

# LA EUROCIUDAD BAIONA-DONOSTIA. ¿EJEMPLO O UTOPIA EN LA COLABORACIÓN TRANSFRONTERIZA?

**Pedro José Lozano Valencia**

Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología de la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

## RESUMEN

El proyecto de la Eurociudad Baiona-Donostia supuso un gran reto a futuro para superar las fronteras interiores de la Unión Europea y desarrollar una región establecida a ambos lados del Bidasoa de forma equilibrada y conjunta. No obstante, los resultados después de una década no parecen ser excesivamente optimistas. Las trabas político-administrativas, la falta de voluntades y de unos fondos amplios ha dado al traste o no ha desarrollado convenientemente todo aquello que fue planificado en un principio. Aunque el resultado general no ha sido excesivamente satisfactorio sí han existido puntos de desarrollo interesantes y, de cara al futuro, dicho proyecto todavía cuenta con un interés evidente.

**Palabras Clave:** Eurociudad, cooperación transfronteriza, Baiona, Donostia, libro blanco.

## ABSTRACT

The project of the Eurocity Baiona – Donostia supposed a great challenge to future to overcome the interior borders of the European Union and to develop joint and balancelly a region established on both sides of the Bidasoa river. However, the results after one decade do not seem to be excessively optimistic. The political – administrative handicaps, the lack of wills and wide bottoms has given to the fret or these have not developed suitably all that it

---

Fecha de recepción: noviembre 2006.

Fecha de aceptación: septiembre 2007.

was planned in a beginning. Though, the general result has not been excessively satisfactory yes have existed interesting points of development and, with a view to the future, this project still counts on an evident interest.

**Key words:** Eurocity, cross – border cooperation, Baiona, Donostia, White book.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la inclusión del Estado español dentro de la entonces Comunidad Económica Europea, hoy en día U.E. (Unión Europea), muchos han sido los esfuerzos realizados en el campo de la superación de la visión nacional en aspectos como economía, sociedad, cultura, medioambiente... De hecho, uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea persigue terminar con esa visión estatal y particular de intereses, para generar una unidad territorial fuerte y cohesionada que pueda afrontar de forma eficaz el futuro y llegue a competir con los grandes entes mundiales (Estados Unidos, China, Sudeste asiático, etc.).

Uno de los vectores fundamentales para la integración de las distintas naciones es la necesidad de suprimir las fronteras físicas y mentales antes existentes, de manera que en los espacios fronterizos cobran una especial importancia estos procesos de superación. Como otros, el territorio existente entre el sudoeste de Francia y el nordeste del País Vasco se configura como una de esas zonas en la que los esfuerzos deben reforzarse en aras a la superación, no sólo ya de las mencionadas fronteras, sino de una competencia que incluso derivó en importantes enfrentamientos a lo largo de la historia. Así, villas y ciudades perfectamente enfrentadas en época moderna o contemporánea deben actualmente velar por objetivos comunes. Dicho cambio, como puede suponerse, aparece como prácticamente utópico cuando añadimos factores como la existencia de realidades jurídico-administrativas muy diferentes, intereses contrastados, procesos de ordenación del territorio que no consiguen desbordar el ámbito puramente local e incluso puntos nada baladíes como la existencia de dos idiomas distintos. Este último aspecto, no obstante, puede matizarse si tomamos en consideración que a ambos lados de la frontera se habla un idioma único y previo a los anteriores dos romances como es el Euskera.

La construcción europea pasa, sin duda alguna, por la superación de las fronteras interiores. Y si éste era uno de los grandes problemas en el momento en que comienza a hablarse de la «Eurociudad Baiona-Donostia», año 1992, en la actualidad las fronteras no sólo han desaparecido, sino que cuestiones como la existencia de diferentes monedas también han quedado atrás, de tal forma que a ambos lados del Bidasoa existe, a día de hoy, una moneda común que ha facilitado y potenciado enormemente los intercambios económicos.

No obstante, muchos años de historia separada e incluso enfrentada no pueden quedar atrás de la noche al día, por ello estos espacios de tradición fronteriza han sufrido unos procesos de integración muy rápidos que han podido dar lugar a evidentes fortalezas pero también, siendo realistas, a la aparición de ciertos problemas o, como mínimo, al incumplimiento de las expectativas con las que, en origen, contaban estos procesos transfronterizos.

## II. EL PROYECTO DE EUROCIUDAD BAIONA-DONOSTIA

Es en enero de 1993 cuando los máximos responsables institucionales de los dos territorios comprometidos en la idea; la Diputación Provincial de Gipuzkoa por una parte y el Distrito BAB (Baiona, Anglet, Biarritz) por la otra, coincidiendo con el hecho de la desaparición física de las fronteras en toda la Unión Europea, suscriben un acuerdo por el cual, dichas autoridades y territorios, se comprometen a promover la cooperación entre las instituciones de ambos lados de la frontera. El objetivo fundamental de partida era potenciar la zona dentro de un marco como el europeo donde se aboga por la integración de los diferentes países y donde, aquellas regiones que mejor puedan hacer frente a este reto, conseguirán una posición mucho más ventajosa a la hora de competir en el mercado económico.

