

«Erorrexións»: Cooperación, Cohesión e Resiliencia «Euroregions»: Cooperation, Cohesion and Resilience

Cristina García Nicolás^{1,a} 

¹Universidad de Castilla-La Mancha, España

 ^acristina.garcia@uclm.es

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

Resumo

O artigo aborda a definición das erorrexións nun contexto de cooperación transfronteiriza que favorece as tres dimensións da cohesión: económica, social e territorial. Cun enfoque descritivo, o obxectivo do traballo é situar as erorrexións no contexto actual, en que se enfrontan a dous retos importantes: por unha banda, a necesidade duns niveis de gobernanza similares que favorezan a toma de decisións a un lado e a outro da fronteira, e por outro, as trabas xurídicas en relación coa mobilidade e coa actividade económica que as restricións derivadas da covid-19 puxeron de relevo. Os fondos europeos constitúen unha oportunidade de resiliencia para todos estes territorios. Con todo, a pesar de compartir o feito fronteirizo, conclúese a dificultade de establecer unha única folla de ruta, dada a diversidade tanto xeográfica como socioeconómica.

Palabras clave: Erorrexións; Cooperación; Fronteiras; 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

A crise provocada pola pandemia da covid-19 incorporou á linguaxe da política rexional o termo «resiliencia», que, xunto coa cohesión e coa cooperación, delimita o obxecto de estudo deste traballo: as eurorrexións. O contexto desta análise, que utilizará unha metodoloxía meramente descritiva, móvese entre dous elementos: por unha banda, as dificultades que impón o feito da fronteira –inherente á eurorrexión– e, por outro, as posibilidades que o novo marco financeiro plurianual e os fondos do NextGenerationEU ofrecen para o desenvolvemento destes espazos.

A fronteira, inicialmente límite xeopolítico, adquire tanto a forma de barreira cultural e identitaria, como a dunha continuidade xeográfica e socioeconómica diluída no ámbito da Unión Europea polo Tratado de Schengen e polo mercado interior. Teríamos que falar de distinto grao de permeabilidade, considerando igualmente a tipoloxía de gobernos que exercen a súa soberanía e a xestión das súas competencias (García-Nicolás, 2012). O grao de descentralización e a capacidade de aplicar o principio de subsidiariedade, adaptándose ás necesidades concretas do territorio, determinará o tipo de cooperación desenvolvido.

O artigo 174 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE) (Unión Europea, 2007) sitúa as áreas transfronteirizas dentro do obxectivo da cohesión económica, social e territorial, prestándolles especial atención xunto coas zonas rurais, as de montaña ou as de baixa densidade. En ocasións, o territorio transfronteirizo inclúe esoutras rexións con “desvantaxes naturais ou demográficas graves e permanentes”, configurando unha periferia interna da Unión Europea e unha importante área desfavorecida no seo do Estado membro correspondente.

O incremento dos fondos europeos con importantes partidas para a cohesión rexional, especialmente no seu aspecto territorial, así como os dous grandes obxectivos da dixitalización e da transición ecolóxica constitúen oportunidades de mellora nos servizos públicos, nas comunicacións ou no emprego, e de desenvolvemento de sectores económicos baseados na innovación.

Co fin de determinar os elementos que afectan ás eurorrexións no contexto xa citado vinculado á fronteira e ás posibilidades de recuperación da crise provocada pola pandemia, o traballo estrutúrase da seguinte maneira: tras esta introdución, o apartado segundo abordará de forma breve a definición destes territorios, así como a súa evolución. Nun terceiro apartado, analizaremos os problemas que afrontan estas rexións e as posibilidades que lles ofrece o novo período de programación a través dos fondos estruturais e do NextGenerationEU; para iso utilizaremos os exemplos das fronteiras españolas con Portugal e Francia. O traballo pecharase cunhas reflexións finais nas que se exporán algunhas medidas para reforzar o papel das eurorrexións, xunto co apartado de bibliografía e fontes.

2. EURORREXIÓN E COOPERACIÓN TRANSFRONTEIRIZA

Unha das primeiras cuestións que cómpre abordar é a delimitación do concepto de eurorrexión en relación con outras figuras como, por exemplo, as comunidades de traballo no ámbito da cooperación transfronteiriza; e para iso convén lembrar cal é a orixe e a motivación da súa existencia.

Aínda cando aparece claramente vinculada á política rexional da Unión Europea, as súas bases establécense o Consello de Europa a través do Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza das entidades ou autoridades territoriais (Madrid, 1980), así

como dos seus protocolos adicionais¹ e mais da Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 1985). Constitúen estruturas complementarias, que se foron deseñando a partir, tamén, das limitacións dunha e outra. Ao non ser excluíntes, amplían o abanico de posibilidades de cooperación ([Martínez Pérez, 2010](#)).

A institucionalización desta cooperación realízaa a Unión Europea a través do financiamento, primeiro coa iniciativa Interreg e despois co programa. Así o lembra [Fernández Sánchez \(2008\)](#): “a UE contribuíu á cooperación transfronteiriza, ademais de co financiamento económico, coa institucionalización da cooperación «e máis especificamente na maneira de lograr estruturas e procedementos comúns para o desenvolvemento e a xestión da aplicación dos programas transfronteirizos locais e rexionais», tal como afirma a Asociación de Rexións Fronteirizas Europeas en 1999”. Aínda que xa existían eurorrexións e comunidades de traballo que se apoiaban no convenio-marco do Consello de Europa, a creación en 2006 das Agrupacións Europeas de Cooperación Territorial (AECT) supón un importante salto cualitativo, pasando “dunha cooperación de concertación e voluntarista a unha cooperación sometida ao dereito e, por tanto, con compromisos xurídicos” ([Fernández Sánchez, 2008](#)). O Comité Europeo das Rexións rexistra, en xaneiro de 2022, setenta e nove AECT activas. Recóllense as correspondentes ás fronteiras españolas con Francia e Portugal na [táboa seguinte](#).

Táboa 1. Agrupacións Europeas de Cooperación Transfronteiriza (xaneiro 2022)

Denominación	Membros	Data de rexistro
Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia – Norte de Portugal (GNP AECT)	ES/PT	23/10/2008
Agrupación Europea de Cooperación Territorial Douro-Douro (Douro-Douro)	ES/PT	21/03/2009
GECT Pyrénées-Méditerranée/AECT Pireneos Mediterráneo/AECT Pirineus Mediterrània	FR/ES	25/08/2009
Agrupamento Europeu de Cooperaçao Territorial ZASNET, AECT (ZASNET)	PT/ES	19/03/2010
Agrupació Europea de Cooperació Territorial Hospital da 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)	ES/PT	17/07/2013
Agrupamento Europeu de Cooperaçao Territorial Eurocidade Chaves-Verín (Eurocidade Chaves-Verín, AECT)		
European Grouping of Territorial Cooperation Eurocity of Chaves-Verín (Eurocity of Chaves-Verín, EGTC)		
Agrupación Europea de Cooperación Territorial Faja Píritica Ibérica (AECT Faja Píritica Ibérica)	ES/PT	14/10/2014
GECT Pays d'Art et d'Histoire Transfrontalier Lles Vallées Cataláns du Tech et du Ter/AECT País d'Art i d'Història Transfronterer Lles Valls Cataláns do Tec i do Ter/AECT País de Arte e Historia Transfronteirizo Os Vales Cataláns do Tec e do Ter (GECT PAHT)	FR/ES	28/01/2015
Agrupación Europea de Cooperación Territorial León-Bragança/Agrupamento Europeu de Cooperaçao Territorial León-Bragança (AECT León-Bragança)	ES/PT	29/12/2015

