

## Institucionalización y gobernanza en los territorios vascos *Institutionalisation and governance in the basque territories*

Eguzki Urteaga\*

Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU)

**RESUMEN:** Este artículo realiza un análisis comparativo de los niveles de institucionalización y gobernanza en los territorios vascos situados a ambos lados de la frontera. Defiende la hipótesis según la cual, si tanto la Comunidad Autónoma del País Vasco como la Comunidad Foral de Navarra se caracterizan por un alto nivel de institucionalización en virtud de las amplias competencias concedidas por sus estatutos de autonomía respectivos y una notable autonomía fiscal otorgada por el Concierto y el Convenio Económico, padecen un escaso nivel de gobernanza dada la fuerte verticalidad prevalente en la toma de decisiones y las relaciones limitadas y a menudo conflictivas entre las instituciones y la sociedad civil organizada. El País Vasco norte, en cambio, compagina una escasa institucionalización, dado que se ha dotado de una institución propia con competencias limitadas y una reducida autonomía fiscal desde enero de 2017, con un alto nivel de gobernanza, gracias a la nueva manera de elaborar y de evaluar las políticas públicas concebidas e implementadas a partir de mediados de los años noventa.

**Palabras clave:** análisis comparativo, territorios vascos, institucionalización, gobernanza.

**ABSTRACT:** This article realizes a comparative analysis of the levels of institutionalization and governance in the Basque territories located on both sides of the border. It defends the hypothesis that, if the Basque Autonomous Community and the Foral Community of Navarre are characterized by a high level of institutionalization by virtue of the broad powers granted by their respective statutes of autonomy and the considerable fiscal autonomy granted by the Economic Agreement and Convention, they suffer from a low level of governance because of the strong verticality prevalent in decision-making and the limited and often conflictive relations between institutions and organized civil society. The northern Basque Country, however, combines a low level of institutionalization, given that it has had its own institution with limited powers and reduced fiscal autonomy since January 2017, with a high level of governance thanks to the new way of developing and evaluating public policies conceived and implemented since the mid-1990s.

**Keywords:** comparative analyses, Basque territories, institutionnalisation, governance.

\* **Correspondencia a/Correspondence to:** Eguzki Urteaga. Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU) – eguzki.urteaga@ehu.eus – <https://orcid.org/0000-0002-8789-7580>

**Cómicitar/Howto cite:** Urteaga, Eguzki (2026). «Institucionalización y gobernanza en los territorios vascos»; *Inguruak*, 78, 1-26. (<https://doi.org/10.18543/inguruak.287>).

Recibido/Received: 5 noviembre, 2025; Versión final/Final version: 10 diciembre, 2025.

ISSN 0214-7912 / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una Licencia  
Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo realiza un análisis comparativo de los niveles de institucionalización y gobernanza<sup>1</sup> en los territorios vascos situados a ambos lados de la frontera, sabiendo que estos territorios están divididos en dos Estados (Francia y España) y tres realidades político-administrativas (la Comunidad Autónoma del País Vasco o CAPV y la Comunidad Foral de Navarra o CFN en la península ibérica y la Comunidad de Aglomeración del País Vasco en el territorio vecino) (Urteaga, 2017a).

**Mapa n.º 1.** Territorios vascos situados a ambos lados de la frontera



Fuente: Wikipedia.

Defiende la hipótesis según la cual, si tanto Euskadi como Navarra se caracterizan por un alto nivel de institucionalización en virtud de las amplias competencias concedidas por sus estatutos de autonomía respectivos y una notable autonomía fiscal otorgada por el Concierto y el Convenio Económico, padecen un escaso nivel de gobernanza dada la fuerte

<sup>1</sup> Conviene precisar que no se trata de establecer una relación causal entre una variable (la institucionalización) y otra (la gobernanza), sino de analizar la concomitancia y la articulación entre ambos fenómenos, subrayando las diferencias existentes entre los territorios vascos situados a ambos lados de la frontera. Tampoco es cuestión de medir con precisión, utilizando métodos cuantitativos, el nivel de institucionalización y de gobernanza, lo que, de todos modos, se antoja sumamente complejo, por no decir imposible.

verticalidad prevalente en la toma de decisiones y las relaciones limitadas y a menudo conflictivas entre las instituciones y la sociedad civil organizada. El País Vasco norte, en cambio, compagina una escasa institucionalización, dado que se ha dotado de una institución propia con competencias limitadas y una reducida autonomía fiscal desde enero de 2017, con un alto nivel de gobernanza, gracias a la nueva manera de elaborar y de evaluar las políticas públicas concebidas y posteriormente implementadas a partir de mediados de los años noventa<sup>2</sup>.

### Cuadro n.º 1. Institucionalización y gobernanza de los territorios vascos

	País Vasco norte	País Vasco sur
Institucionalización	Baja	Alta
Gobernanza	Alta	Baja

Fuente: Elaboración propia.

## 2. PERSPECTIVA COMPARATIVA Y MULTIDISCIPLINAR

Para realizar semejante análisis, es preciso recurrir a un enfoque, a la vez, comparativo (Vigour, 2005) y multidisciplinar (Urteaga, 2005).

La perspectiva comparativa, impulsada por los padres fundadores de la ciencia política (Alexis de Tocqueville), de la sociología (Émile Durkheim, Max Weber o Georg Simmel) y de la historia (Marc Bloch y Fernand Braudel), «permite relacionar distintos fenómenos o variables, para poner de manifiesto sus similitudes y sus diferencias, así como las correlaciones, e incluso las relaciones causales pudiendo existir entre ellas. Así, Émile Durkheim recurre al método de las variaciones concomitantes para explicar el suicidio (Durkheim, 1897/2007), mientras que Max Weber trata de identificar unos elementos de contraste, para hacer resaltar las especificidades de Occidente y así poder comprender el auge del capitalismo moderno (Weber, 1905/1964). En ese sentido, la comparación difiere según las ciencias sociales, pero igualmente en función de cada disciplina» (Urteaga, 2025, p. 377).

En una visión más geográfica, posibilita comparar territorios y descentrar la mirada, dado que «numerosos objetos están hoy en día pensados desde el inicio en una perspectiva internacional, bien porque resultan de procesos sociales que se desarrollan más allá del marco estatal, bien porque parece necesario al investigador descentrarse con respecto a su propio universo de referencia» (De Verdalle, Vigour y Le Bianic, 2012, p. 5). «Se declinan a

<sup>2</sup> Dentro de esta hipótesis principal, se pueden introducir matices relativos a las diferencias existentes entre la Comunidad Autónoma Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, por una parte, y a la evolución temporal de los niveles de institucionalización y gobernanza a lo largo de las últimas décadas, por otra parte.

varias escalas, teniendo en cuenta la propensión creciente a comparar países, regiones e incluso ciudades. En esta acepción de la comparación, es cuestión, ante todo, de poner de relieve las similitudes y las diferencias existentes entre dos casos distintos o los diversos grados de un mismo fenómeno en una óptica más gradual» (Urteaga, 2025, p. 377).

De forma agregada, la perspectiva multidisciplinar estima que, puesto que «la realidad social es multidimensional, interconectada y compleja, es necesario desarrollar un enfoque sistémico que intente integrar las diferentes dimensiones de un fenómeno» (Urteaga, 2025, p. 377). En efecto, las ciencias sociales se confrontan «a la necesidad de desarrollar una perspectiva sistémica, [dado que sus unidades de observación] son unos sistemas multidimensionales, cuyos diversos componentes definen una unidad única, que toma decisiones, vive acontecimientos y actúa sobre su entorno», además de estar parcialmente determinada por él. Por lo tanto, «para explicar cada unidad estudiada, es preciso que sean tenidas en cuenta las dimensiones que la constituyen, sin que ninguna de ellas sea considerada como exclusiva, ni prioritaria con respecto a las demás» (Caselli y Egidi, 2007, p. 33). Resulta especialmente útil para el análisis de la institucionalización y gobernanza de los territorios vascos.

### 3. FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

En cuanto a la metodología utilizada, es esencialmente comprensiva, en la medida en que incide en las percepciones y vivencias de los actores involucrados para comprender sus opiniones, actitudes y comportamientos. De hecho, Max Weber define la sociología como una ciencia empírica que desea comprender la acción social a través de la interpretación y, de ese modo, explicar causalmente su desarrollo y sus efectos (Weber, 1917/1965). Esto significa que «la tarea sociológica consiste en comprender el sentido que motiva estas acciones específicas durante el transcurso de las cuales los individuos toman en consideración el comportamiento del prójimo. [Esto implica que] el sociólogo deba explicar la secuencia de los hechos en la cual [se desarrollan] estas acciones» (Lallement, 2015).

