

«Erorregiones»: Cooperación, Cohesión y Resiliencia «Euroregions»: Cooperation, Cohesion and Resilience

Cristina García Nicolás^{1,a} 

¹ Universidad de Castilla-La Mancha, España

 ^acristina.garcia@uclm.es

Recibido: 21/03/2021; Aceptado: 22/06/2022

Resumen

El artículo aborda la definición de las eurorregiones en un contexto de cooperación transfronteriza que favorece las tres dimensiones de la cohesión: económica, social y territorial. Con un enfoque descriptivo, el objetivo del trabajo es situar las eurorregiones en el contexto actual, en el que se enfrentan a dos retos importantes: por un lado, la necesidad de unos niveles de gobernanza similares que favorezcan la toma de decisiones a un lado y otro de la frontera, y por otro, las trabas jurídicas en relación con la movilidad y con la actividad económica que las restricciones derivadas de la covid-19 han puesto de relieve. Los fondos europeos constituyen una oportunidad de resiliencia para todos estos territorios. Para los que, a pesar de compartir el hecho fronterizo, se concluye la dificultad de establecer una única hoja de ruta, dada la diversidad tanto geográfica como socioeconómica.

Palabras clave: Eurorregiones; cooperación; fronteras; resiliencia.

Abstract

The paper tackles the definition of Euro Regions in the context of cross-border cooperation that favours the three dimensions of cohesion: economic, social and territorial. With a descriptive approach, the objective of this work is to place the Euro Regions in the current climate, in which they face two important challenges: on the one hand, the need for similar levels of governance that favour decision-making on both sides of the border, and, on the other, the legal obstacles in relation to mobility and economic activity that Covid-19 restrictions have highlighted. European funds constitute an opportunity for resilience against all territories concerned, for which, even if the border is shared, brings about the difficulty of establishing a single roadmap given both geographical and socioeconomic diversity.

Keywords: Euro Regions; Cooperation; Borders; Resilience.

JEL Codes: R50.



1. INTRODUCCIÓN

La crisis provocada por la pandemia de la covid-19 ha incorporado al lenguaje de la política regional el término «resiliencia», que, junto con la cohesión y la cooperación, delimita el objeto de estudio de este trabajo: las eurorregiones. El contexto de este análisis, que utilizará una metodología meramente descriptiva, se mueve entre dos elementos: por un lado, las dificultades que impone el hecho de la frontera –inherente a la eurorregión– y, por otro, las posibilidades que el nuevo marco financiero plurianual y los fondos del NextGenerationEU ofrecen para el desarrollo de estos espacios.

La frontera, inicialmente límite geopolítico, adquiere tanto la forma de barrera cultural e identitaria, como la de una continuidad geográfica y socioeconómica diluida en el ámbito de la Unión Europea por el Tratado de Schengen y el mercado interior. Tendríamos que hablar de distinto grado de permeabilidad, considerando igualmente la tipología de gobiernos que ejercen su soberanía y la gestión de sus competencias (García-Nicolás, 2012). El grado de descentralización y la capacidad de aplicar el principio de subsidiariedad, adaptándose a las necesidades concretas del territorio, determinará el tipo de cooperación desarrollado.

El artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (Unión Europea, 2007) sitúa a las áreas transfronterizas dentro del objetivo de la cohesión económica, social y territorial, prestándoles especial atención junto con las zonas rurales, las de montaña o las de baja densidad. En ocasiones, el territorio transfronterizo incluye esas otras regiones con “desventajas naturales o demográficas graves y permanentes”, configurando una periferia interna de la Unión Europea y una importante área desfavorecida en el seno del Estado miembro correspondiente.

El incremento de los fondos europeos con importantes partidas para la cohesión regional, especialmente en su aspecto territorial, así como los dos grandes objetivos de la digitalización y de la transición ecológica constituyen oportunidades de mejora en los servicios públicos, las comunicaciones o en el empleo, y de desarrollo de sectores económicos basados en la innovación.

Con el fin de determinar los elementos que afectan a las eurorregiones en el contexto ya citado vinculado a la frontera y a las posibilidades de recuperación de la crisis provocada por la pandemia, el trabajo se estructura de la siguiente manera: tras esta introducción, el apartado segundo abordará de forma breve la definición de estos territorios, así como su evolución. En un tercer apartado, analizaremos los problemas que afrontan estas regiones y las posibilidades que les ofrece el nuevo periodo de programación a través de los fondos estructurales y del NextGenerationEU; para ello utilizaremos los ejemplos de las fronteras españolas con Portugal y Francia. El trabajo se cerrará con unas reflexiones finales en las que se plantearán algunas medidas para reforzar el papel de las eurorregiones, y con el apartado de bibliografía y fuentes.

2. EURORREGIÓN Y COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Una de las primeras cuestiones a abordar es la delimitación del concepto de eurorregión en relación con otras figuras como, por ejemplo, las comunidades de trabajo en el ámbito de la cooperación transfronteriza; Y para ello conviene recordar cuál es el origen y la motivación de su existencia.

Aun cuando aparece claramente vinculada a la política regional de la Unión Europea, sus bases las establece el Consejo de Europa a través del Convenio-Marco Europeo sobre

cooperación transfronteriza de las entidades o autoridades territoriales ([Madrid, 1980](#)), así como de sus protocolos adicionales¹ y de la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 1985). Constituyen estructuras complementarias, que se han ido diseñando a partir, también, de las limitaciones de una y otra. Al no ser excluyentes, amplían el abanico de posibilidades de cooperación ([Martínez Pérez, 2010](#)).

La institucionalización de esta cooperación la realiza la Unión Europea a través de la financiación, primero con la iniciativa Interreg y después con el programa. Así lo recuerda [Fernández Sánchez \(2008\)](#): “la UE ha contribuido a la cooperación transfronteriza, además de con la financiación económica, con la institucionalización de la cooperación «y más específicamente en la manera de lograr estructuras y procedimientos comunes para el desarrollo y la gestión de la aplicación de los programas transfronterizos locales y regionales», tal como afirma la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas en 1999”. Aunque ya existían eurorregiones y comunidades de trabajo que se apoyaban en el convenio-marco del Consejo de Europa, la creación en 2006 de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) supone un importante salto cualitativo, pasando “de una cooperación de concertación y voluntarista a una cooperación sometida al derecho y, por tanto, con compromisos jurídicos” ([Fernández Sánchez, 2008](#)). El Comité Europeo de las Regiones registra, en enero de 2022, setenta y nueve AECT activas. Recogiéndose las correspondientes a las fronteras españolas con Francia y Portugal en la [tabla siguiente](#).

Tabla 1. Agrupaciones Europeas de Cooperación Transfronteriza (enero 2022)

Denominación	Miembros	Fecha de registro
Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia – Norte de Portugal (GNP AECT)	ES/PT	23/10/2008
Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro (Duero-Douro)	ES/PT	21/03/2009
GECT Pyrénées-Méditerranée/AECT Pirineos Mediterráneo/AECT Pirineus Mediterrània	FR/ES	25/08/2009
Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial ZASNET, AECT (ZASNET)	PT/ES	19/03/2010
Agrupació Europea de Cooperació Territorial Hospital de la Cerdanya (AECT HC)	ES/FR	26/04/2010
GECT Pirineus – Cerdanya/AECT Pirineus – Cerdanya	FR/ES	22/09/2011
GECT Eurorégion Nouvelle Aquitaine -Euskadi – Navarre	FR/ES	12/12/2011
Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurocidade Chaves-Verín (Eurocidade Chaves-Verín, AECT) Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial Eurocidade Chaves-Verín (Eurocidade Chaves-Verín, AECT) European Grouping of Territorial Cooperation Eurocity of Chaves-Verín (Eurocity of Chaves-Verín, EGTC)	ES/PT	17/07/2013
Agrupación Europea de Cooperación Territorial Faja Pirítica Ibérica (AECT Faja Pirítica Ibérica)	ES/PT	14/10/2014
GECT Pays d'Art et d'Histoire Transfrontalier Les Vallées Catalanes du Tech et du Ter/AECT País d'Art i d'Història Transfronterer Les Valls Catalanes del Tec i del Ter/AECT País de Arte e Historia Transfronterizo Los Valles Catalanes del Tec y del Ter (GECT PAHT)	FR/ES	28/01/2015

¹ España no ha firmado ninguno de los protocolos, puesto que se entiende que las necesidades que pretenden satisfacer están ya cubiertas por los tratados bilaterales firmados con Francia (Tratado de Bayona, firmado en 1995, y que entró en vigor en 1997) y con Portugal (Tratado de Valencia, firmado en 2002 y en vigor desde 2004). En 2010 se firmó, junto con Francia y Andorra, un protocolo de enmienda y de adhesión al Tratado de Bayona de este último país ([Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021](#)).

