

# *Scripta Nova*

## REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XVIII, núm. 493 (49), 1 de noviembre de 2014

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

## ESTRATEGIAS PARA CUESTIONAR EL CONTROL CENTRAL DEL ESPACIO ESTATAL. ACCIÓN EXTERIOR Y COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Juan M. Trillo Santamaría  
Rubén C. Lois González  
Universidade de Santiago de Compostela

### **Estrategias para cuestionar el control central del espacio estatal. Acción exterior y cooperación transfronteriza (Resumen)**

Los Estados-nación han buscado el control de sus respectivos territorios soberanos desde su conformación en época moderna. En tiempos de la globalización los actores en la esfera internacional se multiplican; entre ellos, destacan las entidades territoriales no centrales, que persiguen una política propia de acción exterior. Una de las líneas privilegiadas será la cooperación transfronteriza, que ofrece la oportunidad de fomentar los contactos con administraciones públicas vecinas. Más aún si nos encontramos ante un modelo de Estado descentralizado, como es el español. El presente trabajo analiza, en primer lugar, los distintos instrumentos que poseen las Comunidades Autónomas (CCAA) para desarrollar sus políticas de cooperación transfronteriza; en segundo lugar, nos detendremos en dos casos específicos (vasco y catalán) para observar de qué manera dicha cooperación puede leerse como un marco adecuado para la conformación de espacios culturales e identitarios diferenciados, superando las barreras estatales, y no exentos de conflictos entre gobiernos y partidos políticos.

**Palabras claves:** acción exterior, cooperación transfronteriza, Estado, regiones, Península Ibérica.

### **Strategies to put into question the central control of the state space. External action and cross-border cooperation (Abstract)**

Nation-states have sought the control of their sovereign territories since modern times. In the era of globalisation new actors play their role in the international context. Among them, non-central territorial administrations looking for a particular external action can be mentioned. One of their specific lines of work is cross-border cooperation, which offers the chance to encourage contacts with neighbouring public administrations, especially in decentralized states such as Spain. This work analyses, firstly, the instruments Autonomous Communities have to develop cross-border cooperation policies; secondly, two specific cases (Catalan and Basque) will be studied in order to observe how this cooperation can be read as the adequate frame to conform cultural spaces, going beyond state borders.

**Keywords:** external action, cross-border cooperation, state, regions, Iberian Peninsula.

El monopolio del espacio por parte del Estado-nación se viene contestando desde hace varias décadas<sup>1</sup>, con posiciones que invitaron incluso a hablar de su práctica desaparición, a favor de un supuesto *borderless world*<sup>2</sup>. No obstante, y a pesar de una crisis global, la tenacidad de los Estados se hace patente, por ejemplo, en la toma de medidas desde una escala propia, como la salvación de la banca nacional (si bien, no olvidemos, bajo los dictados de organismos internacionales, ya sea el FMI, el Banco Europeo o la UE).

A pesar de lo anterior, esto es, de la pervivencia del Estado-nación, no deberíamos abandonar la reflexión sobre diferentes maneras de concebir el espacio y su control por parte de otras autoridades territoriales, que pueden entrar en discusión con la estatal-central. En este sentido, el contexto europeo se presenta como un marco de estudio en el que las autoridades locales y regionales buscan su sitio en el proceso de integración europea<sup>3</sup>. Desde la década de 1970 se habla de una supuesta Europa de las Regiones que convive (o malvive, en muchos casos) con una Europa de los Estados<sup>4</sup>. El Consejo de Europa, a través de su Congreso de Poderes Regionales y Locales, y la Unión Europea, de manera preferente con el Comité de las Regiones e iniciativas periódicas como los *Open Days*, ofrecen altavoces a las reivindicaciones de los poderes no centrales. A su vez, estos se organizan en múltiples asociaciones, desde la Asamblea de Regiones de Europa a nivel regional, a Eurocities a nivel local, pasando por la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa.

El paulatino aumento de la presencia de autoridades territoriales a distintas escalas en los procesos de decisión es uno de los factores que coadyuvan a alcanzar una gobernanza multinivel en Europa<sup>5</sup>. En el contexto europeo y, de manera preferente, el comunitario, no puede entenderse la compleja cadena de su funcionamiento sin la colaboración entre los distintos niveles territoriales<sup>6</sup>. En ocasiones, algunas de las políticas puestas en marcha pueden ofrecer una ventana de oportunidad a distintas administraciones públicas para poner en práctica proyectos territoriales que superen los encorsetamientos estatales. Es el caso de las iniciativas propias de la denominada cooperación territorial europea, en todas sus vertientes, y en especial, la transfronteriza.<sup>7</sup> Desde 1991 la UE ha impulsado proyectos de cooperación entre distintas entidades territoriales en el continente a través de la Iniciativa Comunitaria Interreg. Se distinguen tres tipos: transfronteriza, interregional y transnacional. A pesar de la escasa financiación en comparación con otras políticas europeas, no es desdeñable el hecho que desde 2007 pasara a conformar un objetivo propio de la política regional europea. A su vez, la UE ha impulsado el instrumento jurídico de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), con el fin de otorgar una seguridad y formalidad jurídica a los distintos organismos de cooperación existentes en el continente<sup>8</sup>.

En la actualidad, no hay frontera interna de la UE que no cuenten con algún organismo de cooperación territorial a distintos niveles<sup>9</sup>: a) local (Eurociudades); b) regional (Euroregiones, Comunidades de Trabajo, Plataformas Logísticas); c) macrorregional (Danubio, Espacio Báltico, Alpes). Estas experiencias ofrecen un marco de acción propio a las autoridades

---

<sup>1</sup> Fukuyama, 1992; Habermas, 2001.

<sup>2</sup> Ohmae, 1990.

<sup>3</sup> Rojo, 1996; Fernández, 2001; Keating, 2003.

<sup>4</sup> Petschen, 1992.

<sup>5</sup> Morata, 2003.

<sup>6</sup> Hooghe; Marks, 2001.

<sup>7</sup> Caramelo, 2007; Datar, 2011.

<sup>8</sup> Irujo; Fernández de Casadevante, 2008.

<sup>9</sup> Oliveras *et al.*, 2010.

locales y regionales, reforzando su capacidad de participar en los procesos de gobernanza transfronteriza europea<sup>10</sup>.

Estas experiencias de cooperación territorial y, en particular, transfronteriza, discuten de manera clara la vieja idea del espacio estatal como cerrado y controlado desde el poder central. Sobre este particular versa el presente texto, que tiene como contexto de estudio el caso español. Tres apartados lo vehiculan. En el siguiente (2) presentaremos las estructuras de cooperación transfronteriza existentes en la Península Ibérica. A continuación, el texto se divide en dos grandes apartados. En el 3 se estudiará la cooperación transfronteriza desde la óptica de la acción exterior de las Comunidades Autónomas (CCAA). Para ello, se analizarán tres ámbitos en los que tiene una marcada presencia: los nuevos Estatutos de Autonomía, los programas y organigramas de gobiernos autonómicos, y la ordenación del territorio. El apartado 4 analiza dos casos concretos de proyectos de cooperación transfronteriza a nivel autonómico (País Vasco y Cataluña) que, precisamente porque buscan superar las fronteras estatales desde una dimensión cultural e identitaria, han provocado y provocan controversias entre distintas administraciones públicas y fuerzas políticas. La contribución se cierra con un apartado de conclusiones.

### **Estructuras de cooperación transfronteriza en la Península Ibérica**

Como ha ocurrido en el contexto europeo, también en la Península Ibérica la aportación de fondos comunitarios a la cooperación transfronteriza ha supuesto un acicate para la proliferación de acuerdos en la materia<sup>11</sup>. Según datos del Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas<sup>12</sup>, al amparo del Convenio-marco de Madrid sobre cooperación transfronteriza de 1981 y de los Tratados bilaterales con España y Portugal, existe un total de 67 convenios de cooperación transfronteriza<sup>13</sup>. Asimismo, y bajo el paraguas legal de la UE, se han puesto en marcha 11 AECT, y cuatro están en tramitación. Todos estos organismos de cooperación transfronteriza acaban por cubrir la totalidad de las fronteras peninsulares, solapándose unos con otros en varias ocasiones, conformando un entramado institucional en donde participan las distintas autoridades territoriales<sup>14</sup>. Además, en noviembre de 2009, se constituyó la Red Ibérica de Entidades Transfronterizas (RIET), que persigue aunar esfuerzos entre distintas estructuras de cooperación a escala local. En cuanto a la escala regional, esto es, la relativa a las Comunidades Autónomas en España, las Regiones francesas y las Comisiones de Coordinación en Portugal, el siguiente mapa ilustra los distintos organismos de cooperación existentes en la actualidad (Figura 1).

La primera impresión que puede obtenerse de la lectura del mapa es la superposición de estructuras de cooperación, que sería mucho más acentuada si se representara también la gran variedad de organismos creados a escala local. En cuanto a la frontera hispano-francesa, esta

---

<sup>10</sup> Kramsch; Hooper, 2004.

<sup>11</sup> Desde el primer Interreg I hasta la finalización del POCTEP y POCTEFA, en la frontera hispano-portuguesa se han invertido en torno a 2.000 millones de euros en fondos FEDER, mientras que en la hispano-francesa unos 300 millones.