Por lo tanto, se ha utilizado básicamente el método del trabajo documental que se apoya, a su vez, en múltiples investigaciones llevadas a cabo desde inicios de los años noventa y que han supuesto la utilización de métodos esencialmente cualitativos (Desjeux, Garabau-Moussaoui y Alami, 2019), tales como la observación participante<sup>3</sup> (en el Consejo de la Lengua Vasca y el Consejo de Desarrollo del País Vasco, sobre todo entre 2001 y 2003, y

---

<sup>3</sup> La observación participante consiste en «la introducción del investigador en el escenario de estudio, funcionando éste como instrumento de recogida de datos. (...) Partiendo del interés [del investigador por] captar la realidad desde la perspectiva del actor o de los participantes en el estudio, la relación investigador-participantes [da] lugar a la obtención de un cuerpo de datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, el desarrollo de los fenómenos recogidos a través de descripciones detalladas de los sucesos observados por el investigador. (...) El observador participa de la situación que está observando, es decir, penetra en la experiencia de otros dentro de un grupo o institución. Pretende convertirse en uno más, analizando sus propias reacciones, intenciones y motivos, y también los de los demás» (Munarriz, 1992: 110).

a partir de 2018), la entrevista en profundidad<sup>4</sup> (con los actores locales, tanto asociativos como institucionales, miembros de las instancias de concertación locales), el análisis documental (de estudios prospectivos, informes sectoriales, evaluaciones de políticas públicas, proyectos de territorio, contratos territoriales, declaraciones, así como de artículos de diferentes medios de comunicación, tales como los semanarios *Enbata* y *Mediabask*), etc. (Conseil de Développement du Pays Basque, 2019; 2021).

Todo ello ha desembocado a una serie de publicaciones que abordan, de manera pormenorizada, las temáticas de la gobernanza local (Ahedo y Urteaga, 2005), las políticas públicas sectoriales elaboradas e implementadas en el País Vasco norte (Urteaga, 2004b; Urteaga, 2019; Urteaga, 2020a; Urteaga, 2021c), el análisis comparativo de las políticas públicas entre los territorios vascos (Urteaga, 2025), la cuestión vasca y el voto nacionalista vasco en Iparralde (Urteaga, 2004a; 2007; 2020b; Chevallier y Itçaina, 2024).

## 4. DEFINICIÓN DE LOS PRINCIPALES CONCEPTOS

Asimismo, es preciso definir los conceptos de institucionalización y de gobernanza en referencia a un territorio.

De hecho, la noción de territorio, que aparece en el siglo XIII antes de generalizarse durante el siglo XVIII, es objeto de múltiples enfoques, puesto que las diferentes ciencias sociales tienen concepciones específicas del mismo (Urteaga, 2023a, p. 72). Así, mientras que para los historiadores un territorio «es apropiable, posee límites y lleva un nombre», los geógrafos lo asocian a un espacio determinado (Paquot, 2011, p. 24). Para Maryvonne Le Berre, el territorio «es una entidad espacial, el lugar de vida del grupo, indisociable de este último» (Le Berre, 1995 citado en Paquot, 2011, pp. 24-25). Por lo tanto, el territorio resulta de una acción humana que es objeto de «poderes rivales y divergentes que encuentran su legitimidad [en] las representaciones generadas, tanto simbólicas como patrimoniales e imaginarias, ellas mismas nutridas de la lengua dominante hablada por los habitantes de ese territorio» (Paquot, 2011, p. 25). Según los antropólogos, «los territorios varían según su organización», de modo que sean «a veces fijos y estén bien delimitados, y a veces móviles y cuyas fronteras son cambiantes», mientras que los juristas prefieren «circunscribir

---

<sup>4</sup> La entrevista cualitativa «se refiere a la conversación mantenida entre [el] investigador [y los] investigados para comprender, a través de las propias palabras de los sujetos entrevistados, las perspectivas, situaciones, problemas, soluciones, experiencias que ellos tienen respecto a sus vidas. La técnica de la entrevista se utiliza (...) como fuente de información. En este sentido, [se emplea] en diferentes momentos de la investigación y como procedimiento de las siguientes situaciones. a) [Buscar] información general, cuyo análisis de datos [permite identificar] los campos a explorar, es decir, antes de comenzar la observación. Es el caso de la entrevista abierta, semejante a una conversación cara a cara con los informantes seleccionados, donde se requiere información general sobre el tema de estudio. b) [Indagar] datos que (...) ayuden a comprender situaciones producidas durante la observación. Se trata de la entrevista semi-estructurada, donde se recoge información a partir de las preguntas planteadas en el análisis de los datos, de las notas de campo, documentos, etc. c) [Recabar información] más comprometida (...). En esta situación se plantean las contradicciones aparecidas en los datos. Se corresponde con la entrevista semi-estructurada» (Munarriz, 1992: 112).

las zonas dotadas de la misma legislación y tener en cuenta nuevas configuraciones territoriales, competidoras y a veces rivales» (Paquot, 2011, p. 28).

Más allá de la diversidad disciplinar, existe un consenso en la literatura científica para considerar que «el territorio da cuenta de una apropiación a la vez económica, ideológica y política del espacio por unos grupos humanos que se dan una representación particular de sí mismos, de su territorio, de su singularidad» (Di Méo, 1998 citado en Kourtessi-Philippakis, 2001, p. 8). «El territorio es una inversión afectiva y cultural que las sociedades realizan en su espacio vital. El territorio se aprende, se defiende, se inventa y se reinventa. Es un lugar de enraizamiento [y] está en el corazón de la identidad. [El territorio es, ante todo] un conjunto de lugares donde se expresa la cultura, una relación que vincula los [seres humanos] a su tierra y, en el mismo movimiento, funda su identidad cultural. Un territorio es un lugar de vida, de pensamiento y de acción en el cual y gracias al cual un individuo o un grupo se reconoce, dota lo que lo rodea de sentido y se dota a sí mismo de sentido, pone en marcha un proceso identificador e identitario» (Kourtessi-Philippakis, 2001, p. 8).

El territorio así definido puede ser objeto de una institucionalización «concebida como un proceso por el cual una realidad social, sea cual sea, se constituye en el seno de una sociedad (...). Dicho de otra forma, es un mecanismo [a través del cual] lo que no era percibido como existente por unos actores sociales toma forma poco a poco por y en su presencia, a través de sus actividades mentales, de sus discursos y prácticas, y acaba por verse dotado de una exterioridad, de una fuerza o de una consistencia suficiente para beneficiarse del calificativo de realidad» (Fretel, 2022). En un sentido más sociológico, este concepto traduce el proceso por el cual un fenómeno social se transforma en institución y se convierte en una realidad tangible y reconocible entre otras realidades sociales que componen el mundo social (Urteaga, 2023a).

En ese sentido, «el proceso de institucionalización es una oscilación entre lo instituyente y lo instituido (...). Es igualmente la descripción del acceso de un movimiento social a una institución a través de un reconocimiento en la opinión que no se basa exclusivamente en unas prácticas legales» (Bellegarde, 2003, p. 96). Retomando la distinción de Max Weber entre la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción (Weber, 1919/2003), se puede decir que «la institucionalización es una ilustración de ese paso de la regla al reglamento, de la convicción a la responsabilidad» (Bellegarde, 2003, p. 97). Por lo tanto, la institucionalización es el resultado de esta relación entre lo instituido y lo instituyente que puede ser sinónimo de oposición. Esto implica que la institucionalización no es el único resultado posible, puesto que «la desaparición o la disolución de las fuerzas instituyentes son también unos resultados socialmente conocidos. Es el paso de un estado a otro, un movimiento, no una forma estable [ni] un objeto inerte» (Bellegarde, 2003; 97). Además, la institucionalización es el resultado de la confrontación o del encuentro de fuerzas sociales cuyos intereses pueden ser contradictorios.

En cuanto a la gobernanza, es preciso distinguir el concepto de gobernanza territorial (Pasquier *et al.* 2007) de la noción de gobernanza mundial (Hale y Held, 2011; Dejamme,

2012; Devin, 2013). Este último surge en un contexto de globalización caracterizado por una interdependencia creciente entre los países, que implica la elaboración y posterior aprobación de normas a nivel mundial cuyo cumplimiento está asegurado por instituciones supraestatales (Díez *et al.* 2011). «Se diferencia igualmente de la noción de buena gobernanza, que alude a aquella que busca el interés general fomentando el crecimiento económico, la cohesión social, la estabilidad política y la seguridad ciudadana» (Urteaga, 2021a, p. 100). A su vez, lucha contra el blanqueo de capitales y la corrupción, mejora la transparencia, favorece el respeto del Estado de derecho y elabora leyes para propiciar el buen funcionamiento de las instituciones democráticas (OSCE 2021).

En cambio, la presente perspectiva prioriza una visión territorial de la gobernanza, poniendo énfasis en las mutaciones que ha conocido la gobernanza a escala local, puesto que hace intervenir una red compleja y múltiple de actores sociales y de instituciones que interactúan y cooperan mutuamente, de manera más o menos colaborativa y armoniosa (Stoker 1998). «Todo lo cual se traduce en una interdependencia entre los poderes públicos y la sociedad civil organizada a la hora de llevar a cabo una acción colectiva» (Urteaga, 2021a, pp. 100-101). En ese sentido, Pecqueur (2000) «define la gobernanza territorial como un proceso institucional y organizacional de construcción de una puesta en compatibilidad de los diferentes modos de coordinación entre actores geográficamente próximos, de cara a resolver los problemas territoriales» (Urteaga, 2021a, p. 101).

En cuanto a Bourdin, la define como la «manera de abordar la cuestión del gobierno que no prioriza el arte de gobernar o las técnicas para llevar a cabo la acción, sino las relaciones entre dirigentes y dirigidos, especialmente entre la sociedad civil y las instituciones públicas» (Bourdin 2000, pp. 42-43). De hecho, «uno de los ejes de reflexión desarrollado, además de la relación entre los sectores público y privado y la articulación entre los diferentes centros de decisión en virtud de los principios de subsidiaridad y descentralización (Chautard *et al.* 2003), gira en torno a las relaciones entre los poderes públicos locales y la sociedad civil organizada, por mediación de la consulta y de la concertación» (Urteaga, 2021a, p. 101). Con el paso del tiempo, ha adquirido una gran relevancia en la legislación y en la acción pública, sobre todo en lo que alude a cuestiones relacionadas con el urbanismo (Le Galès 1995; Jouve 2003) y la ordenación y desarrollo del territorio (Urteaga 2020a).

