

# EL PAPEL DE LA COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS Y SU EVOLUCION EN EL CONTEXTO EUROPEO DE COOPERACION TRANSFRONTERIZA TERRITORIAL

Por NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA  
y ESTEBAN PERALTA LOSILLA (\*)

## SUMARIO

I. SITUACIÓN FÁCTICA ANTERIOR A LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS: LA COOPERACIÓN TRANSPIRENAICA, MANIFESTACIÓN CONSUE-  
TUDINARIA.—II. GESTACIÓN DEL PROYECTO DE LA COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS  
PIRINEOS EN UN MARCO EUROPEO FAVORABLE.—III. INSTAURACIÓN DE LA COMU-  
NIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS: a) *Organos*; b) *Objetivos y Competencias*;  
c) *Funcionamiento*.—IV. EVOLUCIÓN Y REALIZACIONES SOBRESALIENTES DE LA  
COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS EN SU PRIMERA DÉCADA DE FUNCIONA-  
MIENTO.—V. ALGUNAS PROPUESTAS ANTE LOS PROBLEMAS ACTUALES.—VI. CON-  
CLUSIÓN.

## I. SITUACIÓN FÁCTICA ANTERIOR A LA CREACIÓN DE LA COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS: LA COOPERACIÓN TRANSPIRENAICA. MANIFESTACIÓN CONSUE- TUDINARIA

Hablar de un organismo de animación de la cooperación transfronteriza como es la Comunidad de Trabajo de los Pirineos exige realizar con

---

(\*) Profesora Titular y Profesor Ayudante, respectivamente, de Derecho Internacional público y relaciones internacionales en la Facultad de Derecho de Zaragoza

carácter previo algunas consideraciones en torno al concepto y características de dicha cooperación.

Junto a las simples relaciones de buena vecindad, aparece y se intensifica en nuestros días la cooperación transfronteriza, como otra manifestación del Derecho Internacional de la cooperación.

Siguiendo la definición avanzada por Pérez González, se entiende por cooperación transfronteriza «todo tipo de actuación concertada entre instituciones públicas de dos (o varios) Estados vecinos y aplicada en zonas o territorios situados a uno y otro lado de la frontera con vistas a fortalecer las relaciones de vecindad entre esos Estados y sus respectivas colectividades territoriales, a través de todos los medios de cooperación disponibles» (1).

Por su parte, la Convención-marco europea de cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales, por su propio ámbito de aplicación, considera cooperación transfronteriza a «toda concertación tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más partes contratantes, así como la conclusión de acuerdos útiles para este fin» (art.2.1).

Desde un punto de vista finalista, la cooperación transfronteriza constituye un medio eficaz para ayudar a resolver los problemas planteados en las zonas de frontera.

Con carácter general puede decirse pues que la cooperación transfronteriza se desarrolla en dos niveles: el de las colectividades territoriales (regionales o locales) y el intergubernamental; y que puede consistir en contactos regulares o en la conclusión de acuerdos. Hoy es unánime la afirmación de que estos niveles de cooperación son compatibles y complementarios (2).

Progresivamente desde la década de los años setenta, la cooperación transfronteriza está ganando una especial relevancia y significado al tomarse conciencia de la necesidad de la misma para avanzar en la construcción de la unidad europea; de ahí la generalización de este fenómeno.

En el caso de la frontera pirenaica, fijada convencionalmente desde 1659, las acciones de cooperación transfronteriza han tenido lugar desde

---

(1) «Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales», *Homenaje a M. Díez de Velasco*, «Hacia un nuevo orden internacional y europeo», Madrid 1993, pág. 545.

(2) BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M. : «La coopération transfrontière régionale et locale», *RCADI* 1990 (en prensa).

una época muy antigua (3). Sin embargo, se trataba de una cooperación *de facto*, fragmentaria, tributaria en parte del estado de las relaciones entre los dos Estados y carente de institucionalización.

En estas circunstancias aparecía clara la necesidad de profundizar esa cooperación excesivamente personalizada y limitada. De ahí la adecuación de crear un organismo de animación de la cooperación transfronteriza, como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (4). Organismos de este género han proliferado en Europa occidental con una infraestructura mínima y gran diversidad entre ellos (5).

## II. GESTACIÓN DEL PROYECTO DE LA COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS EN UN MARCO EUROPEO FAVORABLE

Junto a esta evolución general experimentada por la cooperación transfronteriza, diversos factores van a influir, en concreto, de manera positiva, para la aparición de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

---

(3) «La cooperación pirenaica resulta un «continuum» histórico. Se ha producido en todas las épocas históricas, con mayor o menor intensidad, en atención a las diversas vicisitudes. Hay numerosos ejemplos en este sentido, tanto entre las Instituciones, en especial las locales, como entre los habitantes pirenaicos para los cuales estas montañas han constituido, no solamente su geografía diaria, sino también su medio de trabajo. Estos ejemplos de cooperación constituyen un patrimonio común que integra nuestra memoria histórica y conforma nuestra identidad». Declaración de J. A. Ardanza en el VII Plenario de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos 1989. En su informe al Consejo de Europa, el profesor M. BERNAD realiza un balance de la cooperación transfronteriza existente en la época anterior a la Conferencia de las Regiones Pirenaicas tomando como base la encuesta a 163 autoridades o colectividades territoriales, y extrae los rasgos esenciales de la misma; de los resultados de la encuesta se desprenden los sectores en los que tradicionalmente esta cooperación se desarrollaba. Ver *La coopération transfrontalière dans les régions pyrénéennes et la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Conférence des régions pyrénéennes, Jaca - Oloron, 8-10 juin 1982, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Conférence des pouvoirs locaux et régionaux, AS/CPL/Pyr.8.

(4) BERNAD ALVAREZ DE EULATE, M. : «Un organisme de coopération transfrontalière: la Communauté de travail des Pyrénées. Organisation et fonctionnement», *Annuaire Français de Droit International* 1984, págs. 819-832.

(5) Así lo pone de relieve la resolución del Parlamento europeo sobre cooperación transfronteriza interregional que destaca además la valía del trabajo que llevan a cabo estos organismos (A3-0188/92, DOCE nº C 176/92 de 13 de julio). Esta resolución recogía el Informe elaborado en nombre de la Comisión de política regional y de ordenación del territorio sobre una iniciativa comunitaria en favor de las regiones fronterizas (programa INTERREG), del ponente J. Cushman (Doc. A3-139/90 de 31 de mayo de 1990).

Haremos una especial referencia a la labor del Consejo de Europa y a los organismos de animación de la cooperación transfronteriza precedentes de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

En el contexto europeo occidental, la primera Organización internacional que se preocupa por la cooperación transfronteriza es el Consejo de Europa. La Organización de Estrasburgo, constatando que la frontera supone una barrera artificial a la óptima utilización del espacio, y que las comunidades fronterizas soportan intensa y directamente las cargas económicas y sociales del hecho fronterizo, toma conciencia de que la cooperación transfronteriza constituye un poderoso instrumento para realizar su objetivo de «una más estrecha unión entre sus miembros» al contribuir al progreso económico y social, al desarrollo, a la solidaridad, al equilibrio y a la cohesión intercomunitaria.

Consecuentemente, el Consejo de Europa es la primera Organización que abre un foro donde se deja oír la voz de las colectividades territoriales; se trata de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE) (6).

Esa postura «beligerante» del Consejo de Europa en pro de la cooperación transfronteriza da lugar a una serie de Conferencias que persiguen la incentivación de la cooperación transfronteriza en áreas geográficas determinadas y, en segundo lugar, a la conclusión de la Convención-marco de cooperación transfronteriza entre autoridades locales y regionales. Respecto a las primeras, destacamos como precedente de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos la Conferencia del Arco alpino, que dio lugar a la «Declaración de Lugano» de 20 de septiembre de 1978 en la que se insta a las autoridades regionales pirenaicas a tomar iniciativas similares, y la Conferencia de regiones insulares europeas, de la que surgió la «Declaración de Tenerife» de 9 de abril de 1981.