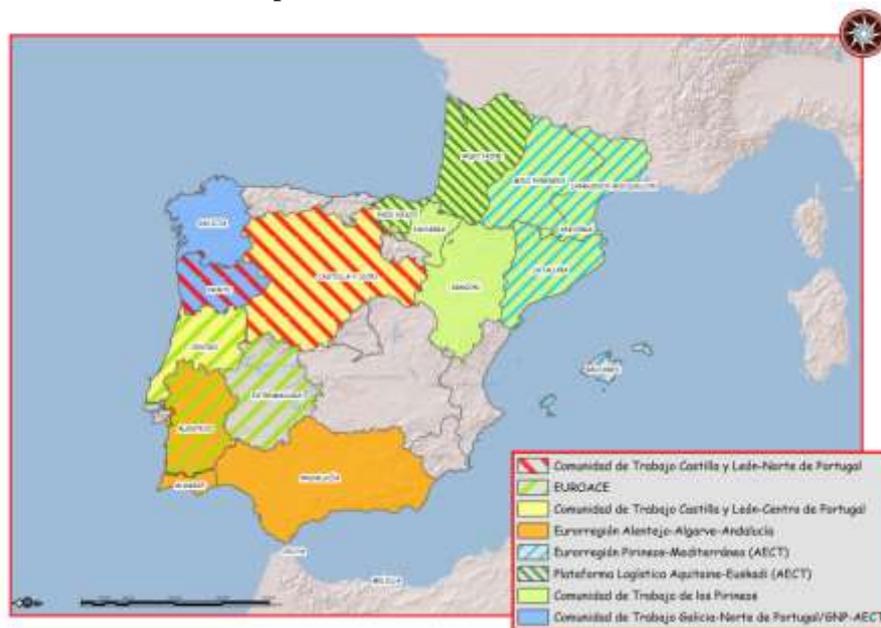
<sup>12</sup> Informe en la web: *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, última versión disponible 2013 <<http://www.seap.minhap.gob.es/>> [15 marzo 2014].

<sup>13</sup> España, Francia y Portugal han firmado y ratificado el Convenio-marco de Madrid. Asimismo, existen sendos Tratados bilaterales que regulan la aplicación de dicho texto legal: Tratado de Bayona entre España y Francia (firma 1995, entrada en vigor 1997) y Tratado de Valencia entre España y Portugal (firma 2002, entrada en vigor 2004).

<sup>14</sup> Martínez 2006; Cancela, 2008; Domínguez, 2008.

se ha caracterizado por integrar bien a todas las CCAA y Regiones francesas fronterizas en un solo organismo de cooperación, como es la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (1983), bien a un gran número de ellas, como demuestra la más reciente Euroregión Pirineos Mediterráneo (2004). En cambio, en la frontera hispano-portuguesa se han ido creando estructuras de cooperación bilaterales, algo que solo empieza a cambiar muy recientemente.

**Figura 1.**  
**Estructuras de cooperación transfronteriza en la Península Ibérica.**



Fuente: elaboración propia.

Hasta 2009 no se crea una estructura de cooperación conjunta entre Extremadura y las dos regiones portuguesas fronterizas, y hasta 2010 no lo hacen Andalucía, Algarve y Alentejo<sup>15</sup>. Existe también desde 2010 la denominada Macrorregión RESOE (Regiones del Sudoeste Europeo)<sup>16</sup>, de la que forman parte Galicia, Región Norte de Portugal, Castilla y León y, desde enero de 2014, Asturias

### **Acción exterior y cooperación transfronteriza de las CCAA**

La cooperación transfronteriza ofrece la posibilidad de establecer contactos con entidades territoriales vecinas. Los gobiernos regionales podrán encontrar en esta materia un camino privilegiado para forjar una política exterior propia. Como afirma P. Aldecoa, “las relaciones exteriores de las regiones surgen como consecuencia de la reestructuración del poder mundial y del proceso de globalización en el que nos encontramos inmersos, en que las competencias domésticas adquieren progresivamente una dimensión exterior”<sup>17</sup>. Y ello, más si cabe, en el contexto de la UE y, de manera especial, en el caso de las regiones con poder legislativo.

Es por ello que, en el caso español, resulta interesante analizar cómo las CCAA fronterizas han incorporado la cooperación transfronteriza en sus políticas de acción exterior, algo que ha

<sup>15</sup> Anteriormente, existían estructuras bilaterales entre las regiones españolas y portuguesas.

<sup>16</sup> No se ha representado en el mapa porque no conforma ningún tipo de estructura estable de acuerdo a los Tratados bilaterales señalados en la nota 13, sino que se fundamenta en un Memorándum de Entendimiento.

<sup>17</sup> Aldecoa, 2003, p. 256.

tenido reflejo en las recientes modificaciones de los Estatutos de Autonomía, en donde aumenta su presencia<sup>18</sup>. Asimismo, los gobiernos regionales se estructuran teniendo muy en cuenta sus servicios de política exterior, en los que tiene cabida la cooperación transfronteriza. Tampoco quedará descuidada en la normativa referente a la ordenación de territorio.

### ***La acción exterior de los gobiernos territoriales***

La salida a la esfera internacional de poderes territoriales distintos de los de los gobiernos centrales parece coherente con la postura que afirma que el Estado-nación deja de ser el único sujeto monopolizador de la diplomacia, al menos, de la más tradicional: “La política estatal ha dejado de ser la diplomacia clásica y los ministros de asuntos exteriores han perdido su monopolio sobre la acción exterior debido a que grandes áreas de las políticas nacionales se han visto internacionalizadas”<sup>19</sup>.

Las reticencias a denominar las acciones exteriores de las regiones y ciudades como diplomacia han llevado a plantear otros términos que sirvan para expresar esta realidad. Así, algunos autores comparten la opinión de que puede extenderse la denominación que la doctrina italiana utiliza para distinguir las acciones propias de política exterior de los Estados de las que ejecutan las regiones<sup>20</sup>. Tendríamos, por un lado, las *relaciones internacionales*, que serían las propias de las relaciones exteriores que suponen una toma de postura, con consecuencias jurídicas o políticas, comprometiendo la responsabilidad estatal: tratados de paz y guerra, representación exterior. Por otro lado, existirían *actos de alcance internacional*, que no poseen las citadas consecuencias, y suelen estar protagonizados por agentes regionales: intercambio de información, contactos, viajes, promociones, etc.

F. Aldecoa<sup>21</sup>, por su parte, defiende la valía del uso del término *paradiplomacia*, que no debe confundirse con *protodiplomacia*. La *paradiplomacia* podría definirse como la “participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales”<sup>22</sup>. En cambio, la *protodiplomacia* englobaría todas aquellas prácticas de relaciones internacionales llevadas a cabo por gobiernos no centrales con las miras puestas en un fin específico: conseguir la soberanía y, por ende, la independencia del Estado en el que se inserta<sup>23</sup>.

En el caso concreto del nivel de administración regional, las razones que han movido a sus gobiernos a salir al exterior son de índole múltiple: económicas, culturales, políticas, etc. No puede desvincularse esta proyección exterior de los deseos nacionalistas o regionalistas de algunos políticos que persiguen reclamar la posición de su región como nación sin Estado en

---

<sup>18</sup> Cfr. Janer, 2010.

<sup>19</sup> Aldecoa, 2001, p. 8.

<sup>20</sup> Petschen, 1992.

<sup>21</sup> Aldecoa, 2003.

<sup>22</sup> Cornago, 2001, p. 56.

<sup>23</sup> No obstante, esta posición no es unánime. Así, Z. Aguirre, en un artículo publicado en la obra conjunta coordinada por Aldecoa (2001), rechaza el uso del término *paradiplomacia*, y propone el de *posdiplomacia*.

la esfera internacional<sup>24</sup>. Sería el caso, entre otros, de Québec, Flandes, Escocia, Cataluña y el País Vasco.

Los gobiernos centrales se han mostrado reticentes ante las actividades de sus regiones y entidades territoriales fuera del ámbito estatal, temerosos de que se viera mermado su monopolio en la representación exterior, o que pudieran ser responsables de las acciones de aquellas ante el Derecho Internacional. Pero las acciones exteriores de las regiones van en aumento, de modo que los especialistas coinciden en que es necesario que se llegue a un acuerdo entre el Estado central y sus entidades territoriales para conseguir que las relaciones entre ellos sean armoniosas<sup>25</sup>.

### ***La acción exterior en el marco del Estado autonómico***

La literatura acerca de la participación de las CCAA en la esfera internacional y comunitaria es muy abundante, habiendo atraído especialmente a la ciencia política y jurídica<sup>26</sup>. La proliferación de políticas de acción exterior por parte de las CCAA puede datarse a finales de 1980, siendo por aquel entonces protagonizadas preferentemente por el País Vasco, Cataluña y Galicia, a las que se unía Andalucía. Sin embargo, ya desde la década de 1990 se extenderán prácticamente a todas las CCAA. Los ámbitos de actuación son dispares, y van desde los viajes de los presidentes autonómicos, hasta la apertura de oficinas comerciales, culturales y delegaciones (preferentemente Bruselas), pasando por la firma de distintos acuerdos con poderes públicos extranjeros a distintos niveles.

En un inicio las actividades con incidencia internacional no estaban previstas en el marco jurídico, de manera que se desarrollaban de manera informal, lo que provocó no pocos problemas con el gobierno central, siempre reticente a que la acción exterior de las CCAA pudiera cuestionar su monopolio de la política exterior. El paso del tiempo ha supuesto, por una parte, la normalización en cierto modo de estas prácticas (con una consiguiente institucionalización dentro de los gobiernos autonómicos); por otra, un intento por establecer unas reglas de actuación comunes.