## 5. MAYOR INSTITUCIONALIZACIÓN Y MENOR GOBERNANZA DEL PAÍS VASCO SUR

De manera simplificada pero no menos real, tanto la CAPV como la CFN se caracterizan por un alto nivel de institucionalización<sup>5</sup> y un bajo nivel de gobernanza.

---

<sup>5</sup> A la hora de valorar el nivel de institucionalización, se han priorizado los indicadores de competencias y autonomía fiscal por considerar que son los más relevantes, lo que no significa que la institucionalización se limite a estos indicadores.

### 5.1. Un alto nivel de institucionalización

Aunque existan diferencias entre las institucionalizaciones de Euskadi y Navarra, en razón de las especificidades de sus Estatutos de Autonomía tanto en su origen como en su desarrollo posterior, no cabe duda de que gozan de numerosas competencias (exclusivas o compartidas) y de una amplia autonomía fiscal.

En cuanto a su capacidad decisoria, es preciso recordar que la Constitución española de 1978 (BOE, 1978) «instaura el Estado de las Autonomías que se caracteriza, a la vez, por un alto nivel de descentralización, en virtud del cual las administraciones autonómicas, provinciales y municipales gozan de amplias competencias, y por el hecho diferencial, en la medida en que todas las Comunidades Autónomas no disponen de las mismas competencias» (Urteaga, 2025, p. 378). En efecto, la Carta Magna diferencia las regiones de régimen común y las nacionalidades a las que concede competencias añadidas y, en ocasiones, reconoce derechos históricos (Herrero de Miñón, 1999). «Es el caso de Euskadi y de Navarra. Sus Estatutos de Autonomía respectivos, aprobados en 1979 y en 1982, precisan el alcance y la naturaleza de estas competencias» (Urteaga, 2025, p. 378).

De hecho, el título preliminar del Estatuto de Gernika estipula que «el pueblo vasco (...), como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma» (art. 1) y está constituida por los territorios históricos de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia (art. 2). El Estatuto concede varias competencias exclusivas (art. 10) o compartidas al Parlamento y al Gobierno Vasco liderado por su Lehendakari. Están dotados de potestades legislativas, reglamentarias y administrativas (BOE, 1979). Asimismo, en su título preliminar, el Estatuto navarro (BOE, 1982) señala que «Navarra constituye una Comunidad Foral con régimen, autonomía e instituciones propias» (art. 1) y añade que «los derechos originarios o históricos de la Comunidad Foral de Navarra serán respetados y amparados por los poderes públicos» (art. 2). Las instituciones forales son el Parlamento, el Gobierno y su Presidente (art. 10). Se detalla que, «en las materias que sean competencia exclusiva de Navarra, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra las siguientes potestades: legislativa, reglamentaria, administrativa y revisora» (art. 40).

En lo que se refiere a la fiscalidad, tanto la Comunidad Autónoma del País Vasco como la Comunidad Foral de Navarra se caracterizan por un modelo fiscal propio, «denominado respectivamente Concierto Económico y Convenio Económico, que confiere a las instituciones vascas y navarras un alto nivel de autonomía, porque las haciendas forales recaudan la totalidad de los impuestos y las diputaciones forales fijan los niveles de un gran número de impuestos, sobre todo directos (tales como el impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades o el impuesto de patrimonio)» (Urteaga, 2025, p. 382). En otras palabras, tanto el Concierto como el Convenio regulan las relaciones tributarias y financieras singulares entre el Estado y las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra (Ministerio de Hacienda, 2025). Se basan «en la disposición adicional primera de la Constitución, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales», y «en los Estatutos de Autonomía,

que reconocen la capacidad normativa de las instituciones competentes de los Territorios Históricos» (Urteaga, 2025, p. 382), declarando «que éstas podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio su propio sistema tributario» (Gobierno Vasco, 2025).

Es preciso recordar que «estos sistemas fiscales se instauran al término de las guerras carlistas que tienen lugar a lo largo del siglo XIX y que ponen fin al régimen foral. Se instauran porque el gobierno central carece de administración fiscal en los territorios vasco-navarros» (Urteaga, 2025, p. 382).

## Cuadro n.º 2. Historia del Concierto Económico y del Convenio Económico en Euskadi y Navarra

- En el caso navarro, «el Convenio Económico tiene su origen en la ley de Modificación de Fueros de 1841, que se promulga tras la primera Guerra Carlista para integrar el régimen privativo de Navarra dentro de la estructura del Estado» (Gobierno de Navarra, 2025). En la práctica, supone la desaparición del Viejo Reino, que pasa a convertirse en una provincia, a pesar de conservar una amplia autonomía. «En lo económico, mantiene la capacidad para establecer y recaudar sus propios tributos, aunque con límites. (...) Desde entonces, Navarra y el Estado han acordado cinco convenios para adaptar el régimen foral al escenario político y socioeconómico de cada momento. Ha sido en 1877, 1927, 1941, 1969 y 1990» (Gobierno de Navarra, 2025).
- En el caso vasco, al término de la tercera Guerra Carlista (1872-1876), se instaura el primer Concierto Económico del País Vasco, vigente durante ocho años, mediante el Real Decreto de 28 de febrero de 1878 (BOE, 1878). Es fruto «del proceso negociador abierto tras la promulgación de la ley del 21 de julio de 1876, en la que se abolen los Fueros, y del Decreto del 13 de noviembre de 1877 que sienta las bases del régimen económico de Concierto, al establecer unas cuotas globales que cada uno de los Territorios Históricos [debe pagar] al Estado en ese año. Posteriormente, mediante el artículo 14 de la ley de Presupuestos Generales de 1887, se aprueba un nuevo Concierto Económico, también vigente para ocho años. A éste le siguen los Concierdos del 1 de febrero de 1894, del 13 de diciembre de 1906 y del 9 de junio de 1925, con una vigencia de veinticinco años» (Gobierno Vasco, 2025). Si la dictadura franquista pone fin al régimen tributario concertado de Bizkaia y Gipuzkoa, consideradas como «provincias traidoras» por el nuevo régimen dictatorial (Sabino Arana Fundazioa, 2020), la aprobación de la Constitución española de 1978 y de los Estatutos Autonómicos de 1979 y 1982 restablecen los Concierto y Convenio Económicos.

*Fuente:* Urteaga, 2025, pp. 382-383.

Sobre la base de estos sistemas tributarios y fiscales, los Territorios Históricos de Araba, Gipuzkoa, Bizkaia y Navarra «disponen de la potestad normativa en materia tributaria, desarrollando y configurando su propio sistema» (Gobierno Vasco, 2025). Por lo tanto, «fijan los tramos de ciertos impuestos y recaudan la totalidad de los impuestos en sus territorios respectivos. Esto implica asumir un riesgo unilateral, puesto que asumen exclusivamente los resultados derivados de su gestión, no pudiendo recurrir a un fondo de garantías estatal ni beneficiarse de un mecanismo de solidaridad interterritorial» (Urteaga, 2025, p. 383). Los Territorios Históricos de estas Comunidades Autónomas «deben pagar un Cupo al Estado en compensación de los servicios prestados por este último en los territorios vasco-navarros, sabiendo que la contribución al Estado no se calcula según los ingresos recaudados en dichos territorios, sino que dependen de una negociación bilateral» (Urteaga, 2025, p. 383). Estas negociaciones permiten fijar los mecanismos para calcular las aportaciones económicas, de modo que no sean modificables unilateralmente (Gobierno de Navarra, 2025).

## 5.2. Menor gobernanza

En cambio, tanto la Comunidad Autónoma del País Vasco como la Comunidad Foral de Navarra se caracterizan por un bajo nivel de gobernanza, por una parte, porque prevalece un modelo de gestión en las administraciones públicas que es sumamente vertical y poco colaborativo con los actores sociales, más allá de los discursos institucionales sobre la gobernanza colaborativa (Ansell y Gash, 2008; Ansell, 2016; Batory y Svensson, 2019; Bianchi, Nasi y Rivenbark, 2021; Ansell y Torfing, 2021; Sørensen y Torfing, 2021; Gash, 2022; Arrona y Larrea, 2022), y, por otra parte, porque existe una desconfianza persistente entre los poderes públicos y la sociedad civil organizada, a pesar del cambio de tono observado últimamente, como consecuencia de la desconfianza creciente de la ciudadanía en las instituciones, la multiplicación de las protestas llevadas a cabo por diversos colectivos (pensionistas, categorías profesionales, minorías discriminadas, etc.) y la fuerte conflictividad laboral<sup>6</sup>.