En esos momentos el área que discurre desde Donostia hasta la frontera con Francia, por una parte, incluyendo la mayor parte de los municipios englobados bajo la denominación de área funcional Donostialdea-Bajo Bidasoa y, por otra, un territorio capitaneado por las ciudades antes mencionadas BAB, pero que incluye otros pequeños núcleos como Hendaia, Zibure, Donibane Loitzune, etc., engloba una superficie de 58.934 km<sup>2</sup> (1/58 parte de la superficie de la UE entonces) (Sansinenea, 2001). Además, entre las dos ciudades más importantes y a la vez los dos núcleos más distantes que enmarcan dicho territorio (Baiona y Donostia), existen 50 kilómetros en línea recta. Junto a estos datos conviene señalar que, en ese mismo momento, estamos hablando de una población de 504.263 habitantes (1/67 parte de la Unión). A su vez, esta región se inserta dentro de lo que se ha venido a denominar como eje o arco atlántico, uno de los menos desarrollados de la Unión Europea y que discurre desde el norte de Escocia hasta el sur de Portugal y España. De esta forma, aunque existen subregiones importantes y relativamente industrializadas, equipadas y desarrolladas, aparecen otras como el propio norte de Escocia, Bretaña, Galicia, gran parte de Portugal y el sudoeste español que, sin embargo, presentan importantes problemas de desarrollo económico, infraestructural, posición marginal y desconectada, etc. De hecho, parece que la también idea del arco atlántico es más una esperanza y un reto a construir por las regiones antes mencionadas, que de la propia Unión Europea o sus ámbitos de decisión y gobierno. También es cierto que la Eurociudad puede contar con una magnífica oportunidad de desarrollar una potencialidad como es una posición más o menos central de este arco y con evidentes posibilidades de conexión del mismo con un eje prioritario y bien constituido y conectado como es el Eje Mediterráneo. Para ello resulta estratégica la conexión con ciudades como Pamplona, Logroño y, sobre todo, Zaragoza, es decir, la unión con todos aquellos núcleos que configuran el pequeño eje del Valle del Ebro que desemboca en Barcelona entroncando con el anteriormente nombrado eje mediterráneo. Zaragoza, de esta manera, mantendría una posición de centralidad y ciertos privilegios al estar entre varias regiones importantes a nivel estatal y europeo como es el País Vasco, Madrid y Cataluña.

En la actualidad, los datos dados para el origen del proyecto no han variado considerablemente, a no ser que se tomen en cuenta los cambios protagonizados por la Unión, con la inclusión de todos aquellos territorios y poblaciones incluidas dentro de los últimos movimientos de ampliación.

Las diferencias a nivel económico, estructural, legal y administrativo han dado lugar a la necesidad de implicar a los distintos niveles político administrativos existentes a ambos lados de la antigua frontera. Así, a nivel local se cuenta con la participación de los distintos

municipios y comunas, a nivel foral y departamental la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Conseil General des Pyrénées Atlantiques, a nivel regional con el Gobierno Vasco y el Conseil Regional d'Aquitaine y estatal con la participación de los dos Gobiernos Centrales; el Español y el Francés. Aparte, la participación o interés del Estado Francés se manifestó, en su momento, a través de la inclusión del proyecto de la Eurociudad dentro de la iniciativa DATAR, organismo interministerial encargado de la coordinación en aras a la correcta ordenación del territorio, en un momento que, por otra parte, las cuestiones relacionadas con la propia OT dentro del ámbito vasco sólo contaban con un documento general regional: las DOT (Directrices de Ordenación Territorial) y el desarrollo de las diferentes figuras locales de ordenación (Planes Generales de Ordenación Urbana o Normas Subsidiarias).

A partir del Objetivo general o filosofía del proyecto que trata de integrar ambos lados de la frontera y reforzarse de manera que este espacio cuente con un peso importante dentro de la Unión, se estructura una cascada de objetivos que se resume de la siguiente manera:

En un segundo nivel existirían tres objetivos generales que pasarían por;

- El desarrollo de una Plataforma intermodal logística. Este se configura como un hecho fundamental que trata de organizar y gestionar correctamente una gran cantidad de flujos y mercancías que por vía marítima, terrestre o aérea pasan por este territorio de una forma no excesivamente ordenada y que ha dado lugar a importantes problemas de inexistencia de las necesarias plataformas, la congestión de ciertas infraestructuras y la pérdida general de competitividad con respecto a otros territorios.
- La necesidad de configurar una metrópoli policéntrica en red. Dentro de lo marcado por los diferentes documentos de planificación pero fundamentalmente por la ETE (Estrategia Territorial Europea), se aboga por regiones no excesivamente pobladas y por la potenciación de aquellas áreas y ciudades de tamaño medio que de lugar a una red bien conectada de ciudades que pueda cumplir con dos subobjetivos importantes; la descongestión de las áreas muy pobladas y la conexión de aquellas con un carácter más marginal, rural o no desarrollado que pueda de esta manera integrarse con garantías dentro del espacio europeo. Dentro de la Eurociudad este objetivo se basa en la necesidad de potenciación de infraestructuras, servicios y equipamientos que doten a la misma del grado de competitividad necesario.
- La idea de metrópoli verde. Otro de los grandes objetivos de la ETE y del tan manido concepto de Desarrollo Sostenible. Al respecto, la Eurociudad cuenta con unos evidentes valores ambientales y territoriales que requerirían del necesario respeto y de la necesidad de ordenarlo y gestionarlo de forma responsable de manera que dichos valores supongan a su vez una mejor calidad de vida para la población residente y un vector de atracción para aquella población que acuda al territorio con ánimo de emplear su tiempo libre o invertir en diferentes sectores.

En un tercer nivel y contemplando estos tres grandes objetivos, aparecen diez líneas básicas de actuación que pueden considerarse como objetivos específicos y aplicados:

- Eurocorredor intermodal.
- Cabezas logísticas.

- Gran equipamiento de excelencia
- Simbología propia conjunta.
- Estructurar la metrópoli.
- Servicios públicos competitivos.
- Potenciar el transporte público y control del privado.
- Valorizar y equilibrar el tejido urbano.
- Excelencia mediomambiental.
- Potenciar los valores y potencialidades existentes.