¹ España non asinou ningún dos protocolos, posto que se entende que as necesidades que pretenden satisfacer están xa cubertas polos tratados bilaterais asinados con Francia (Tratado de Baiona, asinado en 1995 e que entrou en vigor en 1997) e con Portugal (Tratado de Valencia, asinado en 2002 e en vigor desde 2004). En 2010 asinou, xunto con Francia e Andorra, un protocolo de emenda e de adhesión ao Tratado de Baiona deste último país ([Ministerio de Política Territorial e Función Pública, 2021](#)).

Denominación	Membros	Data de rexistro
EGTC EUROCIUDAD DEL GUADIANA	ES/PT	07/02/2018
EGTC RIO MINHO	PT/ES	20/02/2018
EGTC Pireneos Pyrénées	ES/FR	19/10/2020

Fonte: Comité Europeo das Rexións <https://bit.ly/3HVTzYD>

Aínda cando [de Sousa \(2013\)](#) relaciona as eurorrexións coas primeiras colaboracións transfronteirizas desde a firma do Tratado de Roma, e no seo do modelo creado polo Consello de Europa, poderíamos afirmar que as eurorrexións se converterían co modelo das AECT no último estadio da cooperación transfronteiriza, asumindo os seus obxectivos e minorando as dificultades postas de manifesto desde que o artigo 8A da Acta Única Europea (1986) dispuxese “a consecución dun mercado interior, concibido como un espazo sen fronteiras interiores. Presentarase, entón, a disfunción e os prexuízos producidos por un espazo no que as fronteiras económicas desaparezan, subsistindo, con todo, as fronteiras administrativas e políticas” ([Arenas Hidalgo, 2008](#)). O modelo de eurorrexión contribuiría a diluír estas últimas ao constituírse, segundo [Medina García \(2017\)](#), “nunha fórmula asociativa transfronteiriza entre autoridades locais e rexionais, de ambos os lados dunha fronteira nacional, que se rexe polo dereito privado, en concordancia cos marcos legislativos dos respectivos estados involucrados”. Na mesma liña, [del Canto García \(2012\)](#) afirma que as iniciativas das eurorrexións deben definirse de acordo con tres criterios: “1) os seus principais protagonistas son sempre autoridades públicas; 2) o termo eurorrexión refírese a unha colaboración entre as autoridades subnacionais en diferentes países, polo que estes actores non están normalmente suxeitos ao dereito internacional. Por conseguinte, non permiten concluír tratados internacionais coas autoridades estranxeiras, falándose en ocasións de «baixa política»; e 3) implica unha certa estabilización dos contratos transfronteirizos no tempo”. Con todo, [Gasparini \(2014\)](#) entende esa asociación como etapas que poden confluír e que, por tanto, non son excluíntes, e que definen tres tipos de eurorrexións con características distintas (véxase a [Táboa 2](#)): macro infraestruturas, redes funcionais e cooperación transfronteiriza. O obxectivo principal é facerlles fronte aos problemas que xorden ao crear unha continuidade dos espazos sociais, económicos e culturais. A gobernanza limitaríase a favorecer unha idea previa de colaboración e participación. Nesta liña situaríase a [acción piloto “Luxembourg in transition”](#) que, co fin de realizar a transición ecolóxica marcada nos obxectivos da UE, transcende a cooperación transfronteiriza creando unha rexión funcional e aplicando unha ordenación territorial máis alá das fronteiras (véxase a [“Axenda territorial”](#)).

Táboa 2. Esquema da eurorrexión. Institucionalización da cooperación transfronteiriza

Elementos	Eurorrexións		
Tipo	Macro infraestruturas	Redes funcionais	Cooperación transfronteiriza
Onde	Áreas illadas	Ausencia dunha rede maior	En calquera lugar
Cando	Cando antes cando non haxa infraestruturas (xestión inmediate das infraestruturas existentes).	Inmediatamente cando existan factores que inhiban o funcionamento ou a existencia de redes.	Mellora da cooperación existentes.
Área	Ampla	Media	Pequena

Elementos	Eurorrexións		
Densidade demográfica	Baixa	Media	Alta
Redes (prevalecentes)	Externas	Internas (pero non demasiado extensas)	Internas
Institucións	Comité de presidentes rexionais e de institucións políticas	Comité de presidentes de grandes institucións e de actores da rede (económicos, culturais, etc.)	Institucións locais e asociacións de base para activar, mobilizar e transformar a nivel político local e da sociedade civil.
Obxectivos	Estratexias	Transparencia	Participación
Funcións	Favorecer a cooperación e coordinación no ámbito macroeconómico dos investimentos estratéxicos.	Vincular os actores da rede (empresa privada, organismos locais, institucións públicas) en redes de relacións.	a) Crear e salientar o sentido de pertenza e coñecemento mutuo; b) Transformar este coñecemento en accións cooperativas; c) Facer indispensable esta cooperación.
Calendario de implementación	Se as infraestruturas non existen, entón esta implementación é necesaria de forma inmediata.	Melloras se as redes existen; establecemento de redes cando non as hai.	Dependendo da situación local.
Ámbito	Internacional, nacional (e rexional)	Rexional (e internacional)	Rexional

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

Por outra banda, a *Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)* incide na súa web na diversidade ligada á eurorrexión: “O concepto de eurorrexión reúne diferentes tipos de asociacións entre rexións e territorios fronteirizos, máis ou menos estruturadas e nas que algunhas contan cunha secretaría permanente. As formas xurídicas utilizadas difiren dunha fronteira a outra en función da antigüidade da cooperación e do marco xurídico existente. Algunhas eurorrexións contan co apoio de asociacións ou fundacións, outras optaron pola forma de AECT. A maioría das asociacións eurorrexionais formalizáronse a través dunha convención ou acordo entre as rexións e os territorios membros”. Mentres, para [Durà et al. \(2019\)](#) “a eurorrexión é unha organización que reúne as seguintes características: cobre un territorio transfronteirizo que acolle unha determinada poboación; presenta unha vontade declarada de cooperación permanente, reforzada por unha institucionalización que se formaliza a través dalgún tipo de acordo político-legal; e mostra claramente signos de actividades conxuntas (en forma de proxectos), así como unha consolidación dunhas políticas públicas transfronteirizas, particularmente se se expresan nunha estratexia conxunta”. Non obstante, sempre haberá que ter en conta, segundo [Aranda \(2005\)](#), que “as eurorrexións non se constitúen como un novo nivel de goberno local ou rexional, senón como un punto de intercambio para os sectores públicos e privados”.