En cuanto al marco legal, la Constitución española no recoge la capacidad de actuación exterior de las CCAA. Así, el art. 149.1.3 señala expresamente que es el Estado el que tiene la competencia exclusiva en las relaciones internacionales. Esto no ha sido óbice, como hemos señalado, para que las CCAA lleven a cabo actuaciones de política exterior. Esta práctica generalizada provocó ya desde la década de 1980 que el Tribunal Constitucional (TC) se pronunciara al respecto. Si bien en un principio el TC se mostraba reticente a la hora de reconocer una capacidad exterior de las CCAA, acabaría por interpretar de manera laxa el artículo referido, de modo que se dejara abierta una puerta a la capacidad en materia exterior de las CCAA. X. Pons y E. Sagarra describen este tránsito como “quizás suave, pero irreversible, desde una posición que podríamos calificar de rígida, cerrada y muy estatalista, hacia una posición más flexible, abierta, autonomista y adaptada a las nuevas realidades”<sup>27</sup>.

Los juristas coinciden en señalar la sentencia del TC 165/1994 de 26 de mayo de 1994 como clave en el asentamiento de una jurisprudencia que va a reconocer que las CCAA pueden

---

<sup>24</sup> Keating, 2003; Conde, 2000.

<sup>25</sup> Conde, 2000; Aldecoa, 2001.

<sup>26</sup> Conde, 2000; Fernández de Casadevante, 2001; Colino, 2007.

<sup>27</sup> Pons; Sagarra, 2006, p. 9.

llevar a cabo acciones de ámbito exterior en el ejercicio de sus competencias. La sentencia, por un lado, supuso la afirmación de la capacidad de las CCAA de realizar actuaciones que se proyecten internacionalmente; por otro, estableció los límites de dicha proyección. Estos límites son los propios del ejercicio de sus competencias que no impliquen el ejercicio del *ius contrahendi*, esto es, que “no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales”<sup>28</sup>.

Cabe señalar por último una importante novedad legislativa reciente, que viene a intentar regular por primera vez la acción exterior de todas las administraciones públicas. Estamos refiriéndonos a la Ley de Acción y Servicio Exterior aprobada por el Parlamento español en marzo de 2014<sup>29</sup>. Esta reciente ley no ha estado exenta de polémica, ya que los partidos nacionalistas han visto en esta normativa un intento de recentralizar y de controlar la acción exterior de las CCAA por parte del gobierno central. El contexto político, marcado por la crisis económica y por el debate soberanista catalán, explica en buena parte medidas destinadas al ahorro de recursos públicos (oficinas autonómicas en Bruselas, por ejemplo) y a la coordinación de una política exterior conjunta y coordinada para todo el Estado (intentando evitar, por ejemplo, viajes al extranjero del presidente de la Generalitat Artur Mas en los que presentaba su proyecto de crear un nuevo Estado)<sup>30</sup>.

### ***Las novedades incluidas en los renovados Estatutos de Autonomía***

La redacción de nuevos textos estatutarios, impulsada en la primera legislatura del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008), ha abierto un nuevo tiempo en lo que se refiere a la discusión del modelo territorial del Estado español<sup>31</sup>. A fecha de marzo de 2014, han aprobado sus nuevos Estatutos de Autonomía las CCAA de Valencia, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Castilla la Mancha<sup>32</sup>.

En lo relativo a la cuestión que se está tratando, existe un común denominador en todos los nuevos textos: la pretensión de una autoafirmación europea. La referencia a la incardinación de las CCAA no solo en el Estado sino en la UE, defendiendo su capacidad de actuación en la misma, puede ser leída como el vínculo que une la dinámica de la integración europea con la descentralización en los Estados miembros. Para D. Ordoñez<sup>33</sup>, dos son las interpretaciones posibles para dicha conexión: por un lado, puede entenderse como una autoafirmación regional frente al poder centralizador del Estado; por otro, como una integración no conflictiva del nivel de gobierno regional dentro de un Estado autonómico en el marco comunitario.

---

<sup>28</sup> Así se recoge en el Fundamento jurídico sexto (citado por Pons y Sagarra, 2006, p. 10).

<sup>29</sup> Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014).

<sup>30</sup> En las versiones previas de la Ley, el gobierno pretendía, por ejemplo, que los desplazamientos de altos cargos y miembros de parlamentos regionales fuesen comunicados al Ministerio de Exteriores. Se negaron nacionalistas (CIU, PNV, BNG, ERC), IU y el PSOE, y se introdujo una modificación en su paso por el Senado, de manera que solo tendrán que comunicar sus viajes los presidentes y consejeros autonómicos, siempre y cuando se desplacen fuera de la UE.

<sup>31</sup> Cfr. Romero, 2012; Gómez, Lois y Nel-lo, 2013.

<sup>32</sup> Para un estudio comparado del contenido de los nuevos Estatutos de Autonomía a la altura de 2011 (se exceptúa, por lo tanto, el de Castilla y la Mancha, aprobado en el Congreso de los Diputados el 13 de marzo de 2014) véase el *Boletín de Documentación del CEPC* nº 35.

<sup>33</sup> Ordoñez, 2007.

A pesar de las diferencias de contenidos entre los nuevos Estatutos, todos ellos recogen en su articulado una práctica de acción exterior que se venía desarrollando, como se ha comentado, hasta la fecha. Por eso, en lo esencial, los artículos referidos a la acción exterior y la participación en las políticas de la UE no incorporan nada sustancialmente nuevo<sup>34</sup>. Por todo esto, los especialistas coinciden en afirmar que los nuevos Estatutos suponen una oportunidad propicia para consolidar una práctica que se había ido asentado legalmente desde la década de los años ochenta del siglo pasado<sup>35</sup>.

A pesar de que algunos juristas han defendido la necesidad de modificar la Constitución para dar cabida a un nuevo marco de acuerdo entre el gobierno central y el de las CCAA<sup>36</sup>, al final esta situación se ha resuelto, como se ha señalado, con una Ley de Acción y Servicio Exterior diseñada desde el gobierno central.

### *Cooperación territorial y transfronteriza*

Dentro de los campos de actuación que quedan recogidos en los nuevos Estatutos se incluye la capacidad de promover y participar en actividades de cooperación regional y, en lo que interesa más en esta contribución, de cooperación transfronteriza, en el caso de las CCAA que lindan con Francia o Portugal. Se repasan a continuación las fórmulas adoptadas en los Estatutos de Andalucía, Extremadura, Castilla y León, Aragón y Cataluña. Entre las CCAA fronterizas, solo las de Galicia y Navarra aún no han llegado a un acuerdo entre sus fuerzas políticas para promover un nuevo texto estatutario, si bien se tratará el intento fallido gallego<sup>37</sup>.

a) El Estatuto de Andalucía, en su Título IX (Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma), recoge, por una parte, en el artículo 239 (Relaciones con las regiones europeas) del Capítulo III (Relaciones institucionales con la UE), que la Junta “promoverá la cooperación y establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses”. Por otra parte, en el Capítulo V (Cooperación al desarrollo), se dedica el artículo 246 específicamente a la cooperación interregional y transfronteriza, estableciéndose que “la Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación”. Asimismo, se incluye un artículo, el 244 (Capítulo IV, dedicado a la acción exterior), en el que se desea expresamente hacer constar que “la Comunidad Autónoma participará en los foros y encuentros de colaboración entre el Estado español y los países fronterizos con Andalucía”.

b) En relación con el de Estatuto de Extremadura, comparte con el de Aragón y Cataluña el hecho de que no se dedique un capítulo propio a las relaciones de la Comunidad Autónoma con la UE, sino que estas se tratan en el Título V (De las relaciones institucionales de la

---

<sup>34</sup> García, 2009a; cfr. Valle, 2013.

<sup>35</sup> Colino, 2007; Elías, 2008. Como indica Colino (2007), la semejanza en esta materia entre los Estatutos no se debe solo al deseo de dar la máxima cobertura legal a las acciones de carácter exterior y europeo, sino a un “efecto mimético” que ha llevado a que los distintos proyectos estatutarios emulen las disposiciones incluidas por los primeros estatutos aprobados (Comunidad Valencia y Cataluña, en 2006). Sin duda, habrá que estar atento a lo que pueda ocurrir en el aspecto normativo y, en especial, los nuevos Estatutos de Autonomía tras la aprobación de la Ley de Acción y Servicio Exterior.

<sup>36</sup> Ordóñez, 2007.

<sup>37</sup> Cfr. Janer, 2010.

Comunidad Autónoma), Capítulo III (De la acción exterior), artículo 70 (Representación y participación en la Unión Europea). En dicho Capítulo, otro artículo, el 71, se dedica por completo a las relaciones con Portugal, por las que “la Comunidad Autónoma desarrollará y fomentará la cooperación con las instituciones y la sociedad portuguesa en todos los ámbitos de interés común”. Este artículo es el más detallado de los cinco artículos que componen el Capítulo III. Este hecho es significativo porque marca un interés especial por mantener unas buenas relaciones con el país vecino, citándose la cooperación transfronteriza expresamente en el apartado d): “planificación, negociación y ejecución de su propia política de cooperación transfronteriza”.

c) El Estatuto de Castilla y León hace referencia directa a las relaciones con Portugal y, dentro de ellas, a las transfronterizas. Dentro del Título IV (Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León), el Capítulo II (Relaciones con la UE y la participación en la política europea del Estado) en su artículo 66 (Relaciones con las regiones europeas), expone, en su punto primero, que “la Comunidad de Castilla y León promoverá el establecimiento de relaciones de cooperación, en la forma en que estime conveniente en el marco de la legislación vigente, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses económicos, sociales y culturales”. En su punto segundo se refiere explícitamente a la colaboración con las regiones del país vecino, Portugal: “En particular, la Comunidad de Castilla y León promoverá el establecimiento de unas relaciones de buena vecindad, basadas en el respeto mutuo y la colaboración, con las regiones de Portugal con las que le une una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental”.