Por último, en un cuarto y último nivel existirían, con un mayor grado de concreción, las denominadas acciones. Éstas responden a la necesidad de cumplir los tres objetivos generales y desarrollar las 10 líneas básicas. Comentaremos de forma sucinta dichas acciones:

- 1) Trazado de Alta velocidad. Se contempla como una de las acciones prioritarias para conectar correctamente la Eurociudad con nodos tan importantes como Madrid, Paris, Aveiro, Barcelona y, en general, el resto de Europa. A su vez parece completamente necesario terminar con los procesos de colmatación y colapso de las infraestructuras viarias como consecuencia del tráfico de mercancías entre Europa, España, Portugal y África.
- 2) Nuevo sistema logístico. Se contempla la necesidad de ordenar precisamente estos flujos de mercancías por carretera de manera que se den las infraestructuras necesarias pero, fundamentalmente, se tienda a disminuir la necesidad de nuevas carreteras a través de la vehiculización de este modo hacia el transporte por ferrocarril.
- 3) Parque industrial logístico. Muy relacionado con los anteriores dos puntos, se trataría de desarrollar un gran núcleo logístico-industrial en las inmediaciones de Gantzurizketa, espacio central de la Eurociudad y con una disposición de suelo suficiente para esta nueva infraestructura.
- 4) Integración logística de los puertos en red. También relacionado con el tránsito de mercancías, se trata de optimizar los puertos marítimos ya existentes (Pasaia y Baiona) de manera que se complementen y se conecten con los grandes puertos a nivel europeo y mundial: Bilbao, La Coruña, Amberes, etc.
- 5) Cabotaje internacional. Siguiendo con la anterior idea, se trata de especializarse en aquellos tráficos y mercancías que sean competitivos o que no entren en colisión con otros puertos mucho más importantes a nivel regional, estatal y europeo.
- 6) Ciudad aeroportuaria. Necesidad de reorganizar los dos aeropuertos existentes (Hondarribia y Biarritz) que cuentan con evidentes problemas, importantes condicionantes en lo que respecta a sus supuestas aspiraciones de crecer. En todo caso, parece evidente que se requiere contar con una buena conexión con otros aeropuertos a nivel regional (Loiu, Gasteiz, Noain)
- 7) Autopista de la información. Necesidad de desarrollo de las nuevas herramientas relacionadas con los flujos de información a nivel mundial.
- 8) Recinto ferial de la eurociudad. Oportunidad de construcción de un recinto ferial que aglutine las necesidades de la Euroregión y, a su vez, la conecte con el mercado mundial de exposiciones y ferias.

- 9) Apropiación metropolitana de los hitos singulares. Necesidad de coordinar esfuerzos en la línea de potenciar conjuntamente aquellos edificios e iniciativas tendentes a potenciar el área de cara al desarrollo del sector terciario, el turismo y el ocio (Kursaal, Casino de Biarritz, etc.)
- 10) Servicio transfronterizo de saneamiento de las aguas de Txingudi. Formado por los tres núcleos configurantes de la comarca transfronteriza del Bajo Bidasoa (Hendaia, Irún y Hondarribia).
- 11) Txingudi. Precisamente el nombre que aglutina a estos tres núcleos y que cuenta con un espacio marismeño de cierta calidad ambiental. Posición de centralidad dentro de la Eurociudad.
- 12) Articulación de una oferta turística y cultural conjunta. Coordinar esfuerzos e iniciativas para ofrecer valores turísticos y culturales.
- 13) Simbología común. Se trata de generar una simbología en forma de señales e indicadores que sea común.
- 14) Sensibilización ciudadana y creación de medios de comunicación. Lo primero es contar con una sensibilización y convencimiento de la población interior y para ello se establecen campañas y generación de cadenas de televisión radio, páginas Web, etc. específicas y tendentes precisamente a establecer esa etiqueta de clase que es la Eurociudad.
- 15) Nueva red viaria de la Eurociudad. Establecimiento de una buena malla de conexión viaria de tal forma que se discriminen los diferentes tráfico y se potencie la accesibilidad cómoda y rápida en los niveles intermedios.
- 16) La columna verde: el metro ligero. Precisamente para potenciar una buena accesibilidad y un transporte de pasajeros realmente sostenible se considera necesaria la creación de un tren ligero que una los diferentes núcleos. Éste debe convertirse en uno de los emblemas de la Eurociudad.
- 17) Red integral para el tratamiento de los residuos sólidos urbanos. Se trata de generar una malla que resuelva el problema de la recogida y tratamiento de los residuos urbanos de manera que los actuales métodos e instalaciones se adecuen a la mayor eficiencia y sostenibilidad que demanda la Unión Europea.
- 18) Nueva ordenación de los servicios públicos locales. Se trata de pensar globalmente en lo que respecta a los equipamientos y servicios de manera que se optimicen los mismos.
- 19) Oferta universitaria integrada. Muy relacionado con lo anterior, se trata de aprovechar lo ya existente a ambos lados de la frontera y generar una oferta docente común que además, complete lo ya existente con nuevas inversiones y titulaciones, en consonancia con el tratado de Bolonia y la unificación europea de titulaciones.
- 20) Red de transporte público urbano y generación de parkings disuasorios. Contando, como eje central, con el tranvía o metro de superficie antes mencionado, se trata de generar unas líneas de autobuses que completen de forma efectiva la red de transporte público. Para ello se considera necesario generar zonas de aparcamiento en torno a los nodos pertinentes para invitar a dejar el coche en ellos e incentivar a la población a la utilización de estos medios mucho más sostenibles. Ello intenta paliar además los intensos flujos viarios y los abundantes colapsos.
- 21) Oferta sanitaria integrada. Ya comentada parcialmente en el punto 18 pero mucho más específica en lo que se refiere a los servicios sanitarios.

- 22) Carta o label de ecología metropolitana. Todo lo anterior debe estar imbuido por un respeto hacia los valores ambientales y la calidad de vida, de tal manera que la Eurociudad se convierta en un verdadero modelo de sostenibilidad que además le otorgue esta marca de clase con la que atraer inversiones, turismo, capital, etc.
- 23) El parque de la Eurociudad. Relacionado con lo anterior, se trata de generar una red integrada de espacios naturales protegidos a ambos lados de la frontera que incremente la calidad de vida de la población y actúe como factor reclamo.
- 24) El parque portuario del Aturri. Aprovechando la desembocadura del río Adour o Aturri se trataría de impulsar las instalaciones portuarias ya existentes y generar nuevas inversiones para completar y mejorar las mismas.
- 25) Pasajes e Irún. En ambos municipios se requieren procesos de reorganización, reordenación y regeneración urbana. En el primer caso debido a la obsolescencia de los tejidos portuarios e industriales y en el segundo derivado de la desaparición o remodelación del sector relacionado con la aduana y los transportes.