Para [Touriño Guerra \(2010\)](#), as eurorrexións caracterízanse por “principios de asociación e subsidiariedade; a existencia dunha estratexia de desenvolvemento transfronteiriza; a estrutura común a nivel local e rexional; e a participación de actores privados e da sociedade civil”. O principio de subsidiariedade ten como función xeral “garantirlle un certo grao de independencia a unha autoridade inferior respecto dunha instancia superior ou a un poder local respecto dun poder central” ([Galinsoga Jordà, 2011](#)). Enlaza co proceso de rexionalización da Unión Europea a través do Tratado de Lisboa (2007), co obxectivo da cohesión territorial na modificación do Título XVII. A cooperación transfronteiriza da UE,

xestionada principalmente a través das AECT, cambia dalgunha maneira a visión da gobernanza multinivel, apoiada no principio de subsidiariedade e na repartición de competencias, para introducir novas formas de inclusión da sociedade civil, que Ulrich (2016) denomina gobernanza participativa. Tal gobernanza choca coa estrutura multinivel establecida, derivando cara ao que este autor cualifica de estrutura en rede, e que necesita dúas condicións: a autonomía institucional e a homoxeneidade cultural. Con todo, Márquez Domínguez *et al.* (2017) vinculan estes territorios á política de cohesión europea, posto que “os seus obxectivos e fondos tentarán limar as súas disparidades económicas, sociais, de poboamento e de gobernanza”, na liña do artigo 174 do TFUE.

Durà *et al.* (2018) clasifican os distintos tipos de eurorrexións segundo a súa poboación (de menos de 150.000 habitantes a máis de 5 millóns) e as características do territorio (urbano, mixto –con máis predominio do urbano nas rexións de maior tamaño–, e rural –unido a montaña nas rexións máis pequenas, e inexistente nas máis grandes–). Seguindo esta clasificación, as eurorrexións nas fronteiras de España con Portugal e con Francia terían os seguintes perfís:

- Nova Aquitania-Euskadi-Navarra: heteroxéneo.
- Bidasoa-Txingudi Cross-Border Consortium: urbano-metropolitano.
- Douro-Douro: rural.
- Chaves-Verín Eurocity: urbano-metropolitano (predominante) e rural.
- Bayonne-San Sebastián Basque Eurocity: urbano-metropolitano.
- Galicia-Norte de Portugal: heteroxéneo.
- Eurorrexión Pireneos-Mediterráneo: heteroxéneo.
- Pireneos-Cerdanya: montaña (predominante) e rural.

En todas elas a complexidade institucional é baixa, predominando dous actores (un por cada país participante), salvo no caso da Eurorrexión Pireneos-Mediterráneo. En canto aos niveis de goberno predominan o rexional (Nova Aquitania-Euskadi-Navarra e Galicia-Norte de Portugal) e o local (Durà *et al.*, 2018).

3. O DOBRE RETO DAS EURORREXIÓNS: FRONTEIRAS E RESILIENCIA

A cooperación transfronteiriza, e como parte dela as eurorrexións, constitúe un ámbito no que conviven tanto dificultades –vinculadas ao propio feito fronteirizo– para o seu propio desenvolvemento, como grandes posibilidades para a resiliencia. A xestión de ambas marcará a traxectoria das rexións fronteirizas nos próximos anos.

Os principais **problemas** –e non son novos– refírense tanto a cuestións xurídicas relacionadas coa gobernanza a ambos os dous lados da fronteira, como a diferenzas históricas e socioeconómicas que determinan as características dos territorios fronteirizos. Diferentes lexislacións ou aplicacións da norma comunitaria, procesos administrativos e graos de dixitalización da administración pública distintos, aproximacións diversas ao mesmo feito laboral, económico ou educativo dificultan unhas relacións que deberían ser fluídas cando xa existe un marco de cooperación transfronteirizo. A todo iso uniuse a pandemia da covid-19, con formas distintas de abordala e recuperando unhas fronteiras xa “desaparecidas” con Schengen.

Primeiro, o peche estrito das fronteiras tras a declaración da pandemia e, posteriormente, as restricións de acceso vinculadas á expansión das sucesivas vagas tiveron importantes

impactos nas rexións fronteirizas (Peyrony, *et al.*, 2021) que, en diferente grao, afectaron fundamentalmente ás comunidades transfronteirizas e ás economías locais. Entre os problemas que se orixinaron podemos destacar os seguintes: a) a mobilidade en xeral, posto que aumentaron os controis e se reduciu o número de puntos de cruzamento. A isto hai que engadir a descoordinación na fase posterior ao peche; b) os traballadores transfronteirizos víronse afectados tanto pola falta de turistas como pola perda dos seus empregos. O recurso ao teletraballo trouxo problemas coa seguridade e coa regulación fiscal, ata que se conseguiron regular exencións mediante acordos de teletraballo entre os países afectados; c) os usuarios de servizos públicos transfronteirizos non puideron utilizar o transporte público nin acceder aos hospitais ou aos centros educativos, pola distinta política levada a cabo a ambos os dous lados das fronteiras. A excepción foron os pacientes covid acollidos en hospitais do país veciño e, nalgúns casos, o bo funcionamento dos centros de información transfronteiriza; d) o comercio polo miúdo e as actividades turísticas foron os sectores económicos máis afectados; e) as actividades socioculturais, a vida familiar e mesmo os lazos de confianza e de solidariedade, reforzados durante anos, víronse afectados.

A Comisión Europea (Unión Europea, Comisión, 2021) reconece nun informe sobre as rexións transfronteirizas que “a crise demostrou que o grao de resiliencia das zonas fronteirizas depende en gran medida da estrutura institucional e do nivel de preparación, que, a miúdo, se diseña e decide a escala nacional”. Estas conclusións únense ás xa realizadas pola Comisión (Unión Europea, Comisión, 2017) tres anos antes nas que, ademais de lembrar os principais méritos do programa Interreg aumentando a confianza, incrementando a conectividade e mellorando o medio ambiente, a saúde e o crecemento económico, examina as dificultades persistentes no ámbito transfronteirizo, para as que expón unha especie de folla de ruta. Os fitos principais marcados son –xunto coa análise e recollida tanto das devanditas dificultades como das boas prácticas en todas as fronteiras– a intensificación da cooperación e dos intercambios, a mellora do proceso lexislativo, o desenvolvemento dunha administración pública transfronteiriza, a dispoñibilidade de información e asistencia, o apoio ao emprego transfronteirizo, a promoción do multilingüismo, a accesibilidade, o fomento de centros de asistencia sanitaria comúns, e a consideración do marco xurídico e financeiro de cooperación transfronteiriza.

