

La Eurociudad Vasca: una iniciativa pionera de cooperació interurbana transfronteriza en punto muerto

Juan M. Trillo Santamaría
Alexander Amado
Valerià Paül

Universidade de Santiago de Compostela. Departamento de Xeografía

0000-0003-3842-3079; juanmanuel.trillo@usc.es

0000-0001-9129-8946; alexander.amado.acedo@usc.es

0000-0003-3007-1523; v.paul.carril@usc.gal



© de los autores

Recibido: marzo de 2025

Aceptado: abril de 2025

Publicado: mayo de 2025

Resumen

La Eurociudad Vasca Baiona-Donostia se conforma como la primera experiencia de cooperación transfronteriza bajo el concepto de *eurociudad*. Pese a su carácter pionero, después de más de tres décadas, se constata un estado de inactividad y escaso impacto territorial. Sobre esta base, y a partir de entrevistas semiestructuradas, se exploran las causas de la situación actual. Los testimonios recabados se estructuran en tres bloques de contenidos: origen y desarrollo de la Eurociudad Vasca; problemáticas y obstáculos identificados, y perspectivas de futuro y posibles soluciones. Estos resultados son contrastados con las referencias generadas acerca de las áreas urbanas (trans)fronterizas y, en particular, las eurociudades hispano-portuguesas. El artículo apunta a la idoneidad de la escala interurbana transfronteriza en términos de cooperación, a pesar de los desafíos detectados en el caso específico.

Palabras clave: Eurociudad; cooperación transfronteriza; áreas urbanas (trans)fronterizas; gobernanza; Euskal Herria

Resum. *L'Eurociutat Basca: una iniciativa pionera de cooperació interurbana transfronterera en punt mort*

L'Eurociutat Basca Baiona-Donostia es conforma com la primera experiència de cooperació transfronterera sota el concepte d'*eurociutat*. Malgrat el seu caràcter pioner, després de més de tres dècades, es constata un estat d'inactivitat i d'impacte territorial escàs. Sobre aquesta base, i a partir d'entrevistes semiestructurades, s'exploren les causes de la situació actual. Els testimonis recollits s'estructuren en tres blocs de continguts: origen i desenvolupament de

l'Eurociutat Basca; problemàtiques i obstacles identificats, i perspectives de futur i possibles solucions. Aquests resultats es contrasten amb les referències generades sobre les àrees urbanes (trans)frontereres i, en particular, les eurociutats hispano-portugueses. L'article apunta cap a la idoneïtat de l'escala interurbana transfronterera en termes de cooperació, malgrat els desafiaments detectats en el cas específic.

Paraules clau: Eurociutat; cooperació transfronterera; àrees urbanes (trans)frontereres; governança; Euskal Herria

Résumé. *L'Eurocité basque: Une initiative pionnière de coopération interurbaine transfrontalière dans l'impasse*

L'Eurocité basque Baiona-Donostia constitue la première expérience de coopération transfrontalière sous le concept d'*eurocité*. Malgré son caractère pionnier, plus de trois décennies après sa création, on constate un état d'inactivité et un impact territorial limité. Sur cette base, et à partir d'entretiens semi-structurés, les causes de la situation actuelle sont explorées. Les témoignages recueillis sont organisés en trois grands axes : l'origine et le développement de l'Eurocité basque ; les problématiques et obstacles identifiés ; et les perspectives ainsi que les solutions possibles. Ces résultats sont confrontés aux références existantes sur les aires urbaines (trans)frontalières et, en particulier, sur les eurocités hispano-portugaises. L'article met en avant la pertinence de l'échelle interurbaine transfrontalière en termes de coopération, malgré les défis propres à ce cas spécifique.

Mots-clés : Eurocité ; coopération transfrontalière ; aires urbaines (trans)frontalières ; gouvernance ; Euskal Herria

Abstract. *The Basque Eurocity: A pioneering initiative of cross-border interurban cooperation at an impasse*

The Baiona-Donostia Basque Eurocity represents the first experience of cross-border cooperation under the *Eurocity* concept. Despite its pioneering nature, more than three decades later, it remains in a state of inactivity with limited territorial impact. Based on this, and through semi-structured interviews, the causes of the current situation are explored. The collected testimonies are structured into three main areas: the origins and development of the Basque Eurocity; identified challenges and obstacles; and future prospects and possible solutions. These findings are compared with existing references for (cross-)border urban areas, particularly the Spanish-Portuguese Eurocities. The article highlights the relevance of the cross-border interurban scale in terms of cooperation, despite the challenges identified in this specific case.

Keywords: Eurocity; cross-border cooperation; (cross-)border urban areas; governance; Euskal Herria

Sumario

- | | |
|--------------------|-----------------------------|
| 1. Introducción | 5. Resultados |
| 2. Marco teórico | 6. Discusión y conclusiones |
| 3. Área de estudio | Agradecimientos |
| 4. Metodología | Referencias bibliográficas |

1. Introducción

El concepto de *eurociudad* parece plantearse por primera vez en 1993 para referirse al proyecto establecido entre Baiona¹ (Francia; Bayonne en francés) y Donostia (España; San Sebastián en español), denominado Eurociudad Vasca (Trillo Santamaría et al., 2021; Trillo Santamaría y Vila Lage, 2021). Esta estructura de gobernanza transfronteriza, compuesta por 24 municipios, supuso un acicate para la cooperación interurbana transfronteriza. Sin embargo, transcurridas más de tres décadas, la bibliografía lleva apuntando desde hace ya algunos años su falta de vitalidad y escaso impacto territorial (Lozano Valencia, 2007; Martín Ramos et al., 2013; Ceberio Bergés, 2015; Castanho et al., 2019). Ello nos induce a pensar que se encuentra en una situación de punto muerto.

En cambio, en el ámbito fronterizo hispano-portugués, se observa una eclosión de eurociudades, con un total de siete en la actualidad (Medeiros y Neto, 2021; Trillo Santamaría et al., 2021; Cairo et al., 2024). En este contexto se ha generado una profusa bibliografía teórico-práctica sobre este tipo particular de estructura transfronteriza, aunque no ha sido contrastada con el precedente vasco.

Sobre esta base, la presente investigación se cuestiona por qué, si la estructura interurbana transfronteriza objeto de análisis tuvo carácter pionero, ha decaído. Se colmata así una laguna detectada, en tanto que no se ha realizado hasta la fecha un estudio monográfico sobre las causas que han propiciado su ocaso. Emplearemos para ello métodos cualitativos, pues favorecen desenmarañar argumentos complejos y no siempre evidentes (Ruiz Olabuénaga, 1999; Valentine, 2005; Morange y Schmoll, 2016). Más allá de explorar esas razones, buscamos reflexionar sobre la situación actual y el futuro de la Eurociudad Vasca. Asimismo, valoramos de qué modo la copiosa bibliografía generada acerca de las eurociudades hispano-portuguesas resulta aplicable a su precursora. Esto es pertinente en el marco del debate sobre las fórmulas exclusivas de realidades urbanas (trans)fronterizas, cuya idiosincrasia se distancia del resto de iniciativas de cooperación transfronteriza desarrolladas en la Unión Europea (UE), que suelen tener un mayor alcance territorial (Oliveras et al., 2010; Medeiros, 2018; Noferini et al., 2019).

Tras esta introducción, se aborda el apartado teórico, centrado en la conceptualización de las áreas urbanas (trans)fronterizas y, en especial, de las eurociudades. Seguidamente se expone el caso de estudio y la metodología, fundamentada en la realización de entrevistas semiestructuradas. En los resultados se incide en las causas que determinan su estado actual. El abordaje de la Eurociudad Vasca nos permite, en el apartado de discusión y conclusiones, reflexionar acerca de la viabilidad de este proyecto transfronterizo y su encaje en el marco de cooperación transfronteriza actual.

1. Este y todos los topónimos del área de estudio se emplean en euskera.

2. Marco teórico

2.1. De «*Binational Cities*» a «*Cross-Border Metropolitan Regions*»: la conceptualización de las áreas urbanas (trans)fronterizas

En las últimas décadas, la frontera en tanto que límite irreductible del territorio del Estado nación ha sido cuestionada, lo que ha resultado en un mayor interés por las áreas urbanas (trans)fronterizas como objeto de estudio (Sohn y Lara-Valencia, 2013). La bibliografía científica al respecto resulta extensa (Trillo Santamaría et al., 2015). Estos autores indican la relevancia de Buursink (2001) y Ehlers (2001) en el volumen 54 de *GeoJournal*. Por un lado, Buursink (2001) reflexiona sobre diferentes denominaciones que considera problemáticas —*border city, duplicated and partitioned border cities, connected cities, twin cities, double cities, sister cities, neighbouring cities, companion cities, transborder cities* y *binational city*— y propone el uso de *border-crossing cities*, al enfatizar la idea de «ciudades fronterizas que establecen contactos a través de la frontera, independientemente de sus diferencias mutuas»² (Buursink, 2001: 17). A su vez, Ehlers (2001) se centra en el término *binational cities*, referido a la «fusión» completa de dos ciudades fronterizas en una sola, lo que consideraba una suerte de utopía inalcanzable en aquel momento.

