

La dimensión transfronteriza de los planes territoriales y urbanísticos en el ámbito vasco (España-Francia)

The cross-border dimension of regional and urban planning in the greater Basque country (Spain-France)

Alexander Amado^{ax}  <https://orcid.org/0000-0001-9129-8946>
Valerià Paül^a  <https://orcid.org/0000-0003-3007-1523>
Juan-Manuel Trillo-Santamaría^a  <https://orcid.org/0000-0003-3842-3079>

^a Universidade de Santiago de Compostela, Departamento de Geografía, Santiago de Compostela, España, correo electrónico: alexander.amado.acedo@usc.es, v.paul.carril@usc.gal, juanmanuel.trillo@usc.es

Resumen

La cooperación transfronteriza se ha erigido como uno de los elementos clave de la llamada “desfronterización”. La función tradicional de las fronteras en tanto que límites infranqueables del territorio estatal se ha ido diluyendo, entre otros motivos, por las políticas de cooperación territorial impulsadas por la Unión Europea desde la década de 1990. Sin embargo, en lo que se refiere a la ordenación del territorio, la lógica estado nacional prevalece, pese a numerosas iniciativas en dirección opuesta. Por este motivo, la conformación de figuras de ordenación adaptadas a este nuevo marco sigue siendo un reto. En este sentido, la presente investigación busca dirimir el tratamiento del carácter (trans)fronterizo en las figuras de ordenación territorial del ámbito territorial vasco, tanto a escala regional como local. Los resultados del estudio constatan que las lógicas estatales siguen prevaleciendo a la hora de ordenar y gestionar un entorno territorial fronterizo.

Palabras clave: fronteras, ordenación del territorio, cooperación transfronteriza, Estado, Euskal Herria.

Abstract

Cross-border cooperation has emerged as one of the key elements of de-bordering. The conventional role of borders as the insurmountable boundaries of the state has been diluted, among other reasons, by the territorial cooperation policies promoted by the European Union since the 1990s. However, regarding spatial planning, the state-national logic prevails, despite many initiatives in the opposite direction. For this reason, creating planning figures adapted to this new framework

Recibido el 12 de marzo de 2024.

Aceptado el 6 de septiembre de 2024.

Publicado el 17 de octubre de 2024.

* Autor para correspondencia:
Alexander Amado. Correo electrónico:
alexander.amado.acedo@usc.es



Esta obra está protegida bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

CÓMO CITAR: Amado, A., Paül, V. & Trillo-Santamaría, J.-M. (2024). La dimensión transfronteriza de los planes territoriales y urbanísticos en el ámbito vasco (España-Francia). *Estudios Fronterizos*, 25, Artículo e153. <https://doi.org/10.21670/ref.2417153>

remains a challenge. In this sense, the present research seeks to settle the treatment of the (cross)border aspect in the spatial planning documents of the Basque territorial area, both on a regional and local scale. The study results show that state logics continue to prevail when it comes to the planning and management of a border territorial context.

Keywords: borders, spatial planning, cross-border cooperation, State, Euskal Herria.

Introducción

Las áreas fronterizas, clásicamente concebidas como espacios marginales de los Estado nación, han atraído en las últimas décadas una renovada atención como objeto de investigación teórica y práctica, sobre todo en los campos de la antropología, ciencia política, geografía y ordenación del territorio (Jacobs & Van Assche, 2014). Este contexto de popularidad académica creciente se puede explicar, en parte, por las dinámicas de cooperación territorial y transfronteriza experimentadas especialmente en las fronteras internas de la Unión Europea (UE) desde la década de 1990 (Svensson & Balogh, 2018).

No obstante, en algunos casos se experimentan experiencias contrarias, como resultado de procesos como el Brexit o discursos políticos que abogan por el refuerzo fronterizo, por lo general vinculados a la inmigración. En este sentido, la cooperación transfronteriza, entendida como las relaciones establecidas entre actores públicos y privados separados por una frontera (Wassenberg & Reitel, 2020, pp. 217-221), puede ser clave para superar estos efectos negativos (Nienaber & Wille, 2020).

Al tener en cuenta este escenario, la ordenación del territorio se presenta como un aspecto crucial que no debe obviarse. En este sentido, tal y como señala Jacobs (2014), cualquier plan de ordenación depende del marco legal e institucional del territorio al que se adscribe, aunque, tarde o temprano, debe considerar su contexto externo. Por lo tanto, en lo que respecta a la planificación de regiones fronterizas, se deben tener en cuenta a los actores públicos y privados implicados al otro lado de la frontera, con el fin de procurar un marco que permita pensar el territorio desde una visión compartida.

La ordenación transfronteriza del territorio se ha convertido en un objeto de investigación de interés, con publicaciones centradas tanto en su conceptualización (Durand & Decoville, 2018; Guillermo-Ramírez & Nikolov, 2015; Jacobs, 2014; Paasi & Zimmerbauer, 2016) como en el análisis de casos concretos (De Vries, 2008; Durand, 2014; Durand & Perrin, 2017; Knippschild, 2011; Paül Carril, 2022).

Sobre esta base, el desarrollo de la cooperación transfronteriza supone un elemento fundamental a la hora de incentivar el diseño de estrategias territoriales integradas que consideren el otro lado de la frontera. De esta manera, sería esperable abordar políticas que tuvieran en cuenta el valor añadido de la cooperación transfronteriza en relación con la planificación y ordenación territoriales, tales como la creación de infraestructura transfronteriza, la conservación de espacios naturales fronterizos o la implementación de programas de movilidad sostenible entre un lado y otro de la frontera (Guillermo-Ramírez, 2018).

Cabe, asimismo, valorar las transformaciones experimentadas en la UE en lo que respecta a la política de cohesión territorial (Lukkonen, 2010), sobre todo en la dirección que sostiene que la cooperación territorial, y en particular transfronteriza, es clave para su consecución (Medeiros et al., 2023).

Dicho esto, la presente investigación busca dirimir el tratamiento del carácter transfronterizo en las figuras de ordenación territorial del área de estudio, conformada en una escala de conjunto por la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), la Comunidad Foral de Navarra y la *région* francesa de Nouvelle-Aquitaine. Así, se investiga de qué forma se establece la cuestión transfronteriza en sus documentos de ordenación, abordando tres escalas de análisis: planificación territorial a escala NUTS 2,¹ a escala intermedia y planeamiento urbanístico. Para ello, se estudia cada uno de los apartados clásicos de todo documento de planificación: análisis, diagnóstico y prognosis (Pujadas & Font, 1998).

El área de estudio de esta investigación se vincula a lo que se conoce como Euskal Herria, etimológicamente el “país donde se habla la lengua vasca” (Beck, 2008; Esparza Zabalegi, 2011; Ruiz Urrestarazu & Galdós Urrutia, 2008). Pese a estar dividido por la frontera hispanofrancesa, este ámbito se caracteriza por la presencia de una identidad regional y vínculos culturales comunes (Bakry & Growe, 2024). Conformado por las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra —Hegoalde, “lado del sur”— y los territorios de Lapurdi, Nafarroa Beherea y Zuberoa —Iparralde, “lado del norte”, en el estado francés— (Beck, 2008), se trata de una “idea intangible” (Lozano-Valencia & Latasa, 2019, p. 15), al no contar con una entidad jurídico-administrativa definida, reconocimiento internacional y estar separada por la frontera hispanofrancesa (véase Figura 1). No obstante, se relaciona directamente con movimientos identitarios que abogan por la construcción de un Estado nación vasco (Beck, 2008; Fullaondo & Zabalo, 2021; Leizaola, 2000; Letamendia, 1997). Con base en estas particularidades, se halla conveniente el estudio de este contexto fronterizo frente a otros, ya que permite abordar, de manera complementaria, el papel que la cuestión identitaria vasca ocupa en la ordenación del territorio de este ámbito.