En el artículo 68 dedicado a tratados y convenios internacionales (Título IV, Capítulo III – Acción exterior de la Comunidad Autónoma) se elabora una referencia especial a la situación geográfica de la región (art. 68.1): “la Comunidad de Castilla y León podrá solicitar del Gobierno de la Nación la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Castilla y León, y en especial en las derivadas de su situación geográfica como región fronteriza”.

d) Por su parte, el Estatuto aragonés no hace ninguna referencia en el Capítulo III (relaciones con la UE) del Título VII (Cooperación institucional y Acción Exterior) acerca de la relación con otras regiones. Esta materia la recoge enteramente dentro del Capítulo IV de dicho Título dedicado a la acción exterior de la Comunidad Autónoma. De manera similar al Estatuto de Castilla y León, en el artículo 97 de dicho Capítulo, dedicado a los tratados y convenios internacionales, se pone de manifiesto la posibilidad de solicitar al gobierno del Estado la celebración de tratados o convenios internacionales en materias de interés para Aragón, especialmente, “en las derivadas de su situación geográfica como territorio limítrofe con otras regiones europeas”. El artículo 98 se dedica a enumerar los ámbitos de cooperación exterior. Vuelve a mencionarse el carácter fronterizo de la región, pero no se establece una mención explícita a la cooperación transfronteriza, aunque sí a la interregional.

e) En cuanto al Estatuto de Cataluña, como el aragonés, limita la referencia a la cooperación regional al Capítulo III (Acción Exterior de la Generalitat), perteneciente al Título V (De las relaciones institucionales de la Comunidad). En él, como hace el Estatuto de Andalucía, se dedica un artículo, el 197, a la cooperación transfronteriza e interregional, a las que se suma la cooperación al desarrollo. Esta cooperación ha de establecerse “con las regiones europeas con las que [la Comunidad Autónoma] comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, y debe establecer las relaciones que correspondan”.

f) La Comunidad Autónoma de Galicia es la única de las llamadas nacionalidades históricas que no ha logrado dotarse de un nuevo Estatuto de Autonomía, a pesar de que los tres grupos con representación parlamentaria en la legislatura 2005-2009 presentaron sus propuestas y se desarrollaron debates en la Cámara autonómica entre febrero de 2006 y enero de 2007<sup>38</sup>. R. García<sup>39</sup> ha dado cuenta de las sesiones parlamentarias en donde se discutieron las propuestas, que nunca dieron lugar a un texto consensuado para poder presentar ante el Parlamento gallego. En cuanto a la materia de acción exterior, el autor opina que no representó un papel significativo a lo largo del proceso de discusión del Estatuto, ya que “los negociadores políticos se limitaron a trasladar el tratamiento dado a la acción exterior por aquellos estatutos ya reformados o en avanzado estado de reforma, teniendo al de Cataluña como principal referente<sup>40</sup>. No fue, por lo tanto, una materia que causara el fracaso de las negociaciones. En términos generales, se identificó un ámbito geográfico de especial interés, que sería el correspondiente a Portugal y los países lusófonos.

En definitiva, los nuevos Estatutos y proyectos en marcha de las CCAA fronterizas recogen la particularidad de su posición geográfica (específicamente así lo hacen el Estatuto de Aragón, Castilla y León y Extremadura) en lo relativo a la dimensión transfronteriza de la cooperación regional, ya lo hagan en los apartados acerca de las relaciones con la UE, ya en los relativos a la acción exterior. Además, debe indicarse que desde 2004 se ha normalizado la presencia de representantes regionales en las cumbres bilaterales de España con los países vecinos (Francia, Portugal y Marruecos), en donde se tratan con frecuencia asuntos relativos a la cooperación transfronteriza.

### ***La cooperación transfronteriza y los gobiernos autonómicos***

La importancia concedida a la cooperación transfronteriza por parte de las CCAA se ve también reflejada en su incorporación dentro de las líneas maestras de acción exterior dependientes de los organismos al efecto, generalmente adscritos a Presidencia o Vicepresidencia. De las CCAA fronterizas, solo la de Navarra vincula la acción exterior y la cooperación territorial al Departamento de Economía, lo que demuestra un especial interés por la captación y gestión de fondos europeos.

Asimismo, algunas CCAA han elaborado planes de acción exterior, y en ellos se incluirá la temática específica de la cooperación transfronteriza. Es el caso de Castilla y León, Galicia, el País Vasco, Navarra y Cataluña. En cuanto a la primera, cuenta con una *Agenda de Acción Exterior 2012-2014*, con siete líneas de acción, dos de ellas con referencia explícita a la temática que estamos tratando: Cooperación con Portugal y Macrorregión RESOE. Galicia cuenta con una tradición de textos programáticos en este sentido, desde el *Libro Blanco da Acción Exterior de Galicia* del último gobierno Fraga (2007) a la actual *Acción Exterior de Galicia* (2010), pasando por la *Estratexia de Acción Exterior* del bipartito PSdG-BNG (2007). En todos los documentos, la presencia de Portugal en general y la cooperación transfronteriza con la Región Norte en particular tienen un papel destacado. El País Vasco fue pionero en

---

<sup>38</sup> El PSdeG presentó las “Bases para a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia”, publicadas en octubre de 2004 a través de la Fundación Iniciativas 21; el BNG elaboró un “Estatuto de Galiza”, aprobado en su Consello Nacional en noviembre de 2005; el PPdeG presentó dos documentos “5 principios básicos para a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia” y “65 propostas para a reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia”, fechados en junio de 2006.

<sup>39</sup> García, 2009b.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p. 281.

2005 al elaborar el *Plan Estratégico de Acción Exterior*, en el que se incorporaba de manera explícita la cooperación transfronteriza. En la actualidad, se está finalizando la *Estrategia Marco de Internacionalización 2014-2016: Euskadi Basque Country (Plan Estratégico de Internacionalización de Euskadi)*. Navarra desarrolla en la actualidad su segundo *Plan de Internacionalización de Navarra (PIN) 2013-2016*. Su visión de la cooperación transfronteriza está marcada por la búsqueda de fondos, pues es en este sentido en el que se cita la importancia de cooperar con Aquitaine y Pyrénées-Atlantiques.

Por último, el gobierno catalán marcó sus líneas prioritarias en el *Plan de Acción Exterior 2010-2015*, en el que la participación en las redes de cooperación regional se señala como un punto fuerte, y se hacía referencia a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y a la Euroregión Pirineos Mediterráneo. Más allá de este plan, el caso catalán ha de destacarse porque el actual gobierno liderado por Convergència i Unió (CIU) está trabajando en la elaboración de una Ley de acción exterior. Sería el primer caso a nivel autonómico y debe entenderse, de nuevo, en el contexto del debate soberanista en Cataluña de los últimos años<sup>41</sup>. Cataluña cuenta, además, con un servicio propio de acción exterior (DIPLOCAT), y recientemente ha anunciado que destinará a acción exterior funcionarios de otros departamentos de la Generalitat<sup>42</sup>.

### ***La ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza***

La ordenación del territorio guió los primeros pasos del Consejo de Europa en materia de cooperación transfronteriza. La planificación no puede obviar que más allá de las fronteras estatales existe una realidad que no es ajena a los usos que se hagan del territorio a uno y otro lado. Es por ello conveniente acudir a la legislación en la materia por parte de las CCAA fronterizas con el fin de analizar la relevancia concedida a lo que podría denominarse proyección exterior de la ordenación del territorio. Lo que es lo mismo, estar atentos a la presencia de elementos de planificación que tengan en consideración la articulación externa de las CCAA, y, por ende, la posible cooperación con autoridades territoriales de los países vecinos. Se repasarán brevemente los documentos estratégicos de ordenación territorial de las CCAA fronterizas<sup>43</sup>.

a) Andalucía se rige por la Ley de Ordenación del Territorio del año 1994, en cuyo artículo 2 se señala que es objetivo específico de la misma la articulación interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma. Esta ley se ha desarrollado con la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) de 2006, y de 17 Planes subregionales aprobados por el momento. En concreto, el título III del POTA (Estrategias de desarrollo territorial) dedica un capítulo a la “Integración exterior de Andalucía”, en donde los marcos de referencia son el Arco Mediterráneo, el Arco Atlántico y, más concretamente, el Magreb y Portugal. Respecto a Portugal, se establecen once temas prioritarios de trabajo.

---

<sup>41</sup> La lectura del debate de totalidad sobre el proyecto de ley (4/12/13) ilustra bien el tiempo y lugar de la presentación de la misma, pues las intervenciones de los distintos grupos parlamentarios giran en torno al debate soberanista y a la posibilidad o no de una futura independencia para Cataluña (*Diario de Sesiones del Parlament de Catalunya*, Serie P- nº 40, pp. 47-61). La votación se resolvió por 27 votos a favor de retirar la propuesta (PP y Ciudadans) y 105 en contra (CIU, ERC, ICV-EUiA, PSC, CUP), por lo que la iniciativa parlamentaria continuó su tramitación.