De entre todos estos términos mentados, destacamos tres. En primer lugar, *twin cities*, que, a pesar de que Buursink (2001) considere una apelación inadecuada, resulta una de las fórmulas más empleadas. Se refiere a «dos ciudades [...] ubicadas a ambos lados de una frontera [...] con una relación especial, aunque no necesariamente amistosa ni funcional» (Mikhailova y Garrard, 2021: 1). Esta cita abre un segundo estudio comparativo global de ciudades gemelas, precedido por Garrard y Mikhailova (2019). En segundo lugar, *áreas metropolitanas transfronterizas*, esto es, definidas poniendo el énfasis en las relaciones funcionales entre ciudades a lado y lado de una frontera dada, cuya denominación por lo general ha sido *transborder metropolis* entre México y Estados Unidos (Bae, 2003; Alegría, 2009) y *cross-border metropolis/metropolitan region* en el contexto europeo (Sohn, 2010, 2012). De forma asimilable, la bibliografía francófona suele emplear *agglomération transfrontalière* (MOT, 2006). Sea como fuere, las áreas metropolitanas transfronterizas pueden ser monocéntricas o policéntricas, así como estar articuladas administrativamente y/o en términos de cooperación transfronteriza (ULB, 2007; Chilla et al., 2010). Finalmente, el término *transfrontier conurbation* requiere necesariamente contigüidad física y, de nuevo, puede haberse creado (o no) un armazón administrativo y/o de cooperación transfronteriza (MOT, 2010). La tabla 1 sintetiza los términos que acabamos de repasar.

2. Esta y todas las traducciones al español son propias.

Tabla 1. Síntesis de términos referidos a áreas urbanas (trans)fronterizas

Término y referencias	Características principales					Articulación administrativa/ de cooperación
	Contigüidad física	Relaciones funcionales intensas	Identidad e intereses en común	Buenas relaciones transfronterizas	Proyectos en común	
<i>Border-crossing cities</i> (Buursink, 2001)	Sí	NN	Sí	Sí	Sí	NN
<i>Binational city</i> (Ehlers, 2001)	Sí	NN	Sí	Sí	Sí	NN
<i>Twin cities</i> (Garrard y Mikhailova, 2019; Mikhailova y Garrard, 2021)	Sí	NN	NN	NN	NN	NN
<i>Agglomération trans-frontalière; cross-border metropolis / metropolitan region; transborder metropolis</i> (Bae, 2003; MOT, 2006; ULB, 2007; Alegría, 2009; Chilla et al., 2010; Sohn, 2010, 2012)	NN	Sí	Sí	Sí	Sí	NN
<i>Transfrontier conurbation</i> (MOT, 2010)	Sí	Sí	NN	Sí	Sí	NN

Sí; NN = no necesariamente.

Fuente: elaboración propia a partir de las referencias de la primera columna.

2.2. Las áreas urbanas (trans)fronterizas en los procesos de integración europea: el caso de las eurociudades

Las áreas urbanas (trans)fronterizas constituyen un escenario particular de las políticas de integración europea (Jańczak, 2017; Noferini et al., 2019). En un amplio conjunto de ellas se han adoptado modelos de gobernanza multinivel (Durand y Lamour, 2014). Ello implica el desarrollo de múltiples y complejas redes que ofrecen ventanas de oportunidad para llevar a cabo proyectos territoriales que superen los límites estatales (Prokkola et al., 2015). De este modo, se ponen los cimientos para un «proceso de construcción institucional» de la cooperación transfronteriza en la UE, asentada en la escala local (Perkmann, 1999: 665).

Dos hitos fundamentales para la conformación de proyectos urbanos transfronterizos son, por un lado, Interreg, programa que financia proyectos de cooperación territorial desde inicios de la década de 1990 y, por otro, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), cuyo primer reglamento es de 2006 (Oliveras et al., 2010; Durand y Lamour, 2014; Noferini et al.,

2019). En lo fundamental, las AECT ofrecen una figura jurídica bajo derecho comunitario con la que consolidar la gobernanza transfronteriza. Bajo este marco, se han multiplicado las estructuras locales y urbanas de cooperación transfronteriza bajo denominaciones tales como *eurodistritos* o *eurometrópolis* (Durand y Lamour, 2014; Durand, 2017) y, de forma privativa de la península ibérica, *eurociudades* (Medeiros y Neto, 2021; Trillo Santamaría et al., 2021). De acuerdo con Trillo Santamaría et al. (2015) y Sohn (2018), todos estos términos comparten el prefijo *euro-* como una manera de reivindicar que forman parte de los procesos de integración europea.

En lo que atañe a las eurociudades específicamente, destacan, además de las investigaciones ya citadas en el inicio de este texto, las de López-Davalillo Larrea (2016), Jurado-Almonte y Pazos-García (2017), Castanho et al. (2019), Jurado-Almonte et al. (2020) y Cairo et al. (2024). Estas cinco aportaciones sistematizan, de manera comparada, las distintas experiencias existentes que han utilizado el término objeto de estudio. A partir de una lectura conjunta e integrada de todas ellas, podemos definir *eurociudad* como una iniciativa liderada por las autoridades municipales de dos o más núcleos urbanos situados en una frontera o en sus proximidades, inserta en los procesos de integración europea, que busca el establecimiento de una fórmula de cooperación. De esta manera, se procura de algún u otro modo la superación de los obstáculos asociados a la frontera (administrativos, jurídicos, económicos, socioculturales, etc.).

Las eurociudades han generado notables expectativas, con planteamientos maximalistas como la gestión conjunta transfronteriza de un catálogo generoso de servicios, equipamientos y/o infraestructuras de titularidad municipal (Lozano Valencia, 2007; González Gómez et al., 2019). Sin embargo, Trillo Santamaría y Vila Lage (2021) alertan sobre estas agendas tan ambiciosas. A este respecto, algunas temáticas potencialmente conflictivas —por ejemplo, la ordenación del territorio y el urbanismo— parecen ser evitadas en favor de otras de fácil consenso, tales como la celebración de eventos culturales, sociales o deportivos. Como resultado, algunas eurociudades situadas en territorios demográfica y económicamente menguantes no han logrado revertir las dinámicas recesivas prevalecientes de las áreas en las que se insertan (Cairo et al., 2024). También se han identificado carencias en lo que respecta a la participación de la población y de actores no institucionales (González Gómez et al., 2019). De este modo, se cuestiona la asunción generalizada en la bibliografía de que las eurociudades responden a una lógica desde la base (*bottom-up*) (Calzada, 2018; González Gómez et al., 2019; Trillo Santamaría y Vila Lage, 2021).

Sea como fuere, el análisis de Jurado-Almonte y Pazos García (2017), Castanho et al. (2019), González Gómez et al. (2019), Trillo Santamaría y Vila Lage (2021) y Trillo Santamaría et al. (2021) permite inferir siete factores que favorecen el desarrollo óptimo de las eurociudades:

- Desarrollo de un catálogo posibilista de recursos, servicios, infraestructuras y equipamientos gestionados de forma conjunta.

- Actuación como plataforma activa para la captación de fondos y proyectos, sobre todo europeos.
- Desarrollo de una estrategia u otro tipo de instrumento de planificación asimilable.
- Protagonismo de los actores locales en la toma de decisiones.
- Generación de confianza entre los actores implicados.
- Voluntad política.
- Vínculos socioculturales previos.

3. Área de estudio

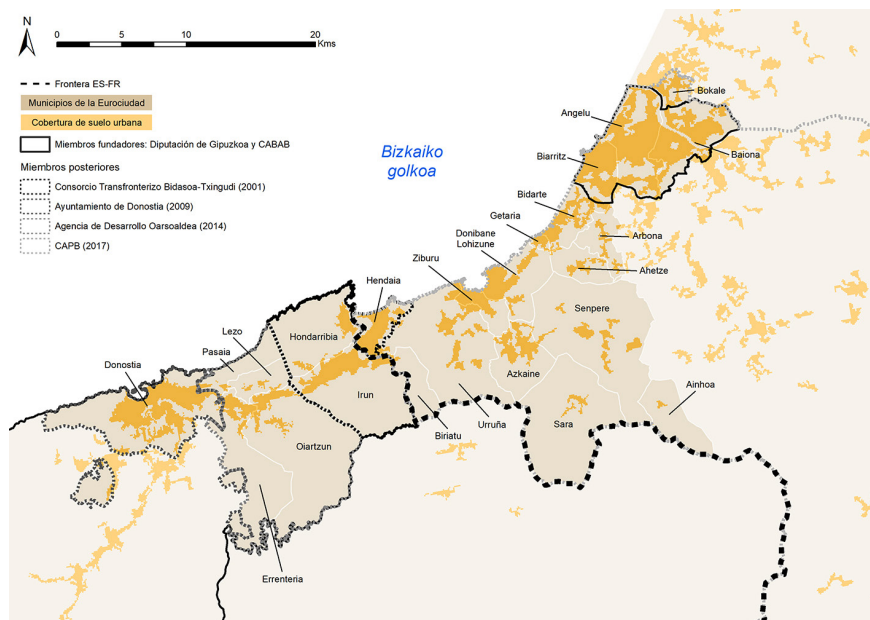
En enero de 1993, la Diputación de Gipuzkoa y la *Communauté d'Agglomération* Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB) —denominada, a partir de 2011, *Communauté d'Agglomération Côte Basque-Adour* (CACBA)— suscribieron el acuerdo constitutivo de la Eurociudad Vasca [*Euskal Eurohiria*, en euskera] Baiona-Donostia. Posteriormente, se unirían a la misma el Consorcio Transfronterizo Bidasoa Txingudi —cuyo ámbito territorial se restringe a los tres términos municipales fronterizos del estuario del Bidasoa³, llamado Txingudi—, el Ayuntamiento de Donostia y la Agencia de Desarrollo Oarsoaldea⁴ (Lozano Valencia, 2007; Urteaga, 2007; Guereño-Omil et al., 2014). En 2017 la CACBA fue subsumida en la *Communauté d'Agglomération* Pays Basque (CAPB), que se corresponde, a grandes trazos, con el conocido como País Vasco norte o Iparralde, según la definición habitual (Urteaga, 2017). La Eurociudad afecta a 24 municipios, de los cuales 17 se sitúan al norte de la frontera hispano-francesa y 7, al sur (Lozano Valencia, 2007; Ceberio Bergés, 2015). El objetivo de partida, establecido en su libro blanco de 2000, consiste en la integración de este espacio, así como su fortalecimiento dentro de la UE (Eurociudad Vasca, 2000; Lozano Valencia, 2007).