No que respecta ás fronteiras españolas con Francia e Portugal, detectáronse varios problemas, sintetizados na táboa seguinte (Táboa 3), e que están relacionados con cuestións de medio ambiente, transporte, mercado laboral e educación, seguridade social, e políticas de planificación e de servizos públicos. Sobre isto último publicouse un ditame do Comité Europeo das Rexións en febreiro de 2021, no que, entre varias cuestións, se facía fincapé na necesidade de asignar máis recursos ás rexións fronteirizas, involucrando os gobernos nacionais e as autoridades rexionais e locais, tanto en termos de financiamento como de xestión. Tamén se expón a necesidade de establecer “un nivel mínimo básico de cooperación transfronteiriza que se manteña mesmo en tempos de crise para asegurar a prestación de servizos públicos transfronteirizos, especialmente os relacionados coa xestión de crises”, e puntos de contacto transfronteirizo permanentes que “coordinen a aplicación da lexislación da Unión Europea e traballen en favor da eliminación sistemática dos obstáculos nas fronteiras”. No caso da fronteira con Francia e Andorra, os principais inconvenientes afectan á rexión oriental dos Pireneos e, sobre todo, á AECT do Hospital da Cerdanya e á normativa de Andorra con respecto ao medio ambiente. No caso da fronteira con Portugal, os problemas afectan máis á súa totalidade, pola maior diferenza entre as administracións de ambos os países, aínda que fallan especialmente a coordinación de servizos de emerxencia, no caso de Castela e León, e de transporte, no caso de Galicia.

Táboa 3. Problemas transfronteirizos, segundo tipo de política

Fronteira	Política	Características
España-Francia-Andorra	<i>Medio ambiente</i>	Diferentes lexislacións ambientais.
		Políticas nacionais de xestión da auga incompatibles.
		A reordenación de competencias dentro de España dificulta os proxectos ambientais.
		Falta de acordo sobre as políticas de xestión da auga.
		Diferente aplicación da Directiva Marco da auga da UE.
		Falta de coordinación e diálogo en materia de biodiversidade e xestión ambiental.
	<i>Mercado laboral Educación</i>	Falta de intercambio de información sobre o emprego.
		Falta de seguridade xurídica para os médicos franceses en relación coa AECT.
		Xestión insegura do persoal médico.
		Sistemas nacionais de formación profesional incompatibles.
	<i>Transporte</i>	Sistemas de transporte público non coordinados.
		As infraestruturas de transporte sofren de falta de vontade política e soportan dificultades administrativas.
	<i>Sistema de Seguridade Social</i>	Cobertura non resolta dos custos da atención de urxencias médicas transfronteirizas.
	<i>Política de planificación Servizos Públicos</i>	Diferentes sistemas nacionais de gobernanza.
	España - Portugal	<i>Medio ambiente</i>
<i>Mercado laboral Educación</i>		Débil coordinación e cooperación en temas relativos ao mercado laboral.
		Lexislación laboral nacional insuficiente para os traballadores transfronteirizos.
		Falta de recoñecemento de títulos e diplomas educativos.
<i>Transporte</i>		Falta de interoperabilidade entre os sistemas e redes ferroviarias de España e Portugal.
		Carga financeira para as empresas de transporte a través de procesos administrativos complexos.
		Distintas restricións de circulación para vehículos de transporte (pasos fronteirizos).
		Falta de planificación de políticas transfronteirizas dos servizos de transporte público (esp. Galicia / Norte de Portugal).
<i>Sistema de Seguridade Social</i>		Asimetría institucional e operativa para a prestación de servizos sociais.
<i>Política de planificación Servizos Públicos</i>		Criterio de residencia inadecuado define o acceso aos servizos sociais.
		Diferentes servizos sanitarios nos territorios fronteirizos de España e Portugal.

Fronteira	Política	Características
		Mal funcionamento das chamadas de emerxencia (esp. Norte de Portugal e Castela e León).
		Diferentes competencias e cultura na loita contra os incendios forestais (esp. Norte de Portugal e Castela e León).
		Falta de coordinación transfronteiriza para a loita contra os incendios forestais (esp. Norte de Portugal e Castela e León).
		Falta de intervencións conxuntas na loita contra os incendios transfronteirizos debido ás diferentes lexislacións nacionais (esp. Norte de Portugal e Castela e León).

Fonte: Elaboración propia a partir de Comisión Europea “Cros border review” <https://bit.ly/3b174zS>

Xunto a estes problemas de diverxencia na lexislación e no modelo administrativo, atopamos traxectorias socioeconómicas distintas, que tamén dificultan a cooperación e o aproveitamento pleno dos investimentos realizados. Neste sentido, [de Sousa \(2013\)](#) lembra que o grao de “disolución” das fronteiras dependerá de varios factores, os xa citados económicos e políticos, aos que hai que engadir os culturais, históricos e xeográficos. Neste sentido, a fronteira hispano-lusa presenta unha menor permeabilidade que a fronteira con Francia. [Medina García \(2021\)](#) fala de dous tipos básicos de cooperación transfronteiriza: a cooperación tradicional e a cooperación institucional ou institucionalizada, que non comparten sinerxías, e distingue tres fases na cooperación institucional:

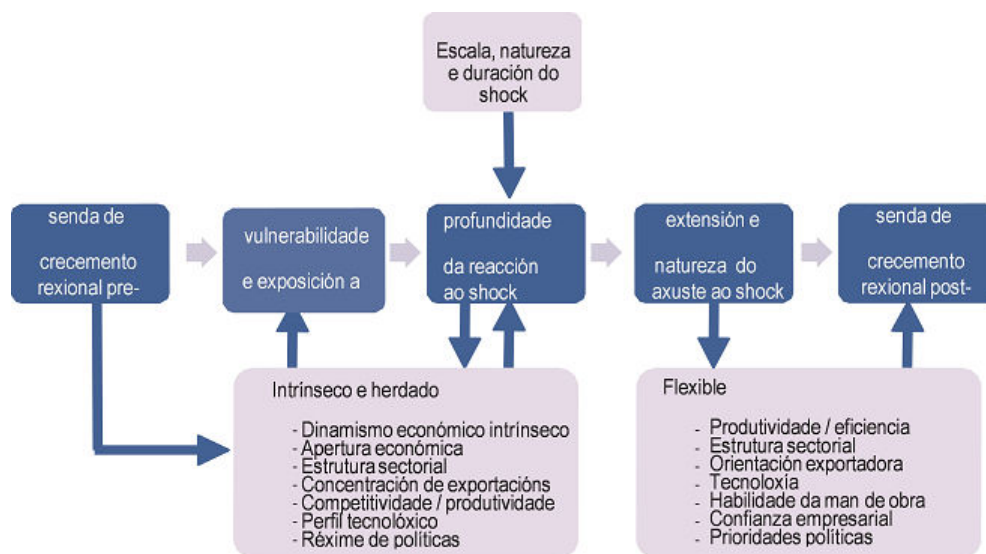
1. Primeira xeración (1977-1990): protagonizada polos Estados e baseada en políticas de relacións internacionais. Desenvólvese o Primeiro Programa Operativo de Cooperación Transfronteiriza entre España e Portugal (1986-1990).
2. Segunda xeración (1991-2006): a primeira reforma dos Fondos Estruturais e a posta en marcha da iniciativa INTERREG inician unha cooperación transfronteiriza subsidiada, cun predominio da cooperación institucional entre entidades públicas a diferentes niveis.
3. Terceira xeración (a partir de 2007): os principais fitos son o Programa Operativo de Cooperación Transfronteiriza entre España e Portugal (POCTEP), as Agrupacións Europeas de Cooperación Territorial e a segunda reforma dos Fondos Estruturais (2013). Caracterízase, principalmente, pola ampliación e diversificación da cooperación, por unha estrutura organizacional complexa de representación e xestión compartidas, e pola aparición de novas formas de cooperación e de gobernanza multinivel: as eurorrexións e as eurociudades.