<sup>42</sup> *El País*, 18/03/2014. Para un análisis en profundidad de la acción exterior de la Generalitat, véase Pons *et al.*, 2005.

<sup>43</sup> Para un estado de la cuestión de la ordenación del territorio en las distintas CCAA a la altura de 2010, véase el número 47 de *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*.

b) Extremadura se dotó de una Ley de Ordenación del Territorio en 2001<sup>44</sup>, que queda complementada con el decreto de 2007 que regula el Reglamento de Planeamiento de Extremadura<sup>45</sup>. Extraña el que en ninguno de los textos se mencione la cooperación con Portugal y las relaciones transfronterizas, toda vez que Extremadura es una de las CCAA que mayor impulso ha dado a la cooperación transfronteriza. No obstante, esta ausencia quizás pueda explicarse por estar ante textos que ofrecen líneas generales de acción, que quedarán desarrolladas en las proyectadas Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales, que podrán especificar, en su caso, las conexiones concretas con el vecino portugués<sup>46</sup>.

c) Castilla y León ha aprobado en 2008 las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio, que tendrán que ser desarrolladas ulteriormente en las denominadas Directrices Complementarias<sup>47</sup>. El primero de los objetivos específicos de las Directrices Esenciales se recoge así: “Definir las funciones de Castilla y León en el marco del Estado, sobre todo en cuanto a su potencial en materia de transporte y logística, en su relación con Portugal”. En concreto, el punto 1.5 del Capítulo 1 (“Fundamentos de las Estrategias Esenciales”) se dedica a la integración de la Comunidad Autónoma en Europa; en él se destacan las relaciones con el Norte y Centro de Portugal en materia de infraestructuras de comunicación y transporte, así como en la coordinación de instrumentos de ordenación y gestión del territorio en las zonas fronterizas, de manera destacada en los espacios naturales (1.5. d).

d) Galicia cuenta con una Ley de Ordenación del Territorio del año 1995, en la que se exponía la necesidad de elaborar unas Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia<sup>48</sup>. Estas se aprobaron en junio de 2010<sup>49</sup>, y la presencia de Portugal es destacada. Así, de los treinta objetivos específicos de las directrices, el segundo de ellos señala que se persigue “contribuir a consolidar la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal y afianzar el protagonismo de Galicia en la plataforma atlántica para crear un ámbito de centralidad y desarrollo en el noroeste peninsular”. En concreto, puede citarse el epígrafe perteneciente al apartado “Un modelo territorial para el futuro de Galicia” titulado “La proyección exterior de Galicia y el modelo territorial”, en donde se distinguen tres ejes de articulación: Norte de Portugal; Madrid y la meseta; cornisa cantábrica.

e) El País Vasco aprobó sus Directrices de Ordenación del Territorio en 1997, y las revisó en 2012, mediante el documento Euskal Hiria NET<sup>50</sup>. La cooperación transfronteriza a nivel

---

<sup>44</sup> Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, modificada por Ley 9/2010, de 18 de octubre, de Modificación de la Ley 15/2001.

<sup>45</sup> Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura.

<sup>46</sup> Decreto 91/2013, de 4 de junio, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura. Se dispone el plazo de un año para su presentación.

<sup>47</sup> Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de ordenación del Territorio de Castilla y León.

<sup>48</sup> Ley 10/1995, de 23 de Noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia. Publicada en el *Diario Oficial de Galicia* (DOG) el 5 de diciembre de 1995.

<sup>49</sup> Orde do 24 de xuño de 2010 pola que se aproban inicialmente as directrices de ordenación do territorio e se procede á apertura dun prazo de audiencia pública de dous meses. Publicada en el DOG el 30 de junio de 2010.

<sup>50</sup> Decreto 28/1997 de aprobación de las DOTPV y, en relación a Euskal Hiria Net, Orden de 24 de febrero de 2012, de la Consejera de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, por la que se aprueba inicialmente la modificación de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco. Euskal Hiria significa “Ciudad Vasca”. La propuesta de hacer del País Vasco una ciudad-región parte de un estudio de la Fundación Metrópoli aplicando la metodología del *Proyecto Cities*. El estudio fue desarrollado en colaboración con las universidades del País Vasco y de Deusto y apoyado por el Gobierno Vasco y los Ayuntamientos de Bilbao, San Sebastián y Vitoria, lo que dio lugar a la primera publicación de *Euskal Hiria* en 2002.

regional entre el País Vasco y Aquitaine, y a nivel local en el corredor Donostia-San Sebastián-Bayonne, se presentan como fundamentales para la integración de Euskadi en Europa.

f) Navarra sustenta su política de ordenación del territorio en la Ley Foral 35/2002<sup>51</sup>, germen de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN) aprobada por el Parlamento regional en junio de 2005, así como de los subsecuentes Planes de Ordenación Territorial (POT) y Planes Directores de Acción Territorial<sup>52</sup>. La ETN define Navarra como una región-ciudad, articulada en torno a Pamplona, que se relaciona con el exterior a través de tres grandes “vocaciones”: el Ebro, el Atlántico y el Pirineo. En cuanto al Pirineo, se destaca el papel que deben jugar las relaciones con Aquitaine, “llave de paso hacia Europea”, con el fin de “no quedarse al margen del partenariado entre Aquitania y el País Vasco”.

g) Aragón se ha dotado recientemente de una nueva Ley de Ordenación del Territorio, fechada en junio de 2009<sup>53</sup>. En ella se establecen como instrumentos de planeamiento territorial la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y las Directrices de Ordenación Territorial, ambas en fase de estudio<sup>54</sup>. El texto de la ley define como estrategia básica de acción la complementariedad entre interdependencia y coordinación administrativa “que obliga a prestar atención permanente al entorno territorial de Aragón, integrado por las Comunidades Autónomas limítrofes, el Estado, el ámbito de la cooperación transfronteriza con las entidades territoriales francesas y la Unión Europea”.

h) Cataluña, en aplicación de la Ley de 1983<sup>55</sup>, se ha dotado del Plan Territorial General (1995)<sup>56</sup>, en el que se establecen las pautas para el desarrollo de Planes Territoriales Sectoriales y Planes Territoriales Parciales. En cuanto a estos últimos, dos se corresponden con espacios fronterizos: Alt Pirineu i Aran, y Comarques gironines. El primero quedó aprobado en el año 2006, y el segundo en 2010. En ambos, la particularidad de la situación fronteriza queda destacada.

En definitiva, las distintas leyes de ordenación del territorio, directrices de ordenación territorial, planes territoriales, etc. proponen con más o menos detalle una planificación del territorio que tenga en cuenta en todo momento la conectividad con el exterior. Por ello, en el caso de las CCAA fronterizas, la referencia a los países vecinos es una constante, en la que la cooperación transfronteriza se presenta como una materia fundamental para desarrollar políticas territoriales en red.

---

<sup>51</sup> Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo. *Boletín Oficial de Navarra* (BON) nº 156, de 27 de diciembre de 2002.

<sup>52</sup> La Comunidad Foral se divide en cinco grandes espacios para los que se elabora un Plan de Ordenación Territorial: Pirineo, Navarra Atlántica, Área Central, Zonas Medias, Eje del Ebro.

<sup>53</sup> Ley 4/2009, de 22 de junio, de ordenación del territorio de Aragón, que sustituye a la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio.

<sup>54</sup> Hasta que no se promulgue la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón siguen en vigor las Directrices de Ordenación del Territorio de 1998 (Ley 7/1998, de 16 de julio). El acceso al borrador de la primera a través de la página web del gobierno de Aragón no es público (intento de acceso 14/04/14).

<sup>55</sup> Llei 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial. DOGC nº. 385, de 30/11/1983.

<sup>56</sup> Llei 1/1995 de 16 de març per la qual s'aprova el Pla territorial general de Catalunya. DOGC nº. 2032 de 31/3/1995.

## **Eurorregiones, ¿marco adecuado para culturas e identidades escindidas por las fronteras estatales?**

En esta segunda parte de nuestra contribución, buscamos mostrar cómo la cooperación transfronteriza y la acción exterior en el contexto del Estado autonómico pueden vincularse a proyectos con un marcado contenido político e identitario, que generan un intenso debate entre las fuerzas políticas y gobiernos territoriales. Los casos más significativos son el del País Vasco y Cataluña, que trataremos con algo más de detenimiento. El tercer caso sería el de Galicia, cuyos rasgos solo apuntaremos en esta ocasión<sup>57</sup>.

En Galicia las distintas fuerzas políticas entienden que la cooperación con la Región Norte de Portugal es fundamental. No se discute la necesidad de emprender distintos proyectos con el vecino portugués que es, por otro lado, el único territorio colindante perteneciente a otro Estado. La Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal fue pionera en la frontera hispano-portuguesa (1992), y los distintos gobiernos gallegos la consideran un eje principal de la acción exterior. Quizás la diferencia más significativa en Galicia radica en que las fuerzas de izquierda y nacionalistas desean no centrar la cooperación solo en el norte portugués, sino ampliar la cooperación a todo Portugal y, por extensión, a todos los territorios de habla portuguesa. Los vínculos históricos, culturales y lingüísticos entre Galicia y el mundo lusófono son aspectos que se destacan como fundamentales para planificar una acción exterior eficaz.