Denominación	Miembros	Fecha de registro
Agrupación Europea de Cooperación Territorial León-Bragança/Agrupamento Europeu de Cooperaçao Territorial León-Bragança (AECT León-Bragança)	ES/PT	29/12/2015
EGTC EUROCIUDAD DEL GUADIANA	ES/PT	07/02/2018
EGTC RIO MINHO	PT/ES	20/02/2018
EGTC Pirineos Pyrénées	ES/FR	19/10/2020

Fuente: Comité Europeo de las Regiones <https://bit.ly/3HVTzYD>

Aun cuando [de Sousa \(2013\)](#) relaciona las eurorregiones con las primeras colaboraciones transfronterizas desde la firma del Tratado de Roma, y en el seno del modelo creado por el Consejo de Europa, podríamos afirmar que las eurorregiones se convertirían con el modelo de las AECT en el último estadio de la cooperación transfronteriza, asumiendo sus objetivos y minorando las dificultades puestas de manifiesto desde que el artículo 8A del Acta Única Europea (1986) dispusiera “la consecución de un mercado interior, concebido como un espacio sin fronteras interiores. Se planteará, entonces, la disfunción y los perjuicios producidos por un espacio en el que las fronteras económicas desaparezcan, subsistiendo, sin embargo, las fronteras administrativas y políticas” ([Arenas Hidalgo, 2008](#)). El modelo de eurorregión contribuiría a diluir estas últimas al constituirse, según [Medina García \(2017\)](#), en “una fórmula asociativa transfronteriza entre autoridades locales y regionales, de ambos lados de una frontera nacional, que se rige por el derecho privado, en concordancia con los marcos legislativos de los respectivos estados involucrados”. En la misma línea, del [Canto García \(2012\)](#) afirma que las iniciativas de las eurorregiones deben definirse de acuerdo con tres criterios: “1) sus principales protagonistas son siempre autoridades públicas; 2) el término eurorregión se refiere a una colaboración entre las autoridades subnacionales en diferentes países, por lo que estos actores no están normalmente sujetos al derecho internacional. Por consiguiente, no permiten concluir tratados internacionales con las autoridades extranjeras, hablándose en ocasiones de «baja política»; y 3) implica una cierta estabilización de los contratos transfronterizos en el tiempo”. Sin embargo, [Gasparini \(2014\)](#) entiende esa asociación como etapas que pueden confluir y que, por tanto, no son excluyentes, y que definen tres tipos de eurorregiones con características distintas (véase [Tabla 2](#)): macro infraestructuras, redes funcionales y cooperación transfronteriza. El objetivo principal es hacer frente a los problemas que surgen al crear una continuidad de los espacios sociales, económicos y culturales. La gobernanza se limitaría a favorecer una idea previa de colaboración y participación. En esta línea se situaría la [acción piloto “Luxembourg in transition”](#) que, con el fin de realizar la transición ecológica marcada en los objetivos de la UE, trasciende la cooperación transfronteriza creando una región funcional y aplicando una ordenación territorial más allá de las fronteras (véase la [“Agenda territorial”](#)).

Tabla 2. Esquema de la eurorregión. Institucionalización de la cooperación transfronteriza

Elementos	Eurorregiones		
Tipo	Macro infraestructuras	Redes funcionales	Cooperación transfronteriza
Donde	Áreas aisladas	Ausencia de una red mayor	En cualquier lugar
Cuando	Lo antes posible cuando no haya infraestructuras (gestión)	Inmediatamente cuando existan factores que inhiban el	Mejora de la cooperación existentes.

Elementos	Eurorregiones		
	inmediata de las infraestructuras existentes).	funcionamiento o la existencia de redes.	
Área	Amplia	Media	Pequeña
Densidad demográfica	Baja	Media	Alta
Redes (prevalecientes)	Externas	Internas (pero no demasiado extensas)	Internas
Instituciones	Comité de presidentes regionales y de instituciones políticas	Comité de presidentes de grandes instituciones y de actores de la red (económicos, culturales, etc.)	Instituciones locales y asociaciones de base para activar, movilizar y transformar a nivel político local y de la sociedad civil.
Objetivos	Estrategias	Transparencia	Participación
Funciones	Favorecer la cooperación y coordinación en el ámbito macroeconómico de las inversiones estratégicas.	Vincular a los actores de la red (empresa privada, organismos locales, instituciones públicas) en redes de relaciones.	a) Crear y enfatizar el sentido de pertenencia y conocimiento mutuo; b) Transformar este conocimiento en acciones cooperativas; c) Hacer indispensable esta cooperación.
Calendario de implementación	Si las infraestructuras no existen, entonces esta implementación es necesaria de forma inmediata.	Mejoras si las redes existen; establecimiento de redes cuando no las hay.	Dependiendo de la situación local.
Ámbito	Internacional, nacional (y regional)	Regional (e internacional)	Regional

Fuente: [Gasparini \(2014\)](#).

Por otra parte, la *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT) incide en su web en la diversidad ligada a la eurorregión: “El concepto de eurorregión reúne diferentes tipos de partenariados entre regiones y territorios fronterizos, más o menos estructurados y en los que algunos cuentan con una secretaría permanente. Las formas jurídicas utilizadas difieren de una frontera a otra en función de la antigüedad de la cooperación y del marco jurídico existente. Algunas eurorregiones cuentan con el apoyo de asociaciones o fundaciones, otras han optado por la forma de AECT. La mayoría de las asociaciones eurorregionales se han formalizado a través de una convención o acuerdo entre las regiones y los territorios miembros”. Mientras, para [Durà et al. \(2019\)](#) “la eurorregión es una organización que reúne las siguientes características: cubre un territorio transfronterizo que acoge una determinada población; presenta una voluntad declarada de cooperación permanente, reforzada por una institucionalización que se formaliza a través de algún tipo de acuerdo político-legal; y muestra claramente signos de actividades conjuntas (en forma de proyectos), así como una consolidación de unas políticas públicas transfronterizas, particularmente si se expresan en una estrategia conjunta”. No obstante, siempre habrá que tener en cuenta, según [Aranda \(2005\)](#), que “las eurorregiones no se constituyen como un nuevo nivel de gobierno local o regional, sino como un punto de intercambio para los sectores públicos y privados”.

Para [Tourinho Guerra \(2010\)](#), las eurorregiones se caracterizan por “principios de partenariado y subsidiariedad; la existencia de una estrategia de desarrollo transfronteriza; la estructura común a nivel local y regional; y la participación de actores privados y de la sociedad civil”. El principio de subsidiariedad tiene como función general “garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto a una instancia superior o a un

poder local respecto a un poder central” (Galinsoga Jordà, 2011). Enlaza con el proceso de regionalización de la Unión Europea a través del Tratado de Lisboa (2007), con el objetivo de la cohesión territorial en la modificación del Título XVII. La cooperación transfronteriza de la UE, gestionada principalmente a través de las AECT, cambia de alguna manera la visión de la gobernanza multinivel, apoyada en el principio de subsidiariedad y en el reparto de competencias, para introducir nuevas formas de inclusión de la sociedad civil, que Ulrich (2016) denomina gobernanza participativa. Tal gobernanza choca con la estructura multinivel establecida, derivando hacia lo que este autor califica de estructura en red, y que necesita dos condiciones: la autonomía institucional y la homogeneidad cultural. Sin embargo, Márquez Domínguez *et al.* (2017) vinculan estos territorios a la política de cohesión europea, puesto que “sus objetivos y fondos intentarán limar sus disparidades económicas, sociales, de poblamiento y de gobernanza”, en la línea del artículo 174 del TFUE.