No contexto desta cooperación, [Márquez Domínguez et al. \(2017\)](#) expuñan unha serie de ameazas e debilidades que, aínda que referidas á raia luso-andaluza, poderían estenderse á súa totalidade: “1) a dispar gobernanza e marco institucional a un lado e a outro da fronteira, que non termina de converxer; 2) a exigua demografía, aínda por riba envellecida, e o seu débil sistema urbano, onde exercen maior poder as capitais rexionais, como Sevilla, e as estatais, como Lisboa; 3) as políticas de desenvolvemento que, estendidas sobre un espazo demasiado amplo, dilúen o seu efecto sobre a verdadeira fronteira; 4) a dependencia dos fondos comunitarios para que poidan activarse proxectos e para que se manteñan as propias estruturas públicas nadas ao abeiro destas políticas de cooperación; 5) a debilidade da cooperación privada, que non debe confundirse coa libre circulación de persoas e actividades

económicas a un lado e a outro da fronteira; e 6) os diferentes marcos territoriais, institucionais e históricos”.

Fronte ás dificultades anteriores, a idea de **resiliencia** parece perfilar unha vía de crecemento e de recuperación. O concepto aplicado á economía rexional procede doutros campos, como a psicoloxía, a enxeñaría ou a ecoloxía, cuxas definicións recollen [Pinheiro et al. \(2022\)](#), incluíndo a que fai a Comisión Europea nun contexto de gobernanza multinivel: “A capacidade de afrontar choques e cambios estruturais persistentes, de tal maneira que se preserve o benestar social, sen comprometer o patrimonio das xeracións futuras”. [Martin e Sunley \(2015\)](#) vinculan a definición de resiliencia a tres conceptos: recuperación, absorción e adaptación, e lembran que é un proceso complexo que admite varias combinacións de cambios e continuidades, tal e como se mostra na [figura seguinte](#).

Figura 1. A resiliencia económica rexional como proceso. Determinantes da resiliencia

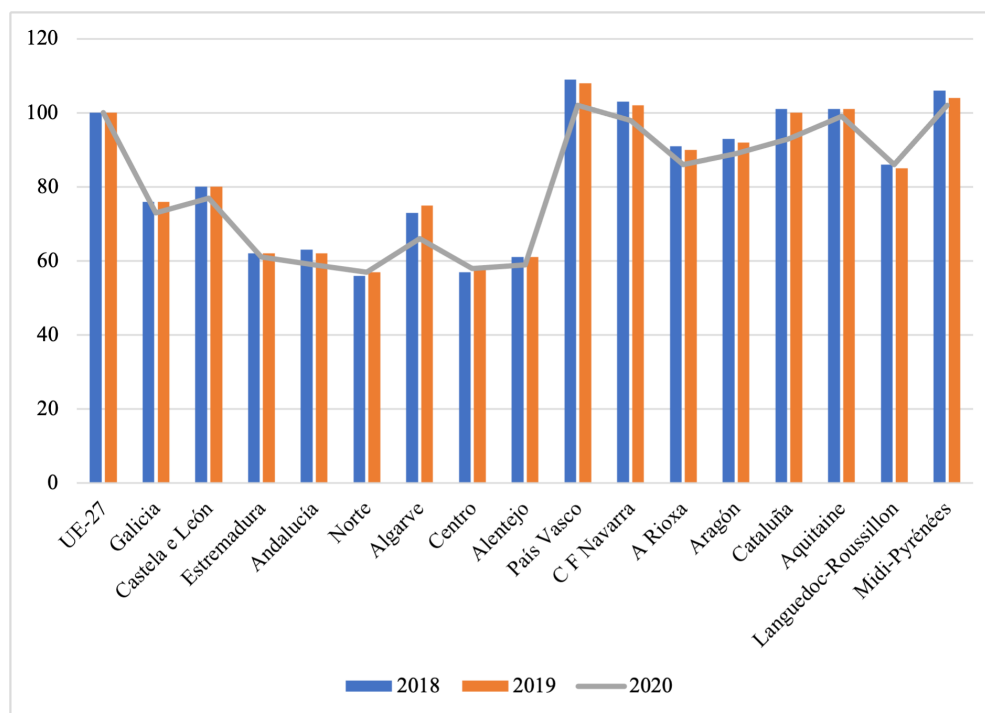


Fonte: [Cueto, et al. \(2017\)](#).

Para comprender o proceso de resiliencia nun territorio é preciso ter en conta tanto o comportamento dos seus factores económicos como a influencia das decisións externas. Para [Martin e Sunley \(2015\)](#), un punto clave é que os determinantes da resiliencia económica rexional son na súa maioría produto da historia, xa que mostran as pautas dun modelo de crecemento económico e de desenvolvemento. Neste sentido, [Magro e Valdaliso \(2019\)](#) indican que a resiliencia pode ser explicada por unha serie de factores, entre os que destacan “a estrutura económica e a base de coñecemento da rexión, a competitividade e a propensión innovadora das súas empresas, a existencia de redes de coñecemento, as condicións do mercado laboral, o sistema financeiro e as institucións, entre as que se poden destacar as políticas, a calidade do goberno, a gobernanza e o capital social”. Igualmente, sinalan que unha proba indirecta de resiliencia pode ser a converxencia coa UE en termos de PIB per cápita. Se o aplicamos ao caso concreto das fronteiras hispano-portuguesa e hispano-francesa, observamos ([Figura 2](#)), cos datos referidos ás rexións do nivel 2 da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Estatísticas (NUTS2) (tivéronse en conta os territorios incluídos no programa da Comisión Europea [INTERREG VI](#)), unha clara diferenza entre unha e outra fronteira, sendo menor a converxencia coa media da UE-27 da fronteira con Portugal. E aínda que os datos

correspondentes a 2020 son na súa maioría provisionais, existe unha diminución do PIB en case todos os territorios, que se podería vincular aos efectos económicos da pandemia.

Figura 2. PIB per cápita, NUTS 2 das fronteiras de España con Portugal e Francia (2018-2020)



Fonte: elaboración propia a partir de Eurostat.