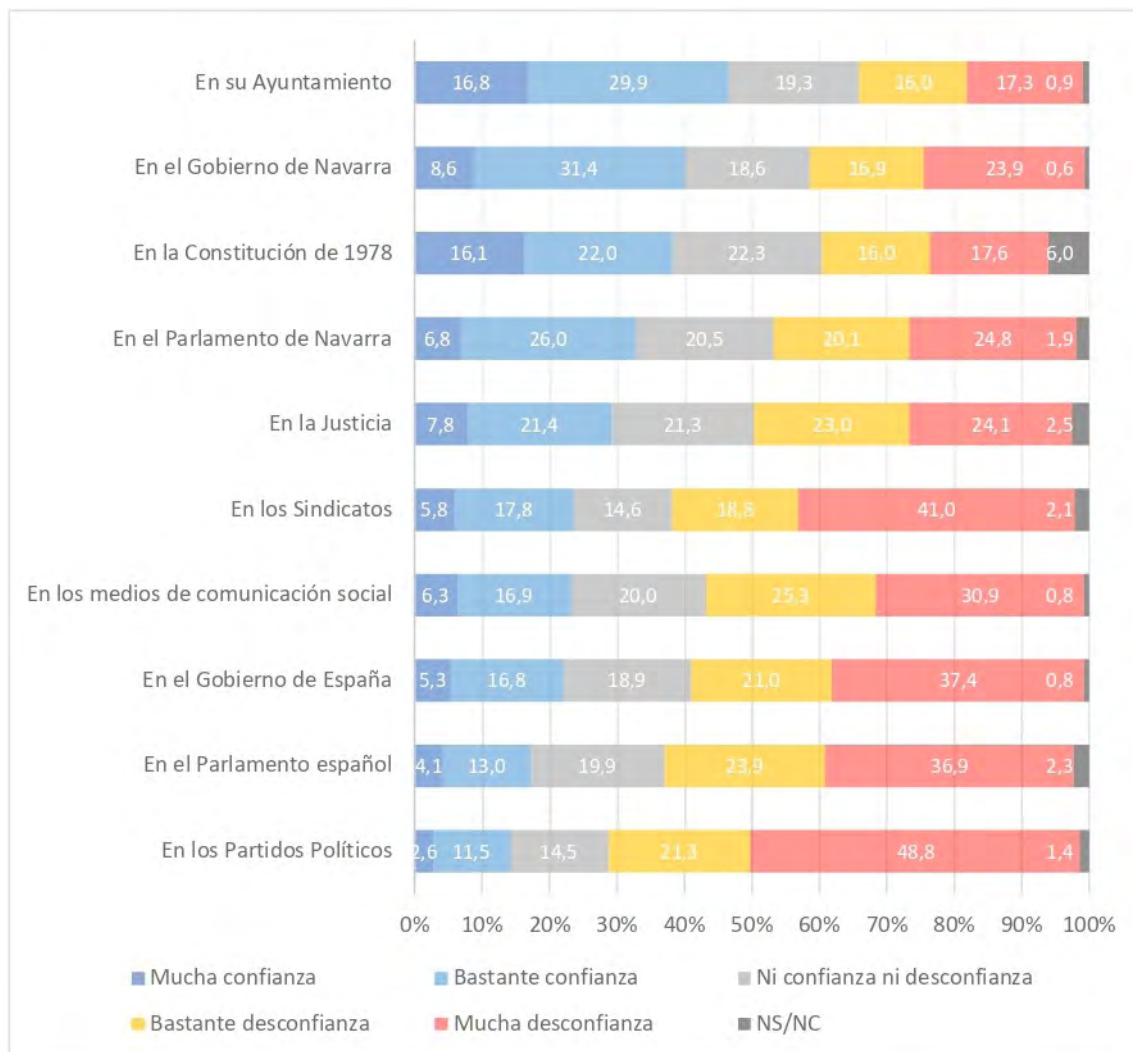
De hecho, en razón de una organización administrativa burocratizada (centralización de las decisiones, compartimentación de los servicios, impersonalidad de las reglas, multiplicación de las normas que reducen los márgenes de maniobra de los agentes públicos, escasa comunicación interna), de una cultura político-administrativa heredada del franquismo (donde prevalece una fuerte jerarquía interna, una exigencia de obediencia del subordinado a su jefe y una cultura del control y de la desconfianza) y de un apego por la democracia representativa (donde se considera que la legitimidad proviene esencialmente por no decir exclusivamente de la urnas, en detrimento de otras formas de legitimidad provenientes de la acción sindical o de la participación ciudadana) las administraciones autonómicas, forales y municipales son poco proclives a innovar en sus modos de funcionamiento y a colaborar con las demás instituciones y, qué decir, con los actores de la sociedad civil organizada.

Simultáneamente, como consecuencia de décadas de relaciones conflictivas entre las administraciones públicas y los actores de la sociedad civil organizada, sean sindicatos, movimientos sociales o asociaciones (especialmente en los años setenta y ochenta, y más aún durante el franquismo donde estas organizaciones y estos movimientos estaban prohibidos), de un desconocimiento mutuo resultado de una escasa tradición de colaboración público-comunitaria y de una desconfianza creciente de la ciudadanía en las instituciones, de la que dan cuenta las distintas encuestas realizadas regularmente tanto por el CIS como por la Oficina de Análisis y Prospección de Navarra (2024) y el Gabinete de Prospección Sociológica (2025), las relaciones entre las instituciones y los actores sociales se caracterizan por la desconfianza mutua, lo que dificulta la creación de una cultura basada en la confianza recíproca y la colaboración efectiva. Por lo tanto, las administraciones tienden a privilegiar la cooperación institucional en lugar de fomentar la gobernanza colaborativa.

---

<sup>6</sup> De hecho, «Euskadi sigue a la cabeza de la conflictividad laboral, con un aumento del 35,3% en el número de huelgas en un año (...). Además, la Comunidad Autónoma Vasca continúa siendo [el territorio] con mayor participación en huelgas, con 125,9 huelgas, cifra que multiplica por cuatro a la segunda autonomía con mayor proporción» (EITB Media, 2023).

**Gráfico n.º 1.** Nivel de confianza de la ciudadanía navarra en las instituciones



Fuente: Oficina de Análisis y Prospección de Navarra, 2024, p. 7.

Conscientes de este déficit, ciertas instituciones, tales como la Diputación Foral de Gipuzkoa, a través del *Think Tank Etorkizuna Eraikiz*, intentan fomentar esa gobernanza colaborativa (Larrea, 2019) de cara a profundizar en la democratización y a mejorar la eficiencia de las políticas públicas. De hecho, «la gobernanza colaborativa puede suponer profundizar en la democracia, entre otros, porque permite la participación pública en las decisiones públicas de manera más permanente y estructural que a través de la mera elección de representantes políticos. Además, (...) la colaboración puede ser más efectiva que una gobernanza basada en el control, entre otras razones, porque la inclusión de diferentes conocimientos, experiencias e intereses puede generar condiciones para producir y diseñar mejores soluciones» (Larrea y Arrona, 2025, p. 9).

Sea cual sea el objetivo perseguido, la gobernanza colaborativa implica, «a la larga, la necesidad de transformar las organizaciones públicas que las promueven», es decir que «la construcción de una gobernanza colaborativa [va] acompañada de un proceso de transfor-

mación de estructuras, aspectos organizativos y formas de trabajo en el sector público. (...) Así, los políticos y los cargos técnicos de las organizaciones públicas deben involucrarse y liderar los procesos colaborativos, por lo que esto trae una redefinición de sus roles más tradicionales» (Larrea y Arrona, 2025, pp. 4-5). Ese cambio se ha plasmado, de manera experimental, en «el diseño e implementación, en colaboración por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa y las agencias de desarrollo comarcal de Gipuzkoa, de un programa orientado a acompañar a las pequeñas empresas del territorio en sus procesos de integración de la Industria 4.0» (Larrea y Arrona, 2025, p. 11).

No en vano, se trata de un programa concreto y no de una nueva manera de elaborar y de evaluar todas las políticas públicas de una administración determinada. A su vez, el discurso sobre la gobernanza colaborativa tiene dificultades para llevarse a la práctica, por la vigencia de ciertos hábitos, por la falta de una cultura colaborativa, por la resistencia de ciertos cargos electores y altos funcionarios que son reacios a compartir el poder que detienen y por la falta de instancias perenes que permitan el conocimiento mutuo, el diálogo y la negociación entre los representantes de las instituciones y de la sociedad civil organizada. Todo ello concurre a dificultar un cambio de modelo de gobernanza que algunos reclaman y promueven tanto en las instituciones como fuera de ellas.

## 6. MENOR INSTITUCIONALIZACIÓN Y MAYOR GOBERNANZA EN EL PAÍS VASCO NORTE

La situación es diametralmente opuesta en las provincias de Lapurdi, Nafarroa-Beherea y Zuberoa que componen el País Vasco norte.

### 6.1. Una institucionalización limitada

De hecho, Iparralde se caracteriza por un menor nivel de institucionalización, dado que hay que esperar el 1 de enero de 2017 para que los diez Establecimientos Públicos de Cooperación Intermunicipal (EPCI) del País Vasco norte fusionen para constituir la Comunidad de Aglomeración del País Vasco, dotando a ese territorio de una institución representativa después de dos siglos de lucha (Urteaga, 2023b).

No en vano, esta Mancomunidad Vasca goza de competencias limitadas, que se dividen en competencias obligatorias, optativas, facultativas y adicionales; sin omitir las competencias que son susceptibles de ser delegadas por el Estado francés, la Región Nueva Aquitania o el Departamento de los Pirineos-Atlánticos (Urteaga, 2017b).