Un especial impulso a la cooperación transfronteriza supuso la aprobación de la Convención-marco para la cooperación transfronteriza de las autoridades o colectividades locales y regionales (7). Este instrumento internacional logra compaginar el fomento de dicha cooperación y el papel

---

(6) En su momento, se llegó a proponer la transformación de la CPLR en el Senado de las regiones europeas compuesto por representantes regionales y locales.

(7) Convención de Madrid de 21 de mayo de 1980, STE n° 106. Acerca del contenido de la Convención-marco ver DECAUX, E.: «La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales», *RGDIP* 1984-3, págs. 557-620.

creciente en la misma de las colectividades territoriales, por un lado, con las suficientes garantías para los Estados de que ni su soberanía en política exterior, ni sus poderes internos se verán resentidos por la ratificación de la Convención-marco. Ello es así porque, si bien en ella se incita a los Estados que la ratifican a facilitar y promover la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, sin embargo, los Estados pueden subordinar su aplicación a la conclusión de acuerdos entre ellos y siempre con absoluto respeto al Derecho interno de las partes contratantes (8).

No es completamente casual que la Comunidad de Trabajo de los Pirineos surja inmediatamente después de las respectivas leyes de descentralización de España y de Francia que dan competencias a las colectividades territoriales.

En cuanto a las instancias comunitarias (Comisión y Parlamento Europeo), sólo en un momento posterior demuestran creciente preocupación por la cooperación transfronteriza y su importancia en el proceso de construcción europea (9). La Declaración final de la Conferencia de regiones de la Comunidad Europea, España y Portugal, celebrada en Estrasburgo en enero de 1984 atestigua la creciente sensibilidad de Bruselas sobre las zonas fronterizas interiores de la Comunidad, a las que califica de «zonas de interés europeo» por cuanto que la integración europea precisa de un equilibrio entre sus regiones y éste puede verse favorecido por la cooperación entre ellas (10). No olvi-

---

(8) En concreto, la Convención-marco afirma en su artículo 3 que su aplicación no alterará la distribución interna de competencias ni las normas en materia de control o tutela sobre las colectividades territoriales; asegura el mantenimiento de las normas nacionales que reservan al Estado las relaciones internacionales y, por último, faculta al Estado a hacer depender su aplicación efectiva de un acuerdo bilateral. Esta facultad ha sido utilizada por Francia, España e Italia.

(9) No obstante, una resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1976 ya se refería a la política regional a ambos lados de las fronteras interiores, *JOCE* n° C 293 de 13.12.1976. Posteriormente se pronunciará sobre la intensificación de la cooperación transfronteriza (Res. de 13 de abril de 1984, *JOCE* n° C 127 de 14.5.1984), sobre la cooperación transfronteriza en el interior de la Comunidad Europea (Res. de 12. de marzo de 1987, *DOCE* n° C 99 de 13.4.1987), o sobre un programa para el desarrollo de regiones con dificultades y para el fortalecimiento de la cooperación en las fronteras exteriores de la Comunidad Europea (Res. de 26 de junio de 1989, *DOCE* n° C 158 de 26.6.1989). Existe un intergrupo «Pirineos» en el Parlamento Europeo.

(10) En el mismo sentido, el preámbulo de la Convención-marco de cooperación transfronteriza del Consejo de Europa dice que ésta contribuye al progreso económico y social de las regiones fronterizas y a la solidaridad que une a los pueblos europeos.

demos que hasta 1986 la frontera pirenaica fue frontera exterior de la Comunidad Europea.

### III. INSTAURACIÓN DE LA COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS

La Conferencia de Regiones pirenaicas (11) que dio origen a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos estuvo precedida de unos arduos trabajos preparatorios en los que se plantearon no pocos problemas de la índole más diversa. El desarrollo de dichos trabajos preparatorios y de la propia Conferencia ha sido objeto de estudio pormenorizado por M. Bernad Alvarez de Eulate (12) analizando las consecuencias jurídicas derivadas de tales problemas y las soluciones aportadas.

La Conferencia se cierra con la *Declaración de Jaca* (13). Los días 14 y 15 de abril de 1983 se elabora en Burdeos el acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos sobre una base interregional. La firma del acuerdo tiene lugar en Pau, el 4 de noviembre, así como la primera reunión de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

Este acuerdo constitutivo carece de valor jurídico estricto; constituye más bien un compromiso mutuo entre los firmantes, de carácter no normativo. Consecuentemente, la actuación de sus miembros no conforme con lo acordado en sus órganos, incluso si se trata de una actuación de mala fe, en modo alguno genera responsabilidad internacional ni de dichas entidades regionales puesto que, además, no son sujetos internacionales, ni de su Estado porque no existe obligación jurídica entre ellos. Únicamente es posible una sanción moral y, claro está, una reacción práctica del resto de los socios, contra dicho miembro (por ejemplo, poniendo fin a su colaboración con él en otros campos de su interés).

---

(11) Conferencia celebrada en Jaca - Oloron Ste. Marie, del 8 al 10 de junio de 1982, bajo los auspicios del Consejo de Europa.

(12) «La preparación de la Conferencia de las regiones pirenaicas», en *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional*, Jornadas de la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y relaciones internacionales, Santiago de Compostela 1982, págs.240-241. Ver también del mismo autor «La Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el contexto europeo de cooperación transfronteriza», *REDI* 1984, nº 2, págs. 469-490.

(13) Declaración final de la Conferencia, Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria - Conferencia de poderes locales y regionales de Europa, *AS/CPL/Pyr.11*.

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos, igual que los otros organismos de animación de la cooperación transfronteriza existentes en Europa (14), carece de personalidad jurídica. Tema sobre el que volveremos posteriormente.

Llegados a este punto debemos señalar las ventajas que, pese a la diversidad existente entre ellas, se derivan de la existencia de una comunidad de trabajo y que, siguiendo a M. Bernad, pueden sintetizarse como sigue (15).

1. La composición de las comunidades de trabajo, al reunir entidades territoriales de más de dos Estados, favorece la mejor percepción de los intereses de las poblaciones fronterizas que se ven amenazados.

2. La práctica de estos organismos, su funcionamiento permanente, acarrea un desarrollo importante de la cooperación y de la colaboración bilateral o trilateral; refuerzo de la colaboración general que se manifiesta, por ejemplo, a través de encuentros frecuentes de las autoridades locales que permiten la mejor identificación de los intereses y potencialidades comunes (16).

3. La institucionalización a través de una comunidad de trabajo dificulta que los habituales cambios políticos afecten al desarrollo de la cooperación transfronteriza iniciada.

4. Las comunidades de trabajo facilitan cierta vinculación entre los esfuerzos complementarios de cooperación intergubernamental y territorial.

5. Las comunidades de trabajo constituyen un centro de contactos, de información, de documentación, incluso de asesoramiento especialmente útil para las pequeñas colectividades territoriales y, en un contexto de integración económica, tienen importancia para los proyectos de envergadura que precisan un único centro de imputación como, por ejemplo, las ayudas comunitarias.

---

(14) Comunidad de Trabajo del Jura, de las regiones de los Alpes orientales, occidentales y centrales, de Galicia-Norte de Portugal, de los Pirineos.

(15) Extraídas del curso del Prof. BERNAD ALVAREZ DE EULATE en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, *cit. supra* nota 2.

(16) Estas cuestiones fueron abordadas por el Symposium universitario europeo sobre cooperación transfronteriza: Symposium en el que participaron los profesores D. Bardonnnet, M. Bernad, M. Bothe, L. Condorelli, P. M. Dupuy, A. Ch. Kiss y J. A. Pastor. Ver «Déclaration sur les aspects juridiques de la coopération transfrontalière», *Symposium universitaire européen sur la coopération transfrontalière*, Jaca (España), 29-31 de agosto de 1987.

6. Por último, pueden servir de marco de apoyo para reforzar o desarrollar la cooperación transfronteriza de los agentes socioeconómicos.