A resiliencia que definimos podería apoiarse nas **oportunidades para o desenvolvemento e a cohesión**, que veñen da man tanto da Axenda Territorial Europea 2030 –un dos documentos crave para a cohesión territorial a escala subestatal–, como do financiamento nacional e, sobre todo, europeo. O VIII Informe sobre a cohesión subliña que, a finais de 2020, xa se alcanzaron moitos dos obxectivos que Interreg expuña para 2023, pero que, con todo, é preciso reforzalos e continuar traballando fundamentalmente en innovación, formación e mobilidade ([European Commission, 2022](#)).

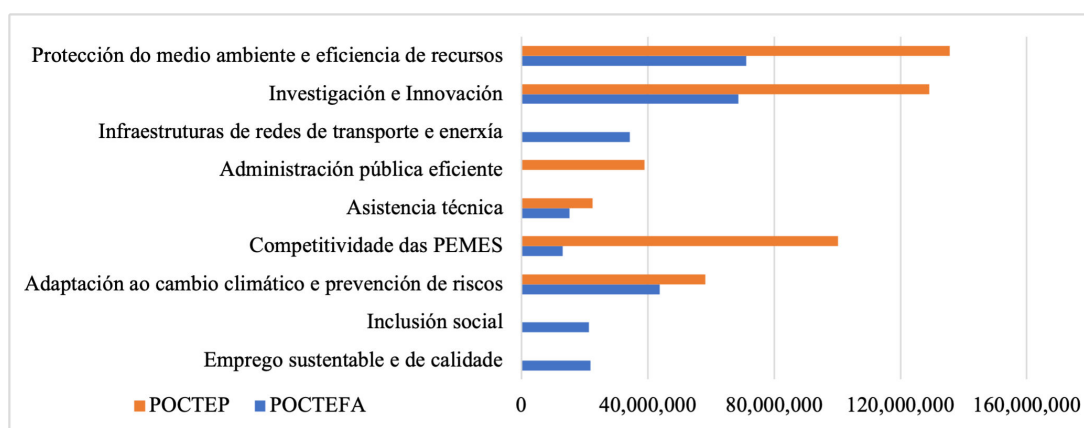
As novas formas de gobernanza son fundamentais para integrar as autoridades locais e rexionais, favorecendo sinerxías e o desenvolvemento da competitividade. É a idea que subxace na [Axenda Territorial Europea 2030 \(ATE2030\)](#), que, aprobada o 1 de decembro de 2020, enlaza co obxectivo da cohesión territorial e apóiase tanto nos documentos previos de ordenación territorial como na Nova Carta de Leipzig (2020) e mais no Pacto Verde Europeo (2019). Co obxectivo de lles facer fronte aos grandes retos actuais, o documento incide en dúas cuestións básicas: o recoñecemento das diferenzas territoriais, e a necesidade de cooperación e coordinación. Expón, para iso, dous eixes principais: unha Europa xusta –vinculada á política de cohesión–, baseada nun desenvolvemento equilibrado mediante o desenvolvemento funcional e na integración a través das fronteiras; e unha Europa verde, como resposta á necesidade dun desenvolvemento sustentable e fronte ao cambio climático ([ATE2030](#); [Farinós-Dasí, 2021](#)).

Os Fondos europeos constitúen o principal instrumento de financiamento para a posta en marcha de proxectos que articulen tanto o desenvolvemento económico como a cohesión social e territorial destas rexións. O Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional financia os programas de cooperación nas tres ramas en que se divide Interreg: A) Cooperación

transfronteiriza, cuxo fin, segundo o art. 3 do [Regulamento 2021/1059](#), é “promover o desenvolvemento rexional integrado e harmonioso entre rexións fronteirizas terrestres e marítimas veciñas”; B) Cooperación transnacional, C) Cooperación interrexional. Para o período 2021-2027, engadiuse unha cuarta rama dedicada ás rexións ultraperiféricas e que, no que se refire a España, inclúe un programa transfronteirizo Azores-Madeira-Illas Canarias. Aínda que o ámbito das eurorrexións se corresponde con Interreg A, é dicir, coa cooperación transfronteiriza, resulta evidente que o financiamento das seccións transnacional e interrexional repercutirá indirectamente, tamén, nas rexións transfronteirizas e nas estruturas establecidas para xestionar os proxectos.

Para o caso concreto das fronteiras españolas, a [Figura 3](#) mostra as partidas de gasto do programa transfronteirizo con Portugal (POCTEP) e con Francia (POCTEFA)². Ambos os programas contan con partidas importantes (de maior a menor) en protección do medio ambiente e eficiencia de recursos, investigación e innovación, competitividade das PEMES, e adaptación ao cambio climático e prevención de riscos. O programa con Portugal inclúe, tamén, unha partida elevada para a Administración pública eficiente, mentres que o programa con Francia e Andorra inclúe axudas nos capítulos de infraestruturas de redes de transporte e enerxía, inclusión social, e emprego sustentable e de calidade.

Figura 3. Orzamento do programa da Comisión Europea Interreg V-A por temas nas fronteiras con Francia-Andorra e Portugal, 2014-2020



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

A análise dos obxectivos específicos, desenvolvidos polos proxectos transfronteirizos, mostran algunhas diferenzas entre estes ámbitos fronteirizos, aínda que en xeral os eixes principais están relacionados co medio ambiente e o reto do cambio climático, coa mobilidade, así como coa innovación e a competitividade, vinculadas ao obxectivo da resiliencia.

² As siglas respondían na orixe (2007-2013) ao Programa Operativo de Cooperación Transfronteiriza España-Portugal (Programa Interreg España – Portugal <https://poctep.es/es>) e ao Programa Operativo de Cooperación Transfronteiriza España-Francia-Andorra (Programa Interreg España – Francia – Andorra <https://www.poctefa.eu/>).

Táboa 4. Número de proxectos transfronteirizos, segundo os obxectivos específicos, 2014-2020

Obxectivo específico	POCTEP	Obxectivo específico	POCTEFA
Mellorar as condicións necesarias e propicias para que xurdan novas iniciativas empresariais	28	Fomentar o desenvolvemento de tecnoloxías innovadoras no campo dos recursos naturais a través da cooperación	10
Mellorar a participación do sector empresarial nos procesos de innovación e actividades de I+D máis preto do mercado	30	Potenciar a cooperación entre diferentes actores de ambos os lados da fronteira en I+D+I	41
Mellorar a protección e xestión sustentable dos espazos naturais	11	Mellorar o patrimonio cultural e natural a través de enfoques conxuntos de desenvolvemento sustentable	24
Mellorar a excelencia científica do espazo de cooperación transfronteiriza no ámbito da investigación con potencial para ser competitivo internacionalmente	34	Mellorar o acceso aos servizos	15
Incrementar os niveis de eficiencia no uso dos recursos naturais contribuíndo ao desenvolvemento da economía verde na área de cooperación	14	Mellorar a adaptación ao cambio climático da zona	15
Incrementar a resiliencia territorial ante ameazas naturais da área de cooperación	13	Mellorar a capacidade de anticipación e resposta cara aos actores da zona fronte a riscos específicos e xestión de desastres naturais	11
Promover a competitividade en sectores onde a área de cooperación ten vantaxes competitivas	19	Mellorar a oferta de transporte transfronteirizo sustentable para facilitar as viaxes e a mobilidade transfronteiriza de mercadorías e persoas	11
Protexer e realzar o patrimonio cultural e natural para apoiar a base económica da rexión fronteiriza	40	Promover actividades de desenvolvemento conxunto de empresas da zona fronteiriza a nivel internacional	12
Reforzar o desenvolvemento sustentable local en toda a fronteira hispano-portuguesa	8	Promover o potencial local, o desenvolvemento de sistemas de formación e capacitación das persoas na zona transfronteiriza para mellorar o acceso ao emprego	23
Fortalecer as estratexias de cooperación transfronteiriza entre os diferentes actores que operan na área de cooperación	36	Protexer e mellorar a calidade dos ecosistemas transfronteirizos	13

Fonte: Elaboración propia a partir de keep.eu.