Las competencias obligatorias son las siguientes:

**Cuadro n.º 2.** Las competencias obligatorias de la Comunidad de Aglomeración del País Vasco

- En materia de desarrollo económico: acciones de desarrollo económico; creación, ordenación, mantenimiento y gestión de las zonas de actividad industrial, comercial, terciaria, artesanal, turística, portuaria o aeroportuaria; política local de comercio y apoyo a las autoridades comerciales de interés comunitario; y, promoción del turismo, lo que incluye la creación de oficinas de turismo.
- En materia de ordenación del espacio comunitario: esquema de coherencia territorial y esquema sectorial; plan local de urbanismo, documento de urbanismo y mapa municipal; creación y realización de zonas de ordenación concertada de interés comunitario; y, organización de la movilidad.
- En materia de equilibrio social del hábitat: programa local de hábitat; política de vivienda de interés comunitario; reservas terrenales para la implementación de la política comunitaria de equilibrio social del hábitat; acción, para operaciones de interés comunitario, a favor del albergue de las personas desfavorecidas; y, mejora del parque inmobiliario construido de interés comunitario.
- En materia de política urbana: elaboración del diagnóstico del territorio y definición de las orientaciones del contrato urbano; animación y coordinación de los dispositivos contractuales de desarrollo urbano, de desarrollo local y de inserción económica y social, así como de los dispositivos locales de prevención de la delincuencia; y, programas de acción definidos en el contrato urbano.
- En materia de acogida de las minorías étnicas: adecuación, mantenimiento y gestión de las áreas de acogida.
- Recogida y tratamiento de los residuos de los hogares asimila dos

*Fuente:* Préfet des Pyrénées-Atlantiques, 2016, p. 4, citado en Urteaga, 2017b, p. 358.

En cuanto a las competencias optativas, figuran las siguientes:

**Cuadro n.º 3.** Las competencias optativas de la Comunidad de Aglomeración del País Vasco

- Creación o adecuación y mantenimiento de la red viaria de interés comunitario, así como creación o adecuación y gestión de los parques de aparcamiento de interés comunitario.
- Saneamiento y agua.
- En materia de protección y de valorización del medio ambiente y del marco vital: lucha contra la contaminación atmosférica, lucha contra las molestias sonoras y apoyo a las acciones de control de la demanda de energía.
- Construcción, adecuación y gestión de los equipamientos culturales y deportivos de interés comunitario.
- Acción social de interés comunitario.
- Creación y gestión de las casas de servicio al público y definición de las obligaciones de servicio al público

*Fuente:* Préfet des Pyrénées-Atlantiques, 2016, p. 5, citado en Urteaga, 2017b, p. 359.

En referencia a las competencias facultativas, son «ejercidas por la Comunidad de Aglomeración del País Vasco durante un periodo máximo de dos años a partir del 1 de enero de 2017, en el perímetro de los antiguos EPCI que las ejercían anteriormente. Durante ese periodo, corresponde a la Comunidad de Aglomeración del País Vasco decidir sobre una even-

tual devolución (total o parcial) de estas competencias. En su defecto, serán ejercidas en la totalidad de su perímetro» del País Vasco situado al norte del Bidasoa (Préfet des Pyrénées-Atlantiques, 2016, p. 5). «Las competencias facultativas de cada uno de los diez EPCI difieren notablemente de un EPCI a otro. Así, las competencias facultativas de las Comunidades de Aglomeración Costa Vasca-Adour y Sur-País Vasco son más extensas que aquellas de las Mancomunidades de Municipios de Amikuze y Bidaxune» (Urteaga, 2017b, p. 359).

En lo que alude a las competencias adicionales, son aquellas que «no forman parte ni de las competencias obligatorias ni de las competencias optativas, (...) y que podrían ser útilmente ejercidas a escala de la Mancomunidad» (Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, 2015a, p. 5). «La elección de las competencias adicionales, al igual que la de las competencias optativas y facultativas, es determinada por decisión de los consistorios de los municipios interesados en las condiciones de mayoría cualificada requeridas por la creación del EPCI» (Urteaga, 2017b, pp. 359-360).

Por último, las Comunidades de Aglomeración «pueden solicitar el ejercicio de unas competencias que corresponden a las atribuciones del Estado, de la Región o del Departamento. No hay en esta materia ninguna obligación, tratándose de una simple facultad que puede, o no, ser solicitada y que puede, o no, ser concedida. Dado que la delegación no es una transferencia, la competencia es ejercida por la cuenta de la autoridad delegante y bajo su control» (Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, 2015a, p. 12).

En cuanto a la posibilidad de delegación de competencias estatales, el artículo L. 1111-8-1 del Código General de las Colectividades Territoriales (Légifrance, 2025) «precisa las modalidades de solicitud y de concesión de las delegaciones de competencias estatales» (Urteaga, 2017b, p. 360). Autoriza el Estado a delegar, «por convenio, el ejercicio de algunas de sus competencias a una colectividad territorial [o] a un EPCI con fiscalidad propia, a la demanda de esta o de este. (...) El procedimiento está enmarcado en un plazo de un año entre la solicitud de la colectividad o del EPCI, y, si la delegación es aceptada por el Estado, la transmisión del proyecto de convenio [es iniciada]. El convenio fija la duración, define los objetivos a alcanzar, precisa los medios puestos en marcha, así como las modalidades de control del Estado sobre la colectividad o el EPCI delegatario» (Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, 2015a, pp. 12-13).

En lo que se refiere al régimen de delegación de competencias concedidas por la Región o el Departamento, el artículo L.5210-4 del Código mencionado (Légifrance, 2025) indica que, «cuando está expresamente autorizado por sus estatutos, un establecimiento público de cooperación intermunicipal puede pedir el ejercicio, en nombre o por la cuenta del Departamento o de la Región, de toda o parte de las competencias correspondientes a una u otra de estas colectividades. (...) El ejercicio por el establecimiento público de cooperación intermunicipal de semejante competencia es objeto de un convenio concluido entre el Establecimiento y el Departamento o la Región, que determina el alcance de la delegación, su duración, así como sus condiciones financieras y sus modalidades de ejecución. Ese conve-

nio precisa las condiciones de reparto de las competencias ejercidas en el marco de la delegación» (Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, 2015a, pp. 13-14).

Sucede algo parecido en materia fiscal, dado que la autonomía de la que goza la Mancomunidad Vasca es limitada. De hecho, «la Comunidad de Aglomeración del País Vasco, como EPCI con fiscalidad propia, dispone de recursos fiscales específicos»: por un lado, «el impuesto de habitación, el impuesto terrenal sobre las propiedades construidas, el impuesto terrenal sobre las propiedades no construidas, y el impuesto adicional al impuesto terrenal sobre las propiedades no construidas, sabiendo que estos impuestos están a menudo agrupados bajo la denominación de impuestos que pesan sobre los hogares, en la medida en que están soportados por los particulares»; y, por otro lado, «la contribución económica terrenal que engloba la cotización de las empresas, la cotización sobre el valor añadido de las empresas, el impuesto sobre las superficies comerciales y la imposición fija sobre las empresas en red, sabiendo que estos impuestos corresponden a los impuestos que pesan sobre los profesionales, en la medida en que están soportadas por las empresas» (Urteaga, 2017b, p. 365).

Según la legislación en vigor, la Comunidad de Aglomeración está sometida al régimen de la fiscalidad profesional única. En efecto, «en el régimen que acompaña una transferencia de competencias al EPCI, este último percibe de pleno derecho, por sustitución a los municipios-miembros, la totalidad del producto de la contribución económica territorial que engloba las imposiciones profesionales, [así como] una fiscalidad adicional a la de los municipios sobre los impuestos de los hogares, [dado que] las tasas de esta fiscalidad adicional son votadas por el EPCI» (Préfecture des Pyrénées-Atlantiques, 2015b, p. 13).

## 6.2. Una gobernanza más desarrollada

Esta menor institucionalización está compensada por una mayor gobernanza. En efecto, el País Vasco norte se caracteriza por un alto nivel de gobernanza a partir de mediados de los años noventa del pasado siglo. De hecho, por aquel entonces, el contexto político local se singulariza por la desaparición progresiva de la lucha armada practicada por la organización clandestina Iparretarrak (Bidegain, 2007) y por el progreso electoral del nacionalismo vasco (Urteaga 2007). «Además, los nacionalistas vascos, muy activos en las cooperativas, los sindicatos, las asociaciones y los movimientos sociales, padecen una escasa representación institucional, dado que el modo de escrutinio mayoritario a dos vueltas perjudica las formaciones que carecen de verdaderos aliados, y no obtienen por sí solos los resultados suficientes para poder vencer en la segunda vuelta» (Urteaga, 2021a, p. 103). Por todo ello, las administraciones públicas tratarán de integrar a estos actores en el sistema político e, incluso, en las instituciones (Urteaga 2020b).

Los poderes públicos, liderados por el Estado francés, quieren fomentar la cooperación entre las instituciones y los sectores más dinámicos de la sociedad vasca, y, en esa óptica, como paso previo, lanzan la Prospectiva País Vasco 2010 (Club de Prospective Pays Basque, 1994).

«Un trabajo que es presentado públicamente en el foro de Baiona el 4 de diciembre de 1993 y que da lugar a tres documentos. El primero efectúa un diagnóstico de los distintos ámbitos: económico, político, social, cultural, institucional, etc. El segundo procede a un análisis estructural, identificando las variables de cambio, las tendencias de fondo y los principales retos de futuro. Y el tercer documento realiza una labor prospectiva, describiendo los seis posibles escenarios futuros en función de las decisiones tomadas» (Urteaga, 2021a, p. 104).