Se trata de un área de 600,82 km² que posee un total de 539.313 habitantes, siendo Donostia (182.892 habitantes), Irun (60.749 habitantes) y Baiona (52.769 habitantes) los municipios más poblados (INSEE, 2021; Eustat, 2024). De todos modos, estos municipios no se pueden entender aisladamente: 14 de las 17 *communes* del norte forman parte de la *agglomération* de Baiona delimitada por el INSEE (2024), y, según Feria y Martínez (2016), todos los municipios del sur se engloban en el área metropolitana de Donostia. De acuerdo con Ceberio Bergés (2015), no se produce una conurbación con contigüidad física, aunque la cobertura urbana ciertamente presenta una continuidad manifiesta (figura 1). A este respecto, la bibliografía emplea diferentes términos para definir esta área, tales como «conurbación [...] con discontinuidades morfológicas» (MOT, 2006: 92), «conjunto de ciudades que forman un corredor urbano» (Ceberio Bergés, 2015: 32) o «red policéntrica de ciudades» con su propia

3. Hendaia, Hondarribia e Irun.

4. Oarsoaldea es la comarca de Errenteria, Lezo, Oiartzun y Pasaia. Creada en 1993, la agencia se encarga de promover su desarrollo sostenible.

Figura 1. Miembros de la Eurociudad Vasca Baiona-Donostia

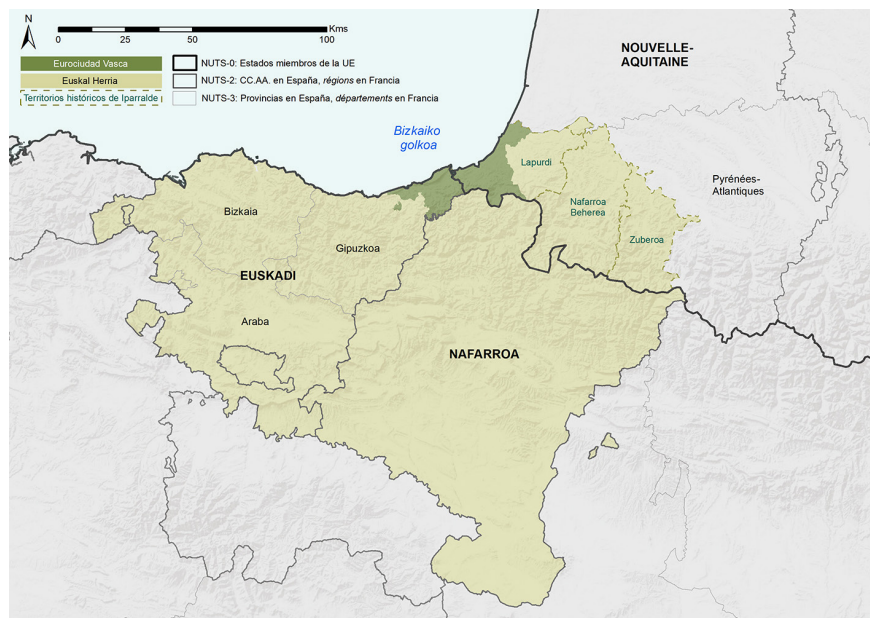


Fuente: elaboración propia en ArcMap, a partir del Centro de Descargas del Instituto Geográfico Nacional (CNIG), Copernicus Land Monitoring Service (CLMS) y European Environment Agency.

zona de influencia o *hinterland* de carácter rural (Calzada, 2018: 355). De hecho, las densidades de población varían ostensiblemente entre municipios, aunque este dato siempre hay que relativizarlo, dado el carácter contingente de las divisiones territoriales: algunos presentan densidades de población que superan los 2.000 habitantes/km²—por ejemplo, Donostia (2.998 hab./km²), Baiona (2.433 hab./km²) o Hendaia (2.238 hab./km²)—, mientras que otros no llegan a los 100 hab./km², con los casos extremos de Ainhua (41 hab./km²) y Sara (53 hab./km²) (INSEE, 2021; Eustat, 2024).

El área de estudio forma parte de la denominada Euskal Herria, territorio definido en base a la identidad cultural vasca y el euskera como una lengua compartida, reivindicado por el nacionalismo vasco (Letamendia, 1997; Ruíz Urresarazu y Galdós, 2008; Esparza, 2011; García Álvarez y Trillo Santamaría, 2013; Bakry y Growe, 2024). Al sur de la frontera, se suele representar compuesto de las comunidades autónomas (CC. AA.) de Euskadi y Nafarroa —Hegoalde—; al norte, los «territorios históricos» de Lapurdi, Nafarroa Beherea y Zuberoa —Iparralde— (Beck, 2006, 2008; Esparza, 2011; Calzada, 2018; Bakry y Growe, 2024) (figura 2). La Eurociudad Vasca se localiza en Gipuzkoa (Euskadi) y Lapurdi, pero es contigua a los dos territorios de Nafarroa. En todo caso, Euskal Herria no posee reconocimiento jurídico-administrativo de nin-

Figura 2. Representación cartográfica de Euskal Herria



Fuente: elaboración propia con ArcMap, a partir del Centro de Descargas del Instituto Geográfico Nacional (CNIG), Copernicus Land Monitoring Service (CLMS) y Esri.

gún tipo (Lozano Valencia y Latasa, 2019) y, como concepto geográfico, ha sido objeto de críticas por parte de autores tales como García Álvarez (2009). En este sentido, resulta evidente que la territorialidad vasca es controvertida, cuando no conflictiva, más allá de los límites estrictos de la actual comunidad autónoma de Euskadi (Ruiz Urrestarazu y Galdós, 2008; García Álvarez, 2009; Esparza, 2011).

Si bien las CC. AA. de Euskadi y Nafarroa cuentan con un elenco de competencias dentro del Estado español, Iparralde —asimilable a la CAPB—, integrada en el *Département* de Pyrénées-Atlantiques en primer nivel y en la *Région* Nouvelle-Aquitaine en segundo, tiene atribuidas unas competencias limitadas (Letamendia, 1997; Ruiz Urrestarazu y Galdós, 2008). En todo caso, cabe indicar que la CAPB no forma parte como miembro de pleno derecho de ninguna estructura de cooperación transfronteriza a escala superior, en tanto que Euskadi y Nafarroa, sí, ya que participan en la Euroregión conformada conjuntamente con Nouvelle-Aquitaine (Durà, 2023).

Al respecto de la Eurociudad, en su evolución cabe subrayar dos hitos. En primer lugar, la creación en 1997 de la Agencia Transfronteriza para el Desarrollo de la Eurociudad como órgano gestor, compuesta por los 24 municipios (Ceberio Bergés, 2015) y constituida bajo la figura de la Agrupación Europea

de Interés Económico (AEIE)⁵ (Lozano Valencia, 2007; Urteaga, 2007). Según Lozano Valencia (2007), la AEIE evita problemas derivados de las diferentes legislaciones estatales y confiere ciertas competencias y autonomía para tomar decisiones. En segundo lugar, remarcamos el libro blanco de 2000, valorado por Lozano Valencia (2007: 332) como un «embrión de [...] un plan director», y que se articula primariamente en torno a tres objetivos generales:

1. Creación de una plataforma intermodal logística.
2. Configuración de una metrópolis policéntrica en red.
3. Implantación de una metrópolis verde.