Además de todo esto es conveniente tener en cuenta cómo se organizan los órganos de gestión y decisión en torno a la idea y el proyecto de la Eurociudad. Precisamente, a comienzos del 97, observando que la idea iba calando a ambos lados de la frontera y a diferentes niveles administrativos, se genera la denominada: «Agencia Transfronteriza para el Desarrollo de la Eurociudad». Se trata de una figura privada que se contempla como una Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE) (Sansinenea, 2001). Con ello se evitan los problemas derivados de la diferente legislación existente en los dos lados de la frontera, de manera que el órgano es perfectamente competente e independiente para tomar las decisiones que considere oportunas. No obstante, los participantes o componentes de la agencia son cargos públicos de diferentes administraciones a ambos lados de la frontera. Además la financiación depende en gran medida de dichos niveles a través de los fondos de los distintos proyectos INTERREG otorgados por la Unión Europea.

Actualmente la Agencia se encuentra conformada por tres miembros y cada uno de ellos cuenta, a su vez, con tres representantes en la asamblea general denominada colegio de miembros. Los tres miembros son los representantes máximos de la comunidad de aglomeración BAB (Baiona, Anglet y Biarritz), la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Consorcio Bidasoa-Txingudi. A su vez, la agencia se organiza en diferentes niveles. En un primero y decisorio estaría la presidencia y vicepresidencia aseguradas alternativamente cada dos años por el representante de la aglomeración BAB y el Diputado General de Gipuzkoa. En un segundo nivel se situaría el ya mencionado colegio de miembros, órgano de decisión política, compuesto por presidente y vicepresidente más otros tres representantes de la Comunidad de Aglomeración BAB, otros tres de la Diputación Foral de Gipuzkoa y, por último, otros tres del Consorcio Bidasoa-Txingudi. En un tercer nivel se situaría el consejo de administración, compuesto por un representante de la DFG y otro de la CABAB, se encarga de aplicar o poner en práctica las decisiones tomadas por el colegio de miembros, así como de la gestión de la agrupación. Por último, existe un comité de dirección que está compuesto por dos codirectores procedentes de las instituciones fundadoras y que se encarga de la gestión cotidiana de la agrupación. El comité además cuenta con la ayuda de un secretario técnico adjunto.

Por otra parte, además de estos órganos de gestión, se crean otros consultivos o técnicos donde se pretende aglutinar aquellas iniciativas y estudios de carácter científico-técnico que puedan servir para impulsar, consolidar y llevar a la praxis el proyecto de la Eurociudad. Muy ligado a esto aparece la idea de desarrollar una planificación a modo de documento estratégico de ordenación y se adopta la idea de generación de un libro blanco que cumpla con este cometido. El Libro Blanco aparece como embrión de lo que en un futuro puede ser un plan director o schéma directeur, figuras ya existentes a ambos lados de la frontera que precisamente supere los impedimentos jurídico-administrativos propios de la existencia de dos estados, para constituirse como la única figura de planificación con competencias o práctica sobre el área.

El libro blanco fue encargado con un amplio consenso político a mediados de 1998 a un equipo redactor compuesto por urbanistas y expertos pluridisciplinares de carácter binacional. El objetivo, tanto del libro blanco como del equipo redactor es que se convierta en el desencadenante del proceso de construcción de la metrópoli que aspira, a su vez, a estar bien posicionada dentro de la Unión Europea. A mediados de 1999 y con un trabajo importante del equipo y la Agencia Transfronteriza, se llega a un diagnóstico y resultados preliminares que constatan los puntos débiles y las fortalezas. En diciembre del mismo año el equipo redactor concluye la primera parte del trabajo y lo hace conocer y difundir a los diferentes agentes sociales que pueblan dicho territorio. Por último, en junio de 2000 se presenta el definitivo Libro Blanco de la Eurociudad.

No obstante, el Libro Blanco ha generado una serie de líneas de posible aplicación o acciones que deben contemplarse como meras propuestas. De esta forma, se puede hablar de grandes ideas, conceptos que todavía no podrían estimarse como proyectos pero que apuntan a serlo en el futuro. De hecho podrían ser la base de los futuros proyectos, siempre teniendo en cuenta la necesidad de figuras planificadoras y gestoras con mayor especificidad y, sobre todo, con el consenso político y social a ambos lados.

### **III. DESARROLLO Y GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA IDEA DE LA EUROCIUDAD. CONCLUSIONES**

Después de la mera descripción de lo que significa la idea general de la Eurociudad Baiona-Donostia, correspondería hacer un análisis, cuando menos sucinto, que abordara el grado de concreción y cumplimiento de lo propuesto en origen o de aquello para lo que fue pensada dicha figura.

En principio, hay que reconocer lo dificultoso de desarrollar políticas conjuntas a ambos lados de la frontera, con dos estados diferentes y lo que ello supone. Aunque esto ya ha sido mencionado anteriormente nos parece interesante recalcar que existen dos modelos totalmente diferentes en cuestiones globales como la historia, la cultura, la sociedad y la economía e incluso más puntuales como la ley del suelo o los códigos legales con competencias en la ordenación del territorio y el urbanismo. Dichos documentos se encuentran más consolidados dentro del estado francés y muestran una visión y filosofía centralista y a la vez liberalizadora, mientras de este lado se hallan menos desarrollados, muestran un carácter incipiente encontrándose mucho más descentralizados pero, a su vez, mostrando un mayor grado de intervencionismo por parte de los órganos político-administrativos.

Esta primera dificultad puede reforzarse si tomamos en cuenta que dentro del Estado Español y la Comunidad Autónoma Vasca, aunque existen figuras de ordenación como las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) (Plan Regional) y los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales (PTP y PTS) (Los primeros planes comarcales o subregionales y los segundos sectoriales), muy pocos profesionales del urbanismo, técnicos y cargos políticos hacen una apuesta seria por su cumplimiento. De hecho, según la ley del suelo española sólo las entidades locales cuentan con la potestad de calificar y clasificar suelo y a este aspecto se aferran de manera que se da lugar a estrategias muy locales y plazos cortos. Con ello se puede afirmar que realmente la ordenación del territorio brilla por su ausencia. En este sentido, todavía se mantiene una competencia exacerbada por parte de los ayuntamientos en un desarrollo a ultranza de la vivienda, las actividades económicas, las infraestructuras, las dotaciones o los servicios. La superación de la visión local y cortoplacista sigue fracasando y evitando el éxito de propuestas como la que ahora nos ocupa.