O programa da Comisión Europea **INTERREG VI** aprobado para o período de programación 2021-2027, en aplicación do Regulamento (UE) 2021/1060 (**Europa, Parlamento e Europa, Consello, 2021b**), incorpora os cinco obxectivos políticos do novo marco financeiro recolleitos no artigo 5.1:

- a) *unha Europa máis competitiva e intelixente, promovendo unha transformación económica innovadora e intelixente e unha conectividade rexional ás tecnoloxías da información e das comunicacións;*
- b) *unha Europa máis verde, baixa en carbono, en transición cara a unha economía con cero emisións netas de carbono e resiliente, promovendo unha transición enerxética limpa e equitativa, o investimento verde e azul, a economía circular, a mitigación e adaptación ao cambio climático, a prevención e xestión de riscos e a mobilidade urbana sustentable;*
- c) *unha Europa máis conectada, mellorando a mobilidade;*
- d) *unha Europa máis social e inclusiva, por medio da aplicación do alicerce europeo de dereitos sociais;*

e) unha Europa máis próxima aos seus cidadáns, fomentando o desenvolvemento integrado e sustentable de todo tipo de territorios e iniciativas locais [...].

A isto suma dous novos obxectivos específicos:

1. *Obxectivo específico Interreg 1: unha mellor gobernanza de cooperación.* Inclúe a mellora da capacidade institucional das administracións públicas, a resolución dos obstáculos legais e administrativos das rexións fronteirizas, a promoción da democracia sustentable e o fortalecemento da confianza mutua entre os cidadáns.
2. *Obxectivo específico Interreg 2: unha Europa máis segura.* Fai referencia ás actuacións nos ámbitos da xestión do cruzamento de fronteiras, da mobilidade e da xestión da migración, incluída a protección e a integración económica e social dos nacionais de terceiros países. Así mesmo, aborda o apoio ao emprego e as medidas do mercado laboral, como mellorar o acceso ao emprego, fomentar a aprendizaxe permanente, promover o equilibrio de xénero e fomentar a igualdade de oportunidades.

Segundo a Decisión de Execución (UE) 2022/74 ([Europa, Comisión, 2022a](#)), a contía que o Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional (FEDER) destina ao programa Interreg VI-A ascende a 6.115.505.509 euros, dos que o POCTEP ten asignados 320.622.726 euros e o POCTEFA, 243.079.964 euros. As rexións beneficiarias³ do programa, no caso das fronteiras hispano-lusa e hispano-francesa, recóllense na Táboa 5 (ver [Anexo](#)). Pódese observar a inclusión de territorios que non están directamente vinculados ao feito fronteirizo e que, en ocasións –especialmente no caso español–, contan con cidades grandes ou núcleos económicos importantes que desfigurán, nalguna medida, a percepción dos problemas fronteirizos.

Ao financiamento específico destinado á cooperación transfronteiriza, e no contexto do obxectivo de resiliencia tanto a nivel europeo como nacional, habería que mencionar os fondos procedentes do Next Generation EU, que poden contribuír, precisamente, a crear sinerxías nas rexións máis próximas á fronteira. Aínda que as rexións implicadas poidan achegar proxectos, precísase unha intervención dos gobernos estatais con vocación real de favorecer o desenvolvemento transfronteirizo. O [Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia \(2021\)](#) inclúe un apartado dedicado aos proxectos transfronteirizos, no que se fai referencia aos acordos e compromisos con Portugal e Francia para establecer iniciativas transnacionais con efectos externos positivos. O Cumio da Garda, celebrado en outubro de 2020 entre España e Portugal, ademais de establecer plans comúns sobre dixitalización, enerxía e transición ecolóxica, como prolongación dos proxectos incluídos no Convenio de Albufeira (1998), aprobou a [Estratexia Común de Desenvolvemento Transfronteirizo España-Portugal](#). O documento recolle unha serie de proxectos co obxectivo común de loitar contra o despoboamento e de reforzar a cohesión territorial: o Estatuto do Traballador Transfronteirizo, a mobilidade para menores en eurociudades e eurorrexións, a mellora da coordinación dos servizos 112 na fronteira, a conectividade na zona transfronteiriza, o turismo sustentable coa iniciativa Fortalezas de Fronteira, os proxectos culturais transfronteirizos, a educación e a formación na fronteira, ou a recuperación sustentable e inclusiva de aldeas en despoboamento. Algúns destes proxectos parecen responder aos

³ Rexións NUTS de nivel 3 [de conformidade co Regulamento (CE) 1059/2003, modificado en último lugar polo Regulamento (UE) 2019/1755 da Comisión].

problemas xa mencionados e que se identificaron nesta fronteira. A todo isto hai que engadir a posibilidade de articular mecanismos nos plans de recuperación para garantir o impacto transformador a longo prazo dos investimentos.

No tocante aos proxectos transpirenaicos, Francia e España apostaron no Cume Bilateral de Montauban (marzo 2021) por continuar con varios proxectos transfronteirizos relacionados co ámbito da electrónica, da transformación dixital, da saúde ou do transporte ferroviario ([Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2021](#)).