La creación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos viene pues a conferir una nueva dimensión a las relaciones transfronterizas tradicionales. Si bien las relaciones interregionales bilaterales se mantienen, la existencia de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos permite cierta homogeneización y expansión de la cooperación regional y local a lo largo de la cordillera pirenaica. Si la cooperación transfronteriza intergubernamental ve a las comunidades fronterizas más como objeto de interés o protección que como sujeto activo de la cooperación, la cooperación transfronteriza interregional adopta este último enfoque (17) y esto es lo que ha conseguido en la zona pirenaica la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

Por otro lado, como aspectos negativos, estos organismos de animación encierran un riesgo de exceso de burocratización y de olvido de las autoridades y entidades locales. Otro riesgo inherente al salto de la cooperación a un nivel político más elevado, que ha venido predicándose de la cooperación transfronteriza a nivel intergubernamental pero que consideramos también existente en la cooperación interregional institucionalizada, es el de politización (18). En tal caso, la instauración de comunidades de trabajo dirigidas por autoridades regionales puede tener efectos negativos sobre la espontaneidad y la inmediatez de la cooperación desarrollada consuetudinariamente a través de la frontera.

#### a) *Organos de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos*

Según el Protocolo de Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, ésta contará con una Presidencia ejercida rotatoriamente por el presidente de cada uno de los miembros, un Consejo, un Secretario y, eventualmente, organismos técnicos.

En la reunión de Pau, en noviembre de 1983, se establecerá la sede de la Comunidad en la ciudad de Jaca; acontecimiento de importancia

---

(17) PÉREZ GONZÁLEZ, *cit. supra* nota 1.

(18) Ch. A. KISS ha llamado la atención sobre este riesgo que afectaría negativamente a la cooperación transfronteriza «La frontière», *Colloque de Poitiers de la Société Française pour le Droit International*, Paris 1980, pág. 223.



considerable por cuanto supone de estabilidad en el funcionamiento de este tipo de organismos de cooperación transfronteriza, por el efecto de permanencia y de continuidad que imprime a sus trabajos y por su valor como punto de referencia para los miembros de la misma.

El Reglamento de organización y funcionamiento de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, aprobado en el séptimo Consejo plenario (Camprodón, 6 de mayo de 1989), vista la experiencia de los primeros años y a efectos de conseguir una mayor eficacia y coordinación entre sus miembros, detalla la composición, funciones y órganos de la Comunidad y recoge ya la figura del recién constituido Comité de coordinación y la del Secretario General Adjunto, figura creada, no obstante, en la citada reunión de Pau, de 1983 (19).

El *Consejo*, órgano deliberante de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos está integrado por siete representantes de cada miembro. Entre estos miembros pueden figurar integrantes de alguna de las Comisiones de trabajo y se recomienda la representación de los niveles regionales y locales.

El *Presidente*, cuyo mandato es bianual, ostenta la representación del organismo y le corresponde la labor de dirección de sus trabajos; para asistirle en sus funciones puede nombrar un *Vicepresidente*.

De todos los órganos de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos el que tiene mayor peso específico es el *Comité de coordinación* (20) puesto que su composición asegura eficacia, conocimiento de los temas y responsabilidad en la ejecución de los acuerdos adoptados. En efec-

---

(19) El Secretario General Adjunto ha constituido un importante elemento de continuidad en los trabajos y ha aportado un seguimiento de los diversos asuntos. En buena medida ello es debido a que, hasta el momento presente, esta figura cuya labor es de carácter técnico, ha estado libre de las vinculaciones políticas inherentes al resto de miembros del Comité de coordinación en su condición de electos territoriales o, como es el caso del Secretario General, por su designación por el Presidente de turno al que está estrechamente vinculado. Esta solución se adoptó en 1989, tras la retirada del primer Secretario General, G. Baloup. La Secretaría General se ocupa del funcionamiento cotidiano y regular de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, de su Sede y otros establecimientos de la misma y de las labores de secretaría en las sesiones de trabajo.

(20) El Comité de coordinación es creado en 1988 (VI Consejo plenario) a la vista de la proliferación de comisiones, para coordinar sus trabajos, y de la expansión de las actividades de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Su primera reunión tiene lugar en 1989; junto a esta función y cualesquiera otras que puede encargarle el Presidente o el Consejo, prepara las sesiones plenarias de éste y elabora el presupuesto.

to, al reunir en su seno a los Presidentes o, como es habitual, a sus representantes directos, al Secretario General y al Secretario General Adjunto, cuenta con la directa participación de quienes tienen el poder de adopción de acuerdos de la Comunidad y la máxima responsabilidad en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y en sus respectivas regiones para llevar a la práctica lo acordado.

En esta misión de cumplimiento de lo adoptado, el Comité de coordinación decide sobre la prioridad de los proyectos y puede recomendar determinadas acciones a las comisiones.

Además, la información, contacto continuado y seguimiento del trabajo de las distintas comisiones, junto a la presencia posible de expertos, aporta al Comité de coordinación una visión de conjunto que le sitúa en una posición inmejorable para efectuar las propuestas de política general y el programa de actuación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos a aprobar por el Consejo plenario (21).

La posibilidad de creación de *comisiones* de carácter consultivo y *organismos técnicos* fue rápidamente utilizada, dando lugar, progresivamente a diferentes órganos ocupados de los principales problemas que encierra la cooperación transfronteriza pirenaica.

Vinculado a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos como organismo que le aporta ayuda en sus trabajos, el *Centro de encuentro de las culturas pirenaicas*, creado en 1983 (22) por los ocho miembros de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, tiene su sede en Andorra. Sus Estatutos, adoptados en Pau el 5 de noviembre de 1983, prevén la formación de un Comité director compuesto por un representante de cada miembro y asignan la Presidencia al presidente de turno de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. El Comité director debe nombrar a un Director del Centro a propuesta de Andorra (23).

---

(21) Funciones no reguladas en el Reglamento de organización y funcionamiento, fruto de la práctica de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. En septiembre de 1993 se celebra la primera reunión de los coordinadores de las distintas comisiones con el Secretario General, en esta ocasión con el objetivo de elaborar el programa transfronterizo plurianual de la Comunidad de Trabajo y para analizar el funcionamiento de las comisiones y coordinar sus trabajos.

(22) El art. 7 del Protocolo de Acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos permite la creación de organismos que ayuden a la Comunidad en el desarrollo de sus funciones.

(23) Así lo establece el art. 7 de los estatutos del Centro de Encuentro de las culturas pirenaicas.

Muestra de la vinculación, no sólo orgánica, del Centro con la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, parte de sus recursos proceden de los miembros de ésta y con iguales criterios de reparto; la información entre la Comunidad de Trabajo y la sede del Centro debe ser permanente, y sus estatutos pueden ser modificados por la Comunidad de Trabajo de los Pirineos a propuesta del Comité director; otro tanto ocurre con su disolución.

#### b) *Objetivos y competencias*

Tres son los objetivos esenciales de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos: reforzar la cooperación, asociar los Pirineos a los procesos de unificación europea mediante esa cooperación transfronteriza regional y local reforzada y estimular el desarrollo de todas las Regiones Pirenaicas y el equilibrio regional que Europa necesita.

El reforzamiento de la cooperación se va a conseguir a través de una dinámica de encuentros regulares, detectando los problemas comunes y desarrollando proyectos conjuntos. Es decir, de una forma flexible, sin imponer verdaderas obligaciones jurídicas a los miembros de la Comunidad. Tengamos en cuenta los distintos niveles competenciales de sus miembros.

Siempre con la vista puesta en el interés común, particularmente en la mejora del nivel y de la calidad de vida de la población fronteriza, la Comunidad de Trabajo se ocupa de modo muy especial de potenciar las infraestructuras de comunicaciones en el Pirineo. En definitiva, se trata de aprovechar las potencialidades pirenaicas, de superar los factores que contribuyen al enclavamiento, de abrir los Pirineos al intercambio, a la colaboración y, finalmente de promover también un mejor entendimiento entre Francia, España y Andorra dado que la cooperación transfronteriza territorial necesita, para su pleno rendimiento, un marco de cooperación intergubernamental.

#### c) *Funcionamiento*

El funcionamiento de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos es relativamente sencillo como corresponde a su ligera estructura institucional, a su voluntad de flexibilidad y a su fin inmediato de concertación

entre sus miembros; concertación que lleva a consultas recíprocas, a intercambios de informaciones, a discusiones y estudios comunes y a la definición de líneas de actuación conjunta. Tras estas actuaciones late la noción esencial del «interés común» puesto que el fin último perseguido, como hemos señalado, es el de facilitar el desarrollo de soluciones a los problemas pirenaicos.