Durà *et al.* (2018) clasifican los distintos tipos de eurorregiones según su población (de menos de 150.000 habitantes a más de 5 millones) y las características del territorio (urbano, mixto –con más predominio de lo urbano en las regiones de mayor tamaño–, y rural –unido a montaña en las regiones más pequeñas, e inexistente en las más grandes–). Siguiendo esta clasificación, las eurorregiones en las fronteras de España con Portugal y con Francia tendrían los siguientes perfiles:

- Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra: heterogéneo.
- Bidasoa-Txingudi Cross-Border Consortium: urbano-metropolitano.
- Duero-Douro: rural.
- Chaves-Verín Eurocity: urbano-metropolitano (predominante) y rural.
- Bayonne-San Sebastián Basque Eurocity: urbano-metropolitano.
- Galicia-Norte de Portugal: heterogéneo.
- Eurorregión Pirineos-Mediterráneo: heterogéneo.
- Pirineos-Cerdanya: montaña (predominante) y rural.

En todas ellas la complejidad institucional es baja, predominando dos actores (uno por cada país participante), salvo en el caso de la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo. En cuanto a los niveles de gobierno predominan el regional (Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra y Galicia-Norte de Portugal) y el local (Durà *et al.*, 2018).

3. EL DOBLE RETO DE LAS EURORREGIONES: FRONTERAS Y RESILIENCIA

La cooperación transfronteriza, y como parte de ella las eurorregiones, constituye un ámbito en el que conviven tanto dificultades –vinculadas al propio hecho fronterizo– para su propio desarrollo, como grandes posibilidades para la resiliencia. La gestión de ambas marcará la trayectoria de las regiones fronterizas en los próximos años.

Los principales **problemas** –y no son nuevos– se refieren tanto a cuestiones jurídicas relacionadas con la gobernanza a ambos lados de la frontera, como a diferencias históricas y socioeconómicas que determinan las características de los territorios fronterizos. Diferentes legislaciones o aplicaciones de la norma comunitaria, procesos administrativos y grados de digitalización de la administración pública distintos, aproximaciones diversas al mismo hecho laboral, económico o educativo dificultan unas relaciones que deberían ser fluidas cuando ya existe un marco de cooperación transfronterizo. A todo ello se ha unido la pandemia de la

covid-19, con formas distintas de abordarla y recuperando unas fronteras ya “desaparecidas” con Schengen.

Primero, el cierre estricto de las fronteras tras la declaración de la pandemia y, posteriormente, las restricciones de acceso vinculadas a la expansión de las sucesivas olas han tenido importantes impactos en las regiones fronterizas (Peyrony, *et al.*, 2021) que, en diferente grado, han afectado fundamentalmente a las comunidades transfronterizas y a las economías locales. Entre los problemas que se originaron podemos destacar los siguientes: a) la movilidad en general, puesto que aumentaron los controles y se redujo el número de puntos de cruce. A ello hay que añadir la descoordinación en la fase posterior al cierre; b) los trabajadores transfronterizos se vieron afectados tanto por la falta de turistas como por la pérdida de sus empleos. El recurso al teletrabajo conllevó problemas con la seguridad y la regulación fiscal, hasta que se consiguieron regular exenciones mediante acuerdos de teletrabajo entre los países afectados; c) los usuarios de servicios públicos transfronterizos no pudieron utilizar el transporte público ni acceder a los hospitales o a los centros educativos, por la distinta política llevada a cabo a ambos lados de las fronteras. La excepción fueron los pacientes covid acogidos en hospitales del país vecino y, en algunos casos, el buen funcionamiento de los centros de información transfronteriza; d) el comercio minorista y las actividades turísticas fueron los sectores económicos más afectados; e) las actividades socioculturales, la vida familiar e incluso los lazos de confianza y de solidaridad, reforzados durante años, se vieron afectados.

La Comisión Europea (Unión Europea, Comisión, 2021) reconoce en un informe sobre las regiones transfronterizas que “la crisis ha demostrado que el grado de resiliencia de las zonas fronterizas depende en gran medida de la estructura institucional y del nivel de preparación, que, a menudo, se diseña y decide a escala nacional”. Estas conclusiones se unen a las ya realizadas por la Comisión (Unión Europea, Comisión, 2017) tres años antes en las que, además de recordar los principales méritos del programa Interreg aumentando la confianza, incrementando la conectividad y mejorando el medio ambiente, la salud y el crecimiento económico, examina las dificultades persistentes en el ámbito transfronterizo, para las que plantea una especie de hoja de ruta. Los hitos principales marcados son –junto con el análisis y recogida tanto de dichas dificultades como de buenas prácticas en todas las fronteras– la intensificación de la cooperación y de los intercambios, la mejora del proceso legislativo, el desarrollo de una administración pública transfronteriza, la disponibilidad de información y asistencia, el apoyo al empleo transfronterizo, la promoción del multilingüismo, la accesibilidad, el fomento de centros de asistencia sanitaria comunes, y la consideración del marco jurídico y financiero de cooperación transfronteriza.

Por lo que respecta a las fronteras españolas con Francia y Portugal, se han detectado varios problemas, sintetizados en la tabla siguiente (Tabla 3), y que están relacionados con cuestiones de medio ambiente, transporte, mercado laboral y educación, seguridad social, y políticas de planificación y de servicios públicos. Sobre esto último se publicó un dictamen del Comité Europeo de las Regiones en febrero de 2021, en el que, entre varias cuestiones, se hacía hincapié en la necesidad de asignar más recursos a las regiones fronterizas, involucrando a los gobiernos nacionales y a las autoridades regionales y locales, tanto en términos de financiación como de gestión. También se plantea la necesidad de establecer “un nivel mínimo básico de cooperación transfronteriza que se mantenga incluso en tiempos de crisis para asegurar la prestación de servicios públicos transfronterizos, especialmente los relacionados con la gestión de crisis”, y puntos de contacto transfronterizo permanentes que “coordinen la aplicación de la legislación de la Unión Europea y trabajen en favor de la eliminación sistemática de los obstáculos en las fronteras”. En el caso de la frontera con

Francia y Andorra, los principales inconvenientes afectan a la región oriental de los Pirineos y, sobre todo, a la AECT del Hospital de la Cerdanya y a la normativa de Andorra con respecto al medio ambiente. En el caso de la frontera con Portugal, los problemas afectan más a su totalidad, por la mayor diferencia entre las administraciones de ambos países, aunque fallan especialmente la coordinación de servicios de emergencia, en el caso de Castilla y León, y de transporte, en el caso de Galicia.

Tabla 3. Problemas transfronterizos, según tipo de política

Frontera	Política	Características
España-Francia-Andorra	Medio ambiente	Diferentes legislaciones medioambientales.
		Políticas nacionales de gestión del agua incompatibles.
		La reordenación de competencias dentro de España dificulta los proyectos medioambientales.
		Falta de acuerdo sobre las políticas de gestión del agua.
		Diferente aplicación de la Directiva Marco del Agua de la UE.
		Falta de coordinación y diálogo en materia de biodiversidad y gestión ambiental.
	Mercado laboral Educación	Falta de intercambio de información sobre el empleo.
		Falta de seguridad jurídica para los médicos franceses en relación con la AECT.
		Gestión insegura del personal médico.
		Sistemas nacionales de formación profesional incompatibles.
	Transporte	Sistemas de transporte público no coordinados.
		Las infraestructuras de transporte sufren de falta de voluntad política y soportan dificultades administrativas.
	Sistema de Seguridad Social	Cobertura no resuelta de los costes de la atención de urgencias médicas transfronterizas.
	Política de planificación Servicios Públicos	Diferentes sistemas nacionales de gobernanza.
España - Portugal	Medio ambiente	Diferentes sistemas nacionales para la gestión del agua y el medio ambiente.
	Mercado laboral Educación	Débil coordinación y cooperación en temas relativos al mercado laboral.
		Legislación laboral nacional insuficiente para los trabajadores transfronterizos.
		Falta de reconocimiento de títulos y diplomas educativos.
	Transporte	Falta de interoperabilidad entre los sistemas y redes ferroviarias de España y Portugal.
		Carga financiera para las empresas de transporte a través de procesos administrativos complejos.
		Distintas restricciones de circulación para vehículos de transporte (pasos fronterizos).
		Falta de planificación de políticas transfronterizas de los servicios de transporte público (esp. Galicia / Norte de Portugal).