Después de más de tres décadas desde su fundación, la bibliografía coincide al señalar un evidente estado de inactividad en torno a la estructura de cooperación objeto de estudio (Castanho et al., 2019). Así, si bien se han llevado a cabo acciones dirigidas a la configuración de los diferentes órganos de gestión —financiadas con fondos Interreg—, Martín Ramos et al. (2013) sostienen que estas no han sido acompañadas de medidas concretas en el territorio. A este respecto, y a partir de la bibliografía específica sobre la Eurociudad Vasca, podemos identificar cinco causas que explican la situación actual del proyecto:

- Funcionamiento *top-down* (Beck, 2008; Ceberio Bergés, 2015).
- Falta de claridad y coordinación entre las distintas estructuras que operan en el ámbito (Ceberio Bergés, 2015).
- Marcado carácter económico y/o infraestructural y débil orientación cultural (Beck, 2008).
- Persistencia del efecto barrera ejercido por la frontera estatal (Covarrubias, 2016; Bakry y Growe, 2024).
- Notables asimetrías en lo relativo a la distribución competencial entre los territorios de Hegoalde e Iparralde, ya mentadas (Letamendia, 1997; Ceberio Bergés, 2015; Castanho et al., 2019).

4. Metodología

Siguiendo las consideraciones teóricas de Valentine (2005) y Dunn (2010), optamos por realizar entrevistas semiestructuradas. Estas permiten adoptar una conversación fluida, incluso incorporando cuestiones inicialmente no previstas, a la vez que evitan dejar sin cubrir ningún tema que se considere esencial (Kitchin y Tate, 2000; Silverman, 2000; Dunn, 2010). Consideramos este método como idóneo para abordar una investigación de estu-

5. Figura del Reglamento (CEE) n.º 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, relativo a la constitución de una agrupación europea de interés económico (AEIE). Su objetivo consiste en minimizar las dificultades a las que se enfrentan las personas, las empresas y demás en la cooperación transfronteriza.

dios fronterizos, puesto que permite aproximarnos «a los puntos de vista y comportamientos de los individuos o de los grupos de individuos que forman parte de la (inter)acción transfronteriza» (Van Houtum, 2000: 67).

Siguiendo una estructura «piramidal» o «de embudo» (Dunn, 2010: 108), diseñamos cinco bloques temáticos, cuyo orden se modifica en función de la dinámica conversacional:

1. Presentación de la persona entrevistada, que sirve como preámbulo y busca establecer una buena relación con la misma.
2. Exploración de la relación de la persona entrevistada con el área de estudio, de forma que pueda expresar sus experiencias y percepciones personales.
3. Funcionamiento de la Eurociudad Vasca, sobre todo actividades y proyectos realizados.
4. Gobernanza de la Eurociudad Vasca: organización interna, participación de actores externos, implicación de la población local, etc.
5. Efecto de la frontera e importancia de la cooperación, en aras de abordar temas previamente evitados.

A este respecto, cabe apuntar que, con el objetivo de no sesgar ni condicionar las respuestas (Morange y Schmoll, 2016: 96), se incluyen «palabras prohibidas» en los primeros cuatro bloques, relacionadas con la frontera y la cuestión identitaria.

Las 14 personas seleccionadas responden a dos perfiles, en función de la administración en la que trabajan: municipios y organismos supramunicipales que conforman la Eurociudad. Ha resultado clave la técnica de la «bola de nieve», que emplea «un contacto para ayudar a reclutar otro contacto, quien a su vez puede poner en contacto con otra persona» (Valentine, 2005: 117). Esta técnica se ha mantenido hasta alcanzar el «umbral de saturación teórica», esto es, el momento en el que la realización de nuevas entrevistas no aporta información novedosa y/o relevante para la investigación (Jennings, 2005). En línea con Ruiz Olabuénaga (1999) y Valentine (2005), no se ha tratado de lograr una muestra representativa.

Con el objetivo de fomentar un ambiente de confianza, se ha optado por preservar el anonimato de las personas entrevistadas. Para ello, se les ha asignado un código alfanumérico en base al orden cronológico del desarrollo de las entrevistas, realizadas entre el 17 de mayo y el 6 de junio de 2024. Se han procesado mediante el software [®]NVivo, herramienta informática que, tras la correspondiente codificación, nos ha permitido realizar el análisis de todo el material cualitativo obtenido (Kitchin y Tate, 2000). Como señalan Kitchin y Tate (2000), todo ello favorece el estudio sistemático de los datos y facilita la generación de relaciones entre códigos, lo que fomenta, asimismo, la identificación de grandes temas o clústeres semióticos (Crang, 2005). Así, han emergido tres bloques, que son utilizados para estructurar el siguiente apartado: origen y desarrollo de la Eurociudad; problemáticas y obstáculos identificados; y perspectivas de futuro y posibles soluciones.

5. Resultados

5.1. «[La Eurociudad se creó] en un contexto de ilusión, de conocer al otro» (E_07)

En las entrevistas se asocia el origen de la Eurociudad con las expectativas alentadoras generadas por la misma. En efecto, se valora como un «proyecto pionero y ambicioso» (E_06) que, «como embrión, era muy positivo» (E_02). En este sentido, E_05 remarca que la Eurociudad se planteó como un «movimiento de reforzar la cooperación transfronteriza» (E_05) para generar una «dinámica de mayores relaciones» (E_12), todo ello en un tiempo en el que «las fronteras estaban transformándose» (E_10). De acuerdo con las personas entrevistadas, los propósitos generales del proyecto residen en «aproximarse a nuestros vecinos» (E_01), «integrar servicios básicos» (E_02) y establecer «un modelo de gobernanza transfronterizo» (E_05). A este respecto, E_10 resume el objetivo principal de la Eurociudad de la siguiente manera:

[N]os obliga y nos interpela a introducir [la cooperación transfronteriza] dentro de nuestro análisis de desarrollo territorial [...] que hasta entonces no había existido, como si existiera un muro en el Bidasoa [el río que delimita, en parte, la frontera] y a partir de ahí no existiera nada más. (E_10)

Se matiza, sin embargo, que los vínculos culturales y sociales entre ambos lados ya existían previamente. Así, se destaca la identidad en común «en torno a la cuestión vasca» (E_09). «Compartimos un idioma, una cultura común [y] una forma de ver las cosas parecida» (E_06), «esa relación con el otro lado la veían todos de una manera natural» (E_04).

El desencadenante concreto se sitúa en el inicio de la libre circulación en enero de 1993:

Con la desaparición de las fronteras internas de la UE, aquí todo el sector del transporte y aduana sufrió una crisis muy grave que afectó a toda la comarca, principalmente a Irun y Hendaia. [...] Entonces, aparte del vínculo histórico, hubo también esa necesidad económica y de supervivencia de seguir colaborando, [...] pues había una larga tradición de comercio. (E_05)

Bajo este marco, las personas entrevistadas transmiten que, en un inicio, «se trabajaban temas económicos» (E_05), con un olvido de la base común antes mencionada: «[Se introdujo] alguna temática más cultural entre ambos lados, pero porque había que adornar [...] el proyecto. [...] Era el escaparate» (E_01). Se destacan en particular las propuestas en torno a la movilidad ferroviaria de conexión directa entre Donostia y Baiona, superando el cambio de ancho de vía entre «Irun y Hendaia, [que están] unidos, [pero] no hay línea de cercanías que se prolongue. Ahora los de Baiona, si quieren venir [a un municipio próximo a Donostia], van en autobús de Baiona a Hendaia y cogen ahí el Topo⁶»

6. El Topo es la línea de tren del área metropolitana de Donostia, operada por Euskotren, que entra a Francia (Hendaia es su estación terminal).

(E_02). Sin embargo, E_01 incide en la oposición que generó esta medida en algunos municipios de la Eurociudad:

Descubrimos que la momia del proyecto era la del transporte. La nueva línea de tren [...] tuvo mucha oposición o crítica porque interesaba más desde Burdeos y Madrid. [...] Era ajeno a los intereses tanto de Iparralde como de Hegoalde. [...] Los trenes iban a parar en Baiona y Donostia, [...] pero no estaba hecho para la gente de aquí. (E_01)

Para E_01, esta cuestión explica parcialmente por qué el proyecto estrella de la Eurociudad no prosperó ni, a la postre, el conjunto de actuaciones previstas. «Al no haber contenido se está cayendo en una dinámica de dejación en la que no se hace nada» (E_07). Se habla, así, de la Eurociudad en términos de proyecto «muerto» (E_01; E_12; E_13), «olvidado» (E_02), «en *stand-by*» (E_05), «terminal» (E_06) o «irrelevante» (E_10). Este escenario, asimismo, es aún más perceptible en los últimos años, debido a que la asamblea anual que reunía a los diferentes miembros de la Eurociudad ha dejado de celebrarse:

[Se] pagaba una cuota anual a la Eurociudad, que era básicamente para la comunicación y organización de esa asamblea, y desde hace algunos años no nos la cobran [...] porque no hay siquiera asamblea. [...] Es un signo del estado en el que está [la Eurociudad]. (E_14)

5.2. «Yo siempre me pregunto: “¿la Eurociudad, realmente existe?”» (E_05)