Si pretendemos hacer un primer análisis de lo obtenido durante estos años, lo cierto es que la conclusión no sería excesivamente optimista. En primer lugar, económicamente no ha existido el suficiente apoyo a las diferentes líneas y proyectos de manera que una gran cantidad de los fondos, compuestos por sumas derivadas de los distintos proyectos Interreg, o no han sido invertidos en estas cuestiones o han servido para la configuración de los inevitables órganos y procesos burocráticos que detraen grandes sumas de dinero sobre los proyectos concretos. Durante estos años se han configurado los diferentes niveles político-administrativos además de la Agencia Transfronteriza. Junto a esto se dio inicio a un observatorio compuesto por profesionales implicados en estos aspectos y proyectos territoriales que, sin duda alguna, ha llegado a importantes conclusiones pero que, no obstante, ha requerido una gran cantidad de fondos, y en contraprestación no ha contado con el suficiente respaldo ejecutivo de las autoridades políticas.

Investigando el resultado de la inversión de los fondos Interreg podemos cerciorarnos de que, en gran medida, han sido destinados a recuperar inversiones ya realizadas por la Diputación o el Conseil y que, de todas las maneras, estaban previstas. En muy pocos casos han ido a cubrir actuaciones *ex novo*.

Además de todo esto, la participación ciudadana ha sido mínima, de manera que sigue perpetuándose uno de los grandes retos y ya problema de la ordenación del territorio y de los procesos planificadores. Mientras se desarrollan las agendas 21 y se pone en boga la idea del desarrollo sostenible, donde uno de los pilares básicos es la participación lo más directa e implicada posible de la ciudadanía, los hechos apuntan lo contrario de manera que existe una buena dosis de información que no llega a la sociedad, los procesos de información se reducen al máximo, las campañas de concienciación y sensibilización se obvian y cuando se quieren poner en marcha las primeras medidas suelen existir importantes conflictos entre las esferas técnicas y de decisión y la propia sociedad. De hecho, el grado de conocimiento de la población, no sólo ya de las cuestiones aplicadas, líneas o proyectos concretos, sino de la propia idea de la Eurociudad, es alarmantemente bajo. Esto da idea de lo escaso de la sensibilización, información, educación y publicidad.

Todo esto ha ahondado en que uno de los objetivos fundamentales que es el sentimiento de pertenencia a este territorio fronterizo, la idea del destino común o incluso cuestiones más aplicadas como la simbología propia conjunta, no cuentan con el apoyo necesario. Volviendo

a esta última cuestión, mientras en el lado vasco todos los nombres de los núcleos o ciudades del lado francés aparecen en francés y euskera, no existe una correspondencia en el lado francés con respecto a los núcleos o ciudades del otro lado del Bidasoa.

Aun así, sí existen procesos que han saltado la frontera y se han impuesto, de manera que suponen verdaderos puentes de unión. No obstante, haciendo un análisis más detallado pensamos sinceramente que no responden a los esfuerzos realizados por el proyecto de la Eurociudad. Es un hecho constatado, por ejemplo, que se está asistiendo a un trasvase de población joven, principalmente, desde los núcleos vascos a los franceses. Esto se debe fundamentalmente a que el precio del suelo es muy inferior. La ley que regula el mismo, como ya se ha indicado, cuenta con un mayor grado de liberalización y por ello se evitan procesos especulativos muy abundantes y generalizados en el lado vasco que, como consecuencia, ofrece unos precios de vivienda con menores prestaciones y mucho más altos. De esta forma, una gran cantidad de población de Irún y Hondarribia, pero también de Pasaia, Rentería, e incluso Donostia, ha fijado su vivienda y lugar de residencia al otro lado de la frontera. Esto tiene su contraprestación cuando las cargas fiscales aparecen. En el lado francés son muy superiores que en el vasco.

Existen, junto a ésta, otras motivaciones económicas a destacar. La mayor parte de los bienes de consumo y muy especialmente productos como el alcohol, el tabaco o las gasolinas, muy gravados por diferentes impuestos y aranceles, son mucho más baratos dentro del territorio vasco. Así, con unos sueldos más elevados, el poder adquisitivo de la población genuinamente francesa se incrementa cuando realizan la mayor parte de las compras en el lado vasco. Con todo, en los últimos tiempos ha existido un florecimiento de los pequeños establecimientos al lado de la frontera, de las gasolineras y de grandes superficies más o menos lejanas a la misma. Es un hecho constatado que hasta el año de la firma del tratado de la Eurociudad en el lado vasco existían dos grandes superficies que han pasado a ser 5 ó 6 y que en un futuro quieren ser ampliadas con más establecimientos. Ello no es posible pensando sólo en el consumo de la población residente, sino de toda aquella población que es atraída como consecuencia de la oferta más barata.

Saliéndonos de aspectos puramente económicos, hay que reseñar que muchas veces la interrelación de las poblaciones y sociedades se hace a través de cuestiones y procesos mucho más sencillos que los pensados o planificados. Al respecto, es un hecho evidente que los comportamientos a ambos lados de la frontera son evidentemente distintos. Dentro del lado francés existen unos horarios, productos, costumbres y servicios de comida, de relación, de ocio... muy distintos al vasco. Se da una atracción evidente de cara a la población francesa de cuestiones tan intangibles y controlables como el tapeo (pintxo), las fiestas y manifestaciones culturales, las actuaciones musicales, taurinas, etc. y, como no, el ocio nocturno. Mientras en cualquier núcleo francés los bares y pubs cierran a tempranas horas de la noche y las calles aparecen desiertas cerca de la medianoche, en el lado vasco existe una vida nocturna mucho más intensa y que en estaciones como el verano se desarrolla fundamentalmente en las calles.

Fuera de estas cuestiones más o menos generales convendría hacer un repaso a las líneas a puntos más concretos.