### ***¿Una Eurorregión para Euskal Herria?***

A pesar de que no entró en vigor, la Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi<sup>58</sup> presentado por el exlehendakari del Partido Nacionalista Vasco (PNV) Juan José Ibarretxe puede considerarse como el texto en el que la cooperación transfronteriza se plantea de manera más clara como un instrumento adecuado para acercar a los habitantes de un territorio y cultura comunes, que se correspondería con la denominada Euskal Herria<sup>59</sup>. Es de especial interés el artículo 66, dedicado a la cooperación transfronteriza e interregional<sup>60</sup>. En concreto, el punto 2 hace referencia a la posibilidad de crear una eurorregión que abarque los territorios de Euskal Herria:

---

<sup>57</sup> En una aportación previa (García Álvarez y Trillo, 2013) estudiamos el tema gallego más en profundidad, así como tratamos el caso vasco y catalán que se referirá en parte a continuación. Retomamos, pues, dicha línea de investigación, actualizando datos, referencias y debates políticos, además de insertándola en la argumentación que venimos exponiendo.

<sup>58</sup> Puede consultarse el contenido de la “Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 21-I-2005. El Proyecto de Estatuto fue aprobado por el Parlamento vasco el 30 de diciembre de 2004. El 1 de febrero del año siguiente llegaría al Congreso de los Diputados, donde fue ampliamente rechazado en su toma en consideración, por considerarse que excedía los límites permitidos por la Constitución. Este rechazo llevó al lehendakari a convocar elecciones para abril de 2005, en las que volvería a ser reelegido.

<sup>59</sup> Euskal Herria estaría formada por la llamada Iparralde, al norte, esto es, el espacio comprendido por los territorios de lengua y cultura vasca pertenecientes al departamento de Pirénées-Atlantiques (provincias históricas denominadas en euskera Lapurdi, Behe Nafarroa y Zuberoa), y por la denominada Hegoalde, al sur, que se correspondería con los territorios que conforman la Comunidad Autónoma del País Vasco (en euskera, Araba, Bizkaia y Gipuzkoa) y la Comunidad Foral de Navarra (en euskera, Nafarroa).

<sup>60</sup> Título VI (Del régimen de relación política con el ámbito europeo e internacional), Capítulo I (De las relaciones con Europa).

“Art. 66.2: La Comunidad de Euskadi impulsará la creación de una eurorregión en el ámbito de la Unión Europea que comprenda a todos los territorios históricos que constituyen Euskal Herria y, en su caso, a otras regiones próximas con las que mantenga vínculos históricos, sociales, económicos y culturales de singular importancia.”

Ya en el título preliminar se hacía referencia a la cooperación transfronteriza como un mecanismo para “estrechar los especiales lazos históricos, sociales y culturales entre la Comunidad de Euskadi y los territorios y comunidades vascas ubicadas en el Estado francés” (Art. 7.1), y se invitaba a participar a Navarra.

Como es sabido, este texto no salió adelante, pero la idea de conformar una eurorregión vasca no ha sido abandonada por el PNV. Así, por ejemplo, en el Programa de Gobierno 2012-2016<sup>61</sup>, se apunta a la necesidad de reforzar relaciones entre los territorios vascos. En cuanto a la denominada Iparralde, se indica que se potenciará la cooperación transfronteriza mediante la Eurorregión Aquitania-Euskadi, y se propiciará la adhesión de Navarra. De manera explícita se hace referencia a una nueva “Eurorregión de la UE”, en el apartado “Un nuevo estatus político para Euskadi”, en el que se recoge lo siguiente:

“En definitiva, un sistema de autogobierno que permita el desarrollo de una comunidad vasca con identidad propia, plural y abierta al mundo, que incluya también la institucionalización de las relaciones con Nafarroa e Iparralde, en la medida en que así lo demande la ciudadanía, sobre la base del ‘territorio Euskara’, el territorio cultural compartido que ubica a la comunidad vasca en el mundo. La nueva Eurorregión de la UE, Euskadi, Nación en Europa”.

De manera más explícita, y dentro de la retórica de la Europa de los pueblos, EH Bildu defendía en su programa electoral a las elecciones autonómicas vascas de 2012 una idea similar:

“En esta Europa de los pueblos que perseguimos, las fronteras impuestas por los Estados han de perder su función de divisoria entre ciudadanos que comparten un mismo pueblo. Por eso, EH Bildu desarrollará la cooperación interregional y, de forma prioritaria, la cooperación transfronteriza, con vistas a reforzar los vínculos históricos, sociales, culturales y económicos con los demás territorios de Euskal Herria, avanzando así en la construcción nacional”<sup>62</sup>.

Las tensiones entre los gobiernos del País Vasco y Navarra –sobre todo cuando el PNV lidera los primeros y Unión del Pueblo Navarro (UPN) los segundos– en torno a las posibilidades más o menos remotas de que Navarra integre algún tipo de estructura político-administrativa junto al País Vasco, se dejan sentir también en el tema de la cooperación transfronteriza, como veremos a continuación.

El protocolo de colaboración Euskadi-Aquitania, firmado en 1989, se abrió el 13 de febrero de 1992 a Navarra, de manera que se estableció lo que en algunos medios se llamó Eurorregión Euskadi-Navarra-Aquitania, aunque en realidad no se puso en marcha ningún organismo de cooperación conjunto. Dicho pacto vio su fin el 24 de enero de 2000, cuando Miguel Sanz, por entonces presidente del gobierno de UPN en Navarra, decide romper relaciones con el País Vasco tras el atentado terrorista de ETA que acabó con la vida de Pedro A. Blanco, con lo que se consideraba finalizado el “alto el fuego” que la banda terrorista había declarado en septiembre de 1998. La decisión del presidente navarro se justificaba porque el gobierno del

---

<sup>61</sup> Programa accesible en <<http://www.irekia.euskadi.net/>> [25 de marzo de 2014].

<sup>62</sup> Puede obtenerse el programa en el siguiente enlace <<http://ehbildu.net/es/elecciones/parlamento-vasco-2012/programa-electoral>> [25 de marzo de 2014].

PNV no rompió inmediatamente relaciones con Euskal Herritarrok (EH), plataforma política conectada con ETA y con representación en el Parlamento vasco, cuyos votos facilitaron que Ibarretxe pudiera ser investido lehendakari. El presidente M. Sanz<sup>63</sup> argumentó que el no romper con EH significaba posicionarse en la línea que marcaba el pacto de Estella, “*que recoge objetivos políticos de territorialidad referidos a Navarra. Objetivos que pueden ser defendidos y rechazados desde la legitimidad democrática, pero nunca sustentados en la violencia y el terrorismo*”.

Estas reticencias de participación en un organismo transfronterizo se alargaron en el tiempo. En 2011, el presidente de la región aquitana, Alain Rousset, y el por entonces lehendakari socialista Patxi López, reforzaron la cooperación institucional a través de la formación de la AECT Euroregión Aquitania-Euskadi, que dejaron abierta a la participación de Navarra. No obstante, tan solo un día después de la firma, el entonces presidente navarro M. Sanz se apresuró a informar de que declinaba el ofrecimiento de integrarse en la Euroregión, lo que le valió críticas tanto por parte de algunos medios de comunicación, tildando su posturas de dogmáticas o acomplejadas<sup>64</sup>, como por parte de fuerzas políticas como Aralar, que pidió el cambio de actitud del gobierno<sup>65</sup>.

La posible conexión de la euroregión vasca con pretensiones anexionistas o irredentistas es criticada también por otros partidos, como el Partido Popular (PP). Valgan estas palabras del por entonces líder de la oposición, Mariano Rajoy, en un mitin en Pamplona durante la campaña de las elecciones autonómicas navarras que tendrían lugar en mayo de 2011: “no queremos la creación de ningún órgano institucional común, o la constitución de una 'euroregión vasca' a un lado y otro de Pirineos que sólo quiere dar satisfacción a la territorialidad, es decir, la anexión de Navarra”<sup>66</sup>.

Fruto de esas elecciones de 2011 se formó un nuevo gobierno navarro, presidido por Yolanda Barcina, también de UPN. Sus opiniones respecto de la Euroregión siguen cargadas de suspicacias sobre su posible uso político a favor de una posible unión de Euskal Herria. Valga como ejemplo la respuesta dada a la pregunta formulada por el parlamentario Ayerdi Olaizola (Bildu-Navarra) en la Comisión de Régimen Foral del 24 de abril de 2013 sobre cuándo y cómo el gobierno navarro entraría a formar parte de la Euroregión<sup>67</sup>. La presidenta Barcina recordó la propuesta del lehendakari Urkullu arriba referida, que la interpreta como un subterfugio para intentar cambiar la realidad institucional de Navarra. La transcripción de sus palabras es altamente significativa:

“[El lehendakari Urkullu] Pretende un marco institucional unitario de Navarra con Euskadi y con Aquitania, y él

---

<sup>63</sup> Así se recogían sus palabras en las ediciones de los periódicos del 25 de enero (véase, por ejemplo, *ABC*, *El Mundo* o *El País*). Esta decisión, que significó el debilitamiento de las relaciones entre Navarra y Euskadi, no supuso sin embargo el fin de los contactos con Aquitaine por parte de Navarra, ya que el 24 de mayo de 2000 firmó un convenio, esta vez bilateral, entre ambas regiones. Por su parte, el País Vasco rescató el contenido del Protocolo de colaboración con Aquitania previo a la incorporación de Navarra, y en 2004 firmaron un nuevo convenio mediante el que se instauraba la denominada Plataforma Logística Aquitania-Euskadi.