A partir de los testimonios recabados, identificamos unas causas que ayudan a explicar el estado actual en el que se encuentra la Eurociudad Vasca. En primera instancia, se reconoce la persistencia del efecto barrera en la frontera, que ha socavado su existencia. A este respecto, las diferencias sociales y económicas entre un lado y otro de la frontera se interpretan como insuperables. Así, mientras que el territorio al norte «es de baja densidad» (E_05), «con menos población» (E_09) y «con una orientación turística» (E_13), el del sur «es industrial y tiene un peso económico y demográfico más importante» (E_09). Para E_05, esto afecta a la organización de un «modelo de ciudad» conjunto y fomenta, asimismo, la aparición de un «clima de competitividad» (E_04; E_10; E_12) entre ambos lados. Estos desequilibrios se acompañan, además, de una distribución competencial diferencial en Iparralde y Hegoalde, cuestión que se valora como muy inconveniente:

[E]l sistema francés es muy jacobino, mientras que el sistema español es muy descentralizado. Además, tanto el Gobierno Vasco como la Diputación [Foral de Gipuzkoa] tienen competencias muy potentes. [En cambio,] el Estado francés está muy presente y tenemos menos competencias. Así, la cooperación transfronteriza no es equilibrada, no puede serlo. (E_09)

Tuvimos que hacer un análisis a nivel competencial a cada lado, porque, si quieres poner en marcha una acción, tienes que saber bien qué puede hacer cada uno y a qué estructura tienes que acudir. [...] Y no eran equilibradas. (E_03)

El efecto barrera también es percibido en lo que a la cultura administrativa y de trabajo se refiere. En este punto emergen varios aspectos que señalan una complicación para la cooperación, tales como los diferentes ciclos electorales —«hay elecciones casi cada año [...] y siempre hay que esperar a que los nuevos electos se pongan en marcha» (E_08)—; las diferencias lingüísticas reales —«la barrera del idioma es mucho más grande de lo que parece. [...] Damos por hecho que todos sabemos euskera, y en Iparralde eso va poco a poco» (E_04)—; las diferentes rutinas horarias —«uno de nuestros mayores problemas para organizar una reunión es el horario» (E_05)—, o —«en el lado [1] somos muy proactivos a la hora de probar cosas. [...] En [el lado 2] son más cuidadosos. No se meten en temas que nos les competen» (E_12)—. Se entiende, así, que E_10 sostenga que todo «ha sido muy frustrante. Hemos chocado permanentemente».

En relación con la propia gobernanza de la Eurociudad Vasca, la ausencia de personal dedicado exclusivamente a su gestión es percibido como un punto débil esencial: «No hay un equipo técnico, ni siquiera un equipo político» (E_09). Ello se atribuye a una falta de financiación y de voluntad política: «Tiene que haber una financiación de esa estructura común, que los ayuntamientos aporten dinero y que haya un liderazgo político claro» (E_04). E_06, en cambio, señala que se debe a que alguna de las entidades miembro «no ven [la Eurociudad] como algo estructurante, [sino] como una simple plataforma para hacer proyectos». Esta carencia estructural en la Eurociudad, a pesar de lo que se percibe como «liderazgo de la Diputación [Foral de Gipuzkoa]» (E_05), explica, según E_02, la brecha y descoordinación entre las entidades gestoras y los municipios incluidos en el territorio de la Eurociudad:

La sensación que nos queda [a las autoridades de un municipio dado] es que, cuando les interesa, te llaman y cuando no, no cuentan contigo. [...] Muchas veces ni nos enteramos de las cosas, porque quiere decir que ya se encargarán ellos. [...] Siempre nos han visto como su patio trasero. (E_02)

De acuerdo con lo expresado por varias de las personas entrevistadas, las carencias previamente señaladas se han acrecentado con la reestructuración administrativa de Iparralde en 2017, culminada con la creación de la CAPB. Si bien se la ve como «un hito histórico» (E_06), «fruto de años de reivindicaciones políticas del territorio» (E_08), implicó que la Eurociudad Vasca pasara a un segundo plano, puesto que «se autoerigieron como País Vasco norte [Iparralde] y su homólogo lo buscaban con el Gobierno Vasco» (E_07). En este sentido, E_08 apunta que, «cuando se creó la CAPB, [...] cambió también el paradigma político de las relaciones transfronterizas. [...] Entonces [...] hubo una voluntad política de establecer relaciones políticas [directas] con Navarra

y Euskadi» (E_08). Así pues, la CAPB socavó las relaciones locales mantenidas hasta entonces entre la extinguida CACBA con la Diputación Foral de Gipuzkoa a través de la Eurociudad: «[Con] la agrupación de las *agglos* [*communités d'agglomération*], queda paralizada» (E_04). En paralelo, la Eurorregión Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Nafarroa se posicionó como marco prioritario para la cooperación transfronteriza en el ámbito vasco, puesto que la CAPB «es un actor principal y ejerce de intermediario» (E_13) en esa estructura: «No están tan interesados en la Eurociudad, sino en ser como los interlocutores de Nouvelle-Aquitaine en la Eurorregión» (E_13).

5.3. «Echamos de menos la valentía política para decir: “o me cargo la Eurociudad o vamos a salir adelante”» (E_06)

No existe un posicionamiento único en cuanto al futuro de la Eurociudad Vasca. Por un lado, E_08 incide en proseguir con la cooperación transfronteriza, aunque no enmarcada en esta estructura: «no necesitamos Eurociudad [...]. La necesidad está en reforzar los vínculos entre ciudadanos, organismos y empresas». En otras entrevistas, en cambio, se lee como «herramienta eficaz» (E_09) e «institución clave» (E_04) con «plena vigencia» (E_07) en la actualidad. En esta línea, y en relación con la aparición en escena de la CAPB y los cambios operados, E_12 reivindica el ámbito territorial de la Eurociudad como una escala intermedia de cooperación: «Hay una escala que la representa muy bien el Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi, que es la micro; después, otra que es la Eurociudad [...] y [otra más,] la cooperación entre Hegoalde e Iparralde».

Una reconfiguración posible apuntada sería la conversión de la Eurociudad en un proyecto de «orientación estratégica» (E_05) que funcione como «un *lobby*» (E_06) territorial. Este planteamiento permitiría trabajar en un marco de cooperación sin lidiar con las constricciones competenciales entre administraciones:

La estructura que hemos creado [la Eurociudad] no está adaptada [porque] deberíamos tener a todas las instituciones competentes dentro de esa gobernanza. [...] Entonces, podría ser una herramienta de márketing territorial, una marca de comunicación para promover nuestro territorio común. (E_09)

Asimismo, la realización en 2016 de un plan estratégico de la Eurociudad, que ampliaba y actualizaba el libro blanco de 2000, se ve como una posible palanca para el cambio. Sin embargo, debido a los cambios políticos en Iparralde, no llegó a ser publicado: «Tenemos un documento perfectamente vigente actualmente si queremos usarlo. [...] Los proyectos están ahí, [así como] lo que nos une y lo que nos separa» (E_07).

En alguna entrevista se defiende que la conversión de la Eurociudad en AECT sería un estímulo añadido. En efecto, E_09 valora esta figura como «la mejor fórmula», aunque recalca que debería acompañarse «de un equipo

técnico [...] y un proyecto vertebrador». A su vez, E_13 considera que la AECT ayudaría «a llevar a cabo acciones concretas». Sin embargo, E_06 y E_07 apuntan que el cambio jurídico no es lo relevante, puesto que la figura actual es «capaz de dar respuesta a esa cooperación entre dos administraciones». Remarcan, en contraste, que es una cuestión de «voluntad política», valorada como una condición indispensable para la supervivencia y el éxito de la Eurociudad Vasca.

6. Discusión y conclusiones

Este artículo se ha propuesto interpretar el deterioro de la iniciativa de Eurociudad Vasca a la luz de la nutrida bibliografía sobre eurociudades, mayoritariamente referida a la raya hispano-portuguesa. Los resultados obtenidos en lo relativo a sus orígenes apuntan a que tuvo un carácter pionero en la cooperación transfronteriza en la península ibérica, adaptando al sur del Pirineo modelos consolidados tales como eurodistritos o eurometrópolis (Sohn, 2010; Durand y Lamour, 2014; Durand, 2017; Noferini et al., 2019; Trillo Santamaría et al., 2021). El desencadenante concreto, la apertura del mercado común en 1993, afectó a todas las fronteras interiores de la UE; en este caso en particular, fue además un acicate para la implantación de una fórmula cooperativa bajo legislación comunitaria, la AEIE, que había sido muy poco utilizada en las fronteras peninsulares, como sigue pasando en la actualidad. A pesar de todo, la Eurociudad ha perdido relevancia, lo que contrasta con la proliferación de iniciativas bajo este nombre en la raya hispano-portuguesa. Sin embargo, se ha empleado en una casuística muy dispar, incluso en casos en los que resulta difícil hablar de ciudades —localidades tales como Almeida, As Neves, Salvaterra, Tomiño, etc. no son estrictamente urbanas— y con casos de distancia física notable entre núcleos —Almeida-Ciudad Rodrigo, Chaves-Verín, Melgaço-A Cañiza, etc.— (Trillo Santamaría et al., 2015, 2021).