Frontera	Política	Características
	Sistema de Seguridad Social	Asimetría institucional y operativa para la prestación de servicios sociales.
	Política de planificación Servicios Públicos	Criterio de residencia inadecuado define el acceso a los servicios sociales.
		Diferentes servicios sanitarios en los territorios fronterizos de España y Portugal.
		Mal funcionamiento de las llamadas de emergencia (esp. Norte de Portugal y Castilla y León).
		Diferentes competencias y cultura en la lucha contra los incendios forestales (esp. Norte de Portugal y Castilla y León).
		Falta de coordinación transfronteriza para la lucha contra los incendios forestales (esp. Norte de Portugal y Castilla y León).
		Falta de intervenciones conjuntas en la lucha contra los incendios transfronterizos debido a las diferentes legislaciones nacionales (esp. Norte de Portugal y Castilla y León).

Fuente: Elaboración propia a partir de Comisión Europea “Cross border review” <https://bit.ly/3bI74zS>

Junto a estos problemas de divergencia en la legislación y en el modelo administrativo, encontramos trayectorias socioeconómicas distintas, que también dificultan la cooperación y el aprovechamiento pleno de las inversiones realizadas. En este sentido, [de Sousa \(2013\)](#) recuerda que el grado de “disolución” de las fronteras dependerá de varios factores, los ya citados económicos y políticos, a los que hay que añadir los culturales, históricos y geográficos. En este sentido, la frontera hispano-lusa presenta una menor permeabilidad que la frontera con Francia. [Medina García \(2021\)](#) habla de dos tipos básicos de cooperación transfronteriza: la cooperación tradicional y la cooperación institucional o institucionalizada, que no comparten sinergias, y distingue tres fases en la cooperación institucional:

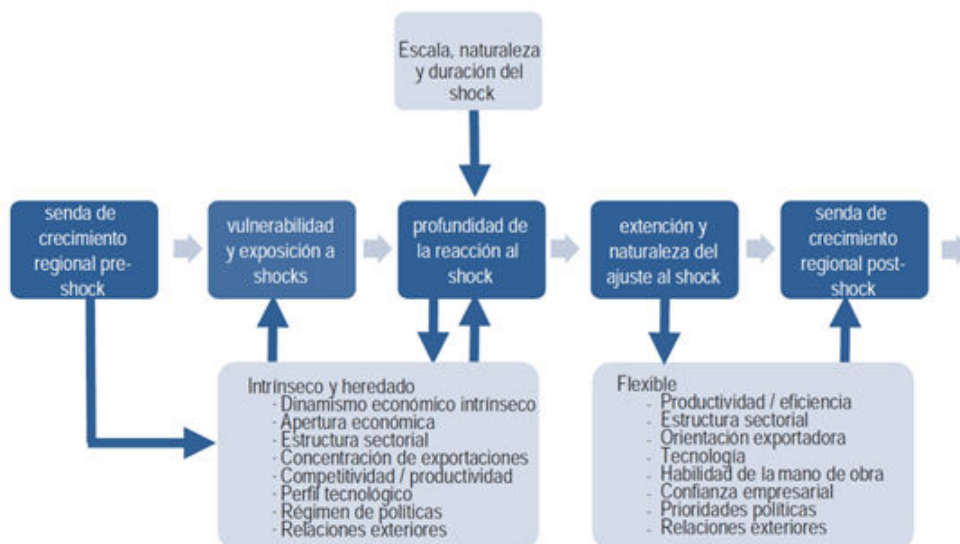
1. Primera generación (1977-1990): protagonizada por los Estados y basada en políticas de relaciones internacionales. Se desarrolla el Primer Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (1986-1990).
2. Segunda generación (1991-2006): la primera reforma de los Fondos Estructurales y la puesta en marcha de la iniciativa INTERREG inician una cooperación transfronteriza subsidiada, con un predominio de la cooperación institucional entre entidades públicas a diferentes niveles.
3. Tercera generación (a partir de 2007): los principales hitos son el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (POCTEP), las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial y la segunda reforma de los Fondos Estructurales (2013). Se caracteriza, principalmente, por la ampliación y diversificación de la cooperación, por una estructura organizacional compleja de representación y gestión compartidas, y por la aparición de nuevas formas de cooperación y de gobernanza multinivel: las eurorregiones y las eurociudades.

En el contexto de esta cooperación, [Márquez Domínguez et al. \(2017\)](#) planteaban una serie de amenazas y debilidades que, aunque referidas a la raya luso-andaluza, podría extenderse a su totalidad: “1) la dispar gobernanza y marco institucional a un lado y a otro de la frontera, que no termina de converger; 2) la exigua demografía, para colmo envejecida, y su débil sistema urbano, donde ejercen mayor poder las capitales regionales, como Sevilla, y las

estatales, como Lisboa; 3) las políticas de desarrollo que, extendidas sobre un espacio demasiado amplio, diluyen su efecto sobre la verdadera frontera; 4) la dependencia de los fondos comunitarios para que puedan activarse proyectos y para que se mantengan las propias estructuras públicas nacidas al amparo de estas políticas de cooperación; 5) la debilidad de la cooperación privada, que no debe confundirse con la libre circulación de personas y actividades económicas a un lado y a otro de la frontera; y 6) los diferentes marcos territoriales, institucionales e históricos”.

Frente a las dificultades anteriores, la idea de **resiliencia** parece perfilar una vía de crecimiento y de recuperación. El concepto aplicado a la economía regional procede de otros campos, como la psicología, la ingeniería o la ecología, cuyas definiciones recogen [Pinheiro et al. \(2022\)](#), incluyendo la que hace la Comisión Europea en un contexto de gobernanza multinivel: “La capacidad de afrontar choques y cambios estructurales persistentes, de tal manera que se preserve el bienestar social, sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras”. [Martin y Sunley \(2015\)](#) vinculan la definición de resiliencia a tres conceptos: recuperación, absorción y adaptación, y recuerdan que es un proceso complejo que admite varias combinaciones de cambios y continuidades, tal y como se muestra en la [figura siguiente](#).

Figura 1. La resiliencia económica regional como proceso. Determinantes de la resiliencia

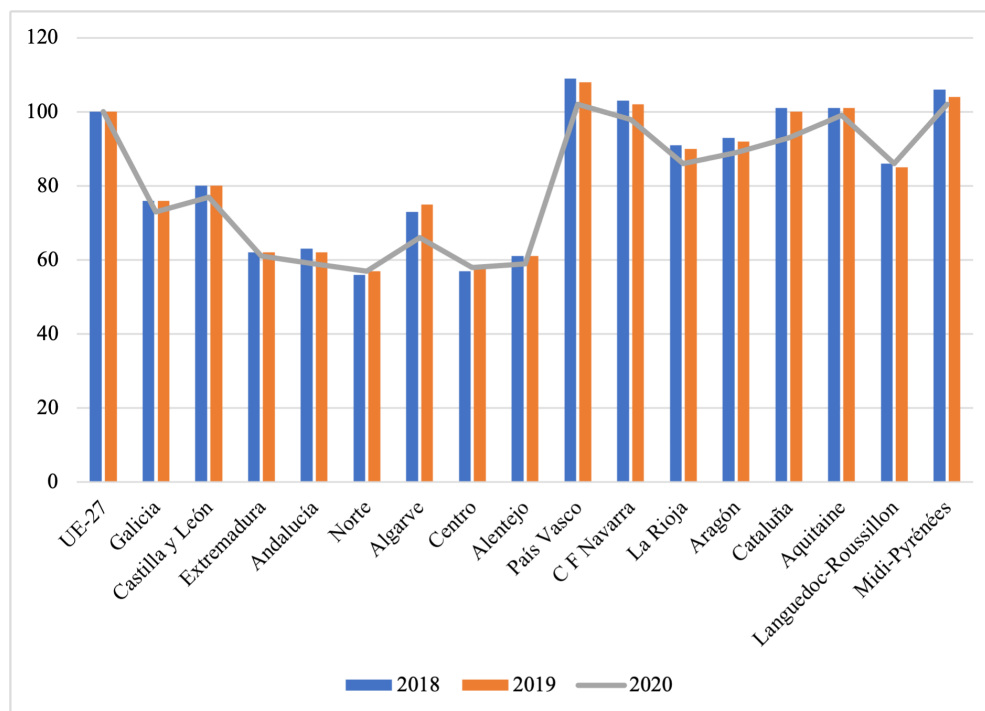


Fuente: [Cueto, et al. \(2017\)](#).