<sup>64</sup> Véase, por ejemplo, las fuertes críticas vertidas por Juan José Domínguez en <<http://www.noticiasdeguipuzkoa.com>> [11 de diciembre de 2009] o de Juan Carlos Longá en <<http://www.noticiasdenavarra.com>> [12 de diciembre de 2009].

<sup>65</sup> El sitio web del partido político (<<http://www.aralar.net>>) daba cuenta de ello el 2/12/2009.

<sup>66</sup> *El Mundo*, 18/05/2011.

<sup>67</sup> Bildu y Nafarroa-Bai presentaron en febrero de 2012 una moción para que el Parlamento navarro aprobara una “Resolución por la que se insta al gobierno de Navarra a garantizar la presencia de la Comunidad Foral en la Euroregión”, aprobada en mayo (publicada en el B.O. Parlamento de Navarra nº 48, 17 de mayo de 2012).

mismo dice que para potenciar y para lograr ese marco institucional unitario hay que potenciar esta Euroregión [...] Esta Euroregión forma parte de lo que él considera que puede ayudar a lograr el objetivo de esa Euskal Herria que quiere el PNV. Pues es obvio que en UPN, como usted bien dice, queremos Navarra como realidad institucional con nuestros fueros, con nuestro Amejoramiento, integrada en la nación española, porque forma parte de ella por derecho propio, y no queremos esa Euskal Herria que ustedes también legítimamente con claridad dicen [...] Nosotros, como Unión del Pueblo Navarro, no vamos a colaborar en ninguna cuestión que aparentemente sea inocua y que pueda llevar a cambiar la realidad institucional e histórica de Navarra, este Viejo Reyno milenario que desde UPN defendemos con pasión”<sup>68</sup>.

### ***¿Una Euroregión para la Corona de Aragón?***

El proyecto de establecer un organismo de cooperación transfronteriza dentro del eje mediterráneo fue una iniciativa que lideró con entusiasmo el ex-presidente de la Generalitat Pasqual Maragall<sup>69</sup>. Los acuerdos de cooperación firmados en 1989 entre los gobiernos de Cataluña, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées, bajo la rúbrica de Euroregión Mediterránea, pueden considerarse el antecedente de la Euroregión Pirineos Mediterráneo<sup>70</sup>. No obstante, existen diferencias, pues en aquella ocasión, aunque se hiciera uso de la expresión Euroregión Mediterránea, no se creó un organismo conjunto, algo que sí ocurre en 2004 y, sobre todo, en 2008 con la firma de una AECT en el seno de la Euroregión.

P. Maragall presentó su idea en los cursos que anualmente celebra en Prada de Conflent (Francia) la Universitat Catalana d’Estiu (UCE). Allí, en el verano de 2003, utilizó la idea de la Corona de Aragón para referirse al espacio común que formarían las distintas regiones integradas en el proyecto (Aragón, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées), si bien puntualizó que “no se trata de la reinstauración de la Corona de Aragón, ni de establecer ninguna superioridad de Cataluña sobre Baleares, Aragón o Valencia, en absoluto”, sino de conformar un “grupo de regiones que administran una serie de intereses comunes”<sup>71</sup>. P. Maragall presentó su proyecto como una de las principales líneas de acción de gobierno en el caso de ganar las elecciones catalanas.

Las reacciones no se hicieron esperar, y hubo críticas por parte del propio Partido Socialista Obrero Español (PSOE) pero, sobre todo, del PP. Ángel Acebes, por entonces Ministro del Interior, tildó las propuestas del líder del PSC de “disparatadas”, asegurando que generaban “riesgo, inestabilidad y desconfianza”<sup>72</sup>. Por parte del gobierno valenciano presidido por Francisco Camps, la idea de P. Maragall se recibió como un intento de este para extender su ideario catalanista en el arco Mediterráneo, además de como una estrategia para expandir el poder de la Generalitat más allá de su marco político-administrativo. De este modo, F. Camps sostuvo que la iniciativa de P. Maragall “además de ser inconstitucional, pretende usurpar la interlocución y la capacidad de decisión a las Comunidades Autónomas que incluye en su disparate”, además de convertirse en un “auténtico peligro para la estabilidad institucional y territorial de España”<sup>73</sup>.

F. Camps vinculó su crítica a la idea de la Euroregión con su defensa del modelo constitucional vigente, en un momento en el que el Plan Ibarretxe centraba el debate político.

---

<sup>68</sup> *Diario de Sesiones del Parlamento Navarro*, VIII Legislatura, nº 27, 24/04/2013, p. 17-18.

<sup>69</sup> Líder del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE). Para una mayor información sobre los proyectos en torno al eje mediterráneo, son de referencia los trabajos de J. V. Boira (por ejemplo, 2010).

<sup>70</sup> Etherington, 2008.

<sup>71</sup> *El País*, 21/08/2003.

<sup>72</sup> *El Periódico de Aragón*, 22/08/2003.

<sup>73</sup> *El País*, 23/08/2003.

En la apertura del curso político en la cámara regional, Joan Ignasi Pla, dirigente entonces del Partido Socialista del País Valenciano (PSPV-PSOE), criticó que tanto el gobierno valenciano como el central, ambos en manos del PP, no supieran distinguir entre el Plan Ibarretxe y un proyecto, el de la Eurorregión Pirineos Mediterráneo, que perseguía avanzar en la construcción europea. Mientras, F. Camps defendió con ahínco el orden constitucional<sup>74</sup>. Pocos días después, el propio F. Camps acuerda con Javier Arenas, por entonces secretario general del PP, una reunión de todos los presidentes autonómicos y líderes territoriales del PP para mostrar el apoyo total al Estado de las autonomías y la Constitución<sup>75</sup>. Y ante el beneplácito al proyecto de P. Maragall por parte del entonces líder de la oposición del PSOE en el Congreso de los Diputados, J. L. Rodríguez Zapatero, F. Camps sostuvo que el PSOE no tenía un “modelo territorial serio, coherente y sólido”, y recordó que “la Eurorregión asumiría competencias de nuestra Comunidad, restando autonomía a la Comunidad, quitándonos parte de nuestra propia autonomía”<sup>76</sup>.

P. Maragall, por su parte, se defendía de las críticas vertidas por el PP por considerarlas reflejo de su visión centralista de España. A lo que se sumaba, según él, una postura interesada, pues en la Península Ibérica ya existían otros organismos de cooperación transfronteriza que no habían suscitado tantas posturas opuestas, como la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal promovida por alguien tan poco sospechoso de querer romper la unidad de España como Manuel Fraga<sup>77</sup>.

Un año después, y en el mismo marco que el año anterior, la Universitat Catalana d’Estiu, P. Maragall, ya como presidente de la Generalitat, anunció que convocaría para octubre una cumbre de dirigentes con el fin de establecer la Eurorregión. En esta ocasión propuso además un nombre para la misma, “Comunitat del Canigó”, que despertará aún más recelos que la anterior reminiscencia de la Corona de Aragón, ya que la montaña del Canigó es un símbolo para el nacionalismo catalán. Finalmente, el acuerdo se firmó el 24 de octubre de 2004, bajo el nombre de Eurorregión Pirineos Mediterráneo. Solo la Comunidad Valenciana se quedaba fuera, pues no querían ser “comparsas” ni “acompañantes” de las estrategias de otros. Prefería, en palabras de Esteban González Pons, portavoz del gobierno valenciano de la época, “estrategias pensadas y decididas desde Valencia”<sup>78</sup>. Siguiendo la opinión de C. Suárez y P. Rodríguez<sup>79</sup>, el no de la Comunidad Valenciana se estructuró sobre tres ejes: a) La Eurorregión no es un proyecto que responda a los intereses de la Comunidad Valenciana, ya que, por un lado, ni defiende ni soluciona los problemas que tiene Valencia, por otro, porque no garantiza el hecho diferencial valenciano (el reconocimiento de la Comunidad Valenciana como una comunidad con una cultura, lengua y señas de identidad propias); b) La Eurorregión es un proyecto liderado por Cataluña que sitúa a Valencia en la periferia, que se presenta además como una imposición desde Cataluña; c) La Eurorregión es un proyecto político que responde a los intereses personales de P. Maragall.

La Comunidad Valenciana declinó, por lo tanto, su participación en la Eurorregión Pirineos

---

<sup>74</sup> *El País*, 29/08/2003.

<sup>75</sup> *El País*, 31/07/2003.

<sup>76</sup> *Ibíd.*

<sup>77</sup> En octubre de 2003, en unas jornadas dedicadas al Pirineo, en donde P. Maragall volvió a defender su idea de Eurorregión, se preguntaba si Rajoy, gallego de nacimiento y candidato a la presidencia en las elecciones generales por parte del PP, “en el supuesto no deseado que llegase al Gobierno iba a deshacer la eurorregión galaico-portuguesa que ha impulsado el señor Fraga” (*El Mundo*, 12/10/2003).

<sup>78</sup> *El País*, 30/10/2004.

<sup>79</sup> Suárez; Rodríguez, 2008.