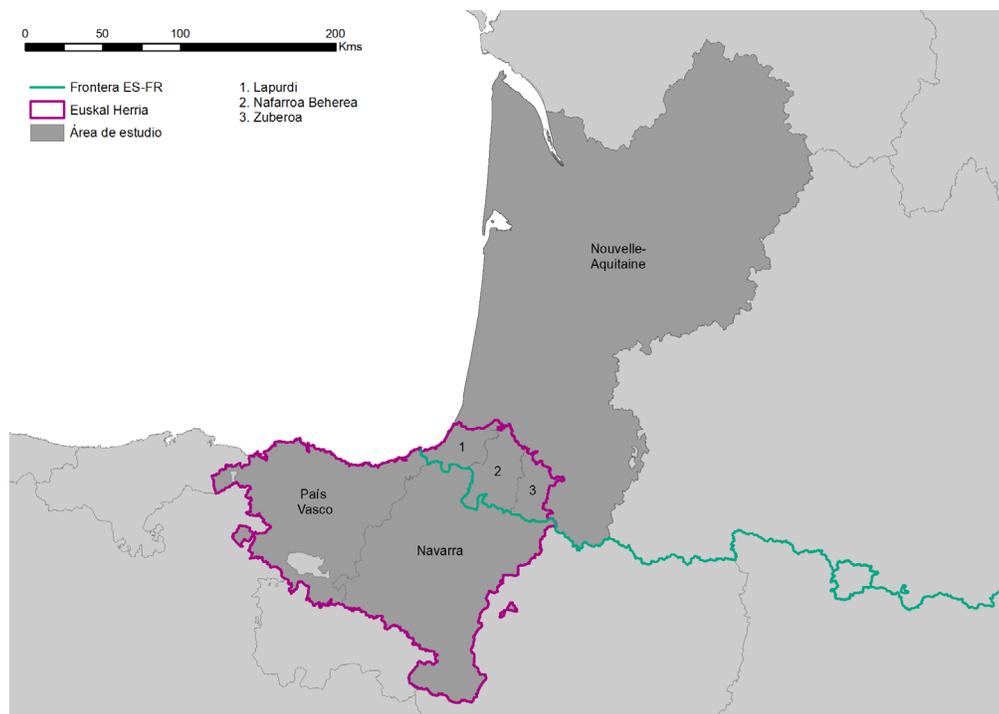
De acuerdo con lo señalado, se exponen, en primera instancia, una serie de consideraciones teóricas sobre la ordenación territorial transfronteriza en el contexto europeo y, sobre esa base, se formula la metodología y el análisis de las figuras de planificación del área de estudio. Ello permite, en último lugar, evaluar el estado de la ordenación en clave transfronteriza, tanto en el ámbito territorial vasco como en el contexto europeo, y reflexionar acerca del papel que la frontera estatal posee en lo que a las figuras de planificación se refiere.

Fronteras abiertas y ordenación del territorio en el contexto europeo

En las últimas décadas, las fronteras han sido conceptualizadas mediante dos perspectivas en apariencia opuestas (Rumford, 2006). Por un lado, como un elemento de protección, separación y exclusión, a menudo acompañado de políticas de refuerzo de su seguridad —lo que ha propiciado la aparición del término *re-bordering* (Durand & Perrin, 2017; Newman, 2006; Paasi, 2009)—; por otro, la frontera “abierta”, fundamentada en procesos que buscan diluir su concepción de barrera —vinculada a la idea de *de-bordering* (Durand & Perrin, 2017; Frank et al., 2017; Paasi, 2009; Rumford, 2006).

¹ Jerarquía intermedia en la nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas empleada en la Unión Europea. En el caso español, el nivel NUTS 2 se refiere a las comunidades y ciudades autónomas. En el caso francés, a las *régions*.

Figura 1. Área de estudio de la investigación



Fuente: elaboración propia

Nota: se supera el ámbito territorial vasco (Euskal Herria) al escoger, por motivos operativos, el nivel político-administrativo institucionalizado NUTS 2 del lado francés

La resignificación de la frontera como espacio para la cooperación se ha producido, primordialmente, en el seno de la UE. Ya en la década de 1970 se pueden observar resoluciones del Consejo de Europa relacionadas con la cooperación transfronteriza, señalada como una necesidad, y con la adopción de planes regionales en áreas fronterizas como medio para armonizar su ordenación territorial (European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning, 1973).

No obstante, fue con la creación del programa Interreg,² en 1989, cuando se avanzó decididamente sobre esta cuestión (Durà et al., 2018). Una de sus líneas de financiamiento, basada en la cooperación transfronteriza (Interreg A), ha sido la herramienta principal de la UE para apoyar este tipo de procesos (Medeiros, 2014). Tras tres décadas de desarrollo, el programa ha contado con cinco ediciones completas, al año 2024 que transcurre está en la sexta edición (2021-2027) (European Commission, 2023). El desarrollo e implementación de este programa ha favorecido, por tanto, la transformación de los entornos de frontera entre países miembros, lo que ha dado lugar a “nuevas formas de gobernanza socioespacial” (Durand & Perrin, 2017, p. 3).

En este marco, la UE estableció en 2006 la cooperación territorial como uno de los ejes de su política de cohesión, con la adopción de las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) como instrumento para ello (Committee of the Regions, 2007; Svensson & Balogh, 2018). La aprobación de esta figura supuso la

² Instrumento de financiación de la Unión Europea para el fomento de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

irrupción de la primera herramienta legal directamente enfocada a la facilitación y promoción de la cooperación territorial a nivel transfronterizo, transnacional e interregional entre sus miembros (Evrard & Engl, 2018). De esta forma, se alinea con los ámbitos preestablecidos en el programa Interreg, al dotar de coherencia a las AECT con respecto a sus vías de financiamiento.

En todo caso, a pesar de estos avances, conviene remarcar que la figura del Estado pervive (Jacobs, 2014). La frontera sigue ejerciendo un papel de marcador territorial preeminente, y muestra de ellos son los múltiples obstáculos vinculados a ella (Svensson & Balogh, 2018): culturales, discrepancias entre actores, económicos, fiscales, institucionales, legales, sanitarios, políticos y técnicos (Directorate-General for Regional and Urban Policy et al., 2017; Directorate-General for Regional and Urban Policy & Martinos, 2017; Durand & Decoville, 2018).

La ordenación del territorio adolece asimismo de este tipo de limitaciones cuando se presenta en clave transfronteriza (Jacobs, 2014). Su definición más extendida y aceptada, que apunta como objetivos fundamentales el “desarrollo equilibrado de las regiones” y la “organización física del espacio según un concepto rector” (European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning, 1983, p. 2), indica que esta disciplina surge, en origen, de la combinación de dos tradiciones diferenciadas, asociadas a lógicas de los Estados nación (Hildenbrand Scheid, 1996; Pujadas & Font, 1998).

Por una parte, el primer objetivo aquí citado se vincula con la tradición francesa del *aménagement du territoire*, orientado a buscar la cohesión y el equilibrio entre diferentes regiones. Por otra, la planificación física del espacio, de tradición británica —denominada *regional planning*—, se centra en la organización de los elementos que conforman un espacio dado, primordialmente a escala subregional (Guillermo-Ramírez & Nikolov, 2015; Paül Carril, 2022; Pujadas & Font, 1998).

La mera existencia de dos tradiciones previas que se asocian a las respectivas fórmulas de los Estados nación alerta que la ordenación del territorio es muy dependiente de la tradición político-administrativa en la que opera (European Commission, 1999; Friedmann, 2005; Jacobs, 2014). En este sentido, Nadin y Shaw desarrollaron una modelización de las principales tradiciones dominantes actuales en la UE —planificación económica regional, planificación integral comprehensiva, ordenación de los usos del suelo y planeamiento urbano (European Commission, 1999).

No obstante, cabe señalar que, en la actualidad, estas se encuentran mezcladas entre sí, como resultado de los intentos de armonización producidos (Farinós, 2007; Paül Carril, 2022). A este respecto, diversos autores han señalado, incluso, la existencia de una europeización en el campo de la ordenación (Paasi & Zimmerbauer, 2016; Waterhout et al., 2009).

Al margen de esta apreciación, se hace necesario remarcar que la ordenación del territorio es un fenómeno cultural (Booth, 2015; Friedmann, 2005). Sus resultados se encuentran supeditados a lo que Booth (2015, p. 86) denomina “cultura de toma de decisiones”, y esta, a su vez, está marcadamente vinculada a la figura del Estado (Friedmann, 2005). En este contexto, los límites de los Estados nación actúan como filtro para la toma de decisiones (Kessler & Helmig, 2007) e influyen, por consiguiente, en la resolución de estas (Jacobs, 2014).

Pese a los efectos uniformadores de la globalización, las diferencias experimentables a un lado y otro de la frontera pueden ser notorias, aun con objetivos transfronterizos compartidos (Booth, 2015; Frank et al., 2017; Waterhout et al., 2009). Por ende, Jacobs (2014) señala el reto de proyectar límites de planeamiento alternativos para la ordenación conjunta de regiones fronterizas y generar escenarios de integración real.

Al partir de esta base, Decoville y Durand (Wassenberg & Reitel, 2020, pp. 262-264) identifican tres tipos de iniciativas de ordenación territorial transfronteriza que destacan en el contexto de la UE:

- Las relacionadas con la observación y el entendimiento de las dinámicas territoriales que se presentan en el espacio objeto de estudio —vinculado a lo que se conoce como análisis y diagnóstico territorial (Gómez Orea, 2002; Pascual, 1999; Pujadas & Font, 1998; Zoido et al., 2013).
- El diseño de una estrategia territorial que marque las pautas generales para emprender acciones conjuntas, como resultado de un análisis y diagnóstico previo; esto es, la formulación de líneas estratégicas para alcanzar los objetivos deseados (Pascual, 1999; Pujadas & Font, 1998; Zoido et al., 2013).
- El planteamiento de acciones concretas, en muchas ocasiones centradas solamente en uno de los lados de la frontera, sin una verdadera lógica transfronteriza (Wassenberg & Reitel, 2020, pp. 262-264; Jacobs, 2014).

Pese al desarrollo de este tipo de iniciativas, la ordenación del territorio, al estar anclada a lógicas de los Estados nación, sigue ejecutándose dentro de lo que Faludi (2018) denomina “contenedores” (cfr. Taylor, 1994). Con lo que, las zonas fronterizas se convierten en espacios de encuentro, pero también de confrontación de diferentes culturas de planificación (Wassenberg & Reitel, 2020, pp. 262-264). Ello explica, por tanto, la naturaleza indicativa de las iniciativas, al desarrollarse sobre territorios que no cuentan con competencias formales para plantear acciones vinculantes (Caesar, 2017; Paül Carril, 2022).

Este escenario constriñe sustancialmente las temáticas a abordar, dado que se plantean actuaciones de fácil consenso —protección del medio ambiente, celebración de eventos culturales o diseño de rutas turísticas (Frank et al., 2017; Guillermo-Ramírez & Nikolov, 2015)—, mientras que se evitan otras de mayor calado territorial, como la planificación del transporte aeroportuario o la creación de zonas económicas (Wassenberg & Reitel, 2020, pp. 262-264).

Se contempla, en fin, a un contexto que cabalga entre la necesidad de adoptar estrategias territoriales conjuntas y las constricciones impuestas por los sistemas regulatorios de los Estados nación (Jacobs, 2014; Kessler & Helmig, 2007; Wassenberg & Reitel, 2020, pp. 262-264). Este escenario, unido a los esfuerzos de tiempo y recursos que se requieren, acaba ofreciendo como resultados, en ocasiones, meras declaraciones de intenciones, alejadas de la complejidad interna necesaria para la consecución de una estructura de gobernanza transfronteriza (Jacobs, 2014).

No obstante, pese a la desilusión y/o desinterés que puede generar en la población implicada (Knippschild, 2011), la adopción de una estrategia territorial compartida ofrece ventajas tangibles como resultado de la transferencia mutua de medios, conocimiento y recursos (Wassenberg & Reitel, 2020, pp. 262-264). Por ello, el refuerzo del carácter transfronterizo de las políticas territoriales resulta un aspecto estratégico para lograr los objetivos de cohesión territorial marcados en la UE (Guillermo Ramírez & Trillo Santamaría, 2023).

Metodología

Con el objetivo de dirimir el tratamiento de lo transfronterizo en las distintas figuras de ordenación, la investigación plantea una metodología que combina técnicas cualitativas y cuantitativas. El motivo por el cual se prescinde de métodos exclusivamente cuantitativos responde a los postulados de autores como Tilly (1984) o Booth (2015), quienes señalaron en sus investigaciones la baja fiabilidad que en ocasiones los números pueden ofrecer en estudios de fenómenos parcial o enteramente socioculturales.

Así pues, se emplea una escala de análisis cuantitativa basada en el método de Likert (1932) —y fundamentada en una rúbrica de evaluación—, establecida a partir de un estudio cualitativo previo en el que se determina la relevancia que se le otorga a la cuestión fronteriza en los apartados de análisis, diagnóstico y prognosis de los documentos de ordenación. Por ello, la rúbrica de evaluación se estructura en función de estas tres variables (véase Tabla 1), que conforman la estructura básica de este tipo de documento (Pujadas & Font, 1998). Ello permite, posteriormente, establecer una clasificación numérica sobre el tratamiento de lo transfronterizo en las distintas figuras de ordenación estudiadas.

Para alcanzar una visión completa de la ordenación transfronteriza en este ámbito se investigan documentos de ordenación a varias escalas. Al seguir, a modo de referencia, la categorización desarrollada por Pujadas y Font (1998), se recogen los siguientes tipos de documentos:

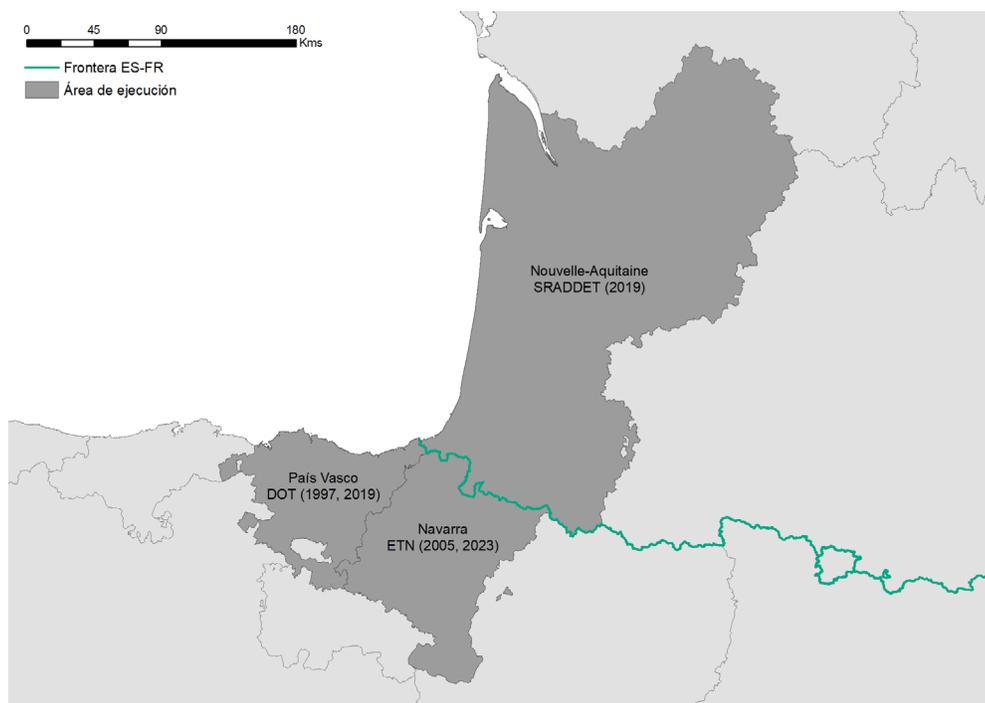
- Planificación territorial, que, a su vez, se subdivide en planes a dos escalas:
 - Territorios a escala NUTS 2 (comunidades autónomas en España, *régions* en Francia, véase Figura 2):
 - Directrices de Ordenación Territorial (DOT) de Euskadi, en sus versiones de 1997 y 2019.
 - Estrategia Territorial de Navarra (ETN), documento publicado en 2005 en el que se exponen las directrices de ordenación de la Comunidad Foral de Navarra. Asimismo, también se estudiará la revisión de este documento, aprobada definitivamente en octubre de 2023.
 - *Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires* (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine. Este plan, publicado en 2019, se encarga de establecer una serie de objetivos a medio y largo plazo para la región en relación con diversos temas cruciales para la ordenación del territorio.

Tabla 1. Rúbrica de evaluación empleada para la exposición de los resultados

<p>A. La frontera como objeto de análisis Se estudia la frecuencia en la que la cuestión fronteriza aparece a la hora de identificar las principales características del territorio a ordenar.</p>
<p>Posibles evaluaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nunca. No se incluye ninguna referencia al aspecto fronterizo. 2. Raramente. Se incluye, al menos, una referencia a la frontera, sin un desarrollo posterior. 3. Ocasionalmente. La frontera aparece citada en varias ocasiones, aunque esta no forma parte de los elementos de análisis más relevantes. 4. Frecuentemente. La cuestión fronteriza es uno de los elementos más destacados en el análisis territorial del documento de planificación. 5. Muy frecuentemente. La frontera ocupa un lugar estratégico como objeto de análisis. Se introducen, asimismo, datos relacionados con actividades e iniciativas de carácter transfronterizo.
<p>B. Identificación de las potencialidades y problemáticas relacionadas con la frontera (diagnóstico) Se analiza la relevancia que la frontera recibe en lo que a la identificación de potencialidades y problemáticas se refiere.</p>
<p>Posibles evaluaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sin importancia. No se introduce ninguna consideración a la frontera en el diagnóstico. 2. Poca importancia. La cuestión fronteriza aparece, al menos, en una ocasión, aunque sin profundización. 3. Moderadamente importante. La frontera aparece en varias ocasiones en el apartado de diagnóstico de forma puntual, sin otorgarle una atención pormenorizada. 4. Importante. La cuestión fronteriza se presenta en varias ocasiones y se identifica un esfuerzo por introducirla como un elemento relevante en el diagnóstico. 5. Muy importante. El documento de planificación reconoce la cuestión fronteriza como un aspecto territorial estratégico a la hora de elaborar el diagnóstico y su atención a esta es coherente con la importancia dada.
<p>C. Planteamiento de acciones, medidas o recomendaciones relacionadas con la frontera (prognosis) En este punto se analizan las acciones, medidas o recomendaciones establecidas en cada documento de ordenación, con el objetivo de determinar el nivel de profundización que la cuestión fronteriza recibe en la prognosis.</p>
<p>Posibles evaluaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nulo desarrollo. No se propone ninguna acción, medida o recomendación relacionada con la cuestión fronteriza. 2. Desarrollo bajo. La frontera aparece, cuando menos, en una de las propuestas. 3. Desarrollo intermedio. Se propone más de una acción, medida o recomendación relacionada. Todas ellas responden a una misma orientación estratégica. 4. Desarrollo alto. Se propone más de una acción, medida o recomendación vinculada a la frontera. Aparece en diferentes orientaciones estratégicas. 5. Desarrollo muy alto. Se proponen más de tres acciones, medidas o recomendaciones en esta línea. Asimismo, responden a orientaciones y temáticas diversas.

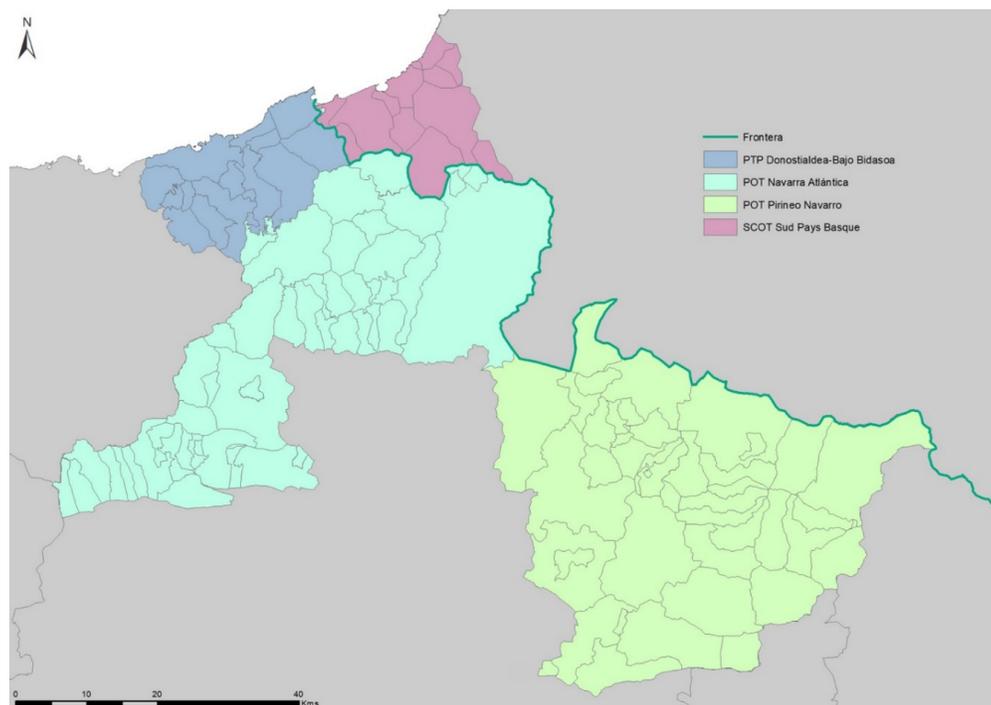
Fuente: elaboración propia

Figura 2. Ámbitos de aplicación de los diferentes documentos de ordenación a escala NUTS 2 incluidos en la investigación



Fuente: elaboración propia

- Ámbitos territoriales intermedios, en muchas ocasiones abordados como desarrollo de los planes anteriores (véase Figura 3):
 - Plan Territorial Parcial (PTP) de Donostialdea-Bajo Bidasoa, documento de ordenación desarrollado para el área funcional de Donostialdea-Bajo Bidasoa.
 - Planes de ordenación territorial (POT) del Pirineo Navarro y Navarra Atlántica. Se trata de dos instrumentos de ordenación de carácter supramunicipal desarrollados en las dos áreas geográficas fronterizas de Navarra: el primero, la nororiental, y el segundo, la noroccidental.
 - *Schéma de Cohérence Territoriale* (Scot) de Sud Pays Basque. Se trata de una herramienta para diseñar e implementar la planificación estratégica intermunicipal a escala de una gran región funcional o un área urbana.

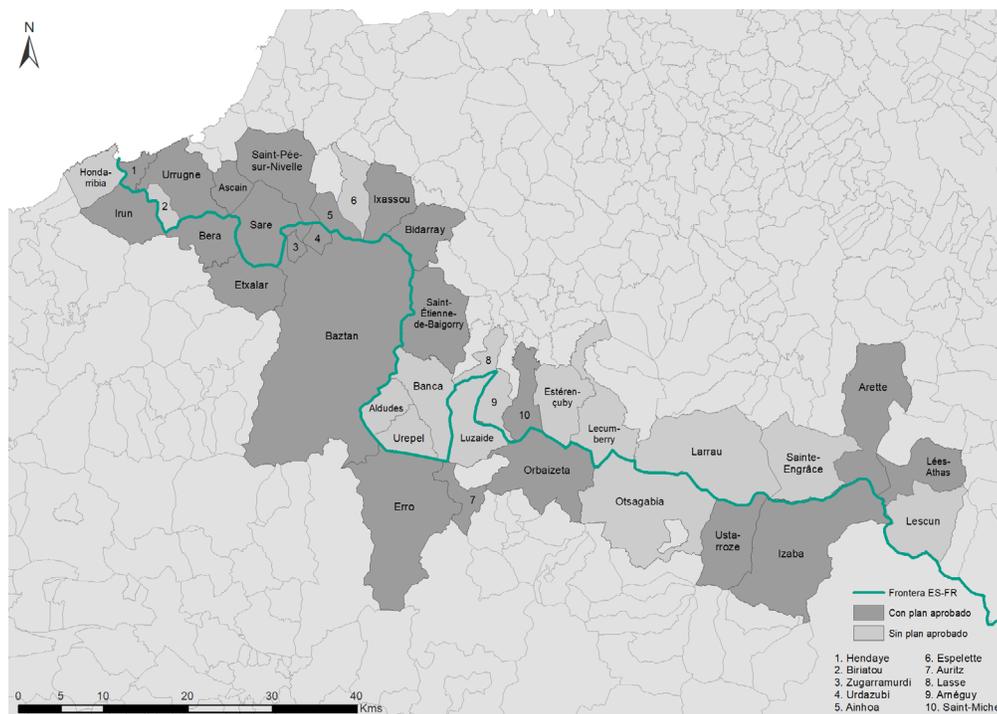
Figura 3. Ámbitos de aplicación de los planes a escala intermedia incluidos en la investigación

Fuente: elaboración propia

- Documentos de planeamiento urbanístico/municipal (véase Figura 4):
Se analizan los planes de ordenación de todas aquellas entidades municipales fronterizas: *udaletxeas* o ayuntamientos en Hegoalde y *communes* en Iparralde. De esta manera, se abordan planes generales de ordenación urbana (PGOU) y planes generales municipales (PGM) en el caso de los municipios de la CAPV y Navarra, respectivamente, y los *plans locaux d'urbanisme* (PLU) para las comunas francesas.

El estudio de los planes de ordenación de esta última categoría implica la revisión de las figuras de ordenación vigentes en un total de 38 municipios fronterizos —2 municipios de la CAPV, 12 de la Comunidad Foral de Navarra y 24 de la región de Nouvelle-Aquitaine—, a excepción de Zugarramurdi, que, pese a que no es estrictamente fronteriza, se ha incluido en esta investigación debido a su proximidad con la demarcación fronteriza.

No obstante, se ha de señalar, como se aprecia en la Figura 3, que no todos los términos municipales incluidos en el estudio disponen de una figura de planeamiento propia. La movilización de los documentos de planeamiento municipal ha sido facilitada por dos instrumentos de consulta y descarga documental. Por un lado, el Géoportail de l'Urbanisme (<https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/>), para el caso de las *communes* francesas; por otro, el Sistema de Información Urbanística de Navarra (https://administracionelectronica.navarra.es/SIUN_Consulta/Index.html#/inicio), para el caso de los municipios navarros.

Figura 4. Municipios incluidos en el análisis de los documentos de planeamiento urbanístico

Fuente: elaboración propia

Cada una de las escalas incluidas en la investigación sigue el mismo modelo de estudio. En primer lugar, se analiza la importancia que la cuestión fronteriza recibe en sus apartados de análisis y diagnóstico, atendiendo en este segundo punto a su inclusión tanto en sus puntos fuertes como débiles. Seguidamente, se estudian las acciones, medidas o recomendaciones vinculadas a la frontera —apartado de prognosis—. Por último, se expone una síntesis sustentada en la rúbrica, a través de tablas para los casos de planificación territorial a escala NUTS 2 e intermedia y representaciones cartográficas para el planeamiento urbanístico.

Resultados

La cuestión transfronteriza en la planificación territorial a escala NUTS 2

Los documentos de planificación territorial a escala NUTS 2 enmarcados en el ámbito de estudio otorgan, en cada una de sus respectivas actualizaciones, una creciente importancia a la cuestión fronteriza. Se puede apreciar, por tanto, una tendencia a una progresiva mayor consideración de la frontera como un elemento estratégico de análisis y diagnóstico. En este sentido, cabe referirse a las versiones sucesivas de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) del País Vasco (Gobierno Vasco, 1997,

2019) y la Estrategia Territorial de Navarra, en su versión vigente de 2005 (Gobierno de Navarra, 2005) y revisión en proceso de aprobación (Gobierno de Navarra, 2023).

En primer lugar, si bien en las DOT de 1997 (Gobierno Vasco, 1997) se incluyen consideraciones relacionadas con la frontera —reconocimiento de un contexto europeo marcado por la apertura de fronteras e impulso del corredor Donostia-Baiona como uno de los objetivos marcados—, en la de 2019 se le otorga una mayor relevancia. De esta manera, el documento de planificación realiza una referencia directa a estructuras de cooperación instituidas en el área de estudio, como la “Erorregión Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarra”, a la que le da una importancia estratégica “de cara a establecer la colación en la ordenación territorial con Nouvelle-Aquitaine (...) [y] Navarra” (Gobierno Vasco, 2019, p. 45).

Este tipo de valoraciones se repiten, también, en la Estrategia Territorial de Navarra de 2005. En este documento, se aboga por “mejorar la permeabilidad de los Pirineos” (Gobierno de Navarra, 2005, p. 23), así como por la aplicación de “un enfoque integrador con otros espacios” (Gobierno de Navarra, 2005, p. 110). No obstante, se aprecia una orientación preeminente interregional —no transfronteriza— enfocada en el denominado “eje del Ebro”, conformado por las comunidades autónomas de Aragón, Cataluña y La Rioja. Este enfoque cambia de manera sustancial en su revisión de 2023. Así pues, se señala, tanto en su apartado analítico como propositivo, que la cooperación transfronteriza entre territorios colindantes ha de ser planificada con rigor para “aprovechar el carácter fronterizo y las relaciones suprarregionales” que se presentan en este espacio (Gobierno de Navarra, 2023, p. 52).

Sin embargo, en lo que respecta al planteamiento de acciones, medidas o recomendaciones en clave transfronteriza (véase Tabla 2), el SRADDET de Nouvelle-Aquitaine destaca por ahora sobre el resto de los documentos aprobados hasta el momento. Se aprecia, asimismo, un espectro temático más amplio, con propuestas en clave educativa, medioambiental, laboral o de gobernanza. En esta línea, a pesar de que aún no está definitivamente aprobada, la revisión de la Estrategia Territorial de Navarra de 2023 ofrece un claro adelanto en relación con su versión anterior de 2005, en el que se incluyen iniciativas dirigidas, sobre todo, hacia la coordinación y ordenación transfronteriza.

Pese a que en los documentos analizados se aboga por aspectos como la coordinación o el desarrollo de estrategias compartidas, su estudio conjunto revela la presencia de claras descoordinaciones entre un lado y otro de la frontera. Un caso ilustrativo es el referido a la comunicación viaria transfronteriza; mientras que en los documentos de Nouvelle-Aquitaine y Euskadi se defiende la interconexión ferroviaria —en especial, con la alta velocidad—, en la estrategia navarra vigente se apuesta por las vías de circulación para vehículos automóviles (Gobierno de Navarra, 2005). Esta discrepancia constata la presencia de visiones territoriales parcialmente diferentes, carentes de un acuerdo transfronterizo que oriente las actuaciones futuras en una misma dirección.

En síntesis, y a partir de la rúbrica planteada como metodología, los documentos de planificación territorial a escala NUTS 2 del ámbito de estudio presentan las valoraciones descritas en la Tabla 3.

Tabla 2. Propuestas (incluidas en la prognosis) vinculadas a la frontera formuladas en los documentos de ordenación vigentes a escala NUTS 2

Documento de planificación	Propuestas formuladas	Ámbitos temáticos
DOT del País Vasco (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de mesas de trabajo periódicas (p. 329). • Crear sinergias en la protección del medioambiente (p. 332). • Generar condiciones que promuevan una colaboración competitiva (p. 332). 	Coordinación Economía Medioambiente
Estrategia Territorial de Navarra (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar los recorridos turísticos transfronterizos (p. 147). 	Economía Turismo
Revisión de la Estrategia Territorial de Navarra (2023)	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenación de espacios de valor ambiental y paisajísticos en emplazamientos con continuidad territorial (p. 46). • Establecimiento de sinergias y redes de cooperación (p. 46). • Cooperación en la gestión de los recursos hídricos, infraestructuras y dotaciones (p. 46). • Definición de fórmulas de activación socioeconómica (p. 46). 	Coordinación Economía Medioambiente Ordenación territorial
SRADDET de Nouvelle-Aquitaine (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en el conocimiento y uso de los idiomas de la eurorregión (p. 110). • Promover el conocimiento e interacción entre la población joven (p. 110). • Estructurar la cooperación en I + D (p. 110). • Implementar una bolsa de empleo eurorregional integrada (p. 110). • Fomentar un modelo de movilidad sostenible (p. 110). • Desarrollar una estrategia ambiental compartida (p. 110). • Promover la gobernanza multinivel (p. 110). 	Coordinación Educación Empleo Medioambiente Movilidad

Fuente: elaboración propia

Pese a que en los documentos analizados se aboga por aspectos como la coordinación o el desarrollo de estrategias compartidas, su estudio conjunto revela la presencia de claras descoordinaciones entre un lado y otro de la frontera. Un caso ilustrativo es el referido a la comunicación viaria transfronteriza; mientras que en los documentos de Nouvelle-Aquitaine y Euskadi se defiende la interconexión ferroviaria —en especial, con la alta velocidad—, en la estrategia navarra vigente se apuesta por las vías de circulación para vehículos automóviles (Gobierno de Navarra, 2005). Esta discrepancia constata la presencia de visiones territoriales parcialmente diferentes, carentes de un acuerdo transfronterizo que oriente las actuaciones futuras en una misma dirección.

En síntesis, y a partir de la rúbrica planteada como metodología, los documentos de planificación territorial a escala NUTS 2 del ámbito de estudio presentan las valoraciones descritas en la Tabla 3.

Tabla 3. Síntesis del análisis realizado a los documentos de planificación a escala NUTS 2, acompañada de una valoración numérica en función de la rúbrica

Documento de planificación	Valoraciones obtenidas
DOT del País Vasco (2019)	<p><i>La frontera como objeto de análisis</i> Se menciona su carácter fronterizo y la cooperación transfronteriza se apunta como una tarea estratégica dadas las características del territorio (3).</p>
	<p><i>Identificación de las potencialidades y problemáticas</i> Señala la consolidación de la euroregión como principal potencialidad, pero no desarrollan un diagnóstico enfocado en la cooperación transfronteriza (2).</p>
	<p><i>Acciones, medidas o recomendaciones planteadas</i> Propuestas encaminadas a la mejora de la comunicación y al aumento de las sinergias, pero no se formulan cuestiones concretas (3).</p>
Estrategia Territorial de Navarra (2005)	<p><i>La frontera como objeto de análisis</i> Le otorga una importancia estratégica, aunque posicionan los obstáculos institucionales y de visión territorial como obstáculos principales para un mayor desarrollo (2).</p>
	<p><i>Identificación de las potencialidades y problemáticas</i> La cooperación transfronteriza es vista como un potencial económico, vinculado a la actividad turística. Denota una clara orientación economicista (2).</p>
	<p><i>Acciones, medidas o recomendaciones planteadas</i> Solamente se plantea el fomento de los recorridos turísticos como herramienta para el desarrollo turístico (2).</p>
Revisión de la Estrategia Territorial de Navarra (2023)	<p><i>La frontera como objeto de análisis</i> Le confiere importancia en el apartado analítico y señalan su compromiso transfronterizo con Nouvelle-Aquitaine, sobre todo tras la integración de la comunidad foral en la euroregión (3).</p>
	<p><i>Identificación de las potencialidades y problemáticas</i> Se le da una mayor importancia en el estudio comarcal, en el caso de aquellas que son fronteras. En este caso, tanto para las comarcas de Baztán-Bidasoa y Pirineo, se apunta la cooperación y coordinación como una oportunidad para “aprovechar el carácter fronterizo y las relaciones suprarregionales” (Gobierno de Navarra, 2023, p. 10) (3).</p>
	<p><i>Acciones, medidas o recomendaciones planteadas</i> Determina las principales orientaciones, expuestas en la Tabla 2, que la cooperación transfronteriza debe tener. Implica un avance claro con respecto a la estrategia territorial previa (4).</p>
SRADDET de Nouvelle-Aquitaine (2019)	<p><i>La frontera como objeto de análisis</i> Se señala que las fronteras son “interfaces que gestionar”. Sin embargo, no se le otorga una gran relevancia en la parte analítica (2).</p>
	<p><i>Identificación de las potencialidades y problemáticas</i> Indica que la mejora de la infraestructura ferroviaria es un elemento estratégico para el desarrollo de la <i>région</i>. En este sentido, señala la voluntad de implementar la alta velocidad hasta la frontera española, fomentando una potencial conexión transfronteriza de alta velocidad (3).</p>
	<p><i>Acciones, medidas o recomendaciones planteadas</i> Propone un paquete de medidas relacionado con la cooperación transfronteriza con un espectro temático basado en medidas de educación, empleo, medioambiente y movilidad (4).</p>

Fuente: elaboración propia

La ordenación territorial transfronteriza en la escala intermedia del área de estudio

En lo que respecta a la planificación a escala intermedia señalada en la metodología, la cuestión fronteriza no recibe una importancia destacable en los apartados de análisis. Aparece de forma marginal y desde una óptica superficial en la mayoría de los documentos y apartados que componen los diferentes planes. Muestra de ello son los apartados de análisis, en los que apenas se establecen consideraciones sobre la frontera. Se menciona como un aspecto relevante para tener en cuenta, como en el PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa, pero sin una mayor profundización.

Por el contrario, en los apartados de diagnóstico, la identificación de las potencialidades y problemáticas vinculadas a la frontera presentan un mayor desarrollo en los planes de ordenación territorial (POT) navarros y en el *Schéma de Cohérence Territoriale* (Scot) Sud Pays Basque. Por un lado, en los documentos navarros se apunta que las actuaciones transfronterizas en clave de gestión de espacios naturales y protección medioambiental suponen una oportunidad del territorio para “poner en valor el potencial turístico del ámbito” y alcanzar un “desarrollo sostenible transfronterizo” (Gobierno de Navarra, 2011a, p. 50, 2011b, p. 56). Por otro, desde el documento de planificación francés muestran preocupación por las discordancias identificadas en las líneas de ferrocarril a un lado y otro de la frontera debido a las “limitaciones geográficas de la red española”³ (Syndicat d’Études pour l’Élaboration du SCOT Sud Pays Basque, 2005, p. 85).

No obstante, la prognosis no es coherente con estos diagnósticos. En efecto, a excepción del PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa —en el que se formula la construcción de una red de ferrocarril que conecte con la red de alta velocidad francesa (Gobierno Vasco, 2016)—, se plantean directrices genéricas, basadas en “fomentar” o “priorizar” determinadas orientaciones hacia lo transfronterizo, en sectores como el de la movilidad (Gobierno de Navarra, 2011a; Syndicat d’Études pour l’Élaboration du SCOT Sud Pays Basque, 2005) o la gestión de espacios naturales y recursos hídricos (Gobierno de Navarra, 2011a, 2011b).

Tal y como se puede visualizar en la Tabla 4, la movilidad y la cuestión medioambiental se posicionan como los ámbitos predominantes en esta escala, estando presentes en tres de los cuatro documentos estudiados. Cabe resaltar, asimismo, que otras temáticas como la economía o la educación, importantes a escala NUTS 2, no tienen una presencia ni siquiera testimonial en este caso.

Lo que sí se comparte con la escala anteriormente analizada es la presencia de discrepancias entre las acciones u objetivos planteados a un lado u otro de la frontera. Mientras que en el PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa y en el Scot Sud Pays Basque se aboga por la mejora de las infraestructuras de transporte transfronterizo —en especial, el ferroviario—, en el POT del Pirineo Navarro señalan “la rescisión del convenio transfronterizo que tenía como objetivo incrementar la permeabilidad del Pirineo” (Gobierno de Navarra, 2011a, p. 49). Pese a ello, fomentar “la movilidad de jóvenes a través del espacio geográfico de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos” (Gobierno de Navarra, 2011a, p. 28) aparece como una de sus orientaciones.

³ Todas las traducciones realizadas de documentos en lengua francesa son propias.

Tabla 4. Propuestas relacionadas con la frontera formuladas en los documentos de ordenación a escala intermedia

Documento de planificación	Propuestas formuladas	Ámbitos temáticos
POT de la Navarra Atlántica (2011)	<ul style="list-style-type: none"> Priorizar la cooperación en la gestión de espacios naturales y recursos hídricos (p. 56). 	Medioambiente
POT del Pirineo Navarro (2011)	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la movilidad de jóvenes a través del espacio geográfico de los Pirineos (p. 28). Priorizar la cooperación en la gestión de espacios naturales y recursos hídricos (p. 50). 	Medioambiente Movilidad
PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa (2016)	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de una red de ferrocarril que conecte con la futura red francesa del tren de alta velocidad (p. 28). 	Infraestructura Movilidad
Scot Sud Pays Basque (2005)	<ul style="list-style-type: none"> Optimizar las infraestructuras de transporte transfronterizo (p. 39). Definir un programa transfronterizo de equipamientos orientados a la preservación medioambiental (p. 39). 	Medioambiente Movilidad

Fuente: elaboración propia

Al tener en cuenta estas valoraciones, y del mismo modo que se ha expuesto en el apartado anterior, se muestra la siguiente rúbrica de valoración de los planes analizados para esta escala de análisis en la Tabla 5.

La cuestión transfronteriza desde el planeamiento urbanístico del ámbito de estudio

De los 24 documentos de planeamiento urbanístico analizados en esta investigación, cabe señalar, de entrada, que 11 de ellos ignoran *de facto* el hecho fronterizo. Si bien alguno de ellos menciona puntualmente la presencia de la frontera, como se da en los casos del PLU de Saint-Étienne-de-Baïgorry o en el Plan General de Urbanismo (PGU) de Auritz, esta carece de relevancia, tanto en sus apartados analíticos como propositivos. Se encontró con planes basados en la regulación de los usos del suelo del término municipal, sin establecer consideraciones en clave fronteriza.

En contraposición, los 13 documentos restantes —de los cuales seis se sitúan en la Comunidad Foral de Navarra, cinco en Nouvelle-Aquitaine y dos en la CAPV— sí incluyen la cuestión fronteriza, como mínimo, en alguno de sus apartados. Respecto a la frontera como objeto de análisis, se destacan tres casos: el PLU de Ainhoa, en el que se estudian aspectos relevantes como la movilidad transfronteriza; el PLU de Sare, que incluye disposiciones sobre el puerto de Lizarieta —paso fronterizo entre los municipios de Etxalar y Sare—; y el PGOU de Irun, en el que se apunta, entre otras cuestiones, que el municipio donostiarra se caracteriza por una “histórica vocación marítima e industrial” ligada “sobre todo [a] la actividad asociada a la frontera” (Ayuntamiento de Irun, 2015, p. 46).

Tabla 5. Síntesis del análisis realizado a los documentos de planificación a escala intermedia, acompañada de una valoración numérica en función de la rúbrica

Documento de planificación	Valoraciones obtenidas
POT de la Navarra Atlántica (2011)	<i>La frontera como objeto de análisis</i>
	Apenas aparece como objeto de estudio. Se centra en analizar las características territoriales del ámbito, sin profundizar en su carácter fronterizo (1).
	<i>Identificación de las potencialidades y problemáticas</i>
	Se expone que la cooperación transfronteriza, sobre todo en clave medioambiental, supone una oportunidad para favorecer el desarrollo sostenible en el área analizada. No obstante, esta misma valoración aparece en el POT del Pirineo Navarro, sin tener en cuenta las particularidades de cada territorio (2).
POT del Pirineo Navarro (2011)	<i>Acciones, medidas o recomendaciones planteadas</i>
	En este sentido, solo se formula una propuesta de temática medioambiental, de cariz genérico y sin ningún desarrollo posterior (2).
	<i>La frontera como objeto de análisis</i>
	Del mismo modo que ocurre con el POT de la Navarra Atlántica, la cuestión fronteriza tiene apenas importancia en el análisis expuesto (1).
PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa (2016)	<i>Identificación de las potencialidades y problemáticas</i>
	Como se señala previamente, este documento de planificación reproduce <i>ad litteram</i> el diagnóstico del POT de la Navarra Atlántica (2).
	<i>Acciones, medidas o recomendaciones planteadas</i>
	Introduce el fomento de la movilidad transfronteriza de jóvenes como orientación a seguir, lo que supone un añadido a lo dispuesto en el POT de la Navarra Atlántica. Pese a ello, el cariz genérico se mantiene presente (2).
Scot Sud Pays Basque (2005)	<i>La frontera como objeto de análisis</i>
	Señala la relevancia que tiene la conformación de entidades transfronterizas a la hora de ordenar un territorio fronterizo, como la eurociudad Vasca (2).
	<i>Identificación de las potencialidades y problemáticas</i>
	La cuestión fronteriza no tiene presencia en este aspecto. Se identifican otro tipo de potencialidades y problemáticas, pero ninguna vinculada a la frontera o a iniciativas transfronterizas (1).
Scot Sud Pays Basque (2005)	<i>Acciones, medidas o recomendaciones planteadas</i>
	Se trata del único documento de planificación a escala intermedia que propone una medida concreta relacionada con el contexto fronterizo (2).
	<i>La frontera como objeto de análisis</i>
	A pesar de que se menciona la frontera en algunos puntos, esta carece de relevancia como objeto de análisis (2).
Scot Sud Pays Basque (2005)	<i>Identificación de las potencialidades y problemáticas</i>
	Apunta que las diferencias en la red de ferrocarril entre un lado y otro de la frontera supone un obstáculo para la consecución de una mejor movilidad transfronteriza (2).
	<i>Acciones, medidas o recomendaciones planteadas</i>
	Propone dos orientaciones en clave transfronteriza, basadas en la preservación medioambiental y en la movilidad. No obstante, no disponen de profundidad (2).

Fuente: elaboración propia

De estos tres casos, el PGOU de Irun destaca, asimismo, por su tratamiento de la frontera en su diagnóstico, en el que se subraya “la particular importancia que tiene en el caso del País Vasco la aplicación de los programas de cooperación transfronteriza de la Unión Europea” (Ayuntamiento de Irun, 2015, p. 47). Sin embargo, pese a la relevancia dada, se identifican indicios de descoordinación entre un lado y otro de la frontera en lo que a la movilidad se refiere. Desde el municipio irundarra critican la prolongación del segundo cinturón de Donostia, articulado mediante una vía para vehículos automóviles, debido a que parece poco plausible “que pueda continuarse al otro lado del Bidasoa [río que marca la línea fronteriza entre España y Francia]”, cuestión que valoran como “imprescindible” (Ayuntamiento de Irun, 2015, p. 121).

Al margen de esta puntualización, sobresalen también el PLU de Hendaye, que indica que “la historia y la organización urbana del territorio otorgan al municipio un peso y una función estructurante a escala intermunicipal y transfronteriza” (Communauté d’Agglomération Pays Basque, 2020, p. 4); y el PLU de Urrugne, en el que se señala la relevancia estratégica de la localidad fronteriza de Ibardin, que identifica los desequilibrios que se dan a un lado y otro de la frontera —en este caso, el lado navarro cuenta con la mayoría de los equipamientos comerciales—. De hecho, esta localidad sigue recibiendo una especial atención en la parte propositiva, puesto que se propone la urbanización de una zona de 1.4 hectáreas orientada a la dinamización comercial y a la corrección de los desequilibrios previamente mencionados, tal y como se refleja en la Tabla 6.

A partir de la clasificación de las medidas en ámbitos temáticos, se observa que las propuestas económicas predominan sobre el resto, están presentes en diez de los trece documentos de planificación incluidos en este punto. Se corroboró, en efecto, que, a escala local, el desarrollo económico es uno de los puntos clave. Así, se incluyen medidas tales como la generación de servicios transfronterizos (Ayuntamiento de Irun, 2015) o el desarrollo de equipamientos comerciales en zonas fronterizas (Ayuntamiento de Etxalar, 2000; Commune d’Urrugne, 2019). Sin embargo, la mayoría de estas medidas poseen una orientación claramente turística; se encontró, a este respecto, con un total de siete relacionadas con la actividad turística.

Seguidamente, las propuestas vinculadas al establecimiento o mejora de las infraestructuras del término municipal adquieren un destacado protagonismo, puesto que se hallan presentes en seis documentos de planeamiento. En este sentido, las comunicaciones viarias con el otro lado de la frontera son el ingrediente de prognosis más frecuente —aparecen en los PGM de Izaba, Urdazubi y Ustarroze—, lo que se relaciona con las medidas de movilidad, presentes en cuatro planes municipales. De forma menos destacada se observan propuestas culturales (presente en tres planes), medioambientales (en dos), deportivas (en uno) o identitarias (en uno).

De igual modo que en escalas anteriores, la movilidad transfronteriza vuelve a ser origen de discrepancias entre un lado y otro de la frontera. Se destaca, en este aspecto, el caso expresado en el PGOU de Irun, en el que se critica la prolongación de una vía para vehículos automóviles proveniente de Donostia dado que consideran “imprescindible que pueda continuarse al otro lado del Bidasoa [la frontera]” (Ayuntamiento de Irun, 2015, p. 121). La posible existencia de esta discontinuidad se explica al tener en cuenta la política viaria francesa en términos transfronterizos, basada preeminente en el desarrollo de líneas de ferrocarril.

Tabla 6. Propuestas en clave transfronteriza formuladas en los documentos de planeamiento urbanístico

Documento de planificación	Propuestas formuladas	Ámbitos temáticos
PLU de Ainhoa (2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de un sistema interconectado de suministro de aguas con Urdazubi (p. 57). 	Infraestructura
Plan municipal (PM) del Valle de Baztán (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener las cuotas turísticas en mercados consolidados y aumentarla en mercados emergentes, como el francés (p. 42). 	Economía Turismo
PM de Erro (2004)	<ul style="list-style-type: none"> • Potenciar, cuidar y proteger la capacidad de atracción del Camino de Santiago (p. 30). • Unir la línea eléctrica que parte de Aurizberri con la suministradora de energía francesa (p. 39). 	Economía Infraestructura Turismo
PGM de Etxalar (2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Construcciones en la frontera vinculadas a actividades deportivas y de ocio, usos comerciales y hosteleros (p. 13). 	Deporte Economía Turismo
PLU de Hendaye (2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Profundización en la gestión medioambiental transfronteriza (p. 107). • Participar en el desarrollo de un nuevo eje transfronterizo fundamentado en el ferrocarril (p. 172). • Promover la identidad del territorio vasco, caracterizada por su modo de vida, patrimonio y cultura (p. 355). 	Cultura Identidad Medioambiente Movilidad
PM de Hondarribia (avance, 2021)	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de una estrategia conjunta con Hendaye (p. 5). • Establecimiento de un eje de comunicación transversal que se conecte con Hendaye (p. 58). 	Coordinación Movilidad
PGOU de Irun (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • Generación y atracción de nuevas empresas y servicios transfronterizos (p. 93). • Construcción de una línea de alta tensión que conecte la localidad de Arkale con el lado francés (p. 343). 	Economía Infraestructura
PGM de Izaba (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de intercambios en el ámbito educativo (p. 77). • Promoción de itinerarios turísticos, festivales y otros eventos culturales (p. 77). • Mejora de la carretera a Arette (p. 77). 	Cultura Economía Educación Infraestructura Turismo