Tras la elaboración y posterior presentación de los tres documentos que conforman dicha prospectiva, «los ejecutivos de los diferentes niveles político-administrativos y los cargos electos locales toman conciencia de la imperiosa necesidad de dar continuidad a este informe de manera urgente, dada la apremiante demanda de la sociedad vasca» (Urteaga, 2021a, p. 104). Es la razón por la que se inicia una reflexión entre todos los actores concernidos para dotar a este territorio de una nueva gobernanza (Urteaga 2020a, p. 33). Es cuestión, por un lado, «de concebir y de llevar a la práctica una política pública integral a escala del País Vasco norte» y, por otro lado, «de crear unas estructuras de concertación perenes para imaginar una nueva manera de elaborar, implementar y evaluar las políticas públicas» (Urteaga, 2021a, p. 104). Asimismo, esto da lugar a la creación del binomio compuesto por el Consejo de Desarrollo del País Vasco y el Consejo de Electos del País Vasco, así como a la puesta en marcha de una nueva gobernanza (Urteaga y Ahedo 2004, p. 177).

El Consejo de Desarrollo del País Vasco (CDPV), creado en julio de 1994, «tiene como objeto contribuir al desarrollo global, coherente y armonioso del País Vasco norte, a la ordenación del territorio y a la cooperación transfronteriza» (Urteaga, 2021a, p. 104). Se trata de un órgano asesor, de carácter consultivo, cuya misión radica en «la realización de estudios y encuestas, la identificación de opciones de desarrollo, la propuesta de orientaciones y la formulación de sus puntos de vista sobre los proyectos y las decisiones planteados» (Conseil de Développement du Pays Basque, 1994, p. 1).

Por lo cual, su acción consiste en «la dinamización y el asesoramiento en las fases de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas» (Urteaga, 2021a, p. 104). «Desde sus inicios, su rol es fundamental en 1) la realización de un diagnóstico preciso y la identificación de las problemáticas esenciales del territorio; 2) la elaboración de propuestas; y, 3) la valoración de políticas públicas» (Urteaga y Ahedo, 2004, p. 104). La influencia de esta entidad y, parcialmente, su legitimidad, dependen de la atención prestada a sus solicitudes por las administraciones públicas, sea cuestión del Estado, de la Región, del Departamento o de los Ayuntamientos (Conseil de Développement du Pays Basque, 2001, p. 4). «La composición de las instancias del CDPV traduce la importancia concedida a los cargos electos, a los agentes sociales y a los representantes de la sociedad civil organizada, y la presencia notable de personalidades que comparten las ideas básicas del nacionalismo vasco» (Urteaga, 2021a, p. 105).

La relación de fuerzas en favor del nacionalismo vasco en el seno del Consejo de Desarrollo, «especialmente en sus inicios, no responde tanto al componente partidista de sus

miembros, dado que la gran mayoría no pertenece a ninguna formación política, sino al rol relevante desempeñado por estas personas, a menudo a título individual, en la vida empresarial, sindical y asociativa del País Vasco norte» (Urteaga, 2021a, p. 105). No en vano, «existe una clara voluntad de los poderes públicos para que los nacionalistas vascos puedan acceder a los círculos de reflexión, debate y decisión que conciernen el territorio» (Urteaga y Ahedo, 2004, pp. 105-106).

El Consejo de Desarrollo forma un binomio con el Consejo de Electos del País Vasco (CEPV) que se crea en febrero de 1995. Tal y como lo indican sus estatutos, «consta de 21 consejeros generales, de 4 consejeros regionales que carecen de un mandato departamental, de los parlamentarios estatales y europeos que no acumulan ningún mandato departamental o regional, y de 36 representantes elegidos por el Biltzar» (Urteaga, 2017a, p. 84). Esta instancia goza de una legitimidad proveniente de la elección vía el sufragio universal directo de sus miembros y de su representatividad del territorio (Conseil de Développement du Pays Basque, 2001, p. 6). Su objeto consiste en «elaborar, a escala del País Vasco [norte], un proyecto de territorio y un Esquema de Ordenación», así como «constituir una fuerza de propuesta y de intervención ante instituciones, [tales como] el Consejo general, el Consejo regional, el gobierno [galo] o la Unión europea» (Conseil des Élus du Pays Basque, 1995, p. 1).

Por lo cual, el CEPV juega «un rol preponderante en la negociación para la implementación de las políticas públicas a nivel del territorio gracias a su capacidad de presión sobre los diferentes niveles de la administración pública. Ello le confiere una posición clave en las relaciones interinstitucionales que se producen en el País Vasco norte de cara a decidir las modalidades de aplicación de las medidas contempladas en el Esquema» (Urteaga, 2021a, p. 106). Simultáneamente, «el Consejo de Electos goza de capacidad de acuerdo con los diferentes ministerios y firma, en nombre del territorio, los diferentes convenios que financian los proyectos» (Urteaga y Ahedo, 2004, p. 112).

Estos órganos de concertación «permiten la puesta en práctica de la nueva gobernanza, que se traduce en una manera original de hacer política, consistente en asociar a todos los actores locales concernidos por una problemática determinada (tal como la lengua vasca, la creación cultural o el desarrollo económico), para que la elaboración, la implementación y la evaluación de las políticas públicas sea el fruto de una concertación entre los actores institucionales, socioeconómicos y asociativos» (Urteaga, 2021a, p. 107).

Concretamente, «la primera característica de esta nueva gobernanza consiste en el reconocimiento de los actores pertenecientes a la parte adversa como actores legítimos con quienes es posible e incluso imprescindible colaborar». En efecto, el comienzo de la década de los noventa del pasado siglo «coincide con la voluntad de las administraciones públicas en general, y del Estado galo en particular, de modificar en profundidad las modalidades de diseño de las políticas públicas reuniendo a actores que estaban hasta entonces excluidos del juego político, puesto que el País Vasco norte no disponía de ningún diputado ni consejero regional, de un consejero general, de algunos alcaldes de pequeños municipios y de

varios electos municipales, mayoritariamente en la oposición, que se reclamaban del nacionalismo vasco». Como secuencia de todo ello, «los poderes públicos se esfuerzan inicialmente en reconocer públicamente a los sindicatos, las federaciones y otras asociaciones como actores ineludibles del debate público con los cuales desea intercambiar y luego cooperar. Posteriormente, una reflexión es llevada a cabo para precisar las modalidades que debe tomar esta voluntad, lo que desemboca en el proyecto de creación de los diferentes Consejos y, en concreto, del binomio CDPV-CEPV» (Urteaga, 2021a, p. 107).

El segundo rasgo distintivo de esta nueva gobernanza es el conocimiento mutuo de los actores locales, «dado que muchos años de viva confrontación y de ausencia de comunicación directa contribuyeron a hacer emerger prejuicios, estereotipos y representaciones preconcebidas. De hecho, al carecer de vínculos personales y siendo sus únicos contactos sinónimos de enfrentamientos y de agresiones verbales e incluso físicas, no es de sorprender que los actores locales tuviesen imágenes completamente deformadas unos de otros». Por lo cual, «uno de los principales méritos de la creación de estos Consejos fue permitir un mejor conocimiento mutuo de las personas involucradas. Tanto unos como otros se dieron cuenta de que sus supuestos ‘adversarios’ e incluso ‘enemigos’ podían ser personas razonables con las cuales es posible dialogar y, luego, llegar a acuerdos, por su disposición a hacer concesiones. A medida que los encuentros se suceden, las máscaras caen, favoreciendo unos intercambios más directos y sinceros, lejos de los discursos habituales. Amistades o, al menos, afinidades surgen entre ciertas personas que tenían más puntos en común de lo que pensaban previamente» (Urteaga, 2021a, p. 108).

La tercera especificidad de esta gobernanza colaborativa estriba en la concertación permanente entre las personas involucradas. Efectivamente, «hasta los años noventa, a las decisiones tomadas unilateralmente por los poderes públicos respondían las concentraciones o las ruedas de prensa, de manera que el intercambio de puntos de vista se hacía por mediación de la protesta y de los medios de comunicación. La concertación, propiamente dicha, era casi inexistente, y cuando se producía, estaba reservada a ciertas personas y temáticas». En dicha perspectiva, «la creación de los diferentes Consejos permitió tanto a asociaciones como a instituciones conocer los proyectos de la parte adversa antes de que fueran desvelados en la esfera pública, pero también y, sobre todo, intercambiar y debatir sobre su pertinencia. Por ejemplo, el Esquema de Ordenación y Desarrollo del País Vasco es elaborado entre 1995 y 1997, de manera concertada entre los actores concernidos» (Urteaga, 2021a, p. 109).

La cuarta particularidad de esta gobernanza local «está constituida por la negociación entre los socios cuya finalidad es llegar a un acuerdo sobre las propuestas que merecen ser implementadas y, por lo tanto, financiadas. Las discusiones aluden a la elección de la acción, a la cuantía de la financiación, a la naturaleza de la Dirección de Obra Pública y del obrador, sin olvidar los plazos de concreción» (Urteaga, 2021a, p. 109). Estas negociaciones, ocasionalmente arduas, desembocan en intercambios, cuya finalidad es convencer a su interlocutor haciendo gala de capacidad de persuasión (Urteaga y Ahedo, 2004, pp. 179-

180). «Es lo que acontece en el periodo de negociación del Esquema de Ordenación que se desarrolla entre 1998 y 2000 y que se salda con la firma del Convenio Específico en diciembre de 2000. Dicho Convenio tiene en cuenta una parte significativa de las preconizaciones de dicho Esquema, este último pudiendo ser exhaustivo y siendo objeto de una actualización e incluso de un análisis profundizado de los ámbitos no explorados hasta entonces» (Urteaga, 2021a, p. 109).