Para comprender el proceso de resiliencia en un territorio es preciso tener en cuenta tanto el comportamiento de sus factores económicos como la influencia de las decisiones externas. Para [Martin y Sunley \(2015\)](#), un punto clave es que los determinantes de la resiliencia económica regional son en su mayoría producto de la historia, ya que muestran las pautas de un modelo de crecimiento económico y de desarrollo. En este sentido, [Magro y Valdalisio \(2019\)](#) indican que la resiliencia puede ser explicada por una serie de factores, entre los que destacan “la estructura económica y la base de conocimiento de la región, la competitividad y la propensión innovadora de sus empresas, la existencia de redes de conocimiento, las condiciones del mercado laboral, el sistema financiero y las instituciones, entre las que se pueden destacar las políticas, la calidad del gobierno, la gobernanza y el capital social”. Igualmente, señalan que una prueba indirecta de resiliencia puede ser la

convergencia con la UE en términos de PIB per cápita. Si lo aplicamos al caso concreto de las fronteras hispano-portuguesa e hispano-francesa, observamos (Figura 2), con los datos referidos a las regiones del nivel 2 de la Nomenclatura de Unidades Territoriales para Estadísticas (NUTS2) (se han tenido en cuenta los territorios incluidos en el programa de la Comisión Europea INTERREG VI), una clara diferencia entre una y otra frontera, siendo menor la convergencia con la media de la UE-27 de la frontera con Portugal. Y aunque los datos correspondientes a 2020 son en su mayoría provisionales, existe una disminución del PIB en casi todos los territorios, que se podría vincular a los efectos económicos de la pandemia.

Figura 2. PIB per cápita, NUTS 2 de las fronteras de España con Portugal y Francia (2018-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

La resiliencia que hemos definido podría apoyarse en las **oportunidades para el desarrollo y la cohesión**, que vienen de la mano tanto de la Agenda Territorial Europea 2030 –uno de los documentos clave para la cohesión territorial a escala subestatal–, como de la financiación nacional y, sobre todo, europea. El VIII Informe sobre la cohesión subraya que, a finales de 2020, ya se habían alcanzado muchos de los objetivos que Interreg planteaba para 2023, pero que, sin embargo, es preciso reforzarlos y continuar trabajando fundamentalmente en innovación, formación y movilidad (European Commission, 2022).

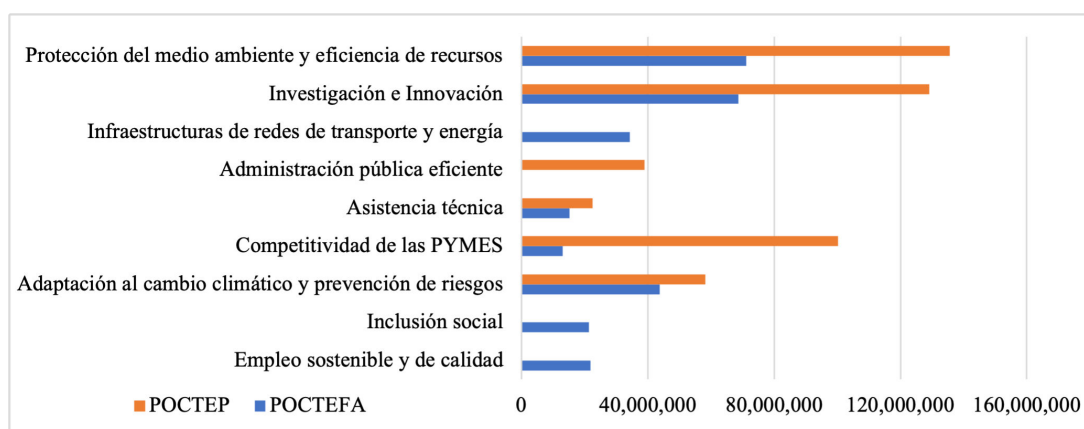
Las nuevas formas de gobernanza son fundamentales para integrar a las autoridades locales y regionales, favoreciendo sinergias y el desarrollo de la competitividad. Es la idea que subyace en la **Agenda Territorial Europea 2030 (ATE2030)**, que, aprobada el 1 de diciembre de 2020, enlaza con el objetivo de la cohesión territorial y se apoya tanto en los documentos previos de ordenación territorial como en la Nueva Carta de Leipzig (2020) y en el Pacto Verde Europeo (2019). Con el objetivo de hacer frente a los grandes retos actuales, el documento incide en dos cuestiones básicas: el reconocimiento de las diferencias territoriales, y la necesidad de cooperación y coordinación. Plantea, para ello, dos ejes principales: una Europa justa –vinculada a la política de cohesión–, basada en un desarrollo equilibrado mediante el desarrollo funcional y en la integración a través de las fronteras; y una Europa verde, como

respuesta a la necesidad de un desarrollo sostenible y frente al cambio climático (ATE2030; Farinós-Dasí, 2021).

Los Fondos europeos constituyen el principal instrumento de financiación para la puesta en marcha de proyectos que articulen tanto el desarrollo económico como la cohesión social y territorial de estas regiones. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional financia los programas de cooperación en las tres ramas en que se divide Interreg: A) Cooperación transfronteriza, cuyo fin, según el art. 3 del Reglamento 2021/1059, es “promover el desarrollo regional integrado y armonioso entre regiones fronterizas terrestres y marítimas vecinas”; B) Cooperación transnacional, C) Cooperación interregional. Para el periodo 2021-2027, se ha añadido una cuarta rama dedicada a las regiones ultraperiféricas y que, en cuanto a España se refiere, incluye un programa transfronterizo Azores-Madeira-Islands Canarias. Aunque el ámbito de las eurorregiones se corresponde con Interreg A, es decir, con la cooperación transfronteriza, resulta evidente que la financiación de las secciones transnacional e interregional repercutirá indirectamente, también, en las regiones transfronterizas y en las estructuras establecidas para gestionar los proyectos.

Para el caso concreto de las fronteras españolas, la figura 3 muestra las partidas de gasto del programa transfronterizo con Portugal (POCTEP) y con Francia (POCTEFA)². Ambos programas cuentan con partidas importantes (de mayor a menor) en protección del medio ambiente y eficiencia de recursos, investigación e innovación, competitividad de las PYMES, y adaptación al cambio climático y prevención de riesgos. El programa con Portugal incluye, también, una partida elevada para la Administración pública eficiente, mientras que el programa con Francia y Andorra incluye ayudas en los capítulos de infraestructuras de redes de transporte y energía, inclusión social, y empleo sostenible y de calidad.

Figura 3. Presupuesto del programa de la Comisión Europea Interreg V-A por temas en las fronteras con Francia-Andorra y Portugal, 2014-2020



Fuente: Elaboración propia. Comisión Europea <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.

El análisis de los objetivos específicos, desarrollados por los proyectos transfronterizos, muestran algunas diferencias entre estos ámbitos fronterizos, aunque en general los ejes principales están relacionados con el medio ambiente y el reto del cambio climático, con la

² Las siglas respondían en un origen (2007-2013) al Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (Programa Interreg España – Portugal <https://poctep.es/es>) y al Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Francia-Andorra (Programa Interreg España – Francia – Andorra <https://www.poctefa.eu/>).

movilidad, así como con la innovación y la competitividad, vinculadas al objetivo de la resiliencia.