En primer lugar y fijándonos en los objetivos generales, habría que tener en cuenta que el gran reto, y a la vez el principal problema de la Eurociudad, son los transportes y flujos

derivados de ellos. Evidentemente, la posición de bisagra garantiza una gran afluencia de mercancías y pasajeros entre Portugal, España, el resto de Europa y África. Existen datos de la Diputación de Gipuzkoa que cifran, a día de hoy, en 11.000 los camiones pesados que pasan la frontera de Biriattou o Hendaia. Además de esta gran modalidad existen otras como la del ferrocarril, el transporte marítimo o el aéreo. No obstante, la mayor cantidad de tráfico se canaliza a través de la carretera. El gran problema en la actualidad es la existencia de unas infraestructuras viarias muy deficientes e incapaces de hacer frente a este volumen. Junto a ello, los tráficos locales, comarcales, nacionales o internacionales discurren y transitan por las mismas vías con los consabidos problemas de congestión, accidentes, pérdidas de vidas humanas, etc. Por lo tanto, a día de hoy, este importante reto se ha convertido en un problema puesto que en la actualidad no se ha sabido resolver de forma satisfactoria.

En el tema del tránsito de pasajeros, los esfuerzos han sido mínimos. Existen importantes logros como el hecho de poner en marcha procesos automáticos y homogéneos de pago del peaje de Biriattou y, por ende, del tránsito entre Francia y España, de manera que gracias a la DFG y al Conseil General des Pyrénées Atlantiques se ha logrado que las interminables colas de automóviles, fundamentalmente en épocas veraniegas, con todo el tránsito de norteafricanos y portugueses hacia sus lugares de origen o veraneo, se reduzcan considerablemente. Por encima de este puntual arreglo existe un déficit evidente; la consecución del denominado metro verde que una ambos lados de la frontera y las localidades que conforman el territorio de la Eurociudad. Quizá todas estas cuestiones demandadas por ambas partes no se materializan como consecuencia de depender en financiación y decisión política de instituciones fuera de dicho territorio. En este sentido, ni el Gobierno Vasco ni el Francés han abogado hasta la fecha por este proyecto. En el primer caso se siguen primando otros territorios de la CAPV como Bilbao o Vitoria. Esta falta de oferta de calidad de transporte público está haciendo que la mayor parte de los tráficos locales o comarcales se realicen en transporte privado con lo que conlleva en colmatación de carreteras, conflictividad de tráfico, accidentes, etc. Por parte del Gobierno francés tampoco existe un interés cierto por dar lugar a una infraestructura nueva cuando al otro lado podría aprovechar el antiguo trazado de la RENFE o del ferrocarril de vía estrecha.

No es excesivamente halagüeño tampoco lo conseguido con respecto al tráfico de mercancías. Por una parte, no existe una potenciación real del gran competidor de la carretera; el ferrocarril. Aunque el Gobierno Vasco ha desarrollado un Plan Territorial Sectorial que aborda el tema del ferrocarril, atribuyéndose competencias externas, la consecución del proyecto de la Y vasca y su conexión con el estado francés, son a día de hoy, meras intenciones. En este caso, compete a los gobiernos centrales el desarrollo de trazados de alta velocidad o su conexión con los ya existentes. Es paradigmática dicha cuestión en el territorio que nos ocupa. Mientras el desarrollo de un nuevo trazado o la amplia inversión en el viejo posibilitaría la detracción de un abundante tráfico de la carretera, el gobierno español no ha realizado ni una mínima inversión en los últimos 50 años. Como ejemplo, baste decir que en la actualidad y debido a la obsolescencia, tanto del trazado ferroviario como de los trenes, el tiempo que transcurre en un tren TALGO para ir de Donostia a Madrid se ha incrementado en más de una hora en los últimos 10 años.

Tampoco el gobierno francés ve con buenos ojos permitir la conexión del tren de alta velocidad con vocación de transporte de mercancías. Al respecto, hay que reconocer que

desde hace unos años el gobierno francés mantiene un trazado de alta velocidad (TGV) hasta la misma frontera de Hendaia pero con vocación de pasajeros, mientras que no lo ha desarrollado, en paralelo, con vocación de transporte de mercancías. La razón es clara; el gobierno galo ve la zona del sudoeste con vocación turística, sus conexiones prioritarias se resuelven a través de la frontera con Italia, Alemania los Países Bajos o Alemania y la apertura de un trazado hacia Irún podría suponer el paso de mercancías de otros países y regiones que podrían competir con las interiores. Con ello, la no intervención en este caso supone un verdadero freno a la idea de conseguir unas conexiones por ferrocarril realmente eficientes dentro de la Eurociudad.

En lo que respecta a otros medios; el portuario cuenta con dos posibilidades claras como son Baiona y Pasaia. No obstante, en ambos casos pero fundamentalmente en el último, las posibilidades pasan por la regeneración del obsoleto tejido portuario, el cierre de ciertas plantas o actividades también obsoletas y altamente contaminantes y la adecuación a sus verdaderas posibilidades. Es paradigmático el caso del Puerto de Pasaia. Mientras no se ha abordado el necesario proceso de remodelación y regeneración del mismo ya se piensa en el desarrollo de un puerto exterior que no va a corregir los actuales problemas y que cuenta, además, con irreparables impactos ambientales y la oposición de un amplio porcentaje de la población local. Hay que tener en cuenta, al respecto, que existen otros puertos importantes a escala regional y que entran en especial competencia con los de la Eurociudad, cuentan con una mayor tradición, presentan unas mejores potencialidades y canalizan, de facto, los tráficos existentes en la actualidad.

En cuanto a los nodos aeroportuarios, la realidad también es complicada. Por una parte, el aeropuerto que mejores condiciones presenta es el de Biarritz. El de Hondarribia se ha quedado totalmente obsoleto y poco operativo. Además de ello se encuentra invadiendo una zona de especial valor ecológico como es la bahía, marismas e islas de Txingudi o Bidasoa. Mientras la zona ha sido incluida en tratados como el RAMSAR o catalogados bajo diferentes figuras de protección, como ZEPA, Biotopo protegido, etc. han existido intentos de recrecimiento impactando seriamente, no sólo el medio ambiente, sino incluso barridas ya construidas y cuyo destino sería la demolición. Biarritz está en disposición de configurarse como el aeropuerto operativo de la Eurociudad. No obstante, una gran cantidad del tráfico de pasajeros y carga está siendo derivado, por parte vasca, a los aeropuertos de Loiu o Vitoria. En este sentido, una vez más, la competencia mal entendida entra en colisión con los procesos de optimización y complementariedad.