El quinto atributo de la gobernanza colaborativa consiste en la aceptación de las decisiones tomadas de forma consensuada. En efecto, «el proceso de negociación desemboca en la toma de decisiones sobre los proyectos que serán seleccionados y sus modalidades de desarrollo. Relativos a cuestiones económicas, culturales o sociales, el método es sensiblemente el mismo, puesto que, una vez alcanzado el acuerdo, la decisión es ratificada inmediatamente o validada posteriormente. No obstante, conviene subrayar la complejidad del fenómeno, en la medida en que existe una diferencia notable entre los poderes de decisión formal e informal». En principio, «los diferentes Consejos solo gozan de un poder consultivo y formulan recomendaciones dirigidas a los poderes públicos. En realidad, a partir del instante en que estos Consejos se ganan la confianza de las instituciones, orientan en buena medida, las decisiones de estas últimas. De hecho, estos Consejos están encargados de la realización de diagnósticos, de la puesta de manifiesto de obstáculos y, sobre todo, de la formulación de recomendaciones» (Urteaga, 2021a, p. 110). Más todavía, en ocasiones negocian estas propuestas, lo que les otorga un innegable poder (Urteaga y Ahedo, 2004, pp. 180-181).

La sexta característica de esta gobernanza local radica en la aplicación efectiva de las decisiones tomadas. En efecto, «una vez firmado el Convenio Específico, se inicia la fase de implementación de las acciones, lo que supone llevar a cabo discusiones con los actores designados o susceptibles de serlo». Justamente, «la creación del Consejo de la Lengua Vasca, que es la primera acción del apartado lingüístico de dicho Convenio, es precedida de numerosos intercambios dialécticos con el fin de determinar si este Consejo debía formar parte del Instituto Cultural Vasco o si debía gozar de total independencia». En aquella época, «las asociaciones que operan en el ámbito lingüístico son favorables a la segunda opción, estimando que la amalgama entre lengua y cultura vascas se hace en detrimento de la lengua propia del territorio, mientras que el Instituto mencionado es partidario de la primera opción, considerando que la lengua y la cultura vascas son indisolubles, teniendo en cuenta el hecho de que una separación sería perjudicial para el Instituto, que perdería una parte de sus competencias. Estas discusiones, que se prolongan durante varios meses retrasando la creación del Consejo de la Lengua Vasca, desembocan en la victoria de las asociaciones lingüísticas» (Urteaga, 2021a, p. 111).

La séptima característica de esta gobernanza colaborativa es la evaluación compartida de las acciones acordadas y de las políticas públicas implementadas. Precisamente, una de las misiones del Consejo de la Lengua Vasca ha consistido en evaluar las políticas implementadas de cara a fomentar la lengua propia del territorio (Urteaga, 2004b). «Este

Consejo ha tenido la responsabilidad de proceder a la evaluación del apartado lingüístico del Convenio Específico para permitir a la Dirección de Obra Pública de la Política Lingüística tener un perfecto conocimiento del nivel y de las modalidades de aplicación de las acciones que figuran en ese apartado. Esta evaluación consta de cinco fases: 1) recordar la naturaleza de la acción aceptada, precisando las medidas y la financiación previstas; 2) enunciar el nivel de aplicación de la acción, especificando lo que ha sido realizado y con qué dinero; 3) poner de manifiesto los obstáculos y los problemas que han podido surgir; 4) formular propuestas que permitan superar estas dificultades y encontrar soluciones; y, 5) poner énfasis en las nuevas necesidades aparecidas entre 2001 y 2003 que eran difícilmente previsibles en el momento de la ratificación del Convenio Específico» (Urteaga, 2021a, p. 112).

La aplicación de esta nueva gobernanza surte efectos perceptibles, a la vez directos e indirectos. Por un lado, «permite la elaboración de sendos proyectos de territorio, con el Esquema de Ordenación y Desarrollo (Conseil de Développement du Pays Basque, 1996) y País Vasco 2020 (Conseil de Développement du Pays Basque, 2007), que desembocan, tras unos periodos de negociación y de posterior acuerdo, en la aprobación de contratos territoriales, con el Convenio Específico País Vasco 2001-2006 (Convention Spécifique Pays Basque, 2000) y, luego, los Contratos Territoriales del País Vasco 2007-2013 (Contrat territorial Pays Basque, 2007-2013, 2008) y 2015-2020 (Contrat territorial Pays Basque 2015-2020, 2015)» (Urteaga, 2021a, p. 112). Por otro lado, contribuye a alcanzar amplios consensos sobre temas tan sensibles como pueden ser el proceso de paz (Urteaga, 2021b) o la institucionalización del territorio (Urteaga, 2017a). «Más allá, propicia la modificación progresiva de la cultura política local basada, hoy en día, en el diálogo, la negociación y el acuerdo» (Urteaga, 2021a, p. 112).

## 7. CONCLUSIÓN

En conclusión, conviene recordar que este artículo ha realizado un análisis comparativo de los niveles de institucionalización y gobernanza en los territorios vascos situados a ambos lados de la frontera. Ha defendido la hipótesis según la cual, si tanto la Comunidad Autónoma Vasca como la Comunidad Foral de Navarra se caracterizan por un alto nivel de institucionalización en virtud de las amplias competencias concedidas por sus estatutos de autonomía respectivos y de una notable autonomía fiscal otorgada por el Concierto y el Convenio Económico, padecen un escaso nivel de gobernanza, dada la fuerte verticalidad prevalente en la toma de decisiones y las relaciones limitadas y a menudo conflictivas entre las instituciones y la sociedad civil organizada. El País Vasco norte, en cambio, compagina una escasa institucionalización, dado que se ha dotado de una institución propia con competencias limitadas y una reducida autonomía fiscal desde enero de 2017, con un alto nivel de gobernanza gracias a la nueva manera de elaborar y de evaluar las políticas públicas concebidas e implementadas a partir de mediados de los años noventa del pasado siglo.

No en vano, el hecho de que la institucionalización y la gobernanza no mantengan una relación causal, no significa que ambos fenómenos no estén íntimamente relacionados, aunque ese vínculo sea específico en cada lado de la frontera. De hecho, la alta institucionalización del País Vasco sur, fijada por los Estatutos de Autonomía, que conceden notables competencias y presupuestos a los gobiernos autonómicos y a las diputaciones, no es ajena a su baja gobernanza, dado que los poderes públicos, celosos de sus prerrogativas y que consideran ser los únicos poseedores de la legitimidad democrática, son hostiles a cualquier reparto del poder con los actores de la sociedad civil y estiman no necesitar el apoyo y el consentimiento de la sociedad civil para diseñar e implementar sus políticas públicas. Asimismo, la baja institucionalización del País Vasco norte ha sido precedida por un alto nivel de gobernanza, porque el Estado galo no deseaba conceder amplias competencias a una institución propia de Iparralde y recurrió a la gobernanza colaborativa como alternativa compensatoria.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Ahedo, I. y Urteaga, E. (2005). *Gobernanza y territorio en Iparralde*. Cuadernos Sociológicos Vascos.
- Ansell, C. K. (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving. En J. Torfing y P. Triantafyllou (Eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 35-53). Cambridge University Press.
- Ansell, C.K. y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Ansell, C.K., y Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-creation. Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge University Press.
- Arrona, A. y Larrea, M. (2022). *Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa*. Instituto Vasco de Competitividad y Fundación Deusto. <https://www.orquestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/220079-Marcos-construcci%C3%B3n-gobernanza-colaborativa.pdf>.
- Batory, A. y Svensson, S. (2019). The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. *Central European Journal of Public Policy*, 13(2), 28-39. <https://doi.org/10.2478/cejpp-2019-0008>.
- Bellegarde, P. (2003). Institutionnalisation, implication, restitution. Théorisation d'une pratique associative. *L'Homme et la Société*, 147(1), 95-114. <https://doi.org/10.3917/lhs.147.0095>.

- Bianchi, C., Nasi, G. y Rivenbark, W.C. (2021). Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23(11), 1581-1589. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>.
- Bidegain, E. (2007). *Iparretarrak. Histoire d'une organisation politique armée*. Gatuzain.
- BOE (1878). *Real Decreto de 28 de febrero de 1878 por el que se establece la primera versión del Concierto Económico*. <https://conciertoeconomico.org/pdf/real-decreto-28febrero1878.pdf>.
- BOE (1978). *La Constitución española*. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>.
- BOE (1979). *Ley Orgánica 3.1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco*. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf>.
- BOE (1982). *Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra*. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-20824-consolidado.pdf>.
- Bourdin, A. (2000). Gouvernance. En S. Wachter *et al.* (dir.), *Repenser le territoire: un dictionnaire critique* (pp. 42-43). Editions de l'Aube.
- Caselli, G. y Egidi, V. (2007). Nécessité d'une approche multidisciplinaire. *Population*, 62(1), 33-37. <https://doi.org/10.3917/popu.701.0033>.
- Cervera-Marzal, M. (2013). *Désobéir en démocratie. La pensée désobéissante de Thoreau à Martin Luther King*. Aux Forges de Vulcain.
- Chautard, G., Villaba, B. y Zuideau, B. (2010). Gouvernance locale et développement durable, *Développement durable et territoires*, dossier 2/2003.
- Chevallier, T. y Itcaina, X. (2024). Left nationalism in the French Basque Country from civic opposition to critical participation. *Nations and Nationalism*. <https://doi.org/10.1111/nana.13066>.
- Club de Prospective Pays Basque (1994). *Le Pays Basque en perspective*.
- Conseil de Développement du Pays Basque (1994). *Statuts. Conseil de Développement du Pays Basque*. Sous-préfecture de Bayonne.
- Conseil de Développement du Pays Basque (1996). *Schéma d'Aménagement et de Développement du Pays Basque*.