Tabla 4. Número de proyectos transfronterizos, según los objetivos específicos, 2014-2020

Objetivo específico	POCTEP	Objetivo específico	POCTEFA
Mejorar las condiciones necesarias y propicias para que surjan nuevas iniciativas empresariales	28	Fomentar el desarrollo de tecnologías innovadoras en el campo de los recursos naturales a través de la cooperación	10
Mejorar la participación del sector empresarial en los procesos de innovación y actividades de I+D más cerca del mercado	30	Potenciar la cooperación entre diferentes actores de ambos lados de la frontera en I+D+I	41
Mejorar la protección y gestión sostenible de los espacios naturales	11	Mejorar el patrimonio cultural y natural a través de enfoques conjuntos de desarrollo sostenible	24
Mejorar la excelencia científica del espacio de cooperación transfronteriza en el ámbito de la investigación con potencial para ser competitivo internacionalmente	34	Mejorar el acceso a los servicios	15
Incrementar los niveles de eficiencia en el uso de los recursos naturales contribuyendo al desarrollo de la economía verde en el área de cooperación	14	Mejorar la adaptación al cambio climático de la zona	15
Incrementar la resiliencia territorial ante amenazas naturales del área de cooperación	13	Mejorar la capacidad de anticipación y respuesta hacia los actores de la zona frente a riesgos específicos y gestión de desastres naturales	11
Promover la competitividad en sectores donde el área de cooperación tiene ventajas competitivas	19	Mejorar la oferta de transporte transfronterizo sostenible para facilitar los viajes y la movilidad transfronteriza de mercancías y personas	11
Proteger y realzar el patrimonio cultural y natural para apoyar la base económica de la región fronteriza	40	Promover actividades de desarrollo conjunto de empresas de la zona fronteriza a nivel internacional	12
Reforzar el desarrollo sostenible local en toda la frontera hispano-portuguesa	8	Promover el potencial local, el desarrollo de sistemas de formación y capacitación de las personas en la zona transfronteriza para mejorar el acceso al empleo	23
Fortalecer las estrategias de cooperación transfronteriza entre los diferentes actores que operan en el área de cooperación	36	Proteger y mejorar la calidad de los ecosistemas transfronterizos	13

Fuente: Elaboración propia a partir de keep.eu.

El programa de la Comisión Europea **INTERREG VI** aprobado para el periodo de programación 2021-2027, en aplicación del Reglamento (UE) 2021/1060 (**Europa, Parlamento y Europa, Consejo, 2021b**), incorpora los cinco objetivos políticos del nuevo marco financiero recogidos en el artículo 5.1:

- a) *una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones;*
- b) *una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible;*

- c) *una Europa más conectada, mejorando la movilidad;*
- d) *una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales;*
- e) *una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales [...].*

A ello suma dos nuevos objetivos específicos:

- 1) *Objetivo específico Interreg 1: una mejor gobernanza de cooperación.* Incluye la mejora de la capacidad institucional de las administraciones públicas, la resolución de los obstáculos legales y administrativos de las regiones fronterizas, la promoción de la democracia sostenible y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los ciudadanos
- 2) *Objetivo específico Interreg 2: una Europa más segura.* Hace referencia a las actuaciones en los ámbitos de la gestión del cruce de fronteras, de la movilidad y de la gestión de la migración, incluida la protección y la integración económica y social de los nacionales de terceros países. Así mismo, aborda el apoyo al empleo y las medidas del mercado laboral, como mejorar el acceso al empleo, fomentar el aprendizaje permanente, promover el equilibrio de género y fomentar la igualdad de oportunidades.

Según la Decisión de Ejecución (UE) 2022/74 ([Europa, Comisión, 2022a](#)), la cuantía que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) destina al programa Interreg VI-A asciende a 6.115.505.509 euros, de los que el POCTEP tiene asignados 320.622.726 euros y el POCTEFA, 243.079.964 euros. Las regiones beneficiarias³ del programa en el caso de las fronteras hispano-lusa e hispano-francesa se recogen en la Tabla 5 (ver [Anexo](#)). Se puede observar la inclusión de territorios que no están directamente vinculados al hecho fronterizo y que, en ocasiones –especialmente en el caso español–, cuentan con ciudades grandes o núcleos económicos importantes que distorsionan, en alguna medida, la percepción de los problemas fronterizos.

A la financiación específica destinada a la cooperación transfronteriza, y en el contexto del objetivo de resiliencia tanto a nivel europeo como nacional, habría que mencionar los fondos procedentes del Next Generation EU, que pueden contribuir, precisamente, a crear sinergias en las regiones más próximas a la frontera. Aunque las regiones implicadas puedan aportar proyectos, se precisa una intervención de los gobiernos estatales con vocación real de favorecer el desarrollo transfronterizo. El [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia \(2021\)](#) incluye un apartado dedicado a los proyectos transfronterizos, en el que se hace referencia a los acuerdos y compromisos con Portugal y Francia para establecer iniciativas transnacionales con efectos externos positivos. La *Cumbre de Guarda*, celebrada en octubre de 2020 entre España y Portugal, además de establecer planes comunes sobre digitalización, energía y transición ecológica, como prolongación de los proyectos incluidos en el Convenio de Albufeira (1998), aprobó la [Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo España-Portugal](#). El documento recoge una serie de proyectos con el objetivo común de luchar contra la despoblación y de reforzar la cohesión territorial: el Estatuto del Trabajador Transfronterizo, la movilidad para menores en eurociudades y eurrregiones, la mejora de la coordinación de

³ Regiones NUTS de nivel 3 [de conformidad con el Reglamento (CE) 1059/2003, modificado en último lugar por el Reglamento (UE) 2019/1755 de la Comisión]

los servicios 112 en la frontera, la conectividad en la zona transfronteriza, el turismo sostenible con la iniciativa Fortalezas de Frontera, los proyectos culturales transfronterizos, la educación y la formación en la frontera, o la recuperación sostenible e inclusiva de aldeas en despoblación. Algunos de estos proyectos parecen responder a los problemas ya mencionados y que se habían identificado en esta frontera. A todo esto hay que añadirle la posibilidad de articular mecanismos en los planes de recuperación para garantizar el impacto transformador a largo plazo de las inversiones.

Por lo que respecta a los proyectos transpirenaicos, Francia y España apostaron en la Cumbre Bilateral de Montauban (marzo 2021) por continuar con varios proyectos transfronterizos relacionados con el ámbito de la electrónica, de la transformación digital, de la salud o del transporte ferroviario ([Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2021](#)).

4. REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DE LAS EURORREGIONES

El análisis realizado nos lleva a recordar que las eurorregiones y la cooperación transfronteriza en general, con su proyecto de “disolver” las fronteras –físicas o culturales–, encajan perfectamente con los principios que rigen el proceso de construcción europea. Así, lo manifestó el Parlamento Europeo en una resolución de 2004, al considerar que “las eurorregiones han contribuido decisivamente a eliminar fronteras en Europa, a formar relaciones de buena vecindad, a aproximar a las personas de ambos lados de las fronteras y a destruir prejuicios, en particular a través de la cooperación transfronteriza de carácter local y regional”, y desempeñan importantes funciones como “punto de información y servicio a los ciudadanos, a las instituciones, a las instancias económicas y, a las entidades regionales y locales; centro de convergencia de estrategias, objetivos y valores comunes; generatriz de soluciones a los problemas transfronterizos; y portavoz en todas las cuestiones transfronterizas”. Por tanto, como elemento fundamental de esa construcción europea, deberían desempeñar un papel más decisivo en el desarrollo de las regiones transfronterizas, para lo que indicamos a continuación algunas reflexiones:

- La pandemia ha recuperado las fronteras, mostrando, aún más si cabe, las diferencias y trabas que todavía persisten para que sean un espacio no solo permeable, sino fundamentalmente «inexistente». A pesar de que han primado las decisiones nacionales en el cierre de las fronteras, también se han tomado medidas de urgencia relacionadas con la salud y con los trabajadores, que han demostrado la capacidad de las estructuras transfronterizas para gestionar la crisis. Los ciudadanos, que en un principio no fueron tenidos en cuenta en los cierres fronterizos, apoyan mayoritariamente la gestión local y regional, tal y como afirma [Wassenberg \(2021\)](#). En este sentido, el modelo de las eurorregiones favorece una gobernanza territorial más cercana al ciudadano, haciendo efectivo el principio de subsidiariedad. A ello se refiere la Comisión Europea ([Unión Europea, Comisión, 2021](#)) cuando afirma que “se les debe dar más libertad y flexibilidad para probar las ideas y las soluciones, y que sean capaces de desempeñar un papel más activo en su desarrollo, especialmente en la gestión, en el intercambio y en el diseño conjuntos de proyectos y servicios que beneficien a todas las personas que viven en territorios fronterizos.
- Las lecciones aprendidas de la crisis de la covid-19 deberían servir para establecer un nuevo marco en el que las eurorregiones tengan firmes posibilidades de consolidarse como nueva forma de gobernanza. Siguiendo a [Peyrony et al. \(2021\)](#), habría que establecer un marco en tres niveles. El primero de ellos se situaría en las propias regiones fronterizas

(entendiendo autoridades locales y regionales), y consistiría en partir de las comunidades locales de cooperación transfronteriza y de sus necesidades, considerar áreas transfronterizas en lugar de fronteras, construir una realidad común y una confianza mutua, y seguir el camino marcado por las AECT. El siguiente nivel corresponde a una gobernanza multinivel en la que se reforzaría la cooperación de abajo-arriba, bilateral o multilateral, sin olvidar que hay cuestiones que deben resolverse desde el nivel nacional y sin perder de vista que las fronteras son diversas y complejas. Por último, el tercer nivel corresponde a la Unión Europea, en cuyas manos está la armonización de la gestión de crisis fronterizas, así como facilitar la profundización de la asociación en los tres niveles planteados.

- Las eurorregiones constituyen una buena oportunidad de aunar sinergias, favoreciendo el crecimiento económico en áreas tradicionalmente periféricas y con dificultades geográficas y demográficas, tal como recuerda el [TFUE \(2007\)](#).

- Son pieza clave de la cohesión y, por tanto, de la ordenación territorial, para la que la gestión eficiente de servicios y bienes públicos y privados es fundamental. No obstante, la extensión de las eurorregiones, en ocasiones vinculada al diseño de las áreas receptoras de fondos europeos, así como la existencia de grandes ciudades alejadas de la frontera, pueden crear nuevas periferias dentro del territorio transfronterizo.

- La ausencia de definición oficial facilita que la eurorregión constituya un concepto flexible, adaptable a las circunstancias concretas de cada frontera y de su área limítrofe. Permite, sobre la base de la cooperación transfronteriza, atender a distintos intereses políticos, económicos y culturales. En este sentido, [Uyarra y Flanagan \(2010\)](#) abogaban por considerar a las regiones no como territorios –políticos, económicos o de innovación– completamente cerrados, sino como aquéllos capaces de superponer espacios que respondan a la complejidad de los mismos.

- La gran diversidad de los hechos fronterizos dificulta el diseño de una única línea de actuación, pero sí se pueden marcar algunos hitos imprescindibles:

- El diseño de las políticas debe realizarse a nivel regional y local, aunque con un fuerte respaldo del gobierno central. En este sentido, un modelo de gobierno descentralizado (o en todo caso de federalismo fiscal, donde los distintos niveles subcentrales tuvieran capacidad de gestionar parte de sus ingresos y gastos) sería lo más adecuado para responder a las necesidades concretas de territorios y ciudadanos.
- El objetivo de la resiliencia debería abordarse en un proceso de adaptación a las nuevas realidades derivadas de la pandemia, del Brexit o, en el contexto actual, de la guerra en Ucrania. Conservar lo que funciona e incorporar, con la ayuda de los fondos europeos, políticas que impliquen innovación y mayor competitividad.
- Es precisa una coordinación entre administraciones a ambos lados de la frontera, para lo que sería deseable la existencia de estructuras similares de gobernanza con capacidad de gestión. Sobre esa base institucional se pueden construir vínculos públicos y privados.
- Se trata no solo de fomentar las sinergias económicas –algo que, por supuesto, es muy importante–, sino también de reforzar los sentimientos de pertenencia. En muchos casos los ciudadanos fronterizos desconocen la existencia de las eurorregiones, o al menos no aprecian influencia alguna en su vida cotidiana. Es clave, por tanto, crear una comunidad fronteriza con conciencia de sus posibilidades para consolidar un espacio económico, cultural y social.

En última instancia, el futuro de las eurorregiones depende del apoyo de los Estados y de la Unión Europea.

Bibliografía

- Acción piloto “Luxembourg in transition” [website] <https://luxembourgtransition.lu/>
- Agenda territorial “Cross-border spatial planning” [website] <https://bit.ly/3gUyi5Q>
- Agenda Territorial 2030. *A future for all places*. Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion, 1 December 2020, Germany <https://bit.ly/3uUNfga>
- Aranda, C. (2005). La cooperació transfronterera a Europa i les euroregions. *Generalitat de Catalunya (Departament d’Economia i Finances). Papers de treball, 4* (serie: Euroregió), <https://bit.ly/30wLDQO>
- Arenas Hidalgo, N. (2008). La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea. Sus instrumentos jurídicos. En P.A. Fernández Sánchez (Eds.). *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve, Alentejo)*, (pp. 77-95). Atelier.
- del Canto García, S. (2012). El modelo de eurorregión como figura de desarrollo, *Pecunia*, (15) 129-143. <https://doi.org/10.18002/pec.v0i15.807>
- Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana, Peyrony, J., Rubio, J., Viaggi, R. (2021). *Los efectos de los cierres de fronteras inducidos por la COVID-19 en las regiones transfronterizas: un informe empírico que abarca el período de marzo a junio de 2020*, Oficina de Publicaciones. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/092793>
- Comisión Europea INTERREG V – 2014-2020 [website] <https://bit.ly/3uEahr1>
- Comisión Europea INTERREG VI – 2021-2027 [website] <https://bit.ly/35W1g2T>
- Comité Europeo de las Regiones (2021). *Dictamen Servicios públicos transfronterizos en Europa*, 142.º Pleno, 3 y 4 de febrero de 2021, COTER-VII/005. <https://bit.ly/3ntjz4Y>
- Comunidad Europea, Parlamento y Europa, Consejo (2006). Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT). *Diario Oficial de la Unión Europea* 2010, de 31 de julio de 2006, DOUE-L-2006-81435. <https://bit.ly/3un9o5Y>
- Consejo de Europa (1980). Instrumento de Ratificación del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980. *Boletín Oficial del Estado*, 248, de 16 de octubre de 1990. [https://www.boe.es/eli/es/ai/1980/05/21/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1980/05/21/(1))
- Cueto, M. B., Mayor, M. & Suárez, P. (2017). *La resiliencia de las regiones españolas después de la gran recesión. Colección de estudios, 20*. Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. <https://ria.asturias.es/RIA/bitstream/123456789/9285/1/Publicacion.pdf>
- Cumbre de Guarda, (septiembre 2020). Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo España-Portugal <https://bit.ly/3h4XC8Z>
- Durà, A., Berzi, M., Camonita, F. & Noferini, A. (2019). Ablandando fronteras: un análisis de las Eurorregiones en la Unión Europea. En J. Farinós; J.F. Ojeda & J.M. Trillo (Eds.), *España: Geografías para una Estado posmoderno*, (pp. 219-232). AGE/Geocrítica. <http://www.ub.edu/geocrit/estadoposmoderno.pdf>
- Durà, A., Camonita F., Berzi M. & Noferini A. (2018). *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona, Department of Geography, UAB. <https://bit.ly/3QVGdR7>