Terminando con los transportes, hay que tener en cuenta que existen importantes inversiones en lo que respecta al desarrollo de plataformas logísticas que den el necesario apoyo en servicio, terminales, centrales, etc. que requiere el volumen de intercambio y flujos que corresponde. Al respecto, es destacable la gran inversión realizada a caballo entre los municipios de Lezo y Oiartzun de cara a la consecución precisamente en este lugar central de una gran plataforma. También es cierto que dentro del Plan Territorial Parcial de Donostialdea se ha pensado en la ubicación de otras plataformas que culminen y complementen las necesidades creadas en este ámbito.

El segundo gran objetivo pasaría por la configuración de una metrópoli policéntrica en red. La idea, defendida por la Unión Europea a través de diferentes documentos, entre los que destaca la Estrategia Territorial Europea, basándose en modelos interesantes como el Ranstad

holandés, cimentado en dos vectores; la complementariedad de los diferentes núcleos y el respeto hacia el medio ambiente, es tomada por el libro blanco de la Eurociudad. En este sentido, ésta parte de importantes potencialidades. En primer lugar pretende llegar a un número de habitantes no excesivamente abultado (600.000) y, lo que es más importante, repartidos de forma relativamente homogénea por el territorio, de tal manera que existen diferentes núcleos con tamaños medios que diluyen la densidad. También es cierto que junto a grandes núcleos como Baiona o Donostia existen otros de vital importancia como Irún, Rentería, Anglet, Biarritz, etc. En este sentido, el territorio cuenta con unos nodos bien repartidos. No obstante, una vez más aparece la necesidad de conectarlos adecuadamente, de tal forma que se de lugar a una verdadera estructura de metrópoli y, a la vez, a una metrópoli estructurada. Al respecto, se puede entrever que una de las cuestiones más importantes es la generación de las infraestructuras que optimicen los flujos entre los distintos núcleos y la conexión de la propia metrópoli con el exterior. Para ello, como paso primordial, se establece una red equilibrada de transporte público que detraiga el mayor número posible de desplazamientos internos, así como otra red que, utilizando dicho territorio, canalice el tráfico foráneo. Además es necesario tener en cuenta otros flujos como los de energía, información, etc. En este sentido, todavía no existen iniciativas que de forma conjunta apuesten por las energías alternativas (eólica, solar, mareal, etc.). También se requieren amplios esfuerzos en el desarrollo de la tecnología y los canales de telecomunicación que potencien y consoliden a nivel social, institucional, económico, etc. la idea y la marca de clase de la Eurociudad. Pocos son los pasos que dentro de esta cuestión se han dado.

Por último y conectando con el tercer gran objetivo, el de la metrópoli verde, habría que reseñar que también el territorio en cuestión muestra importantes potencialidades que, sin embargo, no han sabido gobernarse o canalizarse adecuadamente. De partida asistimos a una diferencia notable en cuanto a los territorios a ambos lados de la frontera, desde las cuestiones físicas relacionadas con aspectos como el relieve, las pendientes... mucho más suaves en el lado francés y más accidentadas en el vasco, hasta la vocación económica del territorio, basada en el turismo y la ocupación extensiva por la parte francesa y la industria, hasta hace pocos años, más las concentraciones poblacionales más intensivas, en el lado vasco. Todo ello ha dado lugar a un espacio, el francés, con bajas densidades, una población muy repartida por el territorio y que cuenta con unos valores ambientales muy cercanos a su lugar de residencia. En el lado vasco las grandes densidades poblacionales han dado lugar a una amplia presión sobre el territorio en general y sobre los aspectos ecológicos en particular, y una necesidad mayor de desplazamiento para disfrutar de dichos valores. También es cierto que las fuertes pendientes y lo accidentado del lado vasco han dado lugar, a su vez, a espacios más agrestes que no han sido colonizados intensivamente y, de hecho, es mayor el número de metros cuadrados protegidos bajo alguna figura de protección en el lado vasco que en el francés. No obstante, además de asumir figuras interesantes y transfronterizas como la desarrollada en la Bahía de Txingudi, con el establecimiento de parques y experiencias de recuperación del espacio marismero, también han existido determinadas experiencias más o menos acertadas.

En primer lugar, existen ciudades como Donostia, Baiona o Biarritz que sí han hecho una apuesta clara por la sostenibilidad dentro de sus núcleos y por la salvaguarda de los valores ambientales que derivan, al final, en calidad de vida. Accesibilidad, peatonalización, carriles

bici, parques urbanos, etc. son experiencias bien cuidadas en estos núcleos y que, no obstante, no están tan desarrolladas en otros como Hondarribia, Irún, Lezo, Rentería, etc. En este sentido, también las diferencias internas son una constante en este campo. Además de ello se han dado experiencias globales realmente loables. La fundamental es la que compete a las aguas dentro de la Bahía de Txingudi. Los tres núcleos; Hendaia, Hondarribia e Irún han conformado una mancomunidad que vela por el abastecimiento del agua urbana pero, a su vez, sigue todo el ciclo hídrico y se encarga de tratar y depurar las aguas fecales. Los resultados son muy optimistas. Sin embargo, más desafortunada parece la idea de hacer lo mismo con respecto a las basuras. En este caso, la falta de voluntad política y técnica por generar un plan realmente sostenible ha dado lugar al proyecto de ubicación de una incineradora que, en un principio, se pensó para dar servicio a Txingudi y al resto de municipios que integran la BAB y que, debido a la existencia de métodos mucho más sostenibles y alternativos y a la presión social se ha desestimado quedándose solos los tres municipios antes referidos y potenciando la incineración y el posterior vertido de escorias y cenizas en vertedero como sistema. Tampoco parece que los alcaldes de Txingudi hayan aprendido de la experiencia anterior que supone el gran impacto desarrollado por la cercana a su cierre incineradora de Baiona.