Asimismo, cabe contrastar la notable extensión de la Eurociudad Vasca con respecto a las eurociudades hispano-portuguesas, de acuerdo con Jurado-Almonte y Pazos-García (2017), Castanho et al. (2019), Jurado-Almonte et al. (2020) o Cairo et al. (2024), entre otros. De hecho, la Eurociudad Vasca no incluye dos ciudades, sino varias más: estadísticamente, 12 municipios tienen la consideración de urbanos, al sobrepasar el umbral de los 10.000 habitantes (INSEE, 2021; Eustat, 2024). De esta forma, las eurociudades de la raya hispano-lusa se corresponden más al ámbito estricto del Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi, ceñido a tres municipios, que al conjunto de los 24 que conforman la Eurociudad Vasca.

No obstante, la perspectiva investigadora aquí adoptada no pretende (pre)juzgar la pertinencia del término *eurociudad*, sino comprender de qué forma se le ha conferido sentido en el caso objeto de estudio, de acuerdo con la bibliografía epistemológica de la que hemos partido —en especial, Ruiz Olabuénaga (1999), Valentine (2005) y Morange y Schmoll (2016)—. Y es más: no es en modo alguno secundario subrayar que es precisamente aquí donde

surge el término, posteriormente replicado en la frontera hispano-portuguesa bajo otros condicionantes geográficos (Trillo Santamaría et al., 2021; Trillo Santamaría y Vila Lage, 2021). Por todo ello, inferimos que el concepto de eurociudad supone una instancia particular para referirse a posibles áreas urbanas (trans)fronterizas, difícilmente encuadrable en alguno de los términos repasados en el apartado teórico (tabla 1) y que resulta privativo de la península ibérica, en general, y la Eurociudad Vasca, en particular. Así, por ejemplo, si tomásemos en consideración el término *twin city* de acuerdo con Garrard y Mikhailova (2019) y Mikhailova y Garrard (2021), sí que parecería más adecuado aplicarlo al tridente Hendaia-Hondarribia-Irun —el Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi— que a los 24 municipios en su conjunto. En todo caso, esto podría hacerse desde una dimensión académica y analítica, porque *ciudad gemela* es un concepto que queda fuera del discurso de las políticas desarrolladas por dicho consorcio.

Los resultados evidencian que la Eurociudad Baiona-Donostia no ha sido capaz de llevar a cabo ninguno de los objetivos que sustentaban su creación, en línea con lo argumentado por Lozano Valencia (2007) y Martín Ramos et al. (2013), incluidos los planteamientos maximalistas de implantar una línea de tren de cercanías. De hecho, no ha conseguido siquiera consolidar una necesaria planificación estratégica: el libro blanco sigue siendo el único documento rector un cuarto de siglo después y el plan estratégico de 2016 se quedó en borrador. Se asumía el libro blanco como un prolegómeno de plan director (Lozano Valencia, 2007), más articulado, vinculante y ejecutivo, que nunca ha llegado a existir y que habría significado un paso adelante. En este sentido, esta investigación confirma el patrón de que las eurociudades que han adoptado enfoques ambiciosos, tales como la gestión conjunta de servicios, equipamientos y/o infraestructuras de titularidad municipal, así como la planificación territorial y urbanística (Lozano Valencia, 2007; González Gómez et al., 2019; Trillo Santamaría y Vila Lage, 2021), no alcanzan los resultados esperados. Seguir el catálogo de buenas prácticas aportado al final del marco teórico de esta contribución sería un buen comienzo para un proyecto exitoso.

Los motivos que explican el fracaso de la iniciativa se corresponden con los obstáculos de carácter institucional, legal, político y técnico identificados por Durand y Decoville (2018) para todo proyecto de cooperación transfronteriza en el contexto europeo. En este sentido, las problemáticas señaladas por la bibliografía específica de la Eurociudad Vasca ya repasada al final del tercer apartado de este trabajo (entre otros, Beck, 2008; Martín Ramos et al., 2013, o Ceberio Bergés, 2015) son reafirmadas por lo recabado en las entrevistas. Asimismo, esta investigación permite identificar otras causas a través de técnicas cualitativas de investigación, a saber: ausencia de una estructura de gobernanza estable, reestructuración administrativa de Iparralde y oposición a ciertas medidas y divergencias en la cultura administrativa y de trabajo. De este modo, se prueba nuevamente la pertinencia de las vías cualitativas para hacer progresar la investigación, en línea con Ruiz Olabuénaga (1999), Valentine (2005) o Morange y Schmoll (2016), entre otros.

En relación con la reconfiguración administrativa que ha comportado la aparición de la CAPB, identificada como uno de los últimos desencadenantes de la situación actual de la Eurociudad Vasca, se pueden elaborar dos vías de discusión. En primer lugar, su consecución resulta pertinente en la lógica territorial de Euskal Herria, al articular Iparralde y dotarla de una estructura que opera en plano de igualdad con las dos CC. AA. al sur de la frontera. Esto implica, en último término, que la CAPB pueda asumir el papel de rótula con la (super) *Région* de Nouvelle-Aquitaine, lo que invita a reflexionar en la línea de los trabajos desarrollados sobre el problemático concepto y la —todavía más problemática e incluso conflictiva— estructuración político-territorial de Euskal Herria, tales como Letamendia (1997), Ruiz Urrestarazu y Galdós (2008), García Álvarez (2009), Esparza (2011), García Álvarez y Trillo Santamaría (2013), Lozano Valencia y Latasa (2019) o Bakry y Growe (2024). En efecto, el Área Funcional Oeste del programa de cooperación transfronteriza POCTEFA —acrónimo del Programa Interreg entre España, Francia y Andorra— se corresponde, a grandes trazos, con el ámbito territorial de Euskal Herria. Sin embargo, lo que puede ser leído como un logro geopolítico panvasco implica el estancamiento definitivo de la escala objeto de estudio, que espacialmente atañe a secciones de dos de los siete «territorios históricos» que se suelen contemplar en el seno de Euskal Herria. En segundo lugar, en una perspectiva más general, esta investigación contribuye a generar una visión menos rígida de las posibles disfunciones entre escalas de cooperación, huyendo de formulaciones que asumen las escalas como predadas y aproblemáticas (Oliveras et al., 2010; Medeiros, 2018; Noferini et al., 2019), para incidir en la dialéctica que se genera entre ellas (acuerdos, conflictos, contradicciones, etc.), en línea con Trillo Santamaría et al. (2021) para el ámbito gallego-portugués.

En lo que atañe al futuro, los resultados apuntan a que se debe enfatizar lo que tiene de particular la Eurociudad Vasca —esto es, su naturaleza urbana—, en relación, sobre todo, con el ámbito territorial más amplio que sí parece haber encontrado un marco estable. Conectamos así con la investigación desarrollada sobre realidades urbanas transfronterizas, relatadas en el apartado teórico. Los resultados permiten defender que la Eurociudad Vasca sea interpretada en términos de área metropolitana y/o conurbación transfronteriza (MOT, 2006, 2010; Bae, 2003; ULB, 2007; Alegría, 2009; Chilla et al., 2010; Sohn, 2010, 2012). De hecho, trabajos previos ya se habían manifestado en estos términos (MOT, 2006; Ceberio Bergés, 2015; Calzada, 2018). Sea como fuere, el proyecto en común debería basarse en planes participativos y protagonizados por las ciudades concernidas, que garanticen la proyección hacia el futuro de la Eurociudad Vasca, tal y como recogen Calzada (2018), González Gómez et al. (2019) y Trillo Santamaría y Vila Lage (2021) al señalar la pertinencia de los enfoques *bottom-up* en este tipo de iniciativas. Los resultados obtenidos en este trabajo señalan que las administraciones municipales o las supramunicipales, como la Agencia de Desarrollo de Oarsoaldea o el Consorcio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi, han de jugar un rol fundamental en esta dirección.

Una orientación de futuro que ha aparecido en el proceso investigador es la conversión de la Eurociudad Vasca en AECT. En primer lugar, cabe tener en cuenta que no todas las eurociudades se sustentan en este marco normativo (López-Davalillo Larrea, 2016; Jurado-Almonte y Pazos-García, 2017; Castanho et al., 2019; Jurado-Almonte et al., 2020; Cairo et al., 2024). De hecho, existen eurociudades que han renunciado explícitamente a constituirse como tales, como es el caso de las situadas en el río Miño, pues la AECT Rio Minho, en una escala superior, les sirve de paraguas normativo (Trillo Santamaría et al., 2021); incluso, en ese ámbito, existe otra AECT a nivel eurorregional (Galicia-Norte de Portugal). Este caso se puede poner en relación con el aquí estudiado, pues, al existir una AECT a nivel superior del local (la AECT Euroregión Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarra), puede que no sea necesario replicar la figura legal de AECT a una escala inferior. En segundo lugar, tal y como recoge algún testimonio recabado, la fórmula de AECT no parece aportar mejoras considerables sobre la ya existente AEIE, si bien es cierto que Ceberio Bergés (2015) apunta que las AEIE no disponen de las competencias en sectores estratégicos como el transporte, mientras que la AECT puede llegar a tenerlas si así se acuerda en su documento constitutivo. Todo ello nos lleva a inferir que el estancamiento de la Eurociudad Vasca no se debe a un mero problema jurídico.