Las comisiones, coordinadas por uno de los miembros y con uno o dos representantes de los demás, se reúnen sin una periodicidad prefijada de forma uniforme para todas ellas. En su seno se estudian cuestiones que surgen de la iniciativa de algún miembro o bien encomendadas por el Consejo plenario. Realizan su trabajo, en ocasiones con la colaboración de expertos, nombrando secretarías o subcomisiones técnicas (24) y transmiten sus conclusiones al Consejo plenario. Este es convocado por el presidente quien elabora el orden del día.

Estatutariamente el Consejo debe reunirse dos veces durante cada mandato presidencial. En estas reuniones que se celebran en localidades de la región que ostenta la Presidencia, tras escuchar los informes y propuestas de las Comisiones, se toma nota de los diferentes puntos de vista sobre los temas tratados y del consenso, en su caso, alcanzado.

La adopción de decisiones corresponde a los presidentes de las entidades miembros de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (25). En la práctica y aunque debiera decidirse por consenso, se procede a una votación a mano alzada en el Plenario donde, sin ningún control acreditativo, ha podido votar cualquier asistente a la reunión.

Los acuerdos así adoptados se transmiten como recomendaciones a los presidentes de las colectividades miembros, bien para que procedan a su realización si tienen la competencia para ello, bien para que insten a las autoridades competentes a actuar en ese sentido (26).

En consecuencia, puede afirmarse que aunque la Comunidad de Trabajo de los Pirineos no tenga poder normativo, sí puede fomentar la buena vecindad, promover estudios, formular propuestas y ejercer presión en favor de la resolución de problemas comunes.

---

(24) Artículo 11.3 del Reglamento de organización y funcionamiento.

(25) Artículo 1.7 del Reglamento de organización y funcionamiento.

(26) Artículo 9 del Protocolo de acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

En nuestra opinión, las probabilidades de que sus propuestas sean seguidas por las autoridades competentes son considerables ya que dan solución a problemas comunes planteados y manifiestan la voluntad de las poblaciones interesadas en ello.

#### IV. EVOLUCIÓN Y REALIZACIONES SOBRESALIENTES DE LA COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS EN SU PRIMERA DÉCADA DE FUNCIONAMIENTO

A partir del primer Consejo plenario de instauración de la Comunidad de Trabajo, se abre una etapa en la que se pone en funcionamiento la organización creada.

La primera presidencia, de Aquitania, tuvo en consecuencia un carácter eminentemente constitutivo. En estos primeros años se inicia una cooperación pirenaica en nuevos campos como el de las vías de comunicación, el de las Cámaras de Comercio y el de las Universidades pirenaicas.

De este modo, al finalizar la presidencia aragonesa (1987), el Secretario General de la Comunidad, Sr. Baloup, destaca la «consagración definitiva de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos» que ha culminado con la inauguración solemne en Jaca de la sede permanente por SS.MM. los Reyes de España, en presencia del Secretario General del Consejo de Europa, M. Oreja.

Entre las realizaciones, junto a la sede permanente, destaca la labor de la comisión sectorial de comunicaciones, sector que acapara casi de forma monográfica los trabajos de la Comunidad de Trabajo.

Asimismo se ha celebrado la I Conferencia de Universidades y Centros de investigación pirenaicos (27). Esta Conferencia pretende fomentar la

---

(27) Ver las actas de la cuarta reunión del Consejo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Huesca, 30 de abril de 1987, p.4. Aunque la Conferencia surge con ánimo de continuidad, queda paralizada hasta que en 1993 se relanza la idea por el Rector de la Universidad de Zaragoza ante el XI Consejo plenario de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. La primera reunión preparatoria de la segunda Conferencia de Universidades tuvo lugar el 26 de octubre de 1993, en Zaragoza, donde se comienza a perfilar el funcionamiento de la Conferencia con base en un proyecto de Estatutos encargado a uno de los firmantes de este artículo. En ellos se articula una relación de estrecha cooperación entre la Conferencia de Universidades y la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, manteniendo ambas entidades

cooperación entre Universidades y Centros de investigación de los Pirineos a través, entre otros medios, de intercambios de información, de estudiantes y de profesores y de la realización de proyectos docentes y de investigación conjuntos.

En este mismo período se han relanzado el Camino de Santiago, la cooperación turística y la cooperación en el contexto europeo (28).

No obstante, sigue siendo deficitaria la cooperación cultural y necesario un presupuesto para el funcionamiento de la secretaría. Estos problemas encontrarán solución, como veremos más adelante, a lo largo de la presidencia catalana.

Este comienzo de actuaciones de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos va acompañado del reconocimiento exterior. En este sentido, representantes técnicos y políticos de la Comunidad participan en reuniones europeas a lo largo de 1984 como por ejemplo, la Conferencia de regiones periféricas marítimas de la CEE, en Trieste, donde se aborda la constitución de un Consejo de las regiones de Europa —del que la Comunidad de Trabajo es entidad fundadora—, o la tercera Conferencia de regiones fronterizas, celebrada en Borken. La Comunidad de Trabajo de los Pirineos participa asimismo en la organización de la cuarta Conferencia europea de regiones fronterizas celebrada, bajo los auspicios del Consejo de Europa, en Zaragoza del 23 al 25 de marzo de 1987.

Por su parte, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos atrae a sus reuniones a asociaciones y organismos interesados en los problemas pirenaicos, tales como ADEPFO (Asociación de desarrollo de los Pirineos por la formación) o CIDAP (Comité interregional de desarrollo y ordenación de los Pirineos) quienes le ofrecen su colaboración. También acude al IV Consejo plenario el responsable del Acuerdo MOPU-DATAR —ejemplo de cooperación interministerial— al que la Comu-

---

su propia naturaleza y autonomía. En la tercera reunión preparatoria celebrada el 4 de febrero de 1994 en Toulouse, ese proyecto de Estatutos queda dispuesto para su aprobación; aprobación verificada en la II Conferencia de Universidades y Centros de Investigación pirenaicos celebrada los días 25 y 26 de abril en Zaragoza.

(28) Las iniciativas en relación con el Camino de Santiago pueden verse en las Actas del IV Plenario (*cit. supra*, págs. 4 y 5). Entre las iniciativas para promocionar el turismo en la cordillera, se propone la creación de la marca «Pirineos» para productos turísticos de calidad.

nidad de Trabajo de los Pirineos reclama información sobre sus proyectos (29).

Por otra parte, desde la entrada de España en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, durante la presidencia aragonesa, los Pirineos juegan un papel creciente. Ya no son frontera exterior de la Comunidad sino interior. Ello conlleva la necesidad de paliar, hasta hacerlos desaparecer, los obstáculos derivados del hecho fronterizo. La Comunidad Europea desplaza su atención hacia el sur y toma conciencia de la solución de continuidad en el grado de integración.

Transcurrida esta etapa inicial de consolidación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, un hito importante en la vida del citado organismo lo constituye la presidencia catalana del mismo. Los logros más destacados de este período se centran en los aspectos organizativos y presupuestarios (30).

En este período se fijan como prioridades de la Comunidad de Trabajo la permeabilización total de los Pirineos intensificando la aproximación a los gobiernos francés y español, y el reparto equitativo de los Fondos estructurales de la Comunidad Europea (31). Para llevar a cabo tales acciones se apunta a la concentración de recursos de todas las administraciones implicadas, y es destacable que se considere por vez primera que dichas acciones tienen igual prioridad y deben promoverse conjuntamente como «aspiración unánime de todos los territorios pirenaicos» (32); debe gestionarse la declaración de «interés comunitario», se dice, para obtener financiación de la CEE (hoy Comunidad Europea).

---

(29) Posteriormente, a iniciativa de Euskadi, se rechaza la organización de un coloquio por MOPU/DATAR, sin asociar a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. *Actas de la séptima reunión plenaria*, Vall de Camprodón, 5-6 de mayo de 1989, págs. 52 y 60.