No existen, a día de hoy, proyectos relativamente fáciles de llevar a cabo y que unan los núcleos de la Eurociudad a través del establecimiento de una red de carriles bici o la potenciación del ya existente camino de Santiago costero.

Sin duda, los abundantes valores ambientales, suficientemente puestos en valor en el lado francés y muy poco explotados en el lado vasco, deben ser uno de los retos futuros para complementar una actividad turística centrada en la cultura, la gastronomía y otros valores de interés turístico que, de facto, se encuentra relativamente consolidada.

Por otra parte, aunque quizá es pronto para pedir resultados, no ha existido un verdadero interés en realizar estudios que analicen los servicios y dotaciones existentes, a día de hoy, a ambos lados de la frontera y que concluyan en proyectos concretos para dimensionar, completar o corregir conjuntamente cuestiones relacionadas con la oferta turística, cultural, universitaria, asistencial, etc.

Por último, nos gustaría añadir que la irrupción del libro blanco tampoco ha ayudado excesivamente a la hora de potenciar la idea y los proyectos derivados de la Eurociudad. Dicho documento ha recogido críticas abundantes y desde diferentes sectores de la sociedad a ambos lados de la frontera. Por una parte, se considera que dicho trabajo cuenta con un grado de concreción excesivamente bajo. Los redactores argumentan que sólo han desarrollado grandes líneas que, a la hora de ser aprobadas, deberían contar con estudios y figuras planificadoras mucho más específicas. Junto a lo anterior han tomado el libro blanco como un documento de inicio y discusión sobre el cual se debería haber dado un debate mucho más intenso y abierto y que, sin embargo, ha sido cerrado en falso. Tampoco parece que los redactores hayan profundizado excesivamente en los aspectos que apuntarían al tercer gran objetivo, el de la metrópoli verde, y han pecado de cierto desarrollismo dentro de un territorio ya excesivamente impactado y ocupado donde el suelo debe ser protegido como consecuencia de su escasez. También en la ocupación del mismo deben imponerse movimientos e iniciativas de reciclaje y reutilización de zonas ya ocupadas y obsoletas mientras se deben potenciar y preservar los valores y territorios con vocación rural, natural, etc.

En definitiva y como conclusión general, la Eurociudad se puede tomar precisamente como un mal ejemplo de cooperación transfronteriza. La utopía no está tan lejos si la voluntad política persigue con ahínco este tipo de proyectos. Sin embargo, las cuestiones antes referenciadas hacen que, a día de hoy, la posición escéptica sea la más recomendable.

## BIBLIOGRAFÍA

- BURGAÑA, J. (1999): «*La Iniciativa Comunitaria Interreg IIA sobre cooperación transfronteriza en el marco de los Pirineos*». <http://www.euskonews.com/0059zbnk/gaia5903es.html>
- CARAVACA, I. y GONZÁLEZ, G. (2001): Estrategias de desarrollo en sistemas productivos locales de Andalucía. *Actas del XVII Congreso de Geógrafos Españoles*. Oviedo. 279-282.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (1991): *El Plan Estratégico Gipuzkoa 2000*. Donostia.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (1993): *Convenio de cooperación transfronteriza entre el Distrito BAB y la Diputación Foral de Gipuzkoa*. Donostia.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (1999): *El Libro Blanco (Documento para el debate)*. Donostia.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2000): *Documento síntesis para el debate*. Donostia.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA y UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (2000): *Los servicios públicos locales en la Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián*. Donostia.
- EUROCIUDAD VASCA BAYONNE-SAN SEBASTIÁN (2003): *La estrategia: objetivos y acciones. Presentación del proyecto de cooperación*. [http://www.basque-eurocity.com/upload/documents/ES/txt\\_oficial/eurociudad.doc](http://www.basque-eurocity.com/upload/documents/ES/txt_oficial/eurociudad.doc)
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. (1985): La frontera hispano francesa y las relaciones de vecindad (especial referencia al sector fronterizo del País Vasco), Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, 547 p.
- GALDOS URRUTIA, R.; RUIZ URRESTARAZU, E. (1995): *Potencialidades y proyectos de cooperación transfronteriza en el País Vasco*, en *Actos del VII Coloquio Ibérico de Geografía*, Cáceres.
- IBARRA P. y IKARDO I. (1997): Movimientos sociales transfronterizos en la bahía de Txingudi. *La construcción del espacio vasco-aquitano*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Lejona:115-128.
- LUACES FERNÁNDEZ, J.I. (2004): *Desarrollo policéntrico y transporte intermodal en el Arco Atlántico europeo. Documentos de Economía*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza. Vitoria-Gasteiz.
- MUÑO A GANUZA, J.M. (2001): La cooperación transfronteriza en Euskadi, en [http://www.igadi.org/archivo/te\\_se03/a\\_cooperacion\\_transfronteriza\\_en\\_euskadi\\_es.htm](http://www.igadi.org/archivo/te_se03/a_cooperacion_transfronteriza_en_euskadi_es.htm).
- RUBIRALTA F. (1997): El espacio pirenaico y la construcción europea: fundamento histórico y revitalización de un área transfronteriza. *La construcción del espacio vasco-aquitano*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Lejona:25-56.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (1999): *Euskal Herria en el contexto europeo* en Geografía de Euskal Herria. División, modelo y ordenación territorial. El contexto europeo. Ostoia. Etor. pp. 118-144.

- RUIZ URRESTARAZU, E. (2001): «La vertebración del territorio vasco en Europa» en *Los Vascos y Europa*. Fundación Sancho el Sabio. Vitoria-Gasteiz. pp 45-73.
- SANSINENEA ICHASO, G. (2001): La Eurociudad Bayona-San Sebastián, en *Lurralde* n° 24, p. 45-76.
- UGALDE ZUBIRI (2001): «*La acción exterior del Gobierno Vasco hacia Europa*». [www.euskonews.com/0139zbk/gaia1390es.html](http://www.euskonews.com/0139zbk/gaia1390es.html).
- VERGARA, A. (dir.) et al (1994): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz.

El presente artículo se realizó gracias al proyecto de investigación: «*Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en el País Vasco y Navarra*», dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, con referencia: BSO2002-04233-C10-04.