectivités locales. L'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, enfin, inaugurée le 12 décembre 2011 sous la forme d'un Groupement européen de coopération territoriale, représente une nouvelle étape dans le cadrage institutionnel de la coopération, cette fois à l'échelle interrégionale. Le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques relancera de son côté la coopération avec la Navarre en avril 2012.

### *1.3. Asymétries politiques et institutionnelles*

La mise en place d'un tel cadre institutionnel propice à la coopération transfrontalière a été progressive. Loin de se limiter à un registre technique, elle a dû surmonter les asymétries institutionnelles et les divergences politiques. Sur le premier plan, l'écart entre une région Aquitaine et une CAB au budget plus de dix fois supérieur (Letamendia, 1997) a créé une situation d'asymétrie. Il en est de même pour la différence entre les capacités fiscales des Députations provinciales basques et celles du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques, ou par le rôle central du préfet côté français.

Sur un plan politique, la perception de la coopération transfrontalière par les élites politiques des deux côtés de la frontière s'est longtemps exercée selon des représentations distinctes. La Région Aquitaine a été gouvernée depuis 1986 par des exécutifs ayant une perception fonctionnelle de la coopération, centrée en particulier sur les infrastructures et les transports et ne reposant pas sur des enjeux d'identité territoriale. Côté Sud, la CAB est contrôlée entre 1980 et 2009 par le Parti nationaliste basque (PNV), seul ou en coalition, qui voit alors dans la coopération transfrontalière une opportunité pour renforcer les liens entre Basques en passant outre l'échelon étatique (Ithurralde, 2002) (Bourne, 2008). Le gouvernement navarrais constitue une troisième configuration, avec des majorités régionalistes conservatrices ou socialistes qui privilégieront une approche fonctionnelle de la coopération, se distinguant soigneusement du discours porté par le Gouvernement basque.

Cette configuration, qui vaut pour les années 1990, doit être nuancée aujourd'hui. D'une part, et à l'image d'autres partis nationalistes minoritaires (Elias, 2008), l'euro-enthousiasme du Gouvernement basque a progressivement cédé la place – même avant l'alternance de 2009 - à une forme d'euro-pragmatisme face à la stagnation de l'Europe des Régions. La stratégie du PNV a longtemps consisté à utiliser l'UE pour rendre redondant le rôle des Etats-nations. Mais les nationalistes se sont rapidement rendu compte que l'UE pouvait être utilisée à des fins stratégiques exactement inverses,

notamment de la part de l'Etat espagnol et des autres Communautés autonomes (cf. le contentieux sur le régime fiscal basque) (Bourne, 2008).

Par ailleurs, jusqu'au milieu des années 1990, l'absence d'institutionnalisation territoriale du PBF a pu constituer un frein au développement de coopérations transfrontalières. La situation change avec la mise en place dans les années 1990 du Conseil de développement du Pays Basque, du Conseil des élus, de l'Institut Culturel basque et d'un tissu d'institutions que d'aucuns verront comme des compromis entre nationalistes, société civile et autorités publiques destinées en partie à compenser le refus de l'Etat de créer un nouveau département (Letamendia, 1997). A l'échelle française cependant, l'expérience basque constitue l'une des inspirations présidant à la généralisation de la politique des pays. L'expertise du Conseil de développement et du Conseil des Elus débouche sur deux contrats territoriaux passés entre collectivités territoriales et Etat. La coopération transfrontalière figure ainsi parmi les priorités affichées par le Conseil de développement dans la prospective Pays Basque 2020.

En résumé, l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière présente trois caractéristiques. D'une part, loin d'être monopolisées par des partis *abertzale* (nationalistes basques), les politiques transfrontalières sont investies par des coalitions d'acteurs hétérogènes et porteurs de visions identitaires et/ou instrumentales de la frontière. Deuxièmement, le processus d'institutionnalisation du PBF a eu un effet vertueux sur la coopération transfrontalière. Enfin, l'eupéanisation partielle des politiques publiques n'a pas nécessairement entraîné une eupéanisation des normes et des valeurs, y compris sur le territoire frontalier proprement dit (Bray, 2004). C'est donc dans ce nouveau contexte d'un cadre de politique publique favorable au transfrontalier, mais dont la mise en œuvre reste largement en friche, que les acteurs de l'ESS vont déployer leurs initiatives.

## **2. ESS et relations transfrontalières**

Stimulées par ce nouveau cadre, certains acteurs entendent promouvoir une vision transfrontalière *et* transversale de l'ESS. Les mobilisations transfrontalières motivées par le ressort identitaire basque, quant à elles, greffent les instruments d'action publique sur une praxis transfrontalière éprouvée. D'autres secteurs en revanche (ici, l'insertion par l'activité économique), non directement interpellés par l'enjeu identitaire, n'ont pas encore surmonté leurs écarts institutionnels respectifs.

### *2.1. Vers une approche transversale et transfrontalière de l'ESS*

Si bon nombre d'opérations transfrontalières se structurent autour d'enjeux sectoriels, certaines entendent promouvoir de façon générique l'ESS des deux côtés de la frontière. A ce titre, l'expérience du Réseau Transfrontalier de l'Economie Sociale et Solidaire (TESS) est particulièrement innovante. Cette initiative de coopération, initiée en 2010, entend renforcer l'ESS sur les territoires frontaliers de la Navarre, de l'Euskadi et des Pyrénées-Atlantiques. Le réseau est porté par trois organisations régionales : ANEL (*Asociación Navarra de Empresas Laborales*) en Navarre, Konfekoop (*Confederación de*

*Cooperativas de Euskadi*) pour la CAB et la CRESS Aquitaine. Le réseau s'appuie sur le Programme de Coopération Territoriale Espagne-France-Andorre (POCTEFA) 2007-2013 et sur les fonds européens FEDER. L'objectif de l'initiative TESS - décliné dans une documentation trilingue français, espagnol et basque - consiste à promouvoir et « faire reconnaître ce modèle d'entreprises où la personne est au cœur des préoccupations, où les modes de gestion sont plus démocratiques, et où les innovations sociales sont nombreuses »<sup>41</sup>.

Rapidement, les porteurs du projet sont confrontés aux différences entre leurs propres organisations et, *de facto*, aux contrastes entre les réalités de l'ESS sur les trois territoires. Le premier chantier du projet sera celui du diagnostic. Les partenaires s'y interrogent à la fois sur l'écart entre définitions institutionnelles de l'ESS (un écart moins conséquent depuis le recadrage opéré par la loi espagnole sur l'économie sociale du 29 mars 2011), et sur les différences de nature socio-économique de l'ESS. Le projet entend déboucher sur des échanges de savoir-faire et de bonnes pratiques et sur le développement de projets-pilotes. Encore en phase de réalisation, le projet témoigne d'ores et déjà d'une tentative inédite pour embrasser l'ensemble de l'économie sociale transfrontalière.

## *2.2. Initiatives sectorielles : tiers secteur et mobilisations linguistiques transfrontalières*

En matière de langue et de culture basque, la coopération transfrontalière s'adaptera aux nouveaux instruments d'action publique pour consolider des formes de partenariat déjà éprouvées. Dans une enquête menée en 1995, Itçaina et Palard (1997) avaient souligné que des projets soutenus par le Fonds commun Aquitaine-Euskadi, les projets culturels étaient ceux qui associaient le plus les acteurs de la CAB et ceux du PBF. Les partenaires du reste de l'Aquitaine étaient davantage sollicités en matière universitaire et économique. Dans le même temps, nombre de projets culturels éprouvaient des difficultés dans leur mise en application en raison de l'asymétrie institutionnelle : beaucoup de projets liés à la culture basque étaient portés par le Gouvernement basque ou par les Départements, alors que leur partenaire basque-français était de nature associative.

Ce constat serait à revoir en 2012. La promotion du basque a fait l'objet d'une institutionnalisation forte en PBF avec l'instauration du Conseil de la langue basque en 2001, devenu en 2005 l'Office *public* de la langue basque (OPLB). De la sorte, la promotion de la langue n'est plus aux mains des seuls militants associatifs, mais devient un secteur d'action publique à part entière. Jusque-là, les mobilisations transfrontalières se résumaient en un soutien du Sud vers le Nord, qu'il s'agisse des réseaux associatifs transfrontaliers ou du soutien des institutions publiques du sud aux réseaux associatifs du nord (Amado Borthayre, 2006).

Sur ce dernier plan, le gouvernement de la CAB intervient depuis les années 1990 en PBF, en soutenant les réseaux d'enseignement du basque et les médias bascophones. Cette intervention gouvernementale se double des interventions d'associations transfrontalières de municipalités (Udalbide, Udalbiltza). Certaines politiques publiques

---

<sup>41</sup> Dépliant de présentation TESS, n. d. p. 3.

sont mises en place conjointement par les institutions des deux côtés de la frontière. La création de la station de radio transfrontalière (*Antxeta irratia*) dans la zone de Fontarrabie-Irun-Hendaye, avec une forte participation des trois municipalités et un ancrage au dispositif INTERREG III-A en est un exemple. L'organisation, depuis 1996, d'enquêtes sociolinguistiques transfrontalières par le gouvernement basque, le gouvernement navarrais et/ou la Société d'études basques, et l'Institut culturel basque d'abord, l'OPLB ensuite, illustre également cette coopération. L'OPLB renforcera la dimension interinstitutionnelle par une convention avec le Gouvernement basque (Harguindéguy, Itçaina, 2011).

En 2009, l'institutionnalisation des relations transfrontalières en matière d'enseignement du basque franchit une nouvelle étape qui emprunte, une fois de plus, à l'économie sociale et aux instruments européens, avec la constitution d'une société coopérative européenne (SCE) entre *ikastola* de la CAB<sup>42</sup> et du PBF. La constitution de la SCE couronne un processus initié en 1993 avec la transformation de la Confédération des *ikastola* du Pays Basque en Association d'Intérêt Economique européen. Seaska (fédération des *ikastola* du PBF) et la fédération des *Ikastola* du Guipuzcoa s'associent alors au sein du projet Iparnet et recourent aux financements INTERREG III et au Fonds Aquitaine-Euskadi. Le cadre européen est alors utilisé pour renforcer une structuration horizontale à base territoriale, voire nationale dans le vocabulaire des *ikastola*. Mais s'y retrouve également une idéologie coopérative, perçue comme substantielle à la culture basque (référence à l'*auzolan* ou 'travail entre voisins').

Plus directement articulée encore au tissu coopératif, l'association Hezkuntek se crée en 2003 avec pour objectif de favoriser l'inscription de jeunes basques français dans les cursus d'enseignement technique du Pays Basque espagnol. Il s'agit pour cette association « *de favoriser le développement industriel en Labourd, Basse Navarre et Soule* » en promouvant « *l'enseignement technique et professionnel dans les milieux bascophones* » (statuts de l'association). De ce fait, Hezkuntek, outre la fédération des *ikastola* côté français, trouve ses partenaires sudistes naturels en milieu coopératif, et en particulier auprès de l'Université de Mondragón. Hezkuntek reçoit en 2003 le soutien financier d'Udalbiltza, association transfrontalière d'élus municipaux. En mars 2006, Hezkuntek signe une convention avec le département de l'Education du Gouvernement basque pour faciliter l'accès aux formations techniques d'Euskadi aux étudiants du versant français.

### 2.3. Un contre-exemple ? L'IAE et les relations transfrontalières

A rebours des exemples précédents, l'IAE offre l'image d'une étanchéité quasi-parfaite entre deux logiques territoriales marquées par leurs contextes nationaux et régionaux respectifs, qui n'ont pour l'instant pas réellement cherché à se rencontrer.

Le cadre d'action publique (politiques d'assistance, d'emploi et de développement économique) en matière d'IAE se traduit par une forte asymétrie entre CAB et PBF. Le gouvernement de la CAB concentre aujourd'hui ces trois fonctions, au terme d'un

---

<sup>42</sup> La fédération des *ikastola* de Navarre décidera, dans un premier temps, de ne pas intégrer la SCE.

processus où se conjuguent les aléas des alternances politiques et de la décentralisation. En relisant ce processus sur les 10 dernières années, trois phases peuvent être distinguées. Lors d'une première étape, la politique de développement économique est entre les mains de la CAB, tandis que les politiques passives de l'emploi dépendent de l'Etat, et que les politiques d'assistance associent *diputaciones* provinciales, municipalités et CAB. Le transfert de compétence des politiques de l'emploi de l'Etat vers les gouvernements régionaux est alors bloqué dans la CAB, en raison de désaccords politiques sur son amplitude. Une deuxième étape s'ouvre en 2009 lorsque la majorité politique basque échappe au PNV et repose sur un équilibre entre les deux principaux partis « constitutionnalistes » (PP et PSOE). Le transfert des politiques de l'emploi vers le Gouvernement basque peut reprendre pour être finalisé en 2011. Dans le même temps, un accord entre CAB et *diputaciones* décharge ces dernières de leur fonction opératoire dans les politiques d'assistance. Enfin, fin 2011, à la faveur des élections locales, plusieurs conseils municipaux et la *diputación* du Guipuzcoa basculent entre les mains de la coalition de gauche *abertzale Bildu*. Ce changement interroge les entreprises d'insertion sur la capacité des nouveaux exécutifs à soutenir leur action.

Le PBF, par sa diffraction en la matière, offre quant à lui un reflet fidèle de la répartition française des compétences entre Etat et collectivités territoriales. L'Etat y est très présent, car il détient le pouvoir d'homologuer et de soutenir les entreprises sociales d'insertion. De par sa compétence d'action sociale et d'insertion, le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques porte assistance aux personnes éloignées de l'emploi, qu'il peut orienter vers l'IAE. Le Conseil Régional d'Aquitaine intervient en finançant les investissements des entreprises au titre de sa compétence générique « développement économique ». Le Pôle Emploi peut quant à lui orienter des personnes vers l'IAE. L'Etat, à travers son antenne déconcentrée (DIRECCTE) joue un rôle d'arbitre et d'animateur territorial à l'échelle du département.

La ligne de partage entre concentration et diffraction se vérifie à l'identique pour les réseaux d'entreprises. Dans le cas de la CAB, le réseau Gizatea fédère la quasi-totalité des entreprises d'insertion de son territoire. Sa création récente (2007) est venue accompagner le développement des entreprises d'insertion dans les années 2000. Il est issu de REAS (*Red de redes de Economia Alternativa y Solidaria*), réseau qui regroupe les organisations de l'ESS à l'échelon régional et national. Gizatea a constitué l'interlocuteur permanent de la CAB pour l'élaboration du cadre normatif en vue de la qualification des entreprises d'insertion. Le décret de la CAB a par la suite inspiré celui de l'Etat espagnol (2007). Gizatea est rattaché à la Fédération Nationale des Entreprises d'Insertion (FAEDEI).

En PBF, la fonction de représentation de l'IAE est éclatée et sans traduction territoriale à l'échelle basque. Seuls les ACI se sont regroupés à l'échelon départemental au travers d'un collectif (CACI 64) qui remplit d'abord un rôle de représentation. Une organisation (GARIE) fédère, à une exception près, toutes les familles de l'IAE à l'échelon aquitain. De création récente (2008), le GARIE résulte d'une pression des pouvoirs publics au regard de l'éclatement des réseaux. Les acteurs du secteur restent rattachés à des associations nationales (Chantiers Ecoles, Comité national des entreprises d'insertion...), aux divergences marquées en termes de relation au marché, de publics, d'articulation



avec l'action publique. A l'échelle basque, ACI, Entreprises d'insertion, Associations intermédiaires, Entreprise de travail temporaire d'insertion et Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification coopèrent faiblement.