4. REFLEXIÓNS SOBRE O FUTURO DAS EURORREXIÓNS

A análise realizada lévanos a lembrar que as eurorrexións e a cooperación transfronteiriza en xeral, co seu proxecto de “disolver” as fronteiras –físicas ou culturais–, encaixan perfectamente cos principios que rexen o proceso de construción europea. Así, manifestouno o Parlamento Europeo nunha resolución de 2004, ao considerar que “as eurorrexións contribuíron decisivamente a eliminar fronteiras en Europa, a formar relacións de boa veciñanza, a aproximar ás persoas de ambos os lados das fronteiras e a destruír prexuízos, en particular a través da cooperación transfronteiriza de carácter local e rexional”, e desempeñan importantes funcións como “punto de información e servizo aos cidadáns, ás institucións, ás instancias económicas e ás entidades rexionais e locais; centro de converxencia de estratexias, obxectivos e valores comúns; xeratriz de solucións aos problemas transfronteirizos; e portavoz en todas as cuestións transfronteirizas”. Por tanto, como elemento fundamental desa construción europea, deberían desempeñar un papel máis decisivo no desenvolvemento das rexións transfronteirizas, para o que indicamos a continuación algunhas reflexións:

- A pandemia recuperou as fronteiras, mostrando, aínda máis se cabe, as diferenzas e trabas que aínda persisten para que sexan un espazo non só permeable, senón fundamentalmente «inexistente». A pesar de que primaron as decisións nacionais no peche das fronteiras, tamén se tomaron medidas de urxencia relacionadas coa saúde e cos traballadores, que demostraron a capacidade das estruturas transfronteirizas para xestionar a crise. Os cidadáns, que nun principio non foron tidos en conta nos peches fronteirizos, apoian maioritariamente a xestión local e rexional, tal e como afirma [Wassenberg \(2021\)](#). Neste sentido, o modelo das eurorrexións favorece unha gobernanza territorial máis próxima ao cidadán, facendo efectivo o principio de subsidiariedade. A iso refírese a Comisión Europea ([Unión Europea, Comisión, 2021](#)) cando afirma que se lles debe dar máis liberdade e flexibilidade para probar as ideas e as solucións, e que sexan capaces de desempeñar un papel máis activo no seu desenvolvemento, especialmente na xestión, no intercambio e no deseño conxuntos de proxectos e servizos que beneficien a todas as persoas que viven en territorios fronteirizos.

- As leccións aprendidas da crise da covid-19 deberían servir para establecer un novo marco no que as eurorrexións teñan firmes posibilidades de consolidarse como nova forma de gobernanza. Seguindo a [Peyrony et al. \(2021\)](#), habería que establecer un marco en tres niveis. O primeiro deles situaríase nas propias rexións fronteirizas (entendendo autoridades locais e rexionais), e consistiría en partir das comunidades locais de cooperación transfronteiriza e das súas necesidades, considerar áreas transfronteirizas en lugar de fronteiras, construír unha realidade común e unha confianza mutua, e seguir o camiño marcado polas AECT. O seguinte nivel corresponde a unha gobernanza multinivel na que se reforzaría a cooperación de abaixo-arriba, bilateral ou multilateral, sen esquecer que hai

cuestións que deben resolverse desde o nivel nacional e sen perder de vista que as fronteiras son diversas e complexas. Por último, o terceiro nivel corresponde á Unión Europea, en cuxas mans está a harmonización da xestión de crises fronteirizas, así como facilitar o afondamento da asociación nos tres niveis expostos.

- As eurorrexións constitúen unha boa oportunidade de axuntar sinerxías, favorecendo o crecemento económico en áreas tradicionalmente periféricas e con dificultades xeográficas e demográficas, tal e como lembra o [TFUE \(2007\)](#).

- Son peza clave da cohesión e, por tanto, da ordenación territorial, para a que a xestión eficiente de servizos e bens públicos e privados é fundamental. No entanto, a extensión das eurorrexións, en ocasións vinculada ao deseño das áreas receptoras de fondos europeos, así como a existencia de grandes cidades afastadas da fronteira, poden crear novas periferias dentro do territorio transfronteirizo.

- A ausencia de definición oficial facilita que a eurorrexión constitúa un concepto flexible, adaptable ás circunstancias concretas de cada fronteira e da súa área limítrofe. Permite, sobre a base da cooperación transfronteiriza, atender a distintos intereses políticos, económicos e culturais. Neste sentido, [Uyarra e Flanagan \(2010\)](#) avogaban por considerar as rexións non como territorios –políticos, económicos ou de innovación– completamente pechados, senón como aqueles capaces de superpoñer espazos que respondan á complexidade dos mesmos.

- A gran diversidade dos feitos fronteirizos dificulta o deseño dunha única liña de actuación, pero si se poden marcar algúns fitos imprescindibles:

- - O deseño das políticas debe realizarse a nivel rexional e local, aínda que cun forte apoio do goberno central. Neste sentido, un modelo de goberno descentralizado (ou en todo caso de federalismo fiscal, onde os distintos niveis subcentrais tivesen capacidade de xestionar parte dos seus ingresos e gastos) sería o máis adecuado para responder ás necesidades concretas de territorios e cidadáns.
- - O obxectivo da resiliencia debería abordarse nun proceso de adaptación ás novas realidades derivadas da pandemia, do Brexit ou, no contexto actual, da guerra en Ucraína. Conservar o que funciona e incorporar, coa axuda dos fondos europeos, dos fondos europeos, políticas que impliquen innovación e maior competitividade.
- - É precisa unha coordinación entre administracións a ambos os dous lados da fronteira, para o que sería desexable a existencia de estruturas similares de gobernanza con capacidade de xestión. Sobre esa base institucional pódense construír vínculos públicos e privados.
- - Trátase non só de fomentar as sinerxías económicas –algo que, por suposto, é moi importante–, senón tamén de reforzar os sentimentos de pertenza. En moitos casos os cidadáns fronteirizos descoñecen a existencia das eurorrexións, ou polo menos non aprecian influencia algunha na súa vida cotiá. É clave, xa que logo, crear unha comunidade fronteiriza con conciencia das súas posibilidades para consolidar un espazo económico, cultural e social.

En última instancia, o futuro das eurorrexións depende do apoio dos Estados e da 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, Papers de treball, 4 (serie: Euroregió), Generalitat de Catalunya (Departament d’Economia i Finances) <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, *Pecvnia*, (15) (julio-diciembre), 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>
- 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. [estadoposmoderno.pdf](https://ub.edu/estadoposmoderno.pdf) (ub.edu)
- 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>
- Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo España-Portugal (Cumbre de Guarda - septiembre 2020), <https://bit.ly/3h4XC8Z>
- 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/34NAwl4>
- 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

Táboa 5. NUTS 3 beneficiarias do programa da Comisión Europea INTERREG VI (2021-2027)

(Interreg VI-A) España-Portugal (POCTEP)	(Interreg VI-A) España-Francia-Andorra (POCTEFA)
É111 A Coruña É112 Lugo É113 Ourense É114 Pontevedra É148 Valladolid É411 Ávila É413 León É415 Salamanca É419 Zamora É431 Badaxoz É432 Cáceres É612 Cádiz É613 Córdoba É615 Huelva É618 Sevilla	É211 Araba / Álava É212 Guipúscoa / Gipuzkoa É213 Biscaia / Bizkaia É220 Navarra É230 A Rioxa É241 Huesca É243 Zaragoza É511 Barcelona É512 Xirona É513 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 Tezo PT16J Beiras e Serra da Estrela PT181 Alentejo litoral PT184 Baixo Alentejo PT186 Alto Alentejo PT187 Alentejo Central	FRI15 Pyrénées-Atlantiques FRJ21 Ariège FRJ23 Haute-Garonne FRJ15 Pyrénées-Orientais FRJ26 Hautes-Pyrénées
	AD Andorra

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