Este estudio se ha dedicado al análisis de la Eurociudad Vasca, una estructura de cooperación transfronteriza que, en el seno del progresivo abatimiento de las fronteras interiores comunitarias, cuenta con ingredientes esenciales para su éxito, puesto que, tal y como subrayan las entrevistas realizadas, posee una potente dinámica urbana integrada y una identidad compartida enraizada en lo vasco. La entrada en vigor de la libre circulación en 1993, en inicio, fue experimentada como negativa en el caso de estudio a causa de su pérdida de funcionalidad logística, aunque supuso la punta de lanza para innovar en materia de cooperación. Así, se decidió conformar una AEIE y se propuso un concepto que se ha extendido con fortuna, aunque en un contexto alejado de la eurociudad primigenia. Irónicamente, son las experiencias surgidas en la frontera hispano-portuguesa las que han dado lugar a una nutrida bibliografía al respecto, que hemos tenido ocasión de sistematizar y contrastar con la de su antecesora. Más allá de que se acabe conformando o no una AECT para la Eurociudad Vasca —una eventualidad que hemos abordado en estas páginas—, es evidente que se precisa algún tipo de instrumento de cooperación que dé respuesta a la existencia de un potente eje urbano situado en la superficie que se extiende entre Donostia y Baiona, afectado de forma insoslayable por una frontera. Se trata, en fin, de una escala con un perfil distintivo propio que merece su lugar en el seno del conjunto del territorio comúnmente categorizado como Euskal Herria.

Agradecimientos

Alexander Amado posee un contrato de Formación de Profesorado Universitario financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (código FPU21/03222). La investigación doctoral cuenta con el informe favorable

del Comité de Bioética de la Universidad de Santiago de Compostela (código 45/2024). La reflexión teórica y metodológica de este artículo, así como la discusión científica derivada, forman parte del desarrollo del proyecto titulado *De la cooperación transfronteriza a la interautonómica: Retos y oportunidades para la organización territorial de España. Aprendizajes en la frontera hispano-portuguesa* (TRANSINTER-A, código PID2021-126922NB-C22), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, la Agencia Estatal de Investigación (<https://doi.org/10.13039/501100011033>) y el FEDER «Una manera de hacer Europa». Finalmente, agradecemos la participación de todas las personas entrevistadas, así como los comentarios de las revisoras y/o los revisores del presente artículo, que han contribuido a mejorar sustancialmente esta aportación.

Referencias bibliográficas

- ALEGRÍA, Tito (2009). *Metrópolis transfronteriza: Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos*. Ciudad de México: Porrúa Miguel Ángel.
- BAE, Chang-Hee Christine (2003). «Tijuana-San Diego: Globalization and the Trans-border Metropolis». *The Annals of Regional Science*, 37, 463-477.
<<https://doi.org/10.1007/s00168-003-0165-6>>
- BAKRY, Ahmed y GROWE, Anna (2024). «Spatial Effect of Ethnicity on Cross-border Regions: Comparative Analysis for a Cultural Aspect Based on Territorial and Network Perspectives: The Cases of the EU Basque and Upper Rhine Border Regions». *European Planning Studies*, 32(2), 345-367.
<<https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2120764>>
- BECK, Jan Malsvelt (2006). «Geopolitical Imaginations of a Basque Homeland». *Geopolitics*, 11(3), 507-528.
<<https://doi.org/10.1080/14650040600767966>>
- (2008). «Has the Basque Borderland Become More Basque After Opening the Franco-Spanish Border?». *National Identities*, 10(4), 373-388.
<<https://doi.org/10.1080/14608940802518914>>
- BUURSINK, Jan (2001). «The Binational Reality of Border-Crossing Cities». *GeoJournal*, 54(1), 7-19.
<<https://doi.org/10.1023/A:1021180329607>>
- CAIRO, Heriberto; LOIS, María; LIMÓN, Pedro; GONZÁLEZ, Sergio Claudio y BAUZÀ, Joan (2024). «Mapping with(out) borders: An exploratory cartography of cross-border cooperation in the Spanish-Portuguese *raya/raia*». *Journal of Maps*, 20(1), 2374337.
<<https://doi.org/10.1080/17445647.2024.2374337>>
- CALZADA, Igor (2018). «Metropolitanising small European stateless city-regionalised nations». *Space and Polity*, 22(3), 342-361.
<<https://doi.org/10.1080/13562576.2018.1555958>>
- CASTANHO, Rui Alexandre; NARANJO GÓMEZ, José Manuel y KUROWSKA-PYSZ, Joanna (2019). «How to Reach the Eurocities?: A Retrospective Review of the Evolution Dynamics of Urban Planning and Management on the Iberian Peninsula Territories». *Sustainability*, 11(602), 1-23.
<<https://doi.org/10.3390/su11030602>>

- CEBERIO BERGÉS, Itxaso (2015). «La complementariedad como estrategia para el desarrollo de las redes de ciudades transfronterizas intraeuropeas: Análisis del caso de la Eurociudad Vasca». *Territorios en Formación*, 9, 23-42.
<<https://doi.org/10.20868/tf.2015.9.3142>>
- CHILLA, Tobias et al. (2010). *METROBORDER – Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions*. Luxemburgo: ESPON y Universidad de Luxemburgo.
- COVARRUBIAS, Jose Daniel (2016). *Bridging the Socioeconomic Gap: Integrating Cross-Border Regions through Comparing Different Worlds – Region Laredo, Aquitaine-Euskadi and Öresund* [Tesis de doctorado]. Universidad de Deusto. Recuperado de <<https://www.orkestra.deusto.es/en/publications-search/publications/doctoral-theses/853-bridging-socioeconomic-gap-integrating-cross-border-regions-comparing-different-worlds-region-laredo-aquitaine-euskadi-oeresund>> [Consulta: 21 de abril de 2024].
- CRANG, Mike (2005). «Analysing Qualitative Materials». En: FLOWERDEW, Robin y MARTIN, David M. (eds.). *Methods in Human Geography: A Guide for Students Doing a Research Project*. Londres: Routledge, 218-232.
- DUNN, Kevin (2010). «Interviewing». En: HAY, Iain (ed.). *Qualitative Research Methods in Human Geography*. Don Mills: Oxford University Press, 101-138.
- DURÀ, Antoni (2023). «The Evolving Cross-Border Cooperation of Nouvelle-Aquitaine-Euskadi-Navarre (Western Pyrenees Boundary): Multiple Actors and Aims of Cooperation». En: DUPEYRON, B.; NOFERINI, A. y PAYAN, T. (eds.). *Agents and Structures in Cross-Border Governance: North American and European Perspectives*. Berlín: Walter de Gruyter, 329-346.
- DURAND, Frédéric (2017). «Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai: Cross-Border Integration with or Without the Border?». *European Urban and Regional Studies*, 1-17.
<<https://doi.org/10.1177/0969776417704688>>
- DURAND, Frédéric y DECOVILLE, Antoine (2018). «Establishing Cross-Border Spatial Planning». En: MEDEIROS, E. (ed.). *European Territorial Cooperation: Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Cham: Springer, 229-244.
<https://doi.org/10.1007/978-3-319-74887-0_12>
- DURAND, Frédéric y LAMOUR, Christian (2014). «Cross-Border Metropolitan Governance: The Multi-Faceted State Power». *Space and Polity*, 18(3), 197-214.
<<https://doi.org/10.1080/13562576.2014.957041>>
- EHLERS, Nicole (2001). «The Utopia of Binational City». *GeoJournal*, 54(1), 21-32.
<<https://doi.org/10.1023/A:1021132413677>>
- ESPARZA, Jose Mari (2011). *Mapas para una nación: Euskal Herria en la cartografía y en los testimonios históricos*. Tafalla: Txalaparta.
- EUROCIUDAD VASCA (2000). *Libro Blanco de la Eurociudad Bayonne-San Sebastián*. Baiona-Donostia: Eurociudad Vasca.
- EUSTAT (2024). *Euskararen erabilera*. Recuperado de <<https://eu.eustat.eus>> [Consulta: 23 de enero de 2025].
- FERIA, José Manuel y MARTÍNEZ, Lucas (2016). «La definición y delimitación del sistema metropolitano español: Permanencias y cambios entre 2001 y 2011». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 48(187), 9-24.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo (2009). «Geografía, política y territorio en la España de las autonomías: Un intento de balance y una agenda de exploración futura». En: FERIA TORIBIO, J. M.; GARCÍA GARCÍA, A. y OJEDA, J. F. (eds.). *Territorios, sociedades y políticas*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide; Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles, 457-480.

- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo y TRILLO SANTAMARÍA, Juan Manuel (2013). «Between Regional Spaces and Spaces of Regionalism: Cross-Border Region Building in the Spanish 'State of the Autonomies'». *Regional Studies*, 47(1), 104-115.
<<https://doi.org/10.1080/00343404.2011.552495>>
- GARRARD, John y MIKHAILOVA, Ekaterina (eds.) (2019). *Twin Cities: Urban Communities, Borders and Relationships over Time*. Nueva York: Routledge.
<<https://doi.org/10.4324/9781315104638>>
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Teresa; DOMÍNGUEZ-GÓMEZ, Juan Andrés y PINTO, Hugo (2019). «Eurocity: From Political Construction to Local Demand... Or Vice-Versa?». *Sustainability*, 11, 6217.
<<https://doi.org/10.3390/su11226217>>
- GUEREÑO-OMIL, Basagaitz; HANNAM, Kevin y ALZUA-SORZABAL, Aurkene (2014). «Cross-Border Leisure Mobility Styles in the Basque Eurocity». *Leisure Studies*, 33(6), 547-564.
<<https://doi.org/10.1080/02614367.2013.833282>>
- HOUTUM, Henk van (2000). «An Overview of European Geographical Research on Borders and Border Regions». *Journal of Borderlands Studies*, 15(1), 57-83.
- INSEE (2021). *Statistiques et études*. Recuperado de <<https://www.insee.fr/fr/statistiques>> [Consulta: 23 de enero de 2025].
- (2024). *Base des unités urbaines 2020*. Recuperado de <<https://www.insee.fr/fr/information/4802589>> [Consulta: 6 de marzo de 2025].
- JAŃCZAK, Jarosław (2017). «Town Twinning in Europe: Understanding Manifestations and Strategies». *Journal of Borderland Studies*, 32, 477-495.
<<https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1267589>>
- JENNINGS, Gayle R. (2005). «Interviewing: A Focus on Qualitative Techniques». En: RITCHIE, Brent W.; BURNS, Peter y PALMER, Catherine (eds.). *Tourism Research Methods: Integrating Theory with Practice*. Wallingford, UK: CABI, 99-117.
<<https://doi.org/10.1079/9780851999968.0099>>
- JURADO-ALMONTE, José Manuel y PAZOS-GARCÍA, Francisco José (2017). «Las eurociudades luso-españolas, un nuevo marco institucional y apuesta de cooperación transfronteriza». En: *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global: Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2500-2509.
- JURADO-ALMONTE, José Manuel; PAZOS-GARCÍA, Francisco José y CASTANHO, Rui Alexandre (2020). «Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development Strategies». *Sustainability*, 12, 6438.
<<https://doi.org/10.3390/su12166438>>
- KITCHIN, Rob y TATE, Nick (eds.) (2000). *Conducting Research into Human Geography: Theory, Methodology and Practice*. Harlow: Prentice Hall.
- LETAMENDIA, Francisco (1997). «Basque Nationalism and Cross-Border Co-operation between the Southern and Northern Basque Countries». *Regional & Federal Studies*, 7(2), 25-41.
<<https://doi.org/10.1080/13597569708421004>>
- LÓPEZ-DAVALILLO LARREA, Julio (2016). «Las eurociudades rayanas: Tui / Valença, Verín / Chaves, Badajoz / Elvas, Ayamonte / Sto António Vilareal». *Espacio, Tiempo y Forma*, 8-9, 131-167.
<<https://doi.org/10.5944/etfvi.8-9.2016.16359>>
- LOZANO VALENCIA, Peio (2007). «La eurociudad Baiona-Donostia: ¿Ejemplo o utopía en la colaboración transfronteriza?». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 44, 325-340.

- LOZANO VALENCIA, Peio y LATASA, Itxaro (2019). «Territorio y territorialidad, algunas reflexiones e ideas sobre el espacio de Euskal Herria desde la geografía y en un paradigma de crisis política». En: ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES y UNIVERSITAT DE VALÈNCIA (eds.). *Crisis y espacios de oportunidad: Retos para la Geografía*. Valencia: Asociación de Geógrafos Españoles / Universitat de València, 13-27.
- MARTÍN RAMOS, Ángel; GONZÁLEZ BEREZIARTUA, Madalen y MENDIKUTE SAN MIGUEL, Nerea (2013). «Complementos y dependencias urbanas sobre Donostia-San Sebastián en situación fronteriza». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XLV(176), 393-408.
- MEDEIROS, Eduardo (2018). *European Territorial Cooperation: Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Cham: Springer.
<<https://doi.org/10.1007/978-3-319-74887-0>>
- MEDEIROS, Eduardo y NETO, Paulo (2021). «Border Cities in Portugal-Spain and Territorial Developments Trends». En: MEDEIROS, Eduardo (ed.). *Border Cities and Territorial Development*. Londres: Routledge, 1-17.
<<https://doi.org/10.4324/9781003164753-14>>
- MIKHAILOVA, Ekaterina y GARRARD, John (eds.) (2021). *Twin Cities across Five Continents: Interactions and Tensions on Urban Borders*. Nueva York: Routledge.
- MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIÈRE (MOT) (2006). *Bonnes pratiques de gouvernance dans les agglomérations transfrontalières en Europe*. Recuperado de <<http://www.espaces-transfrontaliers.org>> [Consulta: 23 de enero de 2025].
- (2010). *Expertising Governance for Transfrontier Conurbations: Handbook on the Governance of Cross-Border Conurbations*. Recuperado de <<https://urbact.eu/>> [Consulta: 23 de enero de 2025].
- MORANGE, Marianne y SCHMOLL, Camille (eds.) (2016). *Les outils qualitatifs en géographie: Méthodes et applications*. París: Armand Colin.
- NOFERINI, Andrea; BERZI, Matteo; CAMONITA, Francesco y DURÀ, Antoni (2019). «Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization». *European Planning Studies*, 1-19.
<<https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623973>>
- OLIVERAS, Xavier; DURÀ, Antoni y PERKMANN, Markus (2010). «Las regiones transfronterizas: Balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007)». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56(1), 21-40.
<<https://doi.org/10.5565/rev/dag.944>>
- PERKMANN, Markus (1999). «Building Governance Institutions Across the European Borders». *Regional Studies*, 33(7), 657-667.
- PROKKOLA, Eeva-Kaisa; ZIMMERBAUER, Kaj y JAKOLA, Fredriika (2015). «Performance of Regional Identity in the Implementation of European Cross-Border Initiatives». *European Urban and Regional Studies*, 22(1), 104-117.
- RUIZ OLABUÉNAGA, José Ignacio (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- RUIZ URRESTARAZU, Eugenio y GALDÓS, Rosario (eds.) (2008). *Geografía del País Vasco*. Donostia: Nerea.
- SILVERMAN, David (2000). *Doing Qualitative Research*. Londres: Sage.
- SOHN, Christophe (2010). «El papel ambivalente de las fronteras en la construcción de las metrópolis transfronterizas en Europa: Los casos de Basilea, Ginebra y Luxemburgo». *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56(1), 167-184.
<<https://doi.org/10.5565/rev/dag.952>>

- (2012). *Luxembourg: An Emerging Cross-Border Metropolitan Region*. Bruselas: Peter Lang.
- (2018). «Cross-Border Regions». En: PAASI, A. et al. (eds.). *Handbook of Regions and Territories*. Cheltenham: Edward Elgar, 298-310.
<<https://doi.org/10.4337/9781785365805.00035>>
- SOHN, Christophe y LARA VALENCIA, Francisco (2013). «Borders and Cities: Perspectives from North America and Europe». *Journal of Borderland Studies*, 28(2), 181-190.
<<https://doi.org/10.1080/08865655.2013.854662>>
- TRILLO SANTAMARÍA, Juan Manuel; LOIS GONZÁLEZ, Rubén Camilo y PAÜL, Valerià (2015). «Ciudades que cruzan la frontera: Un análisis crítico del proyecto Eurociudad Chaves-Verín». *Cuadernos Geográficos*, 54(1), 160-185.
- TRILLO SANTAMARÍA, Juan Manuel; PAÜL, Valerià y VILA LAGE, Roberto (2021). «Two Generations of Eurocities along the Northern Section of the Spanish-Portuguese Border». En: MIKHAILOVA, Ekaterina y GARRARD, John (eds.). *Twin Cities Across Five Continents: Interactions and Tensions on Urban Borders*. Nueva York: Routledge, 104-117.
<<https://doi.org/10.4324/9781003102526-10>>
- TRILLO SANTAMARÍA, Juan Manuel y VILA LAGE, Roberto (2021). «¿La emergencia de una nueva escala de cooperación de proximidad?: Análisis de las experiencias de cuatro eurociudades en la raia Ibérica». En: *Libro de trabajos aportados al XXVII Congreso de la Asociación Española de Geografía*, 75-90.
- UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES (ULB) (2007). *ESPON Project 1.4.3: Study on Urban Functions. Final Report*. Luxemburgo: ESPON.
- URTEAGA, Eguzki (2007). *La coopération transfrontalière en Pays Basque*. París: L'Harmattan.
- (2017). «La institucionalización del País Vasco norte». *Revista Vasca de Administración Pública*, 107(1), 329-375.
<<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.107.2017.1.11>>
- VALENTINE, Gill (2005). «Tell Me About...: Using Interviews as a Research Methodology». En: FLOWERDEW, Robin y MARTIN, David M. (eds.). *Methods in Human Geography: A Guide for Students Doing a Research Project*. Harlow: Pearson, 110-127.