- Conseil de Développement du Pays Basque (2001). *Préfiguration des territoires de développement infra-Pays Basque*.
- Conseil de Développement du Pays Basque (2007). *Pays Basque 2020*.
- Conseil de Développement du Pays Basque (2019). *Site lurrealdea.net*.
- Conseil de Développement du Pays Basque (2021). *Site societecivile-paysbasque.com*. <https://societecivile-paysbasque.com>.
- Conseil des Élus du Pays Basque (1995). *Statuts. Conseil des Élus du Pays Basque*. Sous-préfecture de Bayonne.
- Contrat Territorial Pays Basque 2007-2013. (8 de septiembre de 2008).
- Contrat Territorial Pays Basque 2015-2020. (7 de noviembre de 2015).
- Convention Spécifique Pays Basque 2001-2006. (diciembre de 2000).
- Dejammel, A. (2012). *L'archipel de la gouvernance mondiale*. Dalloz.
- Desjeux, D., Garabuau-Moussaoui, I. y Alami, S. (2019). *Les méthodes qualitatives*. PUF.
- De Verdalle, L., Vigour, C. y Le Bianic, T. (2012). S'inscrire dans une démarche comparative: Enjeux et controverses. *Terrains & Travaux*, 21(2), 5-21. <https://doi.org/10.3917/tt.021.0005>.
- Devin, G. (2013). *La Gouvernance mondiale: Une perspective de sciences politiques*. COMP-TRASEC-WPS. <https://sciencespo.hal.science/hal-03460857v1>.
- Diez, T., Bode, I. y Fernandes Da Costa, A. (2011). *Key concepts in international relations*. Sage.
- Di Méo, G. (1998). *Géographie sociale et territoires*. Nathan.
- Durkheim, E. (1897/2007). *Le suicide*. PUF.
- EITB Media (2023). *Euskadi, a la cabeza de la conflictividad laboral con un 35,3% más de huelgas*. <https://orain.eus/es/actualidad/economia/2023/04/20/euskadi-a-cabeza-de-conflictividad-laboral-con-35-3-mas-de-huelgas/>.
- Fretel, J. (2022). Institutionnalisation. *Encyclopédie Universalis*. <https://www.universalis.fr/encyclopedie/institutionnalisation/>.
- Gabinete De Prospección Sociológica (2025). *Euskobarometro Vasco*, 85. [https://bideoak2.euskadi.eus/2025/02/14/news\\_99291/85\\_Euskal\\_Soziometroa.pdf](https://bideoak2.euskadi.eus/2025/02/14/news_99291/85_Euskal_Soziometroa.pdf).

- Gash, A. (2022). Collaborative governance. En C.K. Ansell y J. Torfing (eds.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 497-509). Edward Elgar Publishing.
- Gobierno de Navarra (2025). *El Convenio Económico*. <https://www.navarra.es/es/convenio-economico>.
- Gobierno Vasco (2025). *¿Qué es el Concierto Económico?* <https://www.euskadi.eus/informacion/que-es-el-ce/web01-a2conci/es/>.
- Hale, T. y Held, D. (eds) (2011). *Handbook of Transnational Governance. Institutions and Innovations*. Polity Press.
- Jouve, B. (2003). *La gouvernance urbaine en question*. Elsevier.
- Kourtessi-Philippakis, G. (2001). La notion de territoire: définitions et approches. En G. Kourtessi-Philippakis (dir.), *Archéologie du territoire, de l'Égée au Sahara* (pp. 7-16). Cahiers Archéologiques de Paris 1.
- Lallement, M. (2015). Max Weber (1864-1920). Une méthode compréhensive. *Sciences Humaines*. [https://www.scienceshumaines.com/max-weber-1864-1920-une-methode-comprehensive\\_fr\\_34455.html](https://www.scienceshumaines.com/max-weber-1864-1920-une-methode-comprehensive_fr_34455.html).
- Larrea, M. (2019). *Una metodología para la construcción de gobernanza cooperativa*. San Sebastián: Instituto Vasco de Competitividad y Fundación Deusto.
- Larrea, M. y Arrona, A. (2025). *Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa*, Orkestra y Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Le Berre, M. (1995). Territoires. En A. Bailly, R. Ferras y D. Putmain (dir.), *Encyclopédie de géographie* (pp. 617-638). Economica.
- Le Gales, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française des sciences politiques*, 45(1), 57-95. <https://www.jstor.org/stable/43119350>.
- Légifrance (2025). *Code général des collectivités territoriales*. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070633/2025-01-01](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/2025-01-01).
- Ministerio De Hacienda (2025). *Régimen foral*. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Regimen%20Foral1.aspx>.
- Munarriz, B. (1992). Técnicas y métodos en investigación cualitativa. En E. Abalde y J.-M. Muñoz (dir.), *Metodología educativa* (pp. 101-116). Servicios de Publicaciones Universidad de Coruña. <http://hdl.handle.net/2183/8533>.

- Oficina de Análisis y Prospección de Navarra (2024). *Encuesta sobre la confianza ciudadana en las instituciones y su percepción en la prestación de servicios públicos en Navarra*. <https://analisisyprospectiva.navarra.es/documents/30580715/30967561/Encuesta+percepci%C3%B3n+servicios+p%C3%ABablicos+2024+%28Informe+ejecutivo%29.pdf/acb91668-0f80-d230-ab9d-99e12a7b7caa?t=1719387645994>.
- OSCE (2021). *Buena gobernanza*. <https://www.osce.org/es/good-governance>.
- Paquot, T. (2011). Qu'est-ce qu'un territoire?. *Vie sociale*, 2, 23-32. <https://doi.org/10.3917/vsoc.112.0023>.
- Pasquier, R., Simoulin, V. y Weisbein, J. (dir.) (2007). *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. LGDJ.
- Pecqueur, B. (2000). *Le développement local*. Syros.
- Préfecture des Pyrénées-Atlantiques (septiembre de 2015a). *Projet de fusion de deux Communautés d'Agglomération et de huit Communautés de Communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque, Étude sur l'exercice des compétences*. Pau.
- Préfecture des Pyrénées-Atlantiques (septiembre de 2015b). *Projet de fusion de deux Communautés d'Agglomération et de huit Communautés de Communes pour la création d'une entité unique au Pays Basque, Étude financière*. Pau.
- Préfet des Pyrénées-Atlantiques (13 de julio de 2016). *Arrêté portant sur la création de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque*. Pau.
- Sabino Arana Fundazioa (2020). *Bizkaia y Gipuzkoa, provincias traidoras*. <https://www.sabinoarana.eus/es/historias-vascas/efemerides/bizkaia-y-gipuzkoa-provincias-traidoras-20200623>.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2021). Radical and disruptive answers to downstream problems in collaborative governance? *Public Management Review*, 23(11), 1590-1611. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1879914>.
- Stoker, G. (1998). Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 155, 19-30.
- Urteaga, E. (2004a). *La question basque en France*. Milan.
- Urteaga, E. (2004b). *La politique linguistique au Pays Basque*. L'Harmattan.
- Urteaga, E. (2005). *Sociología de la complejidad*. Mare et Martin.

Urteaga, E. (2007). *Le vote nationaliste basque*. L'Harmattan.

Urteaga, E. (2017a). *La Communauté Pays Basque: L'institutionnalisation du territoire*. L'Harmattan.

Urteaga, E. (2017b). La institucionalización del País Vasco norte. *Revista Vasca de Administración Pública*, 107, 329-375. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.107.2017.1.11>.

Urteaga, E. (2020a). *La politique d'aménagement et de développement du Pays Basque*. L'Harmattan.

Urteaga, E. (2020b). *L'essor du vote nationaliste basque*. L'Harmattan.

Urteaga, E. (2021a). Nueva gobernanza y procesos de paz en el País Vasco norte. *Deusto Journal of Human Rights*, 7, 95-126. <https://doi.org/10.18543/djhr.2116>.

Urteaga, E. (2021b). *Le processus de paix au Pays Basque*. L'Harmattan.

Urteaga, E. (2021c). *La politique culturelle au Pays Basque*. L'Harmattan.

Urteaga, E. (2023a). Les facteurs déclenchants de l'institutionnalisation du Pays Basque, *Annales de Géographie*, 752, 68-90. <https://doi.org/10.3917/ag.752.0068>.

Urteaga, E. (2023b). Création de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque, *L'Espace Politique*, 47-48(2/3). <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.11648>.

Urteaga, E. (2025). Análisis comparativo de las políticas sociales en los territorios vascos, *Revista Vasca de Administración Pública*, 133, 373-399. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.133.2025.10>.

Urteaga, E. y Ahedo, I. (2004). *La nouvelle gouvernance en Pays Basque*. L'Harmattan.

Vigour, C. (2005). *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. La Découverte.

Weber, M. (1905/1964). *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Plon.

Weber, M. (1917/1965). *Essais sur la théorie de la science*. Plon.

Weber, M. (1919/2003). *Le savant et le politique*. La Découverte.

Zin, H. (2010). *Désobéissance civile et démocratie*. Agone.