Mediterráneo, y no hay visos en la actualidad de que cambie de parecer. Aragón, por su parte, interrumpió su participación en 2006 a raíz de un conflicto con el gobierno catalán sobre la titularidad de bienes eclesiásticos en la Franja de Ponent. Tal conflicto aún no está resuelto, y Aragón sigue sin participar en las actividades de la Euroregión. Por ello, no ha firmado el acuerdo de AECT Pirineos Mediterráneo suscrito por los otros cinco miembros en diciembre de 2008, y tampoco aparece la firma del presidente aragonés junto a la de los demás presidentes regionales en la Declaración “La Euroregión Pirineos Mediterráneo: cinco años compartiendo un proyecto de futuro”, fechada el 29 de octubre de 2009.

## Conclusiones

La cooperación transfronteriza ha ofrecido a los distintos actores territoriales un campo abonado para poner en práctica estrategias de acción exterior y, con ello, cuestionar el control central del espacio estatal. En el caso del poder regional, y en contextos descentralizados como el español, son varios los instrumentos para vehicular dicha cooperación. En el más alto nivel estaría su inclusión en los marcos legislativos, como ha sido el caso en los nuevos Estatutos de Autonomía que hemos repasado. Asimismo, puede incorporarse en las líneas programáticas de acción exterior, o en apartados específicos de las políticas de ordenación territorial, en las que las fronteras no deberían ser impedimento para la puesta en práctica de políticas públicas.

La salida al exterior de regiones y ciudades, a través de diversas iniciativas que pueden ser definidas como *paradiplomacia*<sup>80</sup>, ha sido siempre tomada con suspicacia por parte de los gobiernos centrales. En contextos de tensión, como el que se vive actualmente en las relaciones entre España y Cataluña, aún más si cabe. La reciente Ley de Acción y Servicio Exterior auspiciada por el gobierno central y la propuesta de Ley de acción exterior por parte del gobierno catalán no pueden dejar de interpretarse si no es en el momento histórico que vivimos. Entonces, la necesaria articulación y convivencia de las distintas prácticas de acción exterior de las administraciones públicas (nivel estatal, regional, local) brilla por su ausencia.

A pesar de lo anterior, las suspicacias también se encuentran entre niveles de gobierno homólogo, como ocurre con los casos estudiados de las euroregiones impulsadas por el País Vasco y Cataluña. Estos proyectos, que conllevan una carga de contenido reivindicativo en términos políticos e identitarios, pueden provocar problemas entre CCAA. Podemos asistir entonces a argumentaciones de poca consistencia, como que el proyecto de la Euroregión Pirineos Mediterráneo suponía confiscar la autonomía de la Comunidad Valenciana, que iba en contra de la Constitución, y que ponía en riesgo la integración territorial del Estado. Sin una explicación geopolítica del Estado español y sus distintas nacionalidades o naciones internas, no podríamos interpretarlo. Asimismo, y retomando el caso vasco, cabría preguntarse si es posible una euroregión para Euskal Herria<sup>81</sup>. En primer lugar, debería sumarse Navarra al acuerdo existente entre el País Vasco y Aquitaine. Pero si ese fuera el caso, el problema vendría del denominado país vasco francés, que se corresponde solo con una pequeña parte del departamento aquitano de Pyrénées-Orientales, exenta además de individualidad administrativa. ¿Debería retirarse Aquitaine y solo integrar la supuesta euroregión las tres provincias históricas? No parece que esto pudiera suceder, tanto por los intereses de cooperación entre las regiones a ambos lados del Pirineo, como por la suspicacia que esto podría suscitar tanto al norte como al sur de la frontera.

---

<sup>80</sup> Aldecoa, 2001.

<sup>81</sup> Cfr. Markusse, 2004; García Álvarez; Trillo, 2013.

Un estudio completo de las relaciones transfronterizas requeriría un análisis similar al aquí elaborado desde la perspectiva portuguesa y francesa, algo que deberemos dejar para otra ocasión. No obstante, cabe recordar que los modelos de Estado influyen de manera clara en las relaciones que puedan establecerse entre las distintas administraciones públicas. Así, en el caso del nivel regional, mientras que las CCAA pueden ejercer políticas de acción exterior vinculadas a sus competencias, las regiones francesas y portuguesas carecen del mismo nivel competencial. Ahora bien, si para las CCAA la cooperación transfronteriza puede concebirse claramente como un instrumento de acción exterior, los actores regionales franceses y portugueses podrán mirarse en el espejo de sus vecinos, de los que anhelarán su capacidad competencial<sup>82</sup>. Así, mientras en España una de las líneas del debate actual sobre el modelo de Estado defiende la necesidad de mayores competencias para las autonomías, en Francia y Portugal el nivel de poder regional deseado por algunos sería, precisamente, aquel del que ya gozan las CCAA.

### **Bibliografía**

ALDECOA, Francisco. *Paradiplomacia. Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Barcelona: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001.

ALDECOA, Francisco. Las relaciones exteriores de las Regiones. In: PAU I VALL, Francesc (Coord.). *Parlaments y regiones en la construcción de Europa. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos, 2003, p. 255-276.

BOIRA, Josep V. L'Eix Mediterrani. Entre les dinàmiques locals i la perspectiva megaregional. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2010, vol. 56, nº 1, p. 91-109.

CANCELA, Celso (Coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*. Santiago: Tórculo, 2008.

CARAMELO, Sérgio. *União Europeia, Fronteira e Território*. Porto: Campo das Letras, 2007.

CONDE, Carlos. *La acción exterior de las comunidades autónomas: la institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*. Madrid: Tecnos, 2000.

COLINO, Carlos. La acción internacional de las Comunidades Autónomas y su participación en la política exterior española. *Documento de Trabajo nº 10*, Fundación Alternativas, 2007.

CORNAGO, Noé. Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. In: ALDECOA, Francisco (Ed.). *Paradiplomacia. Las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Barcelona: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001, p. 55-77.

DATAR. *La coopération transfrontalière*. Paris: La Documentation française, 2011.

DOMINGUEZ, Luis. *A Cooperação Transfronteiriça entre Portugal e Espanha*. Vigo, Porto: Ed. Eixo Atlântico e IFDR, 2008.

---

<sup>82</sup> García Álvarez; Trillo, 2013.

ELÍAS, Cristina. Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un Estado autonómico cooperativo? *Revista de derecho de Extremadura*, 2008, nº 3, p. 100-115.

ETHERINGTON, John. El caso de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo. In: CANCELA, Celso (coord.). *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*. Santiago: Tórculo, 2008, p. 73-96.

FERNÁNDEZ, Ana Mar. *Crisis del Estado-Nación europeo y principio de subsidiariedad*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2001.

FERNÁNDEZ de CASADEVANTE, Carlos. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Un balance de perspectiva*. Madrid: Dilex, 2001.

FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta, 1992.

GARCÍA, Rafael (Dir.). *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid: Tecnos, 2009a.

GARCÍA, Rafael. La reforma que no fue: el Estatuto de Autonomía y la acción exterior de Galicia. In: GARCÍA, Rafael (dir.): *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid: Tecnos, 2009b, p. 263-284.

GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo & TRILLO, Juan Manuel. Between Regional Spaces and Spaces of Regionalism: Cross-border Region Building in the Spanish 'State of the Autonomies'. *Regional Studies*, 2013, vol. 47, nº1, p. 104-115.

GÓMEZ, Josefina, LOIS, Rubén & NEL·LO, Oriol. *Repensar el Estado*. Santiago: SPIC, 2013.

HABERMAS, Jurgen. *Más allá de Estado nacional*. Madrid: Trotta, 2001.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. *Multi-level governance and european integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

IRUJO, Embid; FERNÁNDEZ de CASADEVANTE, Carlos. *Las agrupaciones europeas de cooperación territorial: consideraciones desde el derecho comunitario y el derecho español*. Madrid: Iustel, 2008.

JANER, Joan. La participación de los entes regionales y locales españoles en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2010, nº 35, p. 117-142.

KEATING, M. *The New Regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*. Cheltenham (UK), Northampton (USA): Edward Elgar, 2003.

KRAMSCH, Oliver; HOOPER, Barbara (eds.) (2004): *Cross-border governance in the European Union*. Oxford: New York, Routledge,

MARTÍNEZ, Enrique (coord.). *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las comunidades autónomas*. Valladolid: Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, Consejería de Economía y Empleo, 2006.

MORATA, Francesc (Ed.) *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.

OHMAE, Kenichi. *The borderless world*. New York: Harper Collins, 1990.

OLIVERAS, Xavier; DURÀ, Antoni; PERKMANN, Markuss. Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2010, vol. 56, nº 1, p. 21-40.

ORDOÑEZ, David. Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos. *REAF*, 2007, nº 4, p. 69-128.

PETSCHEN, Santiago. *La Europa de las regiones*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1992.

PONS, Xavier & SAGARRA, Eduard. La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Revista electrònica de estudis internacionals*, 2006, nº 12.

PONS, Xavier et al. La acción exterior y europea de la Generalitat de Catalunya. Desarrollo normativo e institucional. Madrid: Marcial Pons, 2013.

ROJO, Argimiro. *La exigencia de participación regional en la Unión Europea: de la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

ROMERO, Joan. España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 2012, vol. 58, nº 1, p. 13-49.

SUÁREZ, Carme & RODRÍGUEZ, Pilar. L'Euroregió Pirineus-Mediterrània. *Working Papers on Line (WPOL)*, 2008, nº 18, Institut Universitari d'Estudis Europeos.

VALLE, Alejandro. La acción exterior del Estatuto de Andalucía: aciertos, desajustes, especificidades ocultas, desarrollos en tiempos de crisis. *REEI*, 2013, nº 25.