(30) En el V Consejo plenario se aprueba la creación de las comisiones de turismo, cartografía, medio ambiente y cultura; en el VII Consejo plenario, además de adoptarse el reglamento de organización y funcionamiento y aprobarse el presupuesto anual, se crean las comisiones de economía de montaña, y la de trabajo, innovación y desarrollo tecnológico.

(31) En este sentido, en el V plenario se aprueban los esquemas viario y ferroviario de comunicaciones transpirenaica y se hacen propuestas para la financiación de los proyectos. *Comunidad de Trabajo de los Pirineos: Actas del V Consejo plenario*, Sort - Rialp (Pallars Sobirà), 18-19 de febrero de 1988.

(32) Con esta filosofía, una de las propuestas presentadas en el XII Consejo Plenario (Lourdes, abril 1994) es la candidatura de Jaca como sede de los Juegos Olímpicos de invierno del año 2001, presentada en tanto que «candidatura pirenaica».

Este Consejo aprobará la petición de ayudas económicas al FEDER para el desarrollo de los Pirineos como zona deprimida y encomienda a sus miembros hacer llegar tales acuerdos ante las instancias nacionales y europeas correspondientes.

Posteriormente, en el VI Consejo plenario, se solicita de la Comunidad Europea la dotación de un fondo específico para infraestructuras de interés europeo y se insiste en la necesidad de un Programa Integrado Pirenaico como una de las actuaciones de la política regional comunitaria.

Con la presidencia vasca se va a plantear la necesidad de reconocimiento jurídico internacional de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (33) y la insatisfacción por la situación existente en la que un compromiso mutuo de carácter no normativo constituye la base de la Comunidad de Trabajo. Se viene a solicitar, en estos momentos, de los gobiernos español y francés el estudio de una fórmula que permita amparar a la Comunidad, desde una perspectiva jurídica, en la Convención-marco de cooperación transfronteriza del Consejo de Europa que España ratifica durante esta Presidencia.

Las vías para tal reconocimiento jurídico irían desde un acuerdo internacional de cobertura «ad hoc», pasando por un canje de notas, a un acuerdo bilateral de aplicación de la Convención-marco de cooperación transfronteriza (34). Como puede apreciarse, cualquiera de estas fórmulas pasa por una concertación a nivel nacional.

La proyección exterior de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, ante Administraciones nacionales, Comisión europea y organizaciones

---

(33) Contenido del acuerdo adoptado por el VIII Consejo plenario, preparado por el Secretario General Adjunto, en el que «se interesa ... de las autoridades competentes que el reconocimiento jurídico internacional de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, sobre una base apropiada, del tipo de un acuerdo internacional de cobertura, sea considerado como una de las cuestiones prioritarias». Ya en la reunión del V Consejo plenario se hacía una referencia a una asociación de regiones a efectos de tener una presencia a escala europea, en la perspectiva de 1992; palabras de D. Baudis, presidente del Consejo regional de Midi-Pyrénées, Actas del V plenario, *cit. supra*, pág. 12.

(34) Resolución nº 2 del IX Consejo Plenario celebrado en Irún - Hondarribia, 3 y 4 de mayo de 1991. El presidente de la Comisión de ordenación del territorio y poderes locales de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa se compromete a transmitir a ésta las resoluciones adoptadas a fin de que la Comunidad de Trabajo de los Pirineos obtenga el reconocimiento deseado.



interregionales, sigue incrementándose (35); además, participa en la V Conferencia de regiones fronterizas (36).

Precisamente de este período es la iniciativa comunitaria INTERREG (37) y, con ella, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos cobra un nuevo aliento. Consciente de la existencia de una importante fuente de financiación, junto a sus recursos más o menos escasos, se lleva a cabo el planteamiento realmente de envergadura comenzando a elaborarse el necesario *Programa de cooperación transfronteriza* (38) en el que se inscriben diecisiete proyectos susceptibles de ser presentados a las instancias de Bruselas; proyectos que prevén operaciones de medio ambiente, de promoción turística y cultural, de formación, de cartografía y de promoción de la actividad económica. Este Programa de cooperación transfronteriza, aprobado en reunión extraordinaria de los Presidentes (Aubrac, Midi-Pyrénées) el 25 de julio de 1990 y cuyo período de realización va de 1990 a 1993, más que un conjunto de proyectos o de recursos presupuestarios y financieros de la Comunidad Europea constituye un desafío para los propios miembros de la Comunidad de Tra-

---

(35) Resolución nº 3 del IX Plenario, *cit. supra*. En este sentido, el Consejo se compromete a realizar todas las gestiones oportunas ante la Comisión CEE, en apoyo de un proyecto COMETT preparado por las AUEF de las regiones pirenaicas. Varias comisiones solicitan financiación comunitaria que es pedida por la Comunidad de Trabajo de los Pirineos; ésta solicita su participación en los trabajos de la Dirección General de política regional de la Comisión CEE para precisar los esquemas de ordenación del territorio europeo en una óptica transfronteriza. Por otra parte, la Comunidad de Trabajo encomienda a su Presidente y a los presidentes con responsabilidades en la ARE y en el Consejo consultivo de las colectividades locales y regionales gestionar ante las instancias europeas en favor de la cooperación interregional entre ella misma y las colectividades locales y regionales de los países de Europa Oriental.

(36) Resolución nº 6 del IX Plenario, *cit. supra*.

(37) Comunicación C(90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria sobre zonas fronterizas (INTERREG), DOCE nº C 215, de 30.8.1990, pág. 4.

(38) A partir del Documento «Directrices, Orientaciones y Programa de Actividades de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos 1989-1991» realizado con la colaboración del Centro Europeo de Desarrollo regional y con las propuestas sectoriales de las distintas comisiones.

Ver Ch. FOESSER, M. BERNAD y J. ROBERT, *La Communauté de Travail des Pyrénées dans le nouveau contexte européen*, Zaragoza 1992. Informe elaborado en 1990 por el CEDRE. El FEDER recomendaba la creación de organismos del estilo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos para la puesta en práctica de programas de cooperación.

bajo, como instrumento de planificación global de su cooperación en los distintos ámbitos.

Con este trabajo previo realizado se iniciarán las nuevas presidencias francesas y la actividad más importante de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

Desde un punto de vista de estructura organizativa interna es destacable el incremento del presupuesto ordinario (39), la regularidad en el funcionamiento gracias, en buena medida, al inicio de sus trabajos por el Comité de coordinación, y la extensión material de la cooperación al crearse las comisiones de formación y desarrollo, la de deportes y el grupo «ad hoc» de protección civil.

En 1991 Languedoc-Rousillon asume la Presidencia de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos que pasa, en 1993, a manos de Midi-Pyrénées. Las presidencias francesas cuentan con un contexto distinto en el que se procede a la realización del mercado interior, a la supresión de fronteras interiores, con las consecuencias positivas y negativas que ello tiene para las regiones fronterizas interiores y, por tanto, para la Comunidad de Trabajo.

Por otra parte, en este período se pone fin, a excepción de la situación en el grupo «ad hoc» de protección civil (40), a cierta pasividad por parte de las regiones francesas en la etapa anterior con la falta de designación de representantes en algunas comisiones (cartografía) o escasa representación en otras.

---

(39) Durante la presidencia catalana la cuota venía establecida en virtud de la población de cada miembro. En 1989 se aprueba el primer presupuesto. Con la presidencia vasca la cuota es igual para todos los miembros y se ve incrementada por exigencias de la realización del Programa de cooperación transfronteriza. En la actualidad la cuota es de 105.000 FF por colectividad, con ello se afrontan los gastos de la sede, la edición de las actas y los gastos de funcionamiento. En la reunión del comité de coordinación de 25 de febrero de 1994, se apunta la posible creación de un presupuesto de inversiones específico de la Comunidad de Trabajo para financiar proyectos conjuntos y que se nutriría de aportaciones de los miembros y, sobre todo, de fondos comunitarios.

(40) La importancia de la cooperación en el ámbito de la «protección civil» queda patente en la propuesta del comité de expertos de cooperación transfronteriza del Consejo de Europa de profundizar en el análisis de los problemas de asistencia en caso de catástrofe, a la luz del modelo de acuerdo anexo a la Convención-marco de cooperación transfronteriza en materia de protección civil y ayuda mutua en caso de desastre acaecido en zonas fronterizas, y de los acuerdos bi- o trilaterales existentes al respecto entre autoridades locales o regionales, *Rapport abregé de la cinquième réunion, LR-R-CT (93) 5*, Strasbourg, 6 Mai 1993.

Según su propio balance, la presidencia de Languedoc-Rousillon centra su actividad siguiendo tres coordenadas: La definición de una orientación estratégica global, la adopción de un nuevo método de trabajo y el refuerzo de los medios de funcionamiento y el desarrollo de la comunicación interna y externa.

Con estos objetivos se elabora la Carta de acción de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (41). Esta Carta, al articular la acción de la Comunidad de Trabajo en torno a cuatro grandes programas, pretende reforzar su identidad y el papel a desempeñar por ella.

Tales programas se refieren al desarrollo de las comunicaciones, principalmente a través de los TGV, y de las telecomunicaciones; al desarrollo de la investigación y de la formación, principalmente mediante la red de Universidades y Grandes Escuelas; al desarrollo económico, principalmente mediante un incremento de los intercambios, y al desarrollo y ordenación de la montaña considerando las necesidades del medio ambiente.

Asimismo se aprobó la modificación del reglamento de organización precisando las funciones asignadas a cada órgano a fin de ganar coherencia. Así, la indicación de las grandes orientaciones políticas y estratégicas corresponde al Consejo plenario; el Comité de coordinación prepara el programa de acción a propuesta de las Comisiones; programa que es aprobado por el Consejo, al igual que el presupuesto. A las Comisiones les corresponde la puesta en marcha del programa y al Comité de coordinación, el seguimiento de ello. De toda esa actividad se da cuenta al Consejo plenario. Esta modificación viene a reforzar más el poder real del Comité de coordinación.

El XI Consejo plenario dio también una «solución», al menos aparente, al problema de la personalidad jurídica, como luego veremos, al crear la Asociación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

Aunque se producen avances destacables durante la presidencia de Languedoc-Roussillon (42), se constata que los resultados del programa INTERREG no han colmado ni de lejos las aspiraciones que la Comunidad de Trabajo de los Pirineos había depositado en él. Se selec-

---

(41) Carta presentada y aprobada en el XI Consejo plenario celebrado en mayo de 1993.

(42) Acerca de las realizaciones materiales concretas de la Comunidad de Trabajo durante este período ver, *Comunidad de Trabajo de los Pirineos 1982-1992, Balance de actividades*, marzo 1992.

cionaron determinados proyectos para su financiación pero los créditos comunitarios llegados a los Pirineos a través de esta vía son limitados (43). Ante esta situación cabe preguntarse si es que falta sensibilidad comunitaria hacia los problemas pirenaicos o si los proyectos presentados carecían del suficiente interés comunitario. En cualquier caso, INTERREG ha servido de acicate para que la Comunidad de Trabajo definiese una estrategia de desarrollo global del territorio pirenaico; estrategia que toma en consideración las grandes líneas de ordenación del territorio europeo definidas en el documento *Europa 2000*, preparado por la Dirección General XVI de la Comisión de Bruselas.

Con estas premisas, las instancias comunitarias están a punto de lanzar INTERREG II, iniciativa comunitaria que se mantendrá con más envergadura que otras, y la Comunidad de Trabajo de los Pirineos se apresura a preparar sus proyectos (44).

---

(43) El comité de coordinación de 15 de octubre de 1991 selecciona un proyecto por cada miembro -salvo Andorra que no es miembro de la Comunidad Europea- para que lo presenten ante sus gobiernos nacionales y éstos lo eleven a Bruselas. También se recogen algunos proyectos que pueden ser copresentados y cofinanciados. De todo lo solicitado se da cuenta a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos para que su Presidente haga saber a los gobiernos español y francés que se trata de acciones presentadas por el conjunto de las colectividades de la Comunidad de Trabajo. Ver *Actas del X Consejo plenario*, Montpellier 11-12 de febrero de 1992, pág. 140. Al finalizar esta presidencia (mayo 1993) la cofinanciación europea de INTERREG para el programa de cooperación transfronteriza era de 709315 ECUS para la realización de ocho de los diecisiete proyectos elaborados, a saber, Folleto pedagógico «Pirineos nuestra montaña», estudio de viabilidad de un Atlas etnográfico de los Pirineos, mapa a una millonésima de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y vuelo fotogramétrico al 1:70.000 de los Pirineos, estudios sobre transportes de viajeros y mercancías en los Pirineos, estudio previo de una estrategia de calidad para productos agroalimentarios del macizo de los Pirineos, programa de prevención y lucha contra incendios forestales, guía general turística de los Pirineos y organización de los V Encuentros de ciudades y pueblos históricos de los Pirineos.

(44) En esta dirección, el 25 de febrero de 1994, se celebra la primera reunión del Comité de coordinación de la Comunidad de Trabajo en Bruselas, con funcionarios de la D.G.XVI de la Comisión con el objeto de valorar lo realizado hasta entonces por las colectividades pirenaicas en el marco de INTERREG I y sondear las perspectivas que se ofrecerán por el INTERREG II. Las estimaciones de la Comisión comunitaria son el mantenimiento de las ayudas a un nivel por lo menos igual al del INTERREG I y la introducción de un importante apartado para «fronteras interiores» En marzo de 1994 se han recapitulado los diversos proyectos plurianuales transfronterizos para alguno de los cuales se prevé financiación comunitaria, *Tableau récapitulatif; fiches de projets pluriannuels transfrontaliers de la Communauté de Travail des Pyrénées*.

En síntesis, si realizamos un balance de los logros de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos hasta el momento presente, sin lugar a dudas, el más importante ha sido el conocimiento mutuo de sus miembros y el aprender a trabajar conjuntamente.

Se han llevado a cabo proyectos en los diversos sectores de actividad de la Comunidad de Trabajo (45) y puede decirse que ésta es una institución consolidada y útil al bienestar de las gentes del Pirineo. Es elemento de interlocución (46) y de conciencia ante los gobiernos de los Estados (referencia obligada para éstos a la hora de establecer su planificación) y ante las propias instituciones europeas.

## V. ALGUNAS PROPUESTAS ANTE LOS PROBLEMAS ACTUALES

### 1. *Reajustes de funcionamiento*

Si observamos el trabajo llevado a cabo por las Comisiones se constata la escasa actividad y por tanto resultados de alguna de ellas. Además se producen superposiciones y solapamientos en la actuación de las mismas.

Concretando más creemos que sería interesante estudiar la posible fusión o absorción de algunas Comisiones por otras (47) con la finalidad de evitar esos solapamientos, reorganizar sus trabajos e incrementar su contenido y eficacia. Precisamente, en su reunión de 6 de julio de 1993 en Andorra la Vella, el Comité de coordinación constata la falta de funcionamiento de la Comisión de formación y sugiere su colaboración con la de innovación y desarrollo tecnológico. Si a ello le añadimos la designación de la Comisión de cultura como Comité director del

---

(45) Proyectos tales como estudios de vías de comunicación, edición de una guía general turística, acciones de sensibilización y educación para el medio ambiente, organización de congresos, lanzamiento de un programa específico para la reconversión de ciudades fronterizas, edición de mapas a diversas escalas, o identificación de problemas específicos de la montaña y búsqueda de soluciones.

(46) Formula peticiones a Ministerios, gobiernos nacionales y regionales, Compañías públicas de ferrocarriles, etc.

(47) La posibilidad de modificar o suprimir Comisiones se contempla expresamente por el Reglamento de organización y funcionamiento (art.10.1) tras su reforma aprobada en el XI Consejo plenario.

Centro de encuentro de las culturas pirenaicas, el trabajo parece empezar a racionalizarse.

En este mismo aspecto organizativo, hacemos una llamada de advertencia frente a la proliferación de subcomisiones, el abuso de las cuales puede llevar a una burocratización contraria a la eficacia y agilidad perseguida.

Además del buen funcionamiento interno de cada Comisión es imprescindible la coordinación de sus acciones y la coherencia de las acciones bilaterales de cooperación emprendidas con las actuaciones o proyectos conjuntos de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

Igualmente sería deseable una mayor coordinación de la Comunidad de Trabajo con la cooperación transfronteriza intergubernamental. Sin esta última no puede desarrollarse, o no al menos satisfactoriamente, la cooperación interregional (48).

Existen determinados precedentes que manifiestan esa voluntad favorable a la coordinación con la cooperación intergubernamental; así el 31 de enero de 1985 se celebraba un acuerdo en materia de ordenación del territorio entre España y Francia creando un subcomité encargado de las comunicaciones y del desarrollo del macizo pirenaico. La Comunidad de Trabajo de los Pirineos, en su III Plenario, manifiesta su satisfacción por que este órgano tenga la intención de consultarle en la continuación de sus estudios y desee poder participar activamente en la puesta en marcha de un plan integrado de los Pirineos. No obstante, este tipo de iniciativas no son lo frecuentes que sería deseable.

Por último, otra deficiencia de funcionamiento a evitar es la dejación de responsabilidades en los órganos creados. Esta situación se ha producido con el Comité director del Centro de encuentro de las culturas pirenaicas que, en 1993, todavía no había comenzado a funcionar porque no todas las colectividades habían nombrado un representante, como exigen sus Estatutos (49).

---

(48) Por ello, nos parece estimable la propuesta de la Comisión de comunicaciones de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos para que la Comisión mixta hispano-francesa la considere como interlocutor permanente (Reunión monográfica «el futuro del ferrocarril en los Pirineos», Somport, 30 de abril de 1992). Esta misma comisión ha solicitado en diversas ocasiones una relación más estrecha con los responsables del acuerdo MOPU-DATAR.

(49) De la situación de *impasse* producida se ha salido aplicando, desde el 1 de enero

## 2. *Contactos regulares con otros organismos europeos de animación de la cooperación transfronteriza.*

El mantenimiento de tales contactos por parte de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos con otras comunidades de trabajo permitirá su concertación a la hora de incidir, por ejemplo, sobre el Comité de las regiones u otras instancias comunitarias. Este propósito fue expresamente asumido por la presidencia de Languedoc-Roussillon (50).

## 3. *Cambio de estatuto jurídico de Andorra*

Andorra ha adquirido la consideración de Estado soberano con lo que la Comunidad de Trabajo de los Pirineos cuenta entre sus miembros con una entidad estatal junto a las colectividades territoriales. Es la única que, sin embargo, no constituye territorio comunitario.

No obstante, en su calidad de Estado, Andorra firmó un acuerdo privilegiado con la Comunidad Europea en el que se prevé la creación de una unión aduanera, la libre circulación de mercancías y el compromiso andorrano de modificar su fiscalidad (51). Habida cuenta de la si-

---

de 1994, la fórmula propuesta por el informe de M. BERNAD en el que se apunta a que el coordinador de la Comisión de cultura sea el representante de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos en el Centro, y que la citada Comisión de cultura actúe como Comité director del mismo. Así se intensifica la vinculación institucional entre el Centro de encuentro de las culturas pirenaicas y la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

(50) En el caso de las negociaciones del Tratado de Maastricht las regiones expresaron su opinión a través de la Asamblea de Regiones de Europea (ARE). Este ejemplo podría seguirse en el futuro. Actas del X Consejo plenario, p.145. La aplicabilidad del principio de subsidiariedad al nivel regional es expresamente descartado por el Consejo Europeo de Birmingham (*Bol. CE*, nº 10 de 1992); por otra parte, el deseo de las regiones de participar en el Comité de las Regiones excluyendo la participación de las colectividades locales nos parece erróneo (Acerca del papel de las regiones en la Unión europea, ver J. VAN GINDERACHTER, «Le rôle des régions dans la construction européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, nº 362, Novembre 1992, págs. 777-780, y M. PÉREZ GONZÁLEZ, «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», publicado en esta Revista, nº 1 de 1994, págs. 31-60.

(51) *DOCE* nº L 374 de 31.12.1990, p.13, Decisión del Consejo de 26.11.1990 relativa a la celebración de un acuerdo en forma de Canje de notas entre la Comunidad económica europea y el Principado de Andorra.

tuación geográfica y política y económica del Principado consideramos dicho acuerdo excesivamente limitado en su contenido cuando la tendencia comunitaria va en la dirección de intensificar relaciones con los países europeos no miembros. Pese a ello, aunque Andorra no sea miembro de la Comunidad Europea, por las circunstancias que en ella concurren, tampoco debe considerarse *tercero* en sentido estricto.

A mediados de 1993, España, Francia y Andorra suscriben un tratado de buena vecindad, amistad y cooperación (52) en el que las dos primeras reconocen al nuevo Estado y establecen relaciones diplomáticas con él, al tiempo que se comprometen a facilitar la participación del Principado en Conferencias y Organizaciones internacionales (53), y su adhesión a los Convenios internacionales (54). Entre estos convenios internacionales, lógicamente, destacamos aquí la Convención-marco de cooperación transfronteriza de 1980. En la actualidad, al no ser miembro del Consejo de Europa, sólo podría suscribir tal convenio con el consentimiento de todas las partes. Como miembro de la Organización de Estrasburgo, estatuto que puede adquirir en breve plazo, la Convención-marco quedaría automáticamente abierta a su firma.

Los tres Estados contratantes se comprometen a velar por el respeto mutuo de sus intereses fundamentales y a cooperar para la solución de las dificultades que pudieran surgir, incluso respecto a los compromisos asumidos por Francia y España en el marco de la Comunidad Europea (55). De ahí que cualquier obstáculo comunitario al reconocimiento y a la concesión de Fondos estructurales para proyectos de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos por formar parte de ella Andorra (Estado no comunitario) deba intentar ser superado por España y Francia en sede comunitaria. En este sentido, proponemos que, igual que hay proyectos de cooperación transfronteriza financiados por la Comunidad Europea para zonas fronterizas con los países de Europa central y oriental, puede haberlos para proyectos que incluyan a Andorra. La reforma de las iniciativas comunitarias prevé para las primeras la coparticipación de los fondos de INTERREG y de PHARE y, con carácter general, su-

---

(52) Tratado hecho en Madrid y París el 1 de junio de 1993 y en Andorra la Vieja el 3 de junio de 1993, *BOE* nº 155, de 30 de junio de 1993.

(53) El día 29 de julio de 1993, Andorra es admitida como Estado miembro número 184 en la ONU.

(54) Artículo 2 del Acuerdo entre España, Francia y Andorra.

(55) *Ibidem*, artículo 4.



primir la exigencia de que los proyectos se circunscriban a zonas elegibles del FEDER. La aplicación de criterios análogos puede beneficiar a las regiones pirenaicas, ninguna de las cuales reúne los requisitos del Objetivo 1 (56).

Con este espíritu, paralelamente a la programación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos para INTERREG II, se pide a la Comunidad Europea que tome en consideración los territorios no comunitarios concernidos por las fronteras, como es el caso de Andorra (57).

La cooperación entre los tres Estados a estos fines, según los términos del tratado de buena vecindad, puede ser objeto, en caso necesario, de acuerdos específicos bilaterales o trilaterales (art. 4).

#### 4. *Estatuto jurídico*

Si bien para cooperar a escala transfronteriza no hace falta más que un concurso de voluntades, la fijación de objetivos concretos y una acción programada y conjunta (58), la obtención de fondos comunitarios para apoyar acciones de cooperación transfronteriza hace aparecer como deseable la existencia de un «centro de imputación» del que procedan solicitudes de ayuda (canalizadas a través de los Estados) y que, eventualmente, pueda asumir su gestión.

La Comunidad Europea y el Consejo de Europa, desde hace tiempo reflexionan sobre fórmulas para tomar en consideración a estas agrupaciones, organismos interregionales de cooperación transfronteriza.

Como ya hemos señalado, cuando Languedoc-Rousillon asume la Presidencia de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos asume como objetivo el reconocimiento jurídico de la Comunidad e incluso llega a hablarse de la posibilidad de contar con una representación permanente en Bruselas.

Tener personalidad jurídica permitiría a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos disponer de presupuesto y personal propios, mejorar la

---

(56) Ver Libro Verde, presentado por la Comisión para la reforma de las iniciativas comunitarias, COM (93) 282, de 16 de junio de 1993.

(57) Actas de la reunión del comité de coordinación celebrada en Montpellier el 12 de noviembre de 1992.

(58) Ponencia sobre «la cooperación transfronteriza» presentada por el presidente de la D.G.A., al VI plenario de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

relación con la Comunidad Europea y con los Estados y recibir fondos dentro del marco de acciones que podría ejecutar directamente.

Los subsiguientes recelos de los Estados implicados de ver sus competencias exteriores afectadas por la actividad de cooperación transfronteriza de las colectividades regionales han venido a obstaculizar ese reconocimiento jurídico.

Aunque Francia y España han ratificado la Convención-marco, aún no han concluido el acuerdo para su aplicación exigido por nuestro país al ratificarla. Por esta vía precisamente podría venir la solución a la falta de personalidad jurídica de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos; a través de la conclusión entre Francia y España del acuerdo bilateral (trilateral si Andorra suscribe la Convención-marco) para la aplicación de dicho convenio reconociendo la existencia y por tanto la personalidad jurídica de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y sus competencias en materia de cooperación transfronteriza (59).

Para salvar este escollo que dificulta la obtención de los Fondos comunitarios, el XI Consejo plenario aprobó, con el pretendido fin de dar una salida a la necesidad de personalidad jurídica (60), el Estatuto de Asociación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y la Carta de acción de ésta. Se presenta igualmente una moción sobre el estatuto jurídico de los organismos interregionales de cooperación transfronteriza donde los ocho presidentes, constatando el vacío jurídico existente, solicitan que se reconozca el papel indispensable de las regiones fronterizas en la construcción europea, principalmente por medio de estos organismos; plantean a los gobiernos nacionales y a las instancias europeas la necesidad de crear el estatuto de Derecho público europeo que les permita ejercer todas las responsabilidades vinculadas a la posesión de la personalidad jurídica y dan mandato al Presidente para que plantee esta solicitud a los presidentes de las demás comunidades de trabajo a fin de emprender las gestiones necesarias ante instancias nacionales y europeas.

La citada asociación para la Comunidad de Trabajo de los Pirineos es una asociación de Derecho privado francés basada en una ley de 1901.

---

(59) Ya en el VI plenario (Actas, pág. 57) el europarlamentario Ll. Cuatrecasas indicaba que la ratificación de este tipo de tratado para la aplicación de la Convención-marco sería el instrumento útil que la Comunidad de Trabajo de los Pirineos necesitaría para hacer más ejecutivas todas sus propuestas

(60) Se estudió la aplicación del GEIE (grupo europeo de interés económico).

Se trata de una solución provisional en espera de un estatuto de Derecho europeo o convencional.

Algunos de los órganos de la asociación se determinan por remisión a los de la Comunidad de Trabajo lo cual conlleva, a nuestro juicio, el riesgo de reduplicación de órganos, de presupuestos, de indefinición de funciones y de confusión entre la sede, ubicada en Jaca, y la «sede» de la asociación.

Además, del análisis de los Estatutos de la Asociación que constan de diez artículos, se desprenden las siguientes anomalías jurídicas:

La Asociación se crea entre representantes —personas físicas— de los miembros de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (art.2), no entre tales colectividades. Además del hecho de que los representantes cambian, jurídicamente no es lo mismo un acuerdo de representantes, que un acuerdo de las ocho colectividades territoriales.

De forma incoherente con lo anteriormente señalado, el artículo 8 señala como miembros de la Asamblea General de la Asociación a los representantes de las colectividades *miembros*, cuando se había dicho que éstas no eran miembros de la Asociación. Otro tanto ocurre con el voto, encontrándonos con una Asociación en la que el voto no es asignado a sus miembros sino a las colectividades territoriales a las que representan. Además se consagra el voto por mayoría (art.7) cuando la norma en la Comunidad de Trabajo de los Pirineos es la unanimidad. No obstante, a propuesta del Secretario General Adjunto, en la cumbre de presidentes celebrada con motivo del XI Consejo plenario, éstos acordaron renunciar a la adopción de acuerdos por simple mayoría.

En la composición de la Asamblea General de la Asociación se incluyen como miembros a los que lo son del Comité de coordinación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos lo cual implicaría la presencia del representante de Andorra, cuando este país no es miembro de la Asociación. En efecto, en estas circunstancias y recién accedida a la condición de Estado soberano, Andorra rehusa participar en semejante asociación (de Derecho *francés*, y *de 1901*) con lo que se plantea el problema jurídico de las posibles decisiones o actividades que puede realizar esta asociación «a siete» sin contar con el Principado.

Así las cosas, con la preparación de INTERREG II se hace más urgente el dotar de personalidad jurídica a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos para intervenir más activamente en el proceso de petición y gestión de los fondos comunitarios.

El problema sigue pendiente más por recelos estatales que comunitarios porque uno de los objetivos de INTERREG es el de desarrollar redes de cooperación transfronteriza entre agentes privados y organismos públicos, incluido el desarrollo de estructuras institucionales o administrativas comunes para una planificación y aplicación conjunta.

El reconocimiento jurídico de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos debe proceder en primer lugar de los Estados interesados. España y Francia —y, en su momento, Andorra— deben reconocer a la Comunidad jurídicamente a través del acuerdo de aplicación de la Convención-marco de 1980.

Otra posibilidad, apuntada recientemente por M. Bernad (61), sería la conclusión de un acuerdo entre los tres Estados, amparado por el tratado de buena vecindad, amistad y cooperación, de 1993, en el que reconociesen la personalidad jurídica de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

Posteriormente, a nivel comunitario, lo importante para dar verdadera representatividad a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y para lograr financiación de los Fondos estructurales es la presentación de proyectos coherentes, ambiciosos y que, beneficiando al conjunto de los miembros de la Comunidad de Trabajo, tengan trascendencia europea.

## VI. CONCLUSIÓN

En síntesis, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos en sus diez años largos de existencia ha conseguido crear la conciencia entre los propios habitantes de los Pirineos y hacia el exterior de la comunidad de intereses entre sus miembros, de la posibilidad de actuar conjuntamente cara a su satisfacción y, lo que es más importante, ha demostrado ser capaz de trabajar para extraer nuevos intereses del conjunto anteriormente no percibidos como tales y de proponer soluciones y obrar en ese sentido.

La Comunidad de Trabajo de los Pirineos se convierte así en una «comunidad de destino». No obstante, su labor no está exenta de obstáculos y de riesgos. Tal vez el más importante de tales riesgos se en-

---

(61) M. BERNAD ALVAREZ DE EULATE, *Informe acerca de las posibilidades actuales de lograr un reconocimiento externo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos a través de una personalidad jurídica*, Informe encargado por el Comité de coordinación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, 1994.

cuentre en su propio seno y puede materializarse si sus miembros, olvidando sus objetivos últimos y dejándose llevar por la inercia del funcionamiento de los órganos establecidos, se limitan a una presencia formal en los mismos, a satisfacer intereses políticos a corto plazo y postergan la elaboración de iniciativas de envergadura para los Pirineos en su conjunto; iniciativas a medio y largo plazo que, aunque no reporten beneficios políticos inmediatos, permitan la potenciación a escala europea de la Cordillera y la prosperidad de sus gentes.

Sólo la labor en este sentido y, por supuesto, la realización de lo acordado darán fuerza real a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos como interlocutor de las regiones pirenaicas, más que ningún ingenioso diseño jurídico meramente formal como la Asociación a cuya constitución y regulación hemos formulado las observaciones críticas oportunas con el mejor ánimo constructivo.

Por otro lado, aunque exista claramente una voluntad común de conferirle un estatuto de interlocutor para la realización de algunos programas comunitarios, y de interlocutor con todos los derechos frente a las instancias europeas, los gobiernos nacionales ven con cierto recelo tales pretensiones.

Siguiendo las palabras del anterior Presidente, P. Blanc, los Estados nacionales no tienen nada que temer de las relaciones institucionales que las regiones pueden desarrollar más allá de las fronteras y establecer con la Comunidad Europea. Tienen, por el contrario, mucho que ganar animando tales relaciones, siempre que la cooperación transfronteriza se desarrolle por los cauces clásicos de la buena vecindad.