- European Commission (2022). *Cohesion in Europe towards 2050. Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/624081>
- Farinós-Dasí, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 53 (208), 583-594. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.2>
- Fernández Sánchez, P. A. (2008). Aspectos generales de la cooperación transfronteriza en el marco europeo. En P. A. Fernández Sánchez (Eds.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve, Alentejo)*. (pp. 61-76). Atelier.
- Galinsoga Jordà, A. (2011). Acerca del federalismo polifónico y la gobernanza multi-nivel: la organización de la armonía. En S. Stavridis; C. Cancela Outeda; C. Ponce de León; G.A. Guardatti (Eds.). *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*. (pp.15-23). Prensas Universitarias Universidad Zaragoza.
- García-Nicolás, C. (2012). Desarrollo regional transfronterizo desde 1986: dificultades y avances en la frontera hispano-portuguesa. En G. Pérez Sánchez & R. Martín de la Guardia (Eds.). *España y Portugal, Veinticinco años en la Unión Europea (1986-2011 - Portugal e Espanha, Vinte e cinco anos na União Europeia (1986-2011))*. (pp. 209-248). Instituto de Estudios Europeos, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid.
- Gasparini, A. (2014). The euroregion as an institutional technology for planning and managing the cross-border cooperation, *Teorija in praksa*, 51, 262-284. <https://bit.ly/3ugtRco>
- Gobierno de España (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*<https://bit.ly/34NAw14>
- Magro, E. & Valdaliso, J. M. (2019). El papel de las políticas públicas en la resiliencia regional: un análisis exploratorio del caso del País Vasco, *Revista Galega de Economía*, 28 (2), 53-70. <https://doi.org/10.15304/rge.28.2.6156>
- Márquez Domínguez, J. A., Jurado Almonte, J.M. & Pazos García, F. J. (2017). La cooperación transfronteriza luso-andaluza. Un camino difícil. *POLÍGONOS, Revista de Geografía*, (29), 89-118. <https://doi.org/10.18002/pol.v0i29.5202>
- Martin, R. & Sunley, P. (2015). On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*, 15, (1), 1-42, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu015>
- Martínez Pérez, E. J. (2010). Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (Unión Europea) frente a las agrupaciones eurorregionales de cooperación (Consejo de Europa): ¿competencia o complementariedad?. *Revista de Estudios Europeos*, (56), 109-126. <http://uvadoc.uva.es/handle/10324/2737>
- Medina García, E. (2017). Marco jurídico y principales instrumentos de la cooperación transfronteriza institucional en Europa. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, (37), 189-206. <https://bit.ly/3ufR8LA>
- Medina García, E. (2021). La cooperación transfronteriza entre España y Portugal en perspectiva. *Ciudad Territorio – Estudios Territoriales*, LIII (209), 633-646. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.02>
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2021). *Declaración conjunta – XXVI Cumbre Franco-Española* (Montauban, 15 de marzo de 2021). <https://bit.ly/3vqIDyK>
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2021). *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/cooperacion/Coop_Transfronteriza.html
- Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) [website] <http://www.espaces-transfrontaliers.org/>
- Parlamento Europeo (2004). Resolución sobre la función de las «eurorregiones» en el desarrollo de la política regional (2004/2257(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 285 E71/74, de 22 de noviembre de 2006. <https://op.europa.eu/s/wtD1>

- Pinheiro, R., Frigotto, M. L. & Young, M. (2022). *Towards resilient organizations and societies. A cross-sectoral and multi-disciplinary perspective*. Palgrave Macmillan <https://doi.org/10.1007/978-3-030-82072-5>
- Reglamento (UE) 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1082/2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones. *Diario Oficial de la Unión Europea L 347/303*, de 20 de diciembre de 2013. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1302/oj>
- Reglamento (UE) 2021/1059. (2021a). del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior. *Diario Oficial de la Unión Europea L 231/94*, de 30 de junio de 2021. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj>
- Reglamento (UE) 2021/1060. (2021b). del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. *Diario Oficial de la Unión Europea L 231/159*, de 30 de junio de 2021. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>
- de Sousa, L. (2013). Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis, *Journal of European Integration*, 35 (6), 669-687. <https://doi.org/10.1080/07036337.2012.711827>
- Touriño Guerra, L. (2010). Ayudas institucionales en el marco de la cooperación territorial europea, *Razón y palabra*, (74). <https://bit.ly/3nvWiiT>
- Ulrich, P. (2016). Participatory governance in the Europe of the (cross-border) Regions. The example of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). *L'Europe en formation*, (379), 156-179. <https://doi.org/10.3917/eufor.379.0156>
- Unión Europea. Tratado 2009 de Funcionamiento de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2007, *Diario Oficial de la Unión Europea C 326* de 26 de octubre de 2012. http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj
- Unión Europea, Comisión (2017). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones transfronterizas de la UE*. COM (2017) 534 final {SWD (2017) 307 final}. Bruselas, 20-9.2017. <https://bit.ly/3I9M3Kq>
- Unión Europea, Comisión (2021). Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea*. COM (2021)393 final. Bruselas, 14.7.2021. <https://bit.ly/3bNbmWz>
- Unión Europea, Comisión (2022a). Decisión de ejecución (UE) 2022/74 de la Comisión de 17 de enero de 2022 por la que se establece la lista de programas Interreg y se indica el importe global de la ayuda total del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de cada instrumento de financiación exterior de la Unión para cada programa y la lista de los importes transferidos entre capítulos en el marco del objetivo de cooperación territorial europea para el período 2021-2027. *Diario Oficial de la Unión Europea L 12/151*, de 19 de enero de 2022. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/74/oj
- Unión Europea, Comisión (2022b). Decisión de ejecución (UE) 2022/75 de la Comisión de 17 de enero de 2022 por la que se establece la lista de zonas de programas Interreg que han de recibir ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior de la Unión, desglosada por capítulos y programas Interreg en el marco del objetivo de cooperación

territorial europea. *Diario Oficial de la Unión Europea L 12/164*, de 19 de enero de 2022. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/75/oj

Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). From regional systems of innovation to regions as innovation policy spaces, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28 (4), 681-695. <https://doi.org/10.1068/c0961>

Wassenberg, B. (2021). Médiation et gestion de crises aux frontières de l'UE. *Cahiers fare*, 20, L'Harmattan.

Apéndices

Anexo

Tabla 5. NUTS 3 beneficiarias del programa de la Comisión Europea INTERREG VI (2021-2027)

(Interreg VI-A) España-Portugal (POCTEP)	(Interreg VI-A) España-Francia-Andorra (POCTEFA)
ES111 A Coruña ES112 Lugo ES113 Ourense ES114 Pontevedra ES148 Valladolid ES411 Ávila ES413 León ES415 Salamanca ES419 Zamora ES431 Badajoz ES432 Cáceres ES612 Cádiz ES613 Córdoba ES615 Huelva ES618 Sevilla	ES211 Araba / Alava Álava ES212 Guipúzcoa / Gipuzkoa ES213 Vizcaya / Bizkaia ES220 Navarra ES230 La Rioja ES241 Huesca ES243 Zaragoza ES511 Barcelona ES512 Girona ES513 Lleida
PT111 Alto Minho PT112 Cávado PT119 Ave PT11A Area Metropolitana do Porto PT11B Alto Tâmega PT11C Tâmega e Sousa PT11D Douro PT11E Terras de Trás-os-Montes PT150 Algarve PT16B Oeste PT16D Região de Aveiro PT16E Região de Coimbra PT16F Região de Leiria PT16G Viseu Dão Lafões PT16H Beira Baixa PT16I Médio Tejo PT16J Beiras e Serra da Estrela PT181 Alentejo litoral PT184 Baixo Alentejo PT186 Alto Alentejo	FRI15 Pyrénées-Atlantiques FRJ21 Ariège FRJ23 Haute-Garonne FRJ15 Pyrénées-Orientales FRJ26 Hautes-Pyrénées

(Interreg VI-A) España-Portugal (POCTEP)	(Interreg VI-A) España-Francia-Andorra (POCTEFA)
PT187 Alentejo Central	
	AD Andorra

Fuente: Decisión de Ejecución (UE) 2022/75 ([Europa, Comisión, 2022b](#)).