Les structures d'insertion répondent à des situations de précarité de publics transfrontaliers selon une logique croisée. L'un des ACI situé à 10 km de la frontière voit affluer des ressortissants espagnols résidant à Hendaye, en quête d'un emploi, au point qu'il réfléchit à l'opportunité d'y ouvrir une antenne. Côté sud, une entreprise d'Irun disposant d'une boutique de produits de seconde main y accueille une clientèle française à faible pouvoir d'achat. Emerge ainsi un véritable *espace transfrontalier de la précarité*. La structure d'insertion répond alors à l'érosion du pouvoir d'achat ou devient un sas de contention de la crise par les opportunités d'emplois, même précaires, qu'elle propose. La CAB présente certes, pour le 4<sup>e</sup> trimestre de 2011, le taux de chômage le plus bas d'Espagne (12,61% contre 22,85% en Espagne), mais il reste supérieur au taux des Pyrénées-Atlantiques (8,2%) et augmente sensiblement début 2012. Face à ces nouvelles précarités, les structures d'insertion contribuent à la construction « par le bas » d'un territoire transfrontalier, échappant autant aux incitations des acteurs publics qu'aux réseaux organisés sur la base du mouvement social transfrontalier.

La CAB offre un modèle territorial en matière d'IAE où l'hyper-concentration des compétences publiques et de l'organisation des acteurs simplifie l'ordre institutionnel, mais l'expose aussi fortement aux aléas du marché. Ce référentiel économique peut être pondéré par le soutien des entités promotrices à vocation sociale, qui contribuent à créer une forme de légitimité par la participation (*input legitimacy*). En PBF, la très forte prégnance des acteurs publics des échelons supra-territoriaux (*output legitimacy*) et l'absence de fédération des acteurs de terrain concourent à une identification territoriale difficile et à une faible mise sur agenda de l'IAE en tant que problème public.

L'europanisation a favorisé l'émergence des entreprises d'insertion et la structuration de leur réseau dans la CAB. La mobilisation du Fonds social européen (FSE) a facilité la création d'une douzaine d'entreprises entre 2002 et 2004 (projet ITUN). Il a permis ensuite (2005-2007) de renforcer la coopération entre entreprises, qui a débouché sur la création du réseau Gizatea. Cette utilisation instrumentale des fonds européens n'a pas pu se prolonger par une coopération substantielle menée avec leurs homologues aquitains. Le GARIE, qui présente une homologie avec Gizatea, a été engagé dans un programme financé par le FSE (EQUAL), mais le rapprochement avec son équivalent de la CAB a peiné à dépasser le stade du partenariat instrumental.

## **Conclusion**

Les quelques illustrations sectorielles passés sous examen interdisent toute conclusion catégorique à propos du rôle de l'ESS dans l'émergence d'une gouvernance transfrontalière en réseau. Paradoxalement, il semblerait que les expériences portées par une motivation identitaire forte, pourtant historiquement construites en guise d'alternative à l'action publique, soient aujourd'hui les fers de lance de tels réseaux. La compétence militante est devenue ressource d'expertise pour un cadre d'action publique en quête de projets structurants. En revanche, l'exemple de l'IAE souligne comment, dans un secteur

sans lien particulier avec le mouvement social identitaire, les asymétries institutionnelles et les différences de structuration du secteur rendent difficile pour l'instant l'émergence d'une gouvernance en réseau. Dans le même temps, l'observation de dynamiques économiques dans la zone frontalière proprement dite met à jour la réalité transfrontalière d'une nouvelle forme de précarité. Celle-ci vient souligner l'urgence de l'invention de nouvelles formes de solidarités actives sur un territoire en mutation.

## References

Amado Borthayre, L. (2006) "Los movimientos sociales 'nacionales' de la lengua, ¿Creadores de políticas públicas 'nacionales' vascas?" in Letamendia F. (coord.), *Acción colectiva Hegoalde-Iparralde*, Madrid, Fundamentos, pp. 285-316.

Bourne, A. K. (2008), *The European Union and the accommodation of Basque difference in Spain*, Manchester, Manchester University Press.

Brana S., Jégourel Y. (2011), "La réalité de la microfinance à l'échelle régionale : l'exemple de l'Aquitaine », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 0(2), pp. 245-268.

Bray Z. (2004), *Living Boundaries. Frontiers and Identity in the Basque Country*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang.

Enciso Santocildes M. (2004), « Las cooperativas de iniciativa social », in *Anuario de Estudios Cooperativos. Kooperatiba Ikaskuntzen Urtekaria*, Bilbao, Deusto, pp. 160-163.

Elias A. (2008), "From Euro-enthusiasm to Euro-scepticism? A re-evaluation of minority nationalist party attitudes towards European integration", *Regional and Federal Studies*, 18(5), pp. 557-581.

Harguindéguy J.-B. (2007), "Cross-border policy in Europe. Implementing INTERREG III-A France-Spain", *Regional and Federal Studies*, 17(3), pp. 317-334.

Harguindéguy J.-B., Itçaina X. (2011), "Towards an institutionalized language policy for the French Basque Country? Actors, processes and outcomes", *European Urban and Regional Studies* (published on line 13.12.2011) 0(0), pp. 1-14.

Ithurralde M.-A. (2002), *Le Pays Basque, la Catalogne et l'Europe. Stratégies politiques des Autonomies basque et catalane*, Paris, L'Harmattan.

Itçaina X. (2010), « Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays Basque français. », *Géographie, économie et société*, 12(1), 2010, pp. 71-87

Itçaina X., Palard J. (1997), « Politique institutionnelle ou mobilisation sociale ? Le Fonds commun Aquitaine-Euskadi », in J. Palard (dir.), *L'Europe aux frontières*, Paris, PUF-GRALÉ, pp. 131-154.

Klijn E-H and Skelcher C. (2007), 'Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?' *Public Administration*, 85(3), pp. 587-608.

Letamendia F. (1997), "Basque Nationalism and Cross-Border Co-operation between the Southern and Northern Basque Countries", *Regional and Federal Studies*, 17(2), pp. 25-41.

Malloy T. (2010), "Creating new spaces for politics? The role of national minorities in building capacity of cross-border Regions", *Regional and Federal Studies*, 20(3), pp. 335-351.

OVES (Observatorio vasco de la economía social – Gizarte ekonomiako euskal behatokia) (2011), *Informe de situación de la economía social vasca*, San Sebastián, GEZKI-EHU.

O'Dowd L., McCall C. (2008), "Escaping the cage of ethno-national conflict in Northern Ireland? The importance of transnational networks", *Ethnopolitics*, 7(1), pp. 81-99.

Radaelli C. M. (2003), « The Europeanization of public policy » in K. Featherstone, C. M. Radaelli (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.

Sanchez-Salgado R. (2007), *Comment l'Europe construit la société civile*, Paris, Dalloz.

# DAVID FRENTE A GOLIAT: LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS VASCOS MÁS ALLÁ DE SUS FRONTERAS (fiscales)

Susana Serrano-Gazteluurrutia  
Prof- Derecho Financiero y Tributario<sup>43</sup>  
EHU/UPV, Leioa (Bizkaia)

## Índice:

1. Introducción. Relaciones transfronterizas Euskadi-UE. 2.1. Generalidades. 2.2. Euskadi-UE. 2.2.1. La “territorialidad” fiscal foral vasca como ex-handicap. 2.2.2. la defensa de al competencia. 2.2.3. Status quo. 2.3. Euskadi-Francia. 3. Relaciones transfronterizas: Euskadi-Reino de España. 3.1. Relaciones intrafronterizas. 3.2. El llamado “efecto frontera”. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

Ser un pueblo pequeño en un gran continente es complicado; ser una nación sin Estado en un mundo cada vez más globalizado, y dentro de un ente suprastatal como es la Unión Europea a veces resulta complejo. Es lo que sucede con los Territorios Históricos (TTHH) que conforman la actual Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), que además de buscar su acomodo en y con el Estado (y entre las otras Comunidades Autónomas), se han tenido que ir haciendo hueco en la UE y en las relaciones con los Estados que la forman, cuestión que abordaremos desde una perspectiva fiscal.

## RELACIONES TRANSFRONTERIZAS: Euskadi – UE

### Generalidades

Al hablar de relaciones transfronterizas en primer lugar nos viene a la mente las fronteras entre Estados. Solo después de un momento de reflexión podemos caer en la cuenta de que “frontera” quizá tenga un concepto un poco más amplio que el de demarcación meramente estatal. Evidentemente, las fronteras también pueden ser económicas, y hasta políticas o ideológicas. Sin duda, este es el significado que se le ha dado en el contexto que analizamos, que coloca a la fiscalidad foral en frente de la fiscalidad común del Estado<sup>44</sup>. En un contexto supraestatal, recordar que la Unión Europea se fundamenta en la eliminación de fronteras entre Estados miembros (art. 3.2 TFUE<sup>45</sup>). Tampoco podemos perder de vista que las relaciones con el resto de Estados y

---

<sup>43</sup> Esta investigación se inscribe en el proyecto “La economía social: aspectos tributarios”, concedido por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, con número de referencia IT304-10, así como en la UFI 11/05 de la EHU/UPV.

<sup>44</sup> Según la RAE, **frontero, ra**. (De *fron*te y *-ero*). 1. adj. Puesto y colocado enfrente. 2. m. frentero. 3. m. Caudillo o jefe militar que mandaba la frontera. 4. f. Confin de un Estado. 5. f. límite. U. m. en pl. Su codicia no tiene fronteras 6. f. frontis (II fachada). **Efecto**. (Del lat. *effectus*). 1. m. Aquello que sigue por virtud de una causa. 2. m. Impresión hecha en el ánimo. Hizo en mi corazón efecto vuestra palabra 3. m. Fin para que se hace algo. El efecto que se desea Lo destinado al efecto 4. m. Artículo de comercio. 5. m. Documento o valor mercantil, sea nominativo, endosable o al portador. 6. m. Movimiento giratorio que, además del de traslación, se da a una bola, pelota, etc., al impulsarla, y que la hace desviarse de su trayectoria normal. 7. m. En la técnica de algunos espectáculos, truco o artificio para provocar determinadas impresiones. U. m. en pl. . El término “efecto frontera” como tal, aún, no lo recoge (fecha consulta 2012.05.19).

<sup>45</sup> Art. 3.2 TFUE (ex art. 2 TUE): “La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas (...)”.

organizaciones internacionales son competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.3º CE). Y que, a su vez, la Unión Europea integrada por Estados interacciona directamente, al menos en principio, sólo con éstos, independientemente de que debido a su estructura interna el reparto competencial *intra-estatal* sea de una u otra índole<sup>46</sup>.

Por otra parte, conocemos que las Comunidades Autónomas tienen numerosas competencias que se han visto incididas o influenciadas por la integración de España en la UE, ya que resultan afectadas o por el Derecho originario y/o por las decisiones de las instituciones comunitarias. Esta situación se ha producido también en otros Estados compuestos, donde la participación de los entes subestatales en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones comunitarias se ha resuelto de manera heterogénea, acorde con la naturaleza interna de cada Estado miembro<sup>47</sup>. Respecto a la CAPV y los Territorios Históricos, desde el ingreso de España en el Mercado Común en 1986 y la asunción del acervo comunitario<sup>48</sup>, el Derecho de la Unión Europea incide en toda la legislación estatal y también autonómica, y por tanto en el Concierto Económico (ConEc). Y aunque ni construye, ni desarrolla ni añade nada nuevo al Concierto Económico, influye y lo condiciona al regular materias que le afectan (principalmente, tributarias y fiscales).

En el ámbito fiscal, es conocido que las normas que el Tratado dedica específicamente a la fiscalidad son muy escasas (en concreto, arts.110-113 TFUE, ex arts. 90-93 TCE), dedicados casi exclusivamente a los impuestos indirectos<sup>49</sup>. Por el contrario, los impuestos directos entrarían en la cláusula general de aproximación de las legislaciones que prevé el artículo 115 TFUE (ex 94 TCE)<sup>50</sup>.

En cualquier caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha afirmado reiteradamente que si bien la fiscalidad directa es competencia de los Estados miembros, éstos deben ejercerla respetando el Derecho comunitario<sup>51</sup>. En lo que nos atañe, la Unión Europea, por el principio de autonomía, no entra en la creación del

---

<sup>46</sup> En los Tratados los actores y sujetos son la Comunidad y los Estados, quienes en virtud de los principios de cooperación leal y autonomía institucional y procesal están obligados a dar completa efectividad al Derechos Comunitario, adoptando para ello las medidas internas necesarias en los poderes legislativo, ejecutivo (central y regional, municipal e institucional) y judicial. *Cfr.*, Araceli MANGAS MARTÍN y D.J. LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª ed. Reimp. 2008, Tecnos, Madrid, 2008; 432.

<sup>47</sup> Como recogen PÉREZ de NANCLARES y URREA CORRES, “(...) es evidente que la regulación de mecanismos compensatorios de participación regional en los temas europeos es fundamentalmente una cuestión interna de los estados miembros de corte descentralizado (...). España no ha sido lógicamente una excepción y, aunque de forma más deslavazada y menos depurada que otros Estados federales europeos, ha dado avances sustanciales en la materia”. MARTÍN y PÉREZ de NANCLARES, J., y Mariola URREA CORRES, “Unión Europea y financiación autonómica: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los sistemas tributarios de los entes territoriales subestatales”, *REAF*, nº 8, Institut d’Estudis Autònomic, Barcelona, abril 2009; 40.

<sup>48</sup> Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas, de 12 de junio de 1985.

<sup>49</sup> En lo que se refiere a la armonización de las legislaciones tributarias internas, el art. 113 TFUE (ex 93 TCE) la prevé expresamente respecto de los citados impuestos indirectos, para garantizar el funcionamiento del mercado interior.

<sup>50</sup> Art. 115 TFUE (antiguo art. 94 TCE): Sin perjuicio del art. 114, el Consejo adoptará, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior”. Pese a la redacción de este artículo, el art. 114 TFUE (ex 95 TCE) siguiente excluye de este criterio de unanimidad a la mayor parte de las disposiciones nacionales, por lo que la regla general es que el Consejo podrá avanzar en la aproximación de dichas legislaciones por el sistema de las mayorías cualificadas. Sin embargo, para las normas fiscales se mantiene expresamente el criterio de la unanimidad. De esta forma, la posibilidad de avanzar en la aproximación de las legislaciones tributarias nacionales resulta muy complicada y, todavía más, a medida que aumenta el número de miembros de la UE.

<sup>51</sup> STJUE de 29 de abril 1999, Asunto C-311/97, *Caso Royal Bank of Scotland*; STJUE de 7 de septiembre de 2004, Asunto C-319/02, *Caso Manninen*; STJUE de 13 de diciembre de 2005, Asunto 446/03, *Caso Marks & Spencer*; SJUE de 12 de septiembre de 2006, Asunto C-196/04, *Caso Cadbury Schweppes*, y en general, casi todas las que enjuician la normativa nacional sobre impuestos directos.

Concierto Económico (ni en el sistema fiscal foral), que sigue siendo una norma interna, de relación entre la CAPV y el Estado<sup>52</sup>.

### Euskadi – UE

En nuestro contexto más cercano el uso dado al término “frontera” ha sido un poco malintencionado. Evidentemente, no existen fronteras dentro del Estado, entre Comunidades Autónomas. Y, aún así, alguna se reitera en denunciar en los medios y recurrir ante los tribunales la existencia de esas pretendidas e inexistentes fronteras y sus supuestos efectos<sup>53</sup>.

Las cuestiones que supuestamente enfrentaban a la fiscalidad foral vasca con el marco de la Unión Europea se refieren a la interpretación como *ayudas de Estado* de determinadas medidas fiscales adoptadas por las correspondientes instituciones forales en ejercicio de esa competencia propia<sup>54</sup>. Porque el Tratado declara incompatibles con el mercado común las ayudas estatales concedidas en favor de determinadas empresas o productos que implican restricciones a la competencia<sup>55</sup>. La normativa europea en materia de ayudas de Estado se recogía en los arts. 87, 88 y 89 TCE, y actualmente en los arts. 107, 108 y 109 TFUE, en su sección segunda dedicada a las Ayudas otorgadas por los Estados<sup>56</sup>. Y esta competencia desleal puede entenderse tanto respecto a empresas o

---

<sup>52</sup> Pero sí incide (indirectamente) en él, especialmente a través del sistema jurisdiccional: el juez nacional (que actúa como juez comunitario) debe velar, a la hora de resolver los casos que le competen mediante la aplicación del Derecho vigente, para que se aplique el Derecho comunitario con efecto directo y para que el Derecho interno que sea de aplicación no sea incompatible y/o sea conforme con el Derecho comunitario. Y en este sentido se convierte también, al igual que sucede con el resto de la normativa nacional, en Juez de comunitariedad de todo lo relativo al Concierto Económico, esto es, en el juez que controla, en su caso, la adecuación de dicho Concierto con el Derecho comunitario. Siempre que el Concierto entre en contacto o conexión, siquiera de forma indirecta, con el Derecho comunitario, la aplicación o la eficacia de esa parte que entra en contacto depende de que no sea incompatible con lo estipulado con el Derecho comunitario. Y el Juez nacional es el custodio de que se dé esa adecuación o corrección comunitaria. Cabe recordar, en esta línea, que en la errada sentencia de 2004 el Tribunal Supremo ya estableció una serie de principios en lo que se refiere a la adaptación de las Directivas comunitarias y la competencia de los Territorios Históricos al respecto. Establecía el TS, en primer lugar, que es al Estado a quien corresponde adaptar el Derecho interno al Derecho comunitario, ya que sólo los Estados fueron parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (y, ahora, de la Unión Europea) y solo los Estados tienen competencias de ejecución de lo dispuesto en él; y en segundo lugar, que, cuando en ejercicio de sus propias competencias, los TTHH del País Vasco dicten normas en esta materia han de respetar las reglas de armonización contenidas en el art. 4 ConEc [actual art. 3]. Dicho lo cual, señalaba que las normas forales dictadas al amparo de esa competencia resultaban contrarias al Derecho comunitario (arrogándose la facultad de interpretarlo, que como es sabido corresponde exclusivamente al propio TJUE). Y eso dio pie a que se sucedieran los recursos contra las normas forales tributarias, por parte de territorios limítrofes.

<sup>53</sup> El Gobierno de La Rioja pedía al central la inclusión y reconocimiento del "efecto-frontera" en el modelo de financiación, como "una forma de profundizar en la cohesión territorial", en palabras de su consejero de Hacienda, Juan José Muñoz (EFE, 26.06.2008). Entre otros, en *Info. La Rioja pide la inclusión del efecto frontera en el modelo de financiación*, en [http://www.soitu.es/soitu/2008/06/26/info/1214478017\\_796249.html](http://www.soitu.es/soitu/2008/06/26/info/1214478017_796249.html)

<sup>54</sup> Respecto al Código de Conducta en materia de fiscalidad empresarial aprobado por la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas de 1 de diciembre de 1997, como señala la doctrina, se dirige contra las medidas que implican un nivel anormalmente bajo de tributación, incluso no imposición, con respecto a los niveles normales o generales de un Estado. Además, para que un régimen tributario pueda ser calificado como dañino a la luz del Código de Conducta se exige que reúna las siguientes características: (1) que su regulación esté limitada a no residentes o a operaciones con ellos; (2) que esté cerrado con respecto al mercado nacional; (3) que se conceda su disfrute incluso sin actividad real o presencia sustantiva en el Estado que ofrece el régimen; (4) que, en el caso de regímenes para multinacionales, se aparte de los principios establecidos por la OCDE; o (5) que el régimen carezca de transparencia. Como es sabido, las características que definen a las ayudas de Estado de naturaleza tributaria son bien distintas, pero, además, ni el ámbito geográfico de aplicación (el art. 87 TCE, actual art. 107.1 TFUE, produce efectos en relación con los territorios definidos en el art. 299 TCE, actuales arts. 349 y 355; pero el Código de Conducta se aplica también a otros territorios dependientes de los Estados, no incluidos en el citado artículo) ni los efectos de las normas sobre ayudas de Estado y el Código de Conducta resultan idénticos (en el contexto del Código existe la obligación de no crear nuevas medidas que presenten las características definidas y de eliminar, a más tardar en 2010, las existentes; los efectos resultantes de la aplicación del art. 87 Tratado CE, art. 107 TFUE, son completamente distintos). Adolfo J. MARTÍN JIMÉNEZ, “El régimen jurídico de las ayudas de Estado y las normas de naturaleza tributaria”, en Néstor CARMONA FERNÁNDEZ (Dir.), *Convenios Fiscales Internacionales y Fiscalidad de la Unión Europea 2011*, CISS, Madrid, 2011:1135.

<sup>55</sup> En cuanto a competencia fiscal dañina o perniciosa, *vid.*, Carlos PALAO TABOADA, “Ayudas de estado y Competencia Fiscal Dañina”, *Forum Fiscal de Álava*, nº 109, CISS, mayo 2009; 31-48 (Ref. 094.233).

<sup>56</sup> Entre otros, sobre la cuestión de las ayudas de Estado *vid.* Louis DUBOUIS y Claude BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne*, 5e, Montchrestien, Lextenso éditions, Paris, 2009; 567-603; Paul CRAIG y Grainne DE BÚRCA, *EU Law. Text, cases and*

producciones como a regulaciones específicas para una zona concreta, distinta de la regulación general. Por esta línea se intentó mostrar el sistema foral como un “apartheid” dentro del Estado, una especificidad o selectividad territorial. Tampoco es tan inusual, por distintas razones diversos estados tiene legislaciones diferentes para una parte de su territorio (por razones de insularidad, etc.).

### La “territorialidad” fiscalidad foral vasca como ex-handicap

Recordemos que la cuestión se enmarcó en los parámetros de (querer) entender las normas fiscales de los Territorios Históricos de la CAPV (nótese, que no de la Comunidad Foral Navarra, curiosamente; al menos, no en la misma medida) dentro de lo denominado “ayudas de Estado”, por cuanto son normas distintas a las del Estado (competencia) que se aplican solo en una parte de éste (territorialidad). Es decir, cada TTHH adopta sus propios tributos de aplicación en su respectivo ámbito geográfico (en el marco de la CE, EAPV, etc).

A nivel de la Unión Europea, en aras de una sana competitividad, se prohíben ayudas estatales (art. 107 TFUE) que desvirtúen y afecten al comercio entre Estados miembros<sup>57</sup>. Para garantizar el respeto de esta prohibición y la aplicación equitativa de las exenciones en toda la UE, la Comisión Europea controla que las ayudas estatales cumplen las normas comunitarias<sup>58</sup>. Para ello (para determinar si una empresa ha recibido ayuda estatal) debe comprobar si la ayuda cumple los siguientes criterios:

- 1) se ha producido una intervención estatal o se han utilizado recursos estatales, que pueden revestir formas diversas (por ejemplo, subvención, bonificación de intereses, exención fiscal, garantías, adquisición de participación pública en la totalidad o parte de una empresa, o suministro de bienes y servicios en condiciones favorables, etc.);
- 2) la intervención afectará probablemente al comercio entre Estados miembros;
- 3) la intervención confiere una ventaja al beneficiario de forma selectiva, por ejemplo a empresas o sectores específicos de la industria, o a empresas ubicadas en determinadas regiones;
- 4) falsea o amenaza con falsear la competencia.

Por el contrario, las medidas generales no se consideran ayudas estatales porque no son selectivas y se aplican a todas las empresas independientemente de su tamaño,

---

*materials*, Fourth edition, Oxford University Press, New York, 2008; 1084-1111; Franco FICHERA, "Gli aiuti fiscali nell'ordinamento comunitario (parte I)", *Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze*, vol. 57-I, Milan, 1998; 84-137; Isaac MERINO JARA, "Aproximación al régimen comunitario sobre el otorgamiento de ayudas estatales", *Noticias CEE*, nº 39, 1988. El Tratado de Lisboa recoge esta materia en los art. 107 a 109. Como venimos reiterando, siendo tan reciente la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, mantenemos la numeración (y contenido) correspondiente a la versión anterior, la del TCE, que es en el marco de referencia en el que se ha desarrollado hasta ahora la conflictividad fiscal foral que analizamos. Además, básicamente el contenido se ha mantenido, con algunas correcciones.

<sup>57</sup> Apuntamos una mera reflexión: los recursos contra la fiscalidad foral han provenido de territorios limítrofes, no de otros Estados miembros de la UE. Al parecer, los tributos forales no afectan al comercio transfronterizo con Francia.

<sup>58</sup> Recordemos que el Art. 107 TFUE (ex-art. 87 TUE) contiene las normas sustantivas que regulan las ayudas estatales, es decir, el principio general de que las ayudas estatales son incompatibles con el mercado común, así como una lista de posibles excepciones. El Art. 108 TFUE (ex.88 TUE) establece las normas básicas de procedimiento relativas a la aplicación del Art. 107, en especial la obligación de los Estados miembros de notificar a la Comisión cualquier proyecto de ayuda y de no ejecutar las medidas previstas antes de su aprobación por la Comisión (Como complemento de las disposiciones del Tratado se han adoptado dos Reglamentos: uno que aborda aspectos de procedimiento [Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo] y otro relativo a disposiciones de aplicación [Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión]). El Art. 109 TFUE (ex Art. 89 TUE) es el fundamento jurídico de los Reglamentos del Consejo en materia de ayudas estatales (como el Reglamento de procedimiento y el Reglamento de habilitación [Reglamento (CE) nº 994/98 del Consejo], que es la base de los Reglamentos de exención por categorías).

situación o sector. Como ejemplos, cabe citar las medidas fiscales de carácter general o la legislación laboral<sup>59</sup>.

En este contexto, por parte de algunas CCAA limítrofes se pretendió que el sistema de Concierto Económico suponía una “selectividad territorial” en el marco del Estado, ya que (supuestamente) suponía la existencia de leyes especiales para una parte del territorio estatal, un “privilegio”<sup>60</sup>. Y tuvo que ser el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) quien aclarase el contenido de “selectividad territorial”, con la ya conocida doctrina del *triple test de autonomía*. En la STJUE de 11 de septiembre de 2008, precisó los criterios que permiten verificar, en materia de ayudas de Estado, la autonomía (institucional, de procedimiento y económica) de una entidad territorial con relación al poder central. Como cuestión prejudicial que era, sin entrar a juzgar el fondo del asunto remitía al tribunal nacional remitente (TSJPV) para que fuese él quien valorase si los requisitos así definidos concurrían en el caso concreto que debía enjuiciar.

El TJUE dejó claro que la libertad de establecimiento es uno de los principios fundamentales de la UE, teniendo en cuenta que las normas que la establecen atribuyen a sus destinatarios derechos que únicamente pueden limitarse cuando existan determinados intereses considerados preferentes. Solo en los supuestos, taxativos y excepcionales, del art. 52 TFUE (ex art. 46 TCE: razones de orden público, seguridad y salud públicas) se admiten regulaciones estatales eventualmente discriminatorias, sin que valgan justificaciones meramente económicas (pérdida de ingresos fiscales, lucha contra el fraude fiscal, etc.) para justificar la existencia de restricciones de ese derecho fundamental comunitario.

El TJUE analizó la cuestión prejudicial en todos sus aspectos, y basándose en las Conclusiones de la AG Kokott, examinó los requisitos que deben cumplir los Territorios Forales para determinar si en el País Vasco se pueden aplicar normas fiscales diferentes a las del resto de España.

En conclusión, el TJUE después de señalar las pautas que creyó oportunas, dejó en manos del TSJPV la verificación del cumplimiento de los requisitos de la triple autonomía, y en concreto que el sistema de Cupo (recordemos una vez más, la contribución que hace el País Vasco a las arcas del Estado en pago de los servicios que no tiene transferidos) no se utiliza para compensar una posible merma de los ingresos en las arcas forales por una rebaja de impuestos. Esto es, que esa reducción del tipo impositivo no produce flujos compensatorios. La impresión general fue que más que dudar de la plena autonomía fiscal vasca, el TJUE desconocía el mecanismo de cálculo del Cupo. En caso afirmativo (que se daban las tres autonomías), las normas adoptadas por las haciendas forales no tendrían carácter selectivo, por lo que no deberían considerarse Ayudas de Estado. En su fallo, el Tribunal de Luxemburgo aceptaba que la CAPV (tomando como referencia para verificar que se cumplen las condiciones tanto los Territorios Históricos como la Comunidad Autónoma) goza de la suficiente autonomía para adoptar normas propias en materias de su competencia compatibles con la legalidad comunitaria.

---

<sup>59</sup> [http://ec.europa.eu/competition/publications/consumer\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/consumer_es.pdf)

<sup>60</sup> Vid. María Amelia PASCUAL MEDRANO, “La Comunidad Autónoma de la Rioja y el llamado “blindaje” del concierto económico vasco”, *Revista general de derecho constitucional*, N.º. 9, 2010:13.



A la postre, situaba la normativa fiscal foral a la par que la del resto de normativas en esta materia de los Estados miembros, incluso en sus limitaciones, y es que a la hora plantear sus impuestos, las Diputaciones quedan sujetas a las mismas restricciones que los demás Ejecutivos, derivadas de las normas sobre competencia que la UE aplica a todos los sistemas fiscales de todos Estados (no conceder beneficios selectivos que beneficien a determinadas empresas o sectores). Esto zanja de por sí la cuestión (aún pendiente) de las vacaciones fiscales<sup>61</sup> o los incentivos a inversiones de gran volumen<sup>62</sup>.

El Tribunal de Luxemburgo vino a decir que por el hecho de que exista una tributación diferente en un territorio con autonomía financiera y fiscal, no es discriminatorio para otras regiones<sup>63</sup>. Por tanto, las haciendas forales vascas pueden fijar un Impuesto sobre Sociedades (mediante el que los empresarios liquidan sus beneficios) diferente al vigente en el resto del Estado porque disponen de suficiente autonomía en materia tributaria<sup>64</sup>.

Más aún, como señala FALCÓN, el problema trasciende con mucho el ámbito foral vasco, pues se plantea en idénticos términos en el régimen de convenio aplicable en Navarra, que ha permitido a dicha Comunidad Autónoma aprobar incentivos fiscales a menudo idénticos a los vascos, aunque han pasado prácticamente desapercibidos para la Comisión y para las Comunidades limítrofes. Y se plantea también en el ámbito de las Comunidades Autónomas de régimen general, que si bien tienen menores competencias tributarias, también pueden establecer deducciones o tipos reducidos en determinados tributos cedidos, incluido el IRPF, así como en las regiones y territorios autónomos de otros Estados miembros, lo que llevó a los gobiernos del Reino Unido y de Italia, además

---

<sup>61</sup> En cuanto a “vacaciones fiscales, son un incentivo fiscal por el cual, se deja sin tributar toda o parte de la base imponible, a aquellos sujetos pasivos que operen en un determinado ámbito geográfico y/o actividad empresarial. Adicionalmente, se les puede exigir el cumplimiento de ciertos requisitos: volumen y/o duración mínima de la inversión, un determinado porcentaje de capital foráneo etc. Es por tanto uno de los incentivos fiscales más directos. Es utilizado en el caso de la República Eslovaca, Francia, Hungría, Luxemburgo y Malta. *Vid.* José Felix SANZ SANZ, Desiderio ROMERO JORDÁN, Santiago ÁLAVAREZ GARCÍA, Germán CHOCARRO GARBAYO y Yolanda UBAGO MARTÍNEZ, “El Impuestos de Sociedades en la Europa de los 25: un análisis comparado de las principales partidas”, *Instituto de Estudios Fiscales*, serie Documentos 17, Doc. N° 22/04, Madrid, 2001:17. En el caso vasco, hace referencia a medidas fiscales concretas de los años ‘90, no comunicadas en su día a la Comisión y declaradas ilegales.

<sup>62</sup> Desde el punto de vista interno, no podemos perder de vista que el propio Concierto establece también límites a la absoluta libertad en el diseño de los impuestos por parte de cada TTHH, ya que propugna criterios de armonización (para evitar distorsiones de la competencia y de la asignación de recursos).

<sup>63</sup> Recordemos que en la UE actualmente conviven más de una veintena de tipos de gravamen diferentes del Impuesto sobre Sociedades (tipo general): Alemania 15.8%, Austria 25%, Bélgica 33%, Chipre 10% para empresas privadas y 25% para empresas públicas, Dinamarca 25%, Eslovenia 20%, Estonia 21%, España 35%, Finlandia 26%, Francia 34%, Grecia 20%, Holanda 25% para los primeros 22.689€ y 34,5% para el resto, Hungría 19%, Irlanda 12,5%, Italia 27.5%, Letonia 15%, Lituania 15%, Luxemburgo 22%, Malta 35%, Noruega 28%, Polonia 19%, Portugal 25%, Reino Unido 26%, República Checa 19%, República Eslovaca 19%, Suecia 26.3%, Estonia (carece de un Impuesto de Sociedades). Actualmente en España es el 30%, y en los Territorios Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa es 28%, inferior al del Estado. Como curiosidad, Suiza 8.5%. Datos de [http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_2649\\_34533\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#C\\_CorporateCapital](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html#C_CorporateCapital)

<sup>64</sup> El propio sumario de la sentencia lo pone de manifiesto: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Sentencia de 11 de septiembre de 2008. SUMARIO: Regímenes especiales por razón del territorio. Haciendas forales. País Vasco. IS. Tratado CEE. Ayudas de Estado. El art. 87.1 del Tratado CE debe interpretarse en el sentido de que, para apreciar el carácter selectivo de una medida y por tanto su carácter de ayuda de Estado, se tiene en cuenta la autonomía institucional, de procedimiento y económica de la que goce la autoridad que adopte esa medida. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente (TSJ País Vasco), único competente para identificar el Derecho nacional aplicable e interpretarlo, así como para aplicar el Derecho comunitario a los litigios de los que conoce, verificar si los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de tal autonomía, lo que tendría como consecuencia que las normas adoptadas dentro de los límites de las competencias otorgadas a dichas entidades infraestatales por la Constitución Española de 1978 y las demás disposiciones del Derecho español no tienen carácter selectivo, en el sentido del concepto de ayuda de Estado tal como aparece recogido en el art. 87.1. [*Vid.*, STS, de 9 de diciembre de 2004, recurso n° 7893/1999 (NFJ018721) y STJCE, de 6 de septiembre de 2006, asunto n° C-88/03 (NFJ023663)].

del español, a presentar observaciones en el procedimiento que ha desembocado en la sentencia de 11 de septiembre de 2008<sup>65</sup>.

### La defensa de la competencia

La Unión Europea, en la consecución de un mercado interior único, lleva a cabo las medidas necesarias para asegurar que las normas que lo rigen sean lo más efectivas posibles. En lo que respecta a la fiscalidad, en la indirecta el grado de armonización es muy alto, lo que no ocurre con la fiscalidad directa donde los Estados aún son renuentes a ceder es cuota de soberanía que todavía conservan. Lo cual no obsta para que se intenten acercamientos de legislaciones y diversos instrumentos que faciliten la libre competencia. No entramos en ellos<sup>66</sup>.

En la legislación interna estatal existen, también, instrumentos de defensa de la competencia<sup>67</sup>, que dan la atribución al Estado de la competencia relativa a conductas que puedan atentar contra la unidad de mercado nacional o contra principios reconocidos en la Constitución (tales como el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional o la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales). Y la competencia del Estado se extiende no sólo la normación, sino también a todas las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en el ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actuaciones se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma<sup>68</sup>. Pero, curiosamente, los recursos se presentaron en otras instancias.

### Status quo

Actualmente están pendientes los últimos flecos de aquellas llamadas “vacaciones fiscales” de los años 90, por medidas fiscales no comunicadas a las Comisión (y por tanto ilegales). Finalizado todo el procedimiento correspondiente, y recuperadas las cantidades

---

<sup>65</sup> FALCÓN y TELLA, R., “Las normas forales y la prohibición de ayudas de Estado: inexistencia de selectividad regional (STJCE 11 septiembre 2008(TJCE 2008, 201), UGT Rioja y otros / Juntas Generales)”, *Quincena Fiscal Aranzadi*, nº 20/2008 (BIB 2008\2654). *On line*.

<sup>66</sup> Dejamos apuntado que el *Comité Ruding* de expertos independientes presentó un informe recomendando un programa de actuación para eliminar la doble imposición, armonizar los tipos del impuesto sobre sociedades en una banda del 30% al 40% y garantizar la plena transparencia de las diversas ventajas fiscales concedidas por los Estados miembros para fomentar la inversión. En los años siguientes la Comisión ha venido trabajando sobre ello, comenzando por el "Código de Conducta para la fiscalidad de las empresas", adoptado en la forma de una resolución del Consejo en enero de 1998. El Consejo también creó un Grupo del Código de Conducta (conocido como el "Grupo Primarolo") que se encargaría de examinar los casos notificados de imposición comercial injustificada. Este Grupo presentó sus informes en noviembre de 1999, identificando 66 prácticas impositivas que dejarán de aplicarse en un plazo de cinco años. El mandato del Grupo se amplió para supervisar esta "reducción". Sobre el posicionamiento de la doctrina en el Impuesto sobre Sociedades, *vid.*, entre otros Eduardo SANZ GADEA, “El Impuesto sobre Sociedades. ¿Un impuesto en crisis?”, *Crónica Tributaria*, nº141/2011: 179-209.

<sup>67</sup> Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE 04/07/2007), Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (texto consolidado) (BOE 18/07/1989); Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia (BOE 22/02/2002); Real Decreto 331/2008, de 29 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Comisión Nacional de la Competencia (BOE 03/03/2008); Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (BOE 27/02/2008); Real Decreto 378/2003, de 28 de marzo, desarrolla la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, en materia de exenciones por categorías, autorización singular y Registro (Derogados arts. 2, 3, 14, 15.1 a .4 y capítulo III, por RD 261/2008) (BOE 15/04/2003); Resolución de 30 de enero de 2009, de la Presidencia de la Comisión Nacional de la Competencia, por la que se crea un Registro electrónico y se establecen los requisitos generales para su aplicación a determinados procedimientos (BOE 05/02/2009).

<sup>68</sup> Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y las CCAA en materia de defensa de la competencia (BOE nº 46, de 22 de febrero de 2002), Exposición de Motivos, punto V, p. 3.

consideradas ayudas ilegales más sus correspondientes intereses, resta tan solo el apartado sancionatorio, que es lo que se intenta negociar por parte de las Administraciones tributarias correspondientes (Haciendas Forales de cada uno de los Territorios Históricos).

### **Euskadi – Francia**

Simplemente como curiosidad, en toda la conflictividad planteada en torno a la fiscalidad de los Territorios Forales no ha intervenido Francia, ni de una parte ni de otra. Tal vez porque lo consideraba algo interno de España, o porque la situación no le afecta (no considera que se produzca ningún “efecto frontera”, en el sentido que mencionamos más adelante).

En cambio, recordemos que sí se posicionó el Reino Unido, que intervino en la vista en apoyo de las tesis vascas, ya que en regiones como Escocia e Irlanda del Norte éstas tienen competencias fiscales que quiere conservar<sup>69</sup>.

### **RELACIONES TRANSFRONTERIZAS: Euskadi – Reino de España**

En principio, los posibles conflictos que puedan surgir en torno a la fiscalidad foral se solucionan por las vías previamente establecidas para ello, en el marco del Concierto Económico. Los órganos de relación y resolución vienen ya establecidos:

Comisión Mixta, cuya función es: a) Acordar las modificaciones del ConEc, b) Acordar los compromisos de colaboración y coordinación en materia de estabilidad presupuestaria, c) Acordar la metodología para el señalamiento del cupo en cada quinquenio, d) Acordar el nombramiento y régimen de los componentes de la Junta Arbitral especificada en la sección 3.<sup>a</sup> de este capítulo, así como lo referente a su funcionamiento, convocatoria, reuniones y régimen de adopción de acuerdos, y e) Todos aquellos acuerdos que en materia tributaria y financiera resulten necesarios en cada momento para la correcta aplicación y desarrollo de lo previsto en el ConEc<sup>70</sup>.

La Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa, que tiene asignado: a) Evaluar la adecuación de la normativa tributaria al Concierto Económico con carácter previo a su publicación. b) Resolver las consultas que se planteen sobre la aplicación de los puntos de conexión contenidos en el presente Concierto Económico. c) Realizar los estudios que estimen procedentes para una adecuada articulación estructural y funcional del régimen autonómico con el marco fiscal estatal. d) Facilitar a las Administraciones competentes criterios de actuación uniforme, planes y programas de informática y articular los instrumentos, medios, procedimientos o métodos para la materialización efectiva del principio de colaboración y del intercambio de información. e) Analizar los supuestos o cuestiones que se hayan planteado en materia de inspección entre la Administración del Estado y las respectivas Diputaciones Forales, así como los problemas de valoración a efectos tributarios. f) Emitir los informes que sean solicitados

---

<sup>69</sup> Recuérdese la situación de Escocia y de Irlanda del Norte, cuya autonomía también se verá afectada por el régimen de Ayudas de Estado. En el caos escocés su *Scotland Act 1998* prevé que el Parlamento escocés tiene competencia para modificar (reduciendo o aumentando) el tipo básico del reino unido en cuanto al impuesto sobre la renta para los contribuyentes escoceses (por importe de hasta tres peniques por libra). Respecto a Irlanda del Norte, según la *Northern Ireland Act 1998*, la su Asamblea está facultada para establecer impuestos que no sean esencialmente de la misma naturaleza que los vigentes en el conjunto del Reino Unido.

<sup>70</sup> Art. 62 ConEc, Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE 24 Mayo).

por el Ministerio de Hacienda, los distintos Departamentos de Hacienda del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales y la Junta Arbitral. g) Cualquier otra relacionada con la aplicación y ejecución de este Concierto Económico en particular<sup>71</sup>. Además, los contribuyentes pueden presentar las consultas relativas a la aplicación del Concierto ante cualquiera de las Administraciones tributarias afectadas, correspondiendo su resolución a la Comisión Coordinadora<sup>72</sup>.

La Junta Arbitral, órgano bilateral previsto para resolver los conflictos que se producen entre las administraciones en relación con la aplicación del mismo, esto es, entre la Administración estatal y las Diputaciones Forales o entre éstas y la Administración de cualquier otra Comunidad Autónoma<sup>73</sup>, sobre la normativa aplicable, la determinación del domicilio fiscal y casos que afecten a personas o sociedades concretas<sup>74</sup>. Específicamente, la Junta Arbitral del Concierto Económico tiene competencia preferente sobre conflictos en los que intervenga cualquiera de las administraciones tributarias Forales.

### Relaciones intrafronterizas

Entendidas como tales las que pudieran surgir entre los Territorios Forales de Araba-Alava, Bizkaia y Gipuzkoa entre sí. No han tenido ninguna relevancia, y de surgir se dirimen en la Junta Arbitral<sup>75</sup>.

### El llamado “efecto frontera”

Aún no está claro a qué se le llama “efecto frontera”, resulta un término ambiguo. Se sitúa en el marco de la legislación del Impuesto sobre Sociedades (el del Estado, por un lado, y por otro lado los respectivos Impuesto sobre Sociedades de cada uno de los Territorios Forales<sup>76</sup>; pero no con la misma rotundidad al de la Comunidad Foral Navarra). Y, puestos a ello, tampoco se cuestiona desde los mismos parámetros “fronterizos” (supuestos perjuicio que ocasiona la diversidad) el tipo de gravamen que pueda existir en Francia, o Andorra, o Gibraltar. Este impuesto grava la obtención de

---

<sup>71</sup> Art. 64 ConEc.

<sup>72</sup> Disposición decimoquinta de la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de julio de 1981, que regula problemas transitorios para la aplicación del Concierto Económico (BOE, nº 181, de 30 de julio).

<sup>73</sup> Técnicamente se llama Junta Arbitral también el órgano previsto por el Convenio navarro, e incluso el que regula la resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las CCAA (Reglamento aprobado por Real Decreto 2451/1998, de 13 de noviembre). Sin entrar en ellos, nos centraremos solo en la Junta Arbitral prevista en el Concierto Económico vasco, regulada en la Sección 3ª (“Junta Arbitral”), del Capítulo III (“De las Comisiones y Junta Arbitral del Concierto Económico”), arts. 65 a 67 ConEc.

<sup>74</sup> *Vid.*, ARANA LANDÍN, S., “Conflictos de competencia entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Bizkaia”, *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, 2006, Vol. II: 2935-2946, y NAVARRO ATIENZA, M.A., “La Junta Arbitral de Resolución de Conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las comunidades autónomas”, en CARRETERO ESPINOSA de los MONTEROS, C. (Coord.), *Alternativas no jurisdiccionales en la resolución de pretensiones de derecho público*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2003: 117-123.

<sup>75</sup> SIMÓN ACOSTA, va más allá y dice expresamente que si el conflicto afecta a las Diputaciones Forales o a Navarra la Junta Arbitral de la LOFCA carece de competencias para conocer del asunto. SIMÓN ACOSTA, E., “La Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas: su naturaleza”, en *Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega*, IEF-Lex Nova, Valladolid, 2006: 1946.

<sup>76</sup> La normativa vigente a fin de 2009 eran en Bizkaia la NF 3/1996, de 26 de junio, del Impuesto sobre Sociedades, en Gipuzkoa la NF 7/1996, de 4 de julio, del Impuesto sobre Sociedades, y en Álava la NF 24/1996, de 5 de julio, del Impuesto sobre Sociedades.

renta durante el período impositivo por el sujeto pasivo contribuyente con personalidad jurídica, cualquiera que sea su fuente u origen<sup>77</sup>.

En el caso vasco, se trata de un Impuesto concertado de normativa autónoma, y está regulado por las instituciones forales pero con arreglo a los principios de armonización<sup>78</sup>. Las instituciones forales de cada uno de los Territorios Históricos tienen plena autonomía normativa en este impuesto. Y ha sido precisamente la configuración de este impuesto (básicamente, el tipo de gravamen del mismo) diferente al del Estado<sup>79</sup> el tema bandera en la litigiosidad planteada en torno a la fiscalidad vasca, ya que el haber establecido las respectivas Diputaciones un tipo de gravamen distinto (inferior) al del Estado<sup>80</sup> ha dado lugar a recursos por parte de las CCAA limítrofes bajo argumentos *internos* (como la falta de solidaridad, la discriminación, el agravio comparativo<sup>81</sup>, competencia desleal, privilegio, “efecto frontera”, humillación, engaño, traición, abuso<sup>82</sup>...) y *externos* (que constituía ayuda de Estado prohibida por la legislación comunitaria). Demandadas estas NFIS en órganos jurisdiccionales ordinarios, en instancias *internas* (TS) se llegó a la anulación de las mismas, basándose en la premisa que *toda diferencia dentro de un mismo Estado constituye ayuda de Estado contraria al Tratado de la Unión Europea al no haber sido notificada a la Comisión y carecer de autorización por parte de la misma*<sup>83</sup>. Anuladas esas NFIS, ante el vacío legal creado los TTHH reeditaron las mismas (las nuevas NFIS aprobadas en sustitución de las anuladas eran básicamente iguales). Denunciadas nuevamente, vía recursos el asunto llegó hasta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya que el TSJPV (habida cuenta de las circunstancias surgidas a raíz de la sentencia Azores, etc.) planteó la correspondiente cuestión prejudicial antes de aplicar la doctrina (que no jurisprudencia) del TS sobre

---

<sup>77</sup> *Vid.*, MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., TEJERIZO LÓPEZ, J.M. y CASADO OLLERO, G., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 20ª ed., Tecnos, Madrid, 2009; 629 y 631. También, MARTÍNEZ LAGO, M.A. y GARCÍA de la MORA, L., *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, 5ª ed., Iustel, Madrid, 2008; 337.

<sup>78</sup> Art. 14 ConEc. 2002: el Impuesto sobre Sociedades es un tributo concertado de normativa autónoma para los sujetos pasivos que tengan su domicilio fiscal en el País Vasco. Sobre este tributo en particular, *vid.*, DE LA HUCHA CELADOR, F., “El nuevo Concierto Económico (I) principios generales y puntos de conexión en la imposición directa sobre personas físicas”, en ALONSO ARCE, I. (Coord.) *Comentarios al nuevo Concierto Económico Vasco*, Ad Concordiam, Bilbao, 2003:43-61, reproducción de *Fórum Fiscal de Bizkaia*, nº julio (Ref. 025.245) 2002:11-27. También ARMENTIA BASTERRA, J., “La capacidad normativa de las instituciones forales del País Vasco de acuerdo con lo dispuesto en el concierto económico: parte I”, *BInUEFF* nº 5, febrero 2007:24-25; DE LA HUCHA CELADOR, F., “Relaciones horizontales y conflictos potenciales entre el Concierto Económico con el País Vasco y el Convenio con Navarra (II) especial referencia al Impuesto sobre Sociedades”, *Forum Fiscal de Bizkaia*, nº junio, 2004:37-55. De este autor, también, “El nuevo Concierto Económico (II) la imposición directa sobre las personas y entidades no residentes y sobre las sociedades”, *Fórum Fiscal de Bizkaia*, nº marzo, 2003:11-26, reproducido en ALONSO ARCE, I. (Coord.) *Comentarios al nuevo Concierto Económico vasco*, Ad Concordiam, Bilbao, 2003; 63-80; en la misma obra ARMENTIA BASTERRA, J., “Resumen General de las Novedades del nuevo Concierto Económico”, *Fórum Fiscal de Gipuzkoa*, septiembre, (Ref. 026\_276); 2002:4-6.

<sup>79</sup> PÉREZ-SIERRA ARECHABALA, I., *El Impuesto sobre Sociedades en el Concierto Económico*, Tesis doctoral. Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000.

<sup>80</sup> Las primeras Normas Forales reguladoras del Impuesto sobre Sociedades en el marco del Concierto Económico datan de 1984 (Reglamento de 1985), y básicamente reproducían la normativa estatal, dado que las Haciendas forales y autonómica estaban en sus inicios. El mimetismo legislativo no causó ningún problema ni dio origen a reclamaciones de ninguna clase.

<sup>81</sup> En este sentido, *vid.*, Ana CARRERA PONCELA, “Efecto diferencial del Impuesto foral sobre Sociedades: algunos cálculos desde Cantabria”, *Revista Asturiana de Economía* (RAE), nº 31, 2004:95-118. Plantea la reflexión de que la posibilidad de reducir la carga fiscal del IS en casi un 50 % a su juicio no es suficiente para desplazarse a otra región para empresas ya establecidas (porque al ser empresas ya establecidas, los costes de renuncia a las instalaciones, clientela y negocio tradicional pueden ser demasiado altos, sobre todo en empresas especialmente enraizadas en la región cántabra). En cambio, en cuanto a zona de localización de nuevas empresas, de origen regional, nacional e internacional, la posibilidad de soportar casi el doble de carga fiscal socava significativamente el atractivo relativo de Cantabria, y de otras regiones vecinas al País Vasco, señala que “aun siendo conscientes de la compleja variedad de factores que condicionan este tipo de decisiones y de la gran importancia que tienen otros distintos a los fiscales, es difícil resistirse a contestar que sí”.

<sup>82</sup> Así lo recoge, *i.e.*, María Amelia PASCUAL MEDRANO, “La Comunidad Autónoma de la Rioja y el llamado “blindaje” del concierto económico vasco”, *Revista general de derecho constitucional*, nº 9, 2010:13.

<sup>83</sup> STS de 9 de diciembre de 2004.

considerar ayudas de Estado contrarias al ordenamiento comunitario todas las normas diferentes a las del Estado, por el criterio de *selectividad la territorial*. Entrando por primera vez en el fondo de la cuestión sobre la capacidad fiscal foral, el TJUE estableció unos criterios superados los cuales no cabría considerar automáticamente ayuda de Estado medidas vigentes solo en parte de un Estado. Este argumento de que una fiscalidad distinta a la del Estado vulnera derechos comunitarios y no tenga cabida en el seno de la Unión Europea ya quedó resuelto por la STJUE de 11 de septiembre de 2008, como ya hemos comentado anteriormente. El sistema de Concierto Económico es autónomo del sistema estatal y no constituye una “selectividad territorial”. Por tanto, guste más o menos, esta vía está zanjada.

Aún con todo, la diferencia de normas (no solo de tipos, puesto que la discusión se plantea en el maco del federalismo fiscal y el alcance de las ventajas e inconvenientes de la descentralización del IS, por lo que no puede evitar que algunas zonas alberguen razonables motivos para temer ciertos efectos económicos desfavorables de determinadas iniciativas fiscales tomadas en otras jurisdicciones vecinas) es lo que no acaba de asumirse<sup>84</sup>. Parte de la doctrina (y alguno posicionamientos políticos centralizadores) entiende que la “desviación” manifiestamente favorable a las empresas que supuso la reforma del IS en los Territorios Forales inquietó a las comunidades limítrofes sometidas a la Ley 43/95 de 27 de diciembre, no tanto por el riesgo de desplazamiento hacia la CAPV de empresas ya establecidas en estas regiones como por la pérdida de atracción relativa de nuevas inversiones<sup>85</sup>.

La fiscalidad foral sigue siendo denostada (y, reiteramos, sólo en cuanto a los Territorios Forales, y no respecto a la Comunidad Foral Navarra y su Convenio Económico, que son tan parecidos entre sí y distintos a los del resto el Estado, pero que no se discute). Más aún, del mero debate ha llegado incluso a plasmarse en un instrumento jurídico tan importante cual es un Estatuto de Autonomía. Y es que cuando La Rioja modificó su Estatuto de Autonomía (1999) logró incorporar a su texto una cláusula en la que se establecía que, a los efectos de concretar los ingresos de la región y su participación en los tributos generales, se tendría en cuenta, entre otros factores, “la corrección de los desequilibrios producidos en La Rioja por los efectos derivados de su situación limítrofe con otros territorios”<sup>86</sup>. Y, con matices y ligeras diferencias, las Comunidades Autónomas de Castilla León y Cantabria siguieron la misma vía de incorporar sendas previsiones de parecido tenor a sus respectivos estatutos.

Bajo el término “efecto frontera” se podría encontrar el temor a y la sospecha de la «fuga» hacia el País Vasco de empresas locales para favorecerse de las normas fiscales más beneficiosas, con los perjuicios que pretendidamente irroga a su desarrollo

---

<sup>84</sup> Ana CARRERA PONCEDA, Impuesto de Sociedades y atracción de empresas. El caso vasco visto desde Cantabria, Universidad de Cantabria, Santander, 2005: 15.

<sup>85</sup> Ana CARRERA PONCEDA, Impuesto de Sociedades y atracción de empresas. El caso vasco visto desde Cantabria, op.cit., 16.

<sup>86</sup> Estatuto de Autonomía CLR: Art.46.1: “A los efectos de concretar los ingresos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y de forma especial, la participación territorializada de La Rioja en los tributos generales que se determinen y las condiciones para la aprobación de recargos sobre tributos del sistema fiscal general, en el marco de lo dispuesto en el artículo 157.3 de la Constitución y en la legislación que lo desarrolle, la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja suscribirán un acuerdo bilateral que se formalizará en Comisión Mixta, que podrá ser revisado periódicamente de forma conjunta, el cual deberá tener en cuenta el esfuerzo fiscal de La Rioja y que atenderá singularmente los criterios de corresponsabilidad fiscal y solidaridad interterritorial, así como la corrección de los desequilibrios producidos en La Rioja por los efectos derivados de su situación limítrofe con otros territorios”. LO 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE nº 146, de 19 de junio de 1982 y BOR nº 1 de 10 de julio de 1982), Redactado conforme a la LO 2/1999, de 7 de enero, BOE nº 7 de 8 de enero de 1999 y BOR nº 4 de 9 de enero de 1999).

económico (y la presunta descapitalización desde el punto de vista empresarial), la existencia, en el País Vasco, de un régimen financiero foral distinto al estatal.

Hasta la fecha, no hay datos sobre dicho éxodo, y a lo sumo las referencias salen del censo de empresas que cierran y se crean. Con todo, a falta de datos fehacientes y específicos que ilustren y aclaren definitivamente la cuestión, cabe plantear una serie de variables antes de tomarse en serio el resultado final y ponerle nombre. Así, entre otros, serían datos a ponderar el peso de las empresas que se desubican, el capital social, en número de trabajadores, capacidad de exportación-importación... Y, evidentemente, a donde se trasladan las empresas que se van. No basta el mero dato de que se marchen de un territorio para presuponer que se instalan en el vecino, habrá que demostrarlo. Además, al mero dato de cambio de domicilio de las empresas habría que añadirle las razones que lo hayan producido: presión fiscal (IS, pero también impuestos locales), coste salarial (salarios, cotizaciones...)<sup>87</sup>, PIB, valor del suelo, vías de comunicación, índice de precios industriales<sup>88</sup>, cargas sociales (salarios, cotizaciones, etc., sensiblemente más bajas fuera de la CAPV)...

En estos parámetros, además de cuantas y de que envergadura son las empresas que se cambian de domicilio por el menor tipo general del Impuesto sobre Sociedades, desde CCAA limítrofes (régimen común) a Territorio Foral, también habría que censar a aquellas empresas que se marchan de Territorio Foral por otras causas (menores cargas de cotización, presiones “políticas”, etc.).

## CONCLUSIONES

Resulta cuanto menos académicamente osado (aunque evidentemente políticamente rentable, así qué, ¿a quién le importa?) hablar con tanta rotundidad de “efecto frontera”. Será creíble, cuando el argumento, queja o reclamación sea presentado junto a pruebas que lo avalen: datos sobre cambios de domicilio de empresas por razón del Impuesto de Sociedades, sobre las que han decidió un territorio u otro para ubicarse por ese mismo motivo. Porque lo cierto es que hasta la fecha nadie ha probado que ese reiterado “efecto frontera” realmente exista más allá del mero interés y manipulación.

---

<sup>87</sup> Coste salarial: Comprende todas las remuneraciones, tanto en metálico como en especie, realizadas a los trabajadores por la prestación profesional de sus servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, o los periodos de descanso computables como de trabajo. El Coste Salarial incluye por tanto el salario base, complementos salariales, pagos por horas extraordinarias, pagos extraordinarios y pagos atrasados. Todos estos componentes se recogen en términos brutos, es decir, antes de practicar retenciones o pagos a la Seguridad Social por cuenta del trabajador. (Eustat).

<sup>88</sup> El **Índice de Precios Industriales (IPRI)** es un indicador coyuntural que mide la evolución mensual de los precios de los productos industriales fabricados y vendidos en el mercado interior, en el primer paso de su comercialización, es decir, de los precios de venta a salida de fábrica obtenidos por los establecimientos industriales en las transacciones que estos efectúan, excluyendo los gastos de transporte y comercialización y el IVA facturado. En los últimos datos (marzo 2012) éste IPRI era:

|        | Índice | En lo que va de año | % variación Anual |
|--------|--------|---------------------|-------------------|
| Estado | 127,6  | 2,3                 | 3,3               |
| CFN    | 129,0  | 0,7                 | 2,6               |
| CAPV   | 128,2  | 3,3                 | 3,6               |
| CLR    | 123,4  | 0,7                 | 2,4               |

<http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do>

<sup>88</sup> La cuantía a compensar, según cálculos riojanos publicados en los medios de comunicación, supera los 25 millones €, y se facilita su pago por parte del Estado aceptando que sea por vía compensatoria, mediante la cesión de la titularidad de edificios del Estado en La Rioja, mediante la construcción de alguna obra, etc. En 2002 el Estado compensó ese “efecto frontera” con 21 millones €, desde entonces no ha habido más pagos por este concepto.

Cada Comunidad Autónoma se financia como puede dentro de los parámetros establecidos por las leyes. Efectivamente, en el caso de los Territorios Forales éstos lo hacen al amparo de la Constitución española, del Estatuto de Autonomía del País Vasco y del Concierto Económico. Y el resto de CCAA se rige por el sistema establecido en la LOFCA. En el fondo, lo que subyace es la capacidad de gestión y de financiación territorial, que no se circunscribe solo al Impuesto sobre Sociedades, ya que deviene de las propias deficiencias del sistema de financiación autonómica tal cual está planteado y que supone algunas claras desventajas *per se* ( y no por culpa de). Los perjuicios que el sistema general causa o pueda causar en determinados territorios es lo que se pretende “compensar” por la vía de contraponerlo a los resultados de la gestión llevada a cabo en los territorios forales (en La Rioja se entiende que el Gobierno central tiene que aportar una cuantía económica a la Comunidad riojana que permita corregir los desequilibrios derivados de su vecindad con regiones que tienen unos regímenes fiscales específicos)<sup>89</sup>.

Se trata de lograr una indemnización directa a través del modelo de financiación (art. 46 ETLR). Esta indemnización se cuantifica sin especificar los parámetros, mecanismos y garantías que lo respalden. Es el propio gobierno autonómico riojano quien unilateralmente establece la cantidad a través de las ayudas directas que otorga a las empresas que se instalan en la Comunidad. Así, se trata de recuperar los beneficios directos que el Estado tiene por la aplicación de la política de incentivos a las empresas por parte del Gobierno de La Rioja<sup>90</sup>. Se supone que esos incentivos empresariales no se encuadran en el régimen de ayudas de Estado ilegales.

Esta reclamación por “ingresos –supuestamente– dejados de ingresar” se complementa con peticiones de incrementos de la cesión de tributos (IVA e IRPF) para que el porcentaje de aumento permita que el fondo de suficiencia disminuya de modo importante.

Básicamente, el trasfondo es el propio modelo de Estado; se confunde igualdad con homogeneidad, y se sigue identificando la foralidad vasca (Concierto Económico) con privilegio, y automáticamente y sin probarlo se le da una carga de desventaja para el resto. Más aún, algún sector de la doctrina apela incluso a la lealtad constitucional, reconociendo la existencia de diversos planteamientos/interpretaciones de la carta magna española<sup>91</sup>.

Por tanto, quizá fuese cuestión de plantearse que, si realmente existe esa diferencia perjudicial (por razón de la regulación del IS, en el caso tratado), en lugar de cambiar la normativa foral fuese acaso necesario revisar los planteamientos aplicados en territorio de régimen común. Porque un sistema fiscal foral absolutamente respaldado por el ordenamiento jurídico del Estado y de la Unión Europea, por definición no puede

---

<sup>89</sup> El argumento era que si una empresa se ubica en territorio foral, el IS lo recauda la respectiva Diputación, mientras que si se instala en La Rioja ese impuesto lo recauda el Estado. Por eso, se pide la devolución de esos “recursos adicionales” obtenidos porque las empresas deciden instalarse en La Rioja. la “deuda” del Estado con La Rioja por este concepto supera los 25 millones de euros. *Info. La Rioja pide la inclusión del efecto frontera en el modelo de financiación*, en [http://www.soitu.es/soitu/2008/06/26/info/1214478017\\_796249.html](http://www.soitu.es/soitu/2008/06/26/info/1214478017_796249.html)

<sup>91</sup> Ignacio GRANADO GRIJELMO, “Los conflictos fiscales entre Comunidades Autónomas”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 8, Parlamento de la Rioja- Universidad de la Rioja Logroño, 2002:330. En la misma línea de entender que es debe existir un marco estatal único/con iguales competencias en materia fiscal *vid.* también ORÓN MORATAL, Germán (Dir.), *Poder tributario y competencia fiscal: en especial el caso de La Rioja*, Instituto de Estudios Riojanos, Ciencias Sociales nº 14, Logroño, 2003.



producir perjuicios susceptibles de amparo legal. Las Comunidades Autónomas limítrofes parece que se estén “blindando” en contra del Concierto Económico..

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO ARCE, Iñaki (Coord.) *Comentarios al nuevo Concierto Económico vasco*, Ad Concordiam, Bilbao, 2003.
- ARANA LANDÍN, Sofía, “Conflictos de competencia entre la Administración del Estado y la Diputación Foral de Bizkaia”, *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, Vol. II, 2006:2935-2946.
- ARMENTIA BASTERRA, Javier, “La capacidad normativa de las instituciones forales del País Vasco de acuerdo con lo dispuesto en el concierto económico: parte I”, *BInUEFF* nº 5, febrero 2007:26-35.
- ARMENTIA BASTERRA, Javier, “Resumen General de las Novedades del nuevo Concierto Económico”, *Forum Fiscal de Gipuzkoa*, septiembre (Ref. 026\_276), 2002:15-26.
- CARRERA PONCEDA, Ana, *Impuesto de Sociedades y atracción de empresas. El caso vasco visto desde Cantabria*, Universidad de Cantabria, Santander, 2005.
- CARRERA PONCELA, Ana, “Efecto diferencial del Impuesto foral sobre Sociedades: algunos cálculos desde Cantabria”, *Revista Asturiana de Economía* (RAE), nº 31, 2004, pp. 95-118.
- CRAIG, Paul y DE BÚRCA, Gráinne, *EU Law. Text, cases and materials*. Fourth edition, Oxford University Press, New York, 2008.
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, “Relaciones horizontales y conflictos potenciales entre el Concierto Económico con el País Vasco y el Convenio con Navarra (II) especial referencia al Impuesto sobre Sociedades”, *Forum Fiscal de Bizkaia*, nº junio; 2004:37-55.
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, “El nuevo Concierto Económico (II) la imposición directa sobre las personas y entidades no residentes y sobre las sociedades”, *Forum Fiscal de Bizkaia*, nº marzo, 2003:11-26.
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, “El nuevo Concierto Económico (I) principios generales y puntos de conexión en la imposición directa sobre personas físicas”, en ALONSO ARCE, I. (Coord.) *Comentarios al nuevo Concierto Económico Vasco*, Ad Concordiam, Bilbao, 2003:43-61, reproducción de *Fórum Fiscal de Bizkaia*, nº julio (Ref. 025.245) 2002:11-27.
- DUBOUIS, Louis. y BLUMANN, Claude, *Droit matériel de l'Union européenne*, 5e, Montchrestien, lextenso éditions, Paris, 2009.
- FALCÓN y TELLA, Ramón, “Las normas forales y la prohibición de ayudas de Estado: inexistencia de selectividad regional (STJCE 11 septiembre 2008(TJCE 2008, 201), UGT Rioja y otros / Juntas Generales)”, *Quincena Fiscal Aranzadi*, nº 20/2008 (BIB 2008\2654). *On line*.
- FICHERA, Franco., "Gli aiuti fiscali nell ordinamento comunitario (parte I), *Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze*, vol. 57-I, Milan, 1998:84-137.

- GRANADO GRIJELMO, Ignacio, “Los conflictos fiscales entre Comunidades Autónomas”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 8, Parlamento de la Rioja-Universidad de la Rioja Logroño, 2002:287-331.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª ed. Reimp., Tecnos, Madrid, 2008.
- MARTÍN JIMÉNEZ Adolfo J., “El régimen jurídico de las ayudas de Estado y las normas de naturaleza tributaria”, en Néstor CARMONA FERNÁNDEZ (Dir.), *Convenios Fiscales Internacionales y Fiscalidad de la Unión Europea 2011*, CISS, Madrid, 2011:1135.
- MARTÍN QUERALT, Juan, LOZANO SERRANO, Carmelo, TEJERIZO LÓPEZ, José .M. y CASADO OLLERO, Gabriel, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 20ª ed., Tecnos, Madrid, 2009.
- MARTÍN y PÉREZ de NANCLARES, José, y URREA CORRES, Mariola, “Unión Europea y financiación autonómica: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los sistemas tributarios de los entes territoriales subestatales”, *REAF*, nº 8, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, abril 2009.
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Angel y GARCÍA de la MORA, Leonardo, *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, 5ª ed., Iustel, Madrid, 2008; p. 337.
- MERINO JARA, Isaac, "Aproximación al régimen comunitario sobre el otorgamiento de ayudas estatales", *Noticias CEE*, nº 39, 1988.
- NAVARRO ATIENZA, Manuel-Andrés, “La Junta Arbitral de Resolución de Conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las comunidades autónomas”, en CARRETERO ESPINOSA de los MONTEROS, C. (Coord.), *Alternativas no jurisdiccionales en la resolución de pretensiones de derecho público*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2003: 117-123.
- ORÓN MORATAL, Germán (Dir.), *Poder tributario y competencia fiscal: en especial el caso de La Rioja*, Ed. Instituto de estudios riojanos, Gobierno de La Rioja, Logroño, 2003.
- PALAO TABOADA, Carlos, “Ayudas de estado y Competencia Fiscal Dañina”, *Forum Fiscal de Álava*, nº 109, CISS, mayo 2009:31-48 (Ref. 094.233).
- PASCUAL MEDRANO, María Amelia, “La Comunidad Autónoma de la Rioja y el llamado “blindaje” del concierto económico vasco”, *Revista general de derecho constitucional*, nº. 9, 2010:1-17.
- PÉREZ-SIERRA ARECHABALA, Ignacio, *El Impuesto sobre Sociedades en el Concierto Económico*, Tesis doctoral. Universidad del País Vasco, Bilbao, 2000.
- SANZ GADEA, Eduardo, “El Impuesto sobre Sociedades. ¿Un impuesto en crisis?”, *Crónica Tributaria*, nº141/2011:179-209.
- SANZ SANZ, José Félix; ROMERO JORDÁN, Desiderio; ÁLAVAREZ GARCÍA, Santiago; CHOCARRO GARBAYO, Germán y UBAGO MARTÍNEZ, Yolanda, “El Impuestos de Sociedades en la Europa de los 25: un análisis comparado de las principales partidas”, *Instituto de Estudios Fiscales*, serie Documentos 17, Doc. Nº 22/04, Madrid, 2001:17
- SIMÓN ACOSTA, Eugenio, “La Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas: su naturaleza”, en

*Estudios de Derecho Financiero y Tributario en homenaje al profesor Calvo Ortega,*  
IEF-Lex Nova, Valladolid, 2006:1946.

## LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL PAÍS VASCO

**Pr. Eguzki Urteaga**

Universidad del País Vasco  
Departamento de Sociología 1  
Los Apraiz, 2  
01006 Vitoria  
Tel: 945 01 42 60  
Fax: 945 01 33 08  
[eguzki.urteaga@ehu.es](mailto:eguzki.urteaga@ehu.es)

**Resumen:** Esta comunicación aborda la cuestión de la cooperación transfronteriza en el País Vasco. Basándose en una larga historia marcada por intercambios económicos, rivalidades políticas, conflictos militares y tradiciones comunes, las relaciones entre estos territorios transfronterizos y los habitantes que los animan son de una gran complejidad. No en vano, la voluntad manifestada de crear una metrópoli europea y, más allá, una Euro-región vasca implica la construcción de un proyecto, de reconocerse en él y de hacer todo lo posible para llevarlo a la práctica, basándose en una historia y en una identidad compartidas. La construcción europea favorece las relaciones y la cooperación entre estas regiones, separadas por la historia, permitiendo la emergencia de nuevas interpretaciones del territorio, y la aparición de respuestas originales a las necesidades y desafíos que plantean la desaparición de las fronteras, la interdependencia creciente y la competitividad mundial.

**Palabras clave:** cooperación transfronteriza – País Vasco – marco jurídico – prácticas – obstáculos – desafíos – sugerencias.

**Eguzki Urteaga** es Profesor de Sociología en la Universidad del País Vasco e Investigador asociado en el Centro de investigación IKER, laboratorio del CNRS francés. Este Doctor y Licenciado en Sociología por la Universidad Victor Segalen Buerdos 2 y Licenciado en Historia mención Geografía por la Universidad de Pau y de los Países del

Adur, es autor de 29 libros entre los cuales se encuentran: *La politique linguistique en Pays Basque* (2004), *La nouvelle gouvernance en Pays Basque* (2004), *La question basque en France* (2004), *Sociología de la complejidad* (2005), *La coopération transfrontalière en Pays Basque* (2007), *La politique d'immigration du gouvernement basque* (2007), *Les Plans Locaux d'Immigration en Espagne* (2008) y *La sociología en Francia* (2010) así como de más de 130 artículos universitarios tanto en Europa, en América latina como en Canadá. Ha sido profesor invitado en varias Universidades europeas (Lovaina, Bruselas, Burdeos) y es igualmente Director de Colección en la editorial de París Mare et Martin.

## **0. Introducción**

Esta comunicación aborda la cuestión de la cooperación transfronteriza en el País Vasco. Fundamentándose en una larga historia marcada por intercambios económicos, rivalidades políticas, conflictos militares y tradiciones comunes, las relaciones entre estos territorios transfronterizos y los habitantes que los animan dan cuenta de una gran complejidad. No en vano, la voluntad manifestada de crear una metrópoli europea y, más allá, una Euro-región vasca implica la construcción de un proyecto, de reconocerse en él y de hacer todo lo posible para llevarlo a la práctica, basándose en una historia y en una identidad compartidas. La construcción europea favorece las relaciones y la cooperación entre estas regiones, separadas por la historia, permitiendo la emergencia de nuevas interpretaciones del territorio y la aparición de respuestas originales a las necesidades y desafíos que poseen la desaparición de las fronteras, la interdependencia creciente y la competitividad mundial. El Acto único permite superar las divisiones y autoriza la circulación de las personas, de los bienes, de los capitales y de los servicios. No obstante, el paso de los principios jurídicos a las practicas diarias implica la creación de proyectos comunes y supone una voluntad de los responsables políticos de ambos lados de la frontera.

## **1. El marco jurídico**

Ante todo, conviene precisar las legislaciones vigentes, tanto europeas como nacionales, que constituyen el marco jurídico en el cual se desarrolla la cooperación transfronteriza en esta zona.

### **1.1. La legislación europea**

La construcción europea ha favorecido el desarrollo y la aproximación de las regiones transfronterizas, hasta tal punto que estos se afirman de ahora en adelante como las zonas bisagra de Europa. Los marcos jurídicos nacionales y europeos siguen esta evolución adaptando las legislaciones respectivas con el fin de dotar los actores políticos, socioeconómicos y culturales de instrumentos concretos de cooperación. Pueden distinguirse tres periodos en la cooperación franco-española: 1) hasta los años 1970, se trata de intercambios internacionales clásicos y de relaciones bilaterales de Estado a Estado, 2) durante los años 1980, la descentralización francesa y la entrada de España en la Unión europea permiten implementar verdades políticas de cooperación transfronteriza, y 3) desde los años 1990, se observa una aceleración de estos

intercambios con la apertura de las fronteras y la puesta en marcha de nuevos instrumentos jurídicos, programas y fondos comunitarios.

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

- El 27 de febrero de 1974, se aprueba la resolución del Consejo europeo a favor de la cooperación transfronteriza; sabiendo que esta resolución insiste en el interés de una cooperación estrecha entre las administraciones locales vecinas.
- El 21 de mayo de 1980, una Convención-Marco de Madrid, elaborada bajo la égida del Consejo europeo, es aprobada y ratificada por veinte Estados. Pone sobre la mesa los grandes principios jurídicos que debe respetar la cooperación entre las administraciones territoriales.
- El 9 de noviembre de 1995, ante los límites de la Convención de Madrid, el Consejo europeo elabora un protocolo adicional sobre la cooperación transfronteriza de las administraciones locales, firmado en Estrasburgo. Ese protocolo permite a dichas administraciones ratificar unos acuerdos de cooperación transfronteriza en el marco de sus competencias, de las legislaciones nacionales y de los compromisos internacionales adquiridos por cada Estado.

## 1.2. Las repercusiones nacionales

En Francia, el marco jurídico de la cooperación transfronteriza es complejo porque está subordinado, especialmente en el caso del País Vasco, a un acuerdo bilateral y a las disposiciones del código general de las administraciones locales que rigen la cooperación descentralizada de las administraciones territoriales galas y de sus agrupaciones. El Tratado de Bayona forma parte de los tratados internacionales ratificados por Francia durante los años 1990. Este tratado constituye la base de la cooperación transfronteriza entre las administraciones regionales situadas en ambos lados de la frontera: Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon en Francia y Comunidad Autónoma Vasca, Comunidad Foral de Navarra, Aragón y Cataluña en España. Este tratado, relativo a la cooperación transfronteriza entre las administraciones locales, es ratificado el 10 de marzo de 1995 y tiene dos aspectos fundamentales:

- Por una parte, la posibilidad concedida a las administraciones territoriales de crear una estructura jurídica común, bien francesa bien española; siempre y cuando se respete el derecho interno y las competencias de cada administración. La participación de dichas entidades en una de las estructuras debe ser objeto de una autorización previa por decreto del Consejo de Estado y el convenio entre las administraciones debe ser sometida al control de legalidad del prefecto (delegado del gobierno).
- Por otra parte, las modalidades de puesta en marcha de la comisión franco-española de cooperación transfronteriza están determinadas durante la cumbre franco-española de Foix del 21 de octubre de 1994 y ratificadas por el decreto del 3 de marzo de 1995. El Tratado de Bayona confiere a esta comisión una misión de seguimiento del tratado.

Simultáneamente, la cooperación transfronteriza de las administraciones territoriales galas toma en consideración los límites de sus competencias y los

compromisos internacionales del Hexágono. Se fundamenta en unas disposiciones definidas por una serie de textos y leyes, entre los cuales se encuentran las siguientes:

- El 2 de marzo de 1982, se aprueba la ley de descentralización relativa a los derechos y libertades de los ayuntamientos, departamentos y regiones. En su artículo 65, ese texto permite a los Consejos regionales, con la autorización del gobierno, mantener contactos con las administraciones locales extranjeras limítrofes.
- El 6 de febrero de 1992, se aprueba la ley sobre la administración territorial de la República que da un impulso a la cooperación transfronteriza permitiendo “a las administraciones territoriales concluir unos convenios con las administraciones territoriales extranjeras en el límite de sus competencias y en el respeto de los compromisos internacionales de Francia”.
- El 4 de febrero de 1995 es aprobada la ley de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio, conocida como ley Pasqua, que completa la ley anterior. Autoriza las administraciones territoriales francesas a adherirse a un organismo público de derecho extranjero o a participar en el capital de una persona moral de derecho extranjero.

### 1.3. Los instrumentos vigentes

Entre las diferentes estructuras se encuentra la sociedad de economía mixta local (SEML), que tiene un alcance transfronterizo desde la ley del 6 de febrero de 1992. Autoriza las administraciones extranjeras a entrar en el capital. Permite asociar unas personas morales de derecho privado y tiene como objetivo explotar unos servicios públicos de interés común. La ley SRU del 13 de diciembre de 2000 y la ley sobre la modernización del estatus de las SEML en 2002 han permitido flexibilizar el régimen de cooperación transfronteriza, lo que permite una participación paritaria de las administraciones francesas y españolas. Otra estructura de derecho español es el Consorcio, aunque pueda ser integrado por una administración territorial gala. La tercera estructura es la agrupación de interés público de cooperación transfronteriza que puede, desde la ley del 6 de febrero de 1992, acoger a administraciones extranjeras.

Asimismo, ante la dificultad de crear y de gestionar unas estructuras jurídicas destinadas a la cooperación transfronteriza, las administraciones territoriales insertan sus proyectos en las estructuras jurídicas generalistas, tales como la asociación ley 1901 y la agrupación europea de interés económico.

### 1.4. Los recursos disponibles

Existe toda una serie de fondos destinados al desarrollo de las cooperaciones transfronterizas, empezando por los fondos europeos.

En cuanto a los fondos europeos, el primero es el programa LACE. A partir de 1971, la creación de la ARFE ha jugado un rol preponderante en la concienciación europea sobre los retos que representa la cooperación europea. Su principal misión ha sido poner en marcha, en 1990, el programa comunitario LACE que se dedica a la creación de un observatorio para la cooperación transfronteriza. La Comisión europea ha prolongado la acción de este programa por la creación, en septiembre de 1996, del programa LACE-TAP para el periodo 1996-2001 que se fundamenta en una red de diez

oficinas destinadas a la asesoría técnica y a la promoción de los proyectos transfronterizos.

Interreg, por su parte, es un programa comunitario que consta de tres partes, sabiendo que el primero está dedicado a la cooperación transfronteriza. Este programa tiene como objetivo desarrollar esta colaboración y ayudar las zonas transfronterizas internas y externas a la Unión europea para superar los problemas resultantes de su aislamiento relativo en las economías nacionales e, igualmente, de conectarlos con redes europeas más amplias. Permite concretamente co-financiar unas acciones de cooperación entre los actores socioeconómicos franceses y españoles para la realización de proyectos comunes, en torno a cuatro ejes: 1) estructurar y reforzar los espacios transfronterizos, 2) desarrollar las actividades y el empleo, 3) favorecer los intercambios, la integración social y la igualdad de género, y 4) ayudar técnicamente las acciones de cooperación transfronteriza. Este programa cubre los departamentos limítrofes de las fronteras nacionales. El País Vasco es elegible en una zona Interreg franco-española que consta, en el norte de los Pirineos, de los departamentos de los Pirineos Atlánticos, de los Altos Pirineos y de la Alta Garona, del Ariège y de los Pirineos Orientales, y en el sur de los Pirineos, de la Comunidad Foral de Navarra y las provincias de Gipuzkoa, Huesca, Lérida y Gerona.

En materia de fondos binacionales y locales conviene citar los fondos comunes de cooperación. Así, los portadores de proyectos transfronterizos se benefician de un fondo común interregional de cooperación creado en 1990 entre la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma Vasca, a las que se ha añadido la Comunidad Foral de Navarra el 13 de febrero de 1992. El 1 de junio de 2000, este protocolo de cooperación transfronteriza es cuestionado tras las divergencias políticas que surgen entre las dos Comunidades Autónomas. Desde entonces, Aquitania mantiene relaciones con cada una de estas entidades, a través de fondos bilaterales.

Estos fondos han sido creados para financiar unos proyectos comunes a favor de la creación de actividad y empleo. El presupuesto de los fondos está constituido por dotaciones particulares de cada región y de créditos europeos eventualmente insertados en el marco del programa Interreg. Estos fondos permiten desarrollar tres sectores: 1) el ámbito científico, ya que el fondo cubre de manera adicional el desarrollo de proyectos científicos o universitarios interregionales, 2) el ámbito económico, dado que este sector es sobre todo animado por las cámaras consulares, y 3) el ámbito cultural, puesto que las cooperaciones son importantes con la CAV y permiten desarrollar acciones que aspiran al desarrollo de la cultura vasca en el norte de los Pirineos.

Paralelamente, el CPER, para el periodo 2000-2006, consta en su apartado territorial, que se compone de una política contractual y global de apoyo a los territorios de proyecto como el País Vasco. Esta política se inscribe en el marco del Convenio Especifico del País Vasco. El apartado transfronterizo es uno de los nueve apartados seleccionados por el CIADT y contempla la financiación de operaciones en torno a cuatro ejes: la valorización del patrimonio de la Bahía de Txingudi, la relación de estudios pre-operativos del tranvía-tren transfronterizo, la creación de un Euro-Instituto y la de un fondo de ayuda para la construcción de estructuras intermunicipales transfronterizas.

## **2. Los actores de la cooperación transfronteriza**



La cooperación transfronteriza implica la participación de actores institucionales situados en Aquitania, la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral de Navarra. Centrándonos básicamente en el País Vasco francés por cuestiones de tiempo, además del Consejo Regional de Aquitania y el Consejo General de los Pirineos Atlánticos, se han creado nuevas estructuras, tales como la Agencia transfronteriza de la Eurociudad Bayona-San Sebastián y el Consorcio Bidasoa-Txingudi en el litoral, y los Sindicatos de los Valles y las agrupaciones de municipios en el interior.

## 2.1. Las administraciones territoriales

Uno de los principales actores institucionales de dicha cooperación es el Consejo Regional de Aquitania que ha desarrollado a lo largo de estos últimos quince años unas cooperaciones en un contexto de temor de marginación de las regiones del sur-oeste de Europa con respecto a la dinámica de la Unión europea. A este propósito, el Consejo Regional ha integrado unas estructuras tales como la Conferencia de las regiones periféricas marítimas (CRPM) y su comisión “Arco Atlántico”. Estos lugares de concertación, cuya vocación es de constituir un grupo de presión ante las instancias europeas, propician una concienciación interregional sobre el desarrollo económico. A fin de posicionar este espacio en previsión de las políticas comunitarias a partir de 2006, las Regiones del Arco Atlántico han preparado un esquema multicéntrico de desarrollo del espacio atlántico apoyado por el programa Interreg III.

Asimismo, el Consejo Regional de Aquitania forma parte de la Comunidad de trabajo de los Pirineos (CTP) que es un órgano de cooperación interregional y transfronterizo creado el 4 de noviembre de 1983. La CTP, que no puede tomar decisiones, es un órgano de concertación que lanza unas convocatorias de proyectos en los ámbitos del transporte, de la formación-investigación, de la cultura, del deporte y del desarrollo sostenible. Estas estructuras solicitan los fondos Interreg porque los estudios conciernen unas problemáticas transnacionales y/o interregionales. Los fondos comunes de cooperación puestos en marcha por el Consejo Regional de Aquitania son unos fondos comunes interregionales, aunque las problemáticas transfronterizas sean tratadas en un marco ampliado.

Por su parte, el Consejo General de los Pirineos Atlánticos, consciente de la importancia de la cooperación transfronteriza como vector de desarrollo territorial, manifiesta desde 1996 una verdadera ambición en ese ámbito. Su implicación se ha incrementado para la tercera fase del programa de interés comunitario europeo Interreg (2000-2006) para el cual el anexo de Bayona asume la función de célula técnica para el comité de programación previa. Esta implicación del Consejo General se ha intensificado con la firma, en junio de 2001, de un convenio de colaboración con la Comunidad Foral de Navarra. Este convenio ha permitido crear cuatro grupos técnicos temáticos: formación-cooperación, turismo, agricultura, medio ambiente e infraestructuras.

Su implicación en el desarrollo transfronterizo y la ley orgánica del 1 de agosto de 2003 relativa a la experimentación por las administraciones territoriales galas han permitido posicionar el Consejo General de los Pirineos Atlánticos en una estrategia territorial supra-departamental titulada “Pirineos Atlánticos Europeos”, basada en una descentralización de las competencias transfronterizas.

## 2.2. Estructuras y agrupaciones transfronterizas

Paralelamente, toda una serie de estructuras y agrupaciones transfronterizas se han constituido tanto en el litoral como en el interior.

Así, la Comunidad de Aglomeración de Bayona-Anglet-Biarritz (CABAB) y la Diputación de Gipuzkoa han formalizado su colaboración a través de la firma de un convenio de cooperación, el 18 de enero de 1993, con el fin de posicionar la conurbación Bayona-San Sebastián en una situación competitiva en el sistema urbano regional y europeo. Un segundo acuerdo de cooperación, firmado el 24 de febrero de 1997, da lugar a la creación del Observatorio transfronterizo de la Eurociudad Bayona-San Sebastián bajo la forma jurídica de una AEIE.

Las misiones de este observatorio son: 1) la realización de estudios generales y temáticos, 2) la centralización y la puesta en coherencia de los datos, 3) la coordinación de la acción realizada en ambas partes, 4) la animación de la cooperación transfronteriza con el seguimiento de las comisiones, la definición de los programas de trabajo y de los presupuestos dedicados a este tema. La observación tiene como primer objetivo la elaboración de un esquema territorial transfronterizo cuyas propuestas han sido publicadas en junio de 2000 en el Libro Blanco.

Después de esta fase de observación, la AEIE se ha transformado en la Agencia transfronteriza de desarrollo de la Eurociudad vasca Bayona-San Sebastián. Las acciones llevadas a cabo resultan del Libro Blanco y conciernen la constitución de un taller “medio ambiente”, la realización de un estudio sobre los residuos, la elaboración de trabajos sobre las infraestructuras de transporte y los desplazamientos, y la creación de un observatorio transfronterizo sobre el hábitat.

Otra estructura transfronteriza relevante es el Consorcio Bidasoa-Txingudi. En realidad, la cooperación entre los municipios de Irún, Fuenterrabia y Hendaya se inicia en abril de 1990 con la “Declaración institucional de la Bahía de la Bidasoa frente al Mercado único” que ha supuesto la puesta en marcha de un procedimiento de análisis y de reflexión común. Esto ha permitido la elaboración en 1992 del Plan estratégico Bidasoa (1993) que constaba de unos objetivos a medio y largo plazo. Uno de los objetivos era la creación de una estructura jurídica con el fin de coordinar las estructuras administrativas e institucionales para reforzar las cooperaciones transfronterizas entre los tres municipios.

Las modalidades de creación de semejante estructura se han iniciado después de la firma, el 15 de enero de 1993, de un convenio para la constitución de un Euro-districto Bidasoa-Txingudi. Este convenio ha creado un comité permanente encargado del seguimiento de los programas de acción y de los proyectos implementados, y la constitución del Euro-districto. El marco jurídico de la cooperación transfronteriza entre Hendaya, Irún y Fuenterrabia es finalizado por la firma del convenio inter-administrativo de cooperación transfronterizo para la creación de un Consorcio, el 23 de diciembre de 1998. Esta estructura ha sido elegida porque permite una representación financiera proporcional al peso demográfico de los municipios e incluye una presidente giratoria. El Consorcio Bidasoa-Txingudi ha integrado la Eurociudad vasca el 16 de noviembre de 2001.

Paralelamente a estas dos estructuras transfronterizas que se concentran en el litoral atlántico, existen otras entidades del mismo tipo en el interior, al imagen de los Sindicatos de los Valles que existen desde 1856 tras la firma del Tratado de los Pirineos.

Este tratado ha asociado a la delimitación de la frontera administrativa entre Navarra y Baja Navarra la instauración de una facería perpetua entre el país de Cize y la Junta de Aezkoa que agrupa a ocho municipios. Esta cooperación autoriza los rebaños a pacer en las tierras vecinas, desde la mañana hasta la noche. Por razones prácticas, se han añadido unos acuerdos bilaterales. Estos acuerdos han tenido durante un largo periodo una duración quinquenal, pero, hoy en día, el pago negociado se realiza anualmente.

Por último, en el inicio de los años 1990, los municipios de Sara, Zugarramurdi, Urdazubi-Urdax y posteriormente Ainhoa se han reunido con el fin de desarrollar de manera conjunta unas acciones turísticas sobre un territorio cultural, histórico e geográfico común denominado Xareta. Dos operaciones fundamentales son llevados a cabo por los municipios de Xareta<sup>92</sup>: por una parte, la ordenación de los lugares turísticos con la restauración del camino histórico que unen Sara, Zugarramurdi y Urdax. Este camino denominado “camino de los pottoka” vincula una serie de cuevas prehistóricas situadas entre los municipios de Sara y Urdax, y, por otra parte, la promoción de Xareta y de los municipios que la componen gracias a una presencia conjunta en la Feria Internacional de Bilbao.

### **3. Las prácticas de colaboración transfronteriza**

Más allá del marco jurídico y de los actores de la cooperación transfronteriza en el País Vasco, conviene analizar las prácticas de colaboración, especialmente en el ámbito de la formación, de la enseñanza superior y del euskara.

#### **3.1. Formación y enseñanza superior**

La oferta de enseñanza superior es dispar por ambos lados de la frontera, dado que es más reducida en el País Vasco francés:

- En el seno de la Universidad de Pau y de los Países del Adour (UPPA), situada en Bayona y Anglet, el Instituto de Administración de Empresas mantiene relaciones desde hace varios años con la Universidad de Deusto de Bilbao.
- La Escuela Superior de Tecnologías Industriales Avanzadas (ESTIA), que es una escuela de ingenieros reconocida oficialmente en 1996, colabora con la Universidad del País Vasco (UPV), aunque unas relaciones existan desde 1992 a través de la creación del IDLS que propone una formación para la preparación del título de ingeniería de Bilbao.
- El Instituto Superior de Aquitana de Construcción y de obras Públicas (ISA-BTP) ha creado unas relaciones sólidas con la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial (EUITI) de la Universidad del País Vasco.

---

<sup>92</sup> En 1998, Xareta lanza un estudio sobre la valorización colectiva de su territorio transfronterizo que ha desembocado en la firma, en 1999, de un plan de acciones. Posteriormente, el 30 de junio de 2002, un convenio de cooperación transfronteriza ha permitido oficializar el marco de la cooperación entre los municipios de Xareta y favorecer la cooperación entre los actores económicos del territorio concernido. Este convenio, prorrogable anualmente, ha extendido las acciones de interés común en los ámbitos del desarrollo económico (agricultura, economía pastoral, promoción cultural y turística), del transporte y de las vías de comunicación, de las infraestructuras, del medio ambiente y de la ordenación del territorio. Ha conducido a la creación de una comisión institucional que tiene como misión definir un programa de acciones y asegurar el seguimiento de los objetivos de este convenio. Un fondo propio ha sido constituido con la creación de una cuenta bancaria común. En 2003, las operaciones llevadas a cabo corresponden al patrimonio cultural con la modernización del alumbrado de las cuevas de Sara, la renovación de la casa de las brujas de Zugarramurdi y de las estelas funerarias de Ainhoa.

- El Instituto Universitario de Tecnología (IUT) de Bayona ha desarrollado unas relaciones con unos institutos de nivel comparable situados en San Sebastián.

En materia docente, las cooperaciones se traducen por: 1) la concesión desde 1997 de un título conjunto de Ingeniero industrial en Organización y gestión industrial por ESTIA y de Ingeniero industrial por la Escuela de Ingeniería de Bilbao, 2) en la carrera de ingeniería de la ISA-BTP, los estudiantes deben obligatoriamente realizar unas prácticas en el extranjero para conseguir su título, sabiendo que varias empresas de la CAPV figuran en la lista de las entidades en las que pueden realizar sus prácticas, 3) un convenio ha sido firmado entre el IUT de Bayona y la Escuela de Empresariales de San Sebastián para el reconocimiento mutuo de los títulos académicos, y 4) la creación de un Master de cooperación transfronteriza e interregional por la UPPA, en colaboración con la Universidad de Deusto desde el curso 2001-2002, sabiendo que los estudiantes tienen la obligación de realizar unas prácticas en el extranjero para la obtención de su título.

En el ámbito de la investigación, la cooperación toma las siguientes formas: 1) en el marco del programa Interreg III-A, las escuelas de ingeniería ISA-BTP y ESTIA, el centro INASMET de San Sebastián y las Cámaras de Comercio y de Industria de Bayona y San Sebastián participan en un programa que aspira a crear una red transfronteriza de creación de y de comercialización de empresas tecnológicas entre la provincia de Gipuzkoa y el Departamento de los Pirineos Atlánticos, 2) ESTIA ha constituido un equipo de investigación que colabora con la Universidad de Mondragón, la Universidad de Cranfield, el ENSAM y la Universidad de Burdeos 1, 3) el IUT organiza unos coloquios comunes con la Facultad de Informática de San Sebastián, el BIWIT, la Escuela Internacional de de Informática y el ITS, y 4) el ESTIA y el IUT organizan unas co-tuteladas de tesis con unas Escuelas de la CAPV.

### 3.2. Lengua vasca

La cooperación transfronteriza exige un dominio o, por lo menos, una comprensión de la lengua del vecino, sabiendo que tres lenguas son practicadas en el conjunto del País Vasco: el castellano, el francés y el euskera. No en vano, la comprensión y la práctica de estas lenguas tienden a disminuir, obstaculizando la comunicación entre los vecinos transfronterizos.

Si el euskera es una lengua común a las diferentes zonas transfronterizas, carece de un estatus que le permita jugar un papel central en los intercambios transfronterizos, básicamente por dos razones. Por una parte, las diferencias existentes en el dominio del euskera en ambos lados de la frontera no favorecen la comunicación. Según el Instituto SEI, solamente el 14% de las conversaciones se producen en euskera en 2002, de los cuales el 6% tienen lugar en las tres provincias del País Vasco francés, el 7% en Navarra y el 30% en Gipuzkoa. Por otra parte, el nivel de aprendizaje es débil en el norte de la Bidasoa, a pesar del aumento del número de alumnos escolarizados en la enseñanza bilingüe a lo largo de las últimas décadas. Así, en 2001-2002, el 21,1% de los alumnos de primaria del País Vasco francés aprenden en euskera, bien en inmersión (5,7%), bien a paridad horaria (15,4%), frente al 85,2% en Gipuzkoa. Por último, la mayoría de los actores socioeconómicos, políticos e incluso culturales no dominan el euskera, sobre todo en el norte de la Bidasoa. No en vano, la lengua vasca se sitúa en la segunda posición en cuanto a la posibilidad de conversación de los habitantes del País Vasco francés, por delante del español y del inglés.

Paralelamente a la promoción del euskera, como lengua común y propia a ese territorio, el Consejo de Desarrollo del País Vasco preconiza favorecer el aprendizaje del francés en el sud de la Bidasoa y del castellano en el norte de los Pirineos, en un contexto de primacía del inglés, sobre todo en la CAPV y la CFN. Efectivamente, el aprendizaje del francés en muy débil en estas comunidades autónomas y no para de declinar:

- Entre 1992 y 2001, la proporción de alumnos en la CAPV que han elegido el francés como primera lengua ha bajado del 71%, a pesar de que esta opción ya era minoritaria (3,1% en 1992 y 1,1% en 2001).
- En Navarra, la situación es algo mejor dado que el francés es elegido por el 14,7% de los alumnos, aunque no sea necesariamente como primera lengua extranjera.

Dos niveles de cooperación marcan unas diferencias en la implicación de los actores y la naturaleza transfronteriza de las operaciones entre los actores situados por ambos lados de la frontera. Por un lado, las colaboraciones entre asociaciones que tienen una representación sobre el conjunto del País Vasco, tales como AEK, Euskaltzaindia, UEU, Eusko Ikaskuntza, Idazleen Elkarte, Kontseilua, UEMA, etc. Estas entidades están organizadas a nivel de las siete provincias vascas y su ámbito de actuación se extiende a tres realidades político-administrativas distintas. Estas colaboraciones son consideradas como naturales porque corresponden al funcionamiento interno de cada asociación. Por otro lado, las cooperaciones basadas en la participación cruzada de actores fronterizos, tales como aquellas realizadas por el ICV. Esta colaboración puede ir de una cooperación sobre aspectos técnicos a unas contribuciones financieras de las comunidades autónomas a ciertas asociaciones del País Vasco francés que trabajan para reactivar el aprendizaje y el uso del euskera.

Las cooperaciones transfronterizas en el ámbito lingüístico son de diferente naturaleza: 1) la creación de una Oficina pública de la política lingüística con el fin de elaborar y posteriormente de poner en marcha una política apropiada y la firma de un acuerdo de colaboración entre los actores institucionales situados a ambos lados de la Bidasoa, 2) la posibilidad ofrecida a los estudiantes del País Vasco francés de presentarse a las pruebas de selectividad practicadas en la CAPV, 3) la creación de una radio de expresión vasca Antxeta Irratia que difunde básicamente en la bahía de Txingudi gracias a las ayudas del fondo Interreg y del Consorcio, 4) el desarrollo de la difusión de EITB gracias a la instalación de emisores en el País Vasco francés para mejorar su recepción, y 5) la financiación de proyectos que conciernen la lengua y la cultura vasca vía Udalbiltza.

#### **4. Los obstáculos a la cooperación transfronteriza**

La cooperación transfronteriza en el País Vasco se enfrenta a una serie de obstáculos sobre los cuales conviene detenerse. Entre las principales dificultades de dicha cooperación a los que se enfrentan todos los actores, tanto públicos como privados, figuran, por una parte, las diferencias notables que existen en materia de legislación, de competencias y de presupuestos, y, por otra parte, la barrera de la lengua.

En cuanto a las disparidades regionales, conviene recordar que tanto la CAPV como la CFN gozan de importantes competencias en comparación con la Región Aquitania. La ratificación de la Constitución española en 1978 y posteriormente de los Estatutos de Autonomía, especialmente el de Gernika en 1979, ha dotado ciertas comunidades de amplias competencias. El Estado español solo ejerce plenamente sus competencias en

ciertos ámbitos: defensa, asuntos exteriores, orden público, Seguridad social y justicia, lo que confiere un gran margen de maniobra a las comunidades autónomas.

Así, la Región Aquitania tiene las siguientes competencias, a menudo parcialmente: desarrollo económico, sanidad, cultura, investigación y desarrollo, transporte público de viajeros, mejora de las infraestructuras de transporte, construcción y mantenimiento de los institutos e infraestructuras de formación profesional. Por su parte, la CAPV goza de competencias, a menudo exclusivas, en materia de legislación e instituciones vascas, función pública territorial, economía (montaña, agricultura, pesca, cooperativas, industria, comercio, turismo), cultura y patrimonio, condición femenina, instituciones de crédito, cámaras de comercio, sanidad, seguridad alimentaria, medios de comunicación, urbanismo, transportes terrestres, enseñanza, seguridad interior, investigación y desarrollo. Estas diferencias se traducen en los presupuestos de las administraciones territoriales. Con 5,9 millones de euros, el Gobierno Vasco dispone de un presupuesto nueve veces superior al del Consejo Regional de Aquitania.

Asimismo, a nivel departamental, los departamentos galos gozan de competencias diferentes de aquellas de las diputaciones españolas, especialmente en la CAPV, como lo muestran el Departamento de los Pirineos-Atlánticos y la Diputación de Gipuzkoa. El Consejo General se encarga del mantenimiento y del desarrollo de las infraestructuras, de los equipamientos escolares del segundo grado, de las ayudas sociales, del desarrollo económico a través de las ayudas concedidas a las empresas, a la agricultura, al turismo y a la cultura. Por su parte, la Diputación se ocupa de los servicios sociales, de las obras públicas y de la planificación de la construcción, de la planificación de las infraestructuras de transporte, de la vivienda, de las carreteras y autopistas, del medio ambiente (protección de la montaña, del bosque y de las tierras agrícolas), del deporte y de la vida cultural. A nivel presupuestario, la diferencia es notable, a pesar de ser inferior, puesto que el Consejo General de los Pirineos Atlánticos dispone de un presupuesto anual de 390 millones de euros frente a los 530 millones de euros del Departamento de los Pirineos Atlánticos.

Asimismo, conviene recordar que la cooperación transfronteriza exige el conocimiento o, por lo menos, la comprensión de la lengua del vecino, sabiendo que se practican tres lenguas en el conjunto del País Vasco: el francés, el castellano y el euskera. No en vano, la comprensión y la práctica de estas lenguas tienden a disminuir. Así, en el sistema educativo español, prevalece el inglés sobre el francés, ya que la lengua de Shakespeare llega en tercera posición, después del Euskara y del castellano. El francés está igualmente penalizado por una imagen elitista que no favorece su extensión, aunque el sistema educativo francés atraiga una parte de los alumnos del País Vasco español, provenientes de los entornos favorecidos, conduciendo ciertos centros de San Juan de Luz y Hendaya a crear unas clases bilingües e incluso unas secciones internacionales. Así, el 27% de los alumnos de las circunscripciones de San Juan de Luz son de nacionalidad española y el 30% de los alumnos escolarizados en Hendaya tienen padres de nacionalidad española. En el norte de los Pirineos, el aprendizaje del castellano se inserta mayoritariamente en el currículum escolar de los jóvenes, especialmente como segunda lengua, ya que el 80% de los alumnos de la enseñanza general aprende el inglés en primera lengua y el castellano en segunda lengua.

## **5. Los retos de la cooperación transfronteriza**

Básicamente, puede decirse que la cooperación transfronteriza en el País Vasco se enfrenta a tres retos fundamentales: 1) el desarrollo de los intercambios entre las personas en su vida diaria para construir un territorio de vida transfronterizo, 2) la afirmación de una voluntad política fuerte para reforzar las relaciones transfronterizas, y 3) la flexibilización de las normas administrativas con el fin de facilitar la articulación de los reglamentos. Profundicemos cada uno de estos puntos:

- El paso a una nueva etapa en la naturaleza de las relaciones transfronterizas supone la afirmación de una voluntad política fuerte con el fin de pasar de las intenciones a los actos. En efecto, si el País Vasco francés es un territorio en el cual un gran número de actores socioeconómicos están implicados en la cooperación transfronteriza, las administraciones territoriales permanecen a nivel de los discursos y carecen de pragmatismo. Para ser más operativos, es necesario: a) ir más allá que la realización de unos estudios, b) elaborar unos proyectos comunes sinónimos de acciones concretas de cooperación transfronteriza, c) pasar a unos intercambios de habilidades, y d) tener repercusiones sobre la vida diaria de los ciudadanos. El paso a la acción y la construcción de colaboraciones cooperativas implican para las administraciones locales del País Vasco francés la definición de una estrategia territorial.
- La construcción de un territorio de vida transfronterizo, facilitando la movilidad y favoreciendo el conocimiento mutuo de los actores. Porque, incluso si residen a proximidad, los habitantes de las zonas fronterizas ignoran a menudo sus vecinos y desconocen e incluso desprecian sus estilos de vida. Si la población del sur de los Pirineos se desplaza al País Vasco francés para beneficiarse de los servicios sanitarios especializados, adquirir unos pisos y hacer turismo, la del norte de la Bidasoa se desplaza a Gipuzkoa para comprar ciertos productos y gozar de la fiesta. Dicho de otra forma, la cooperación transfronteriza se convertirá en una realidad a partir del momento en que los ciudadanos tendrán ganas y voluntad de intercambiar y cooperar.
- La flexibilización de la reglamentación para autorizar y favorecer los intercambios en la medida en que la pesadez administrativa no propicia las relaciones. Solamente una mejor articulación de las legislaciones puede facilitar los intercambios y apoyar una política territorial integrada. Se trata de proceder a un análisis de los instrumentos jurídicos existentes, de analizar la utilización que se hace de estos instrumentos, de identificar las insuficiencias fundamentales y de reunir en todo el territorio transfronterizo las condiciones necesarias para la eficacia de las cooperaciones, sobre todo en el sector público.

## **6. Conclusión**

Esta comunicación ha abordado la cooperación transfronteriza en el País Vasco. Fundamentándose en una larga historia caracterizada por los intercambios económicos, las rivalidades políticas, los conflictos militares y las tradiciones comunes, las relaciones entre estos dos territorios y los habitantes que los animan son de una gran complejidad. A ese respecto, el deseo de ciertos actores de crear una metrópoli europea y, más allá, de una Euroregión vasca implica la construcción de un proyecto, la adhesión a ese proyecto

y el trabajo para su realización basándose en una historia compartida. En ese sentido, el pasado, el presente y el futuro están íntimamente vinculados y, si el proyecto no puede concebirse sin aludir al pasado, la historia no es suficiente para crear una nueva entidad.

Más allá, el advenimiento de una conurbación de 600.000 habitantes en el marco de una Euroregión implica la creación de una identidad y de un sentimiento de pertenencia común, es decir de una sensación de formar parte de una misma realidad social y urbana. Se trata, por lo tanto, de construir una identidad compartida que supere las identidades locales y nacionales. Actualmente, la identidad vasca es la única identidad común a los habitantes de esta región. Esta identidad es a la vez política (la aspiración a una unificación de las siete provincias vascas y a una autonomía ampliada, de la que resulta la voluntad de asumir responsabilidades en la gestión de los asuntos públicos), socioeconómica (fortaleza de las empresas, sobre todo cooperativas, e intercambios transfronterizos), social (dinamismo de las asociaciones y de los movimientos sociales, y voluntad de participar en la vida democrática) y cultural (vitalidad de una lengua y cultura específicas).

Esta identidad vasca se construye a partir de una conciencia de los ciudadanos de pertenecer a una entidad común. Este sentimiento se desarrolla a lo largo del tiempo a través de los acontecimientos, de las acciones y de las prácticas políticas, económicas y sociales. Implica saber que uno pertenece a un grupo, asociar un sentimiento a esta pertenencia y que la conciencia de pertenecer a una comunidad y su valorización sean acompañadas de emociones. Para que esta identidad pueda expresarse plenamente y jugar un rol de cemento entre las poblaciones situadas por ambas partes de la frontera, es necesario reforzar las relaciones de interdependencia entre los habitantes situados en unas estructuras políticas, económicas, sociales y culturales diferentes, y crear un espacio entre el norte y el sur de los Pirineos. Si no se pueden modificar las instituciones, al menos es posible asegurar unas funciones comunes.

## **7. Bibliografía**

- AGENCE TRANSFRONTALIERE, *Le Livre Blanc de l'Eurocité Bayonne-Saint Sébastien*, Bayonne, 2000.
- AGENCE TRANSFRONTALIERE, *L'Eurocité basque Bayonne-Saint Sébastien: objectifs et actions*, Bayonne.
- CENTRE D'ETUDES BASQUES, *La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale*. Bordeaux, PUB, 1998.
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, *Le Schéma d'Aménagement et de Développement du Pays Basque*, Bayonne, 1997.
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, *La coopération transfrontalière en Pays Basque*, Bayonne, 2003.
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, *Cadre général de la coopération transfrontalière en Pays Basque*, Bayonne, 2003.
- CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS BASQUE, *Pays Basque 2020*, Bayonne, 2006.
- CONVENTION SPECIFIQUE PAYS BASQUE 2001-2006, Bayonne, 2000.
- PAYS BASQUE 2010, *Prospective Pays Basque 2010*, Bayonne, 1993.
- SOCIETE D'ETUDES BASQUES, *Alliances territoriales et frontières européennes*. Saint Sébastien, Azkoaga, 1995.



SOCIETE D'ETUDES BASQUES, *Journées de réflexion sur l'Eurocité basque Bayonne-Saint Sébastien*, Azkoaga, Eusko Ikaskuntza, 2001.

Eguzki URTEAGA, « L'Eurocité Bayonne-Saint Sébastien et la langue basque », *Revue de sociolinguistique : Bat*, n°47, 2003.

Eguzki URTEAGA, *La politique linguistique en Pays Basque*. Paris, L'Harmattan, 2004.

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

## **Catalan Language and identity in recent history on both sides of the Spanish-French border. The case of Joan Daniel Bezsonoff.**

By Frederic Barberà, Lancaster University, UK

**Joan-Daniel Bezsonoff** (Perpignan, 1963) belongs to the generation of Catalan writers in French Catalonia who, as of the 1990s, established themselves as continuators of a long Catalan literary tradition publishing first in the Roussillon and later in Barcelona. He contributes columns to *El Periòdic de Catalunya* (Barcelona), *El Temps* (Valencia), and *L'Avenç* (Barcelona).

Bezsonoff has recently stirred the debate on cultural identity on the Spanish side of the Catalan border as a result of the publication of *Una educació francesa (A French Education)* (2009), where he explores his French cultural legacy, and *Un país de butxaca (Pocket Country)* (2010), where his Catalan identity is discussed from a perspective utterly unusual for his compatriots in *Southern Catalonia*. In fact Bezsonoff had already consolidated his literary career on both sides of the Pyrenees after the critical acclaim attained by novels like *La guerra dels cornuts* (2004) (*The War of the Cuckolds*; translated into French as *La guerre des cocus*), on the presence of Catalan volunteers in the Great War. His subsequent novel in 2005, *Les amnésies de Déu (God's Amnesia)*, which obtained three prestigious critical awards in Barcelona, is set during World War II, at a time when the sexual exploits of a priest between French Catalonia and Béziers, are used to portray the moments when France started losing its multilingual identity. Bezsonoff's well achieved narrative tone, half way between cynical and nostalgic, was already present in *La presonera d'Alger* (2002) (*Algiers' Woman Prisoner*), where he continues to assess from his complex perspective the last days of the French colonial presence in Algeria, as he had already done in *Les lletres d'amor no serveixen de res* (1997) (*Love letters are useless*), and previously in *Les rambles de Saigon* (1996), on the French twilight in Indochina.

Building on recent research, this paper aims to assess the historical context behind a process of steady socio-cultural marginalisation of the language in French Catalonia which may paradoxically have fuelled cultural and literary success across the border, as the case of Bezsonoff has made obvious. This paper chiefly takes as primary materials the essays by Joan Daniel Bezsonoff and Joan-Lluís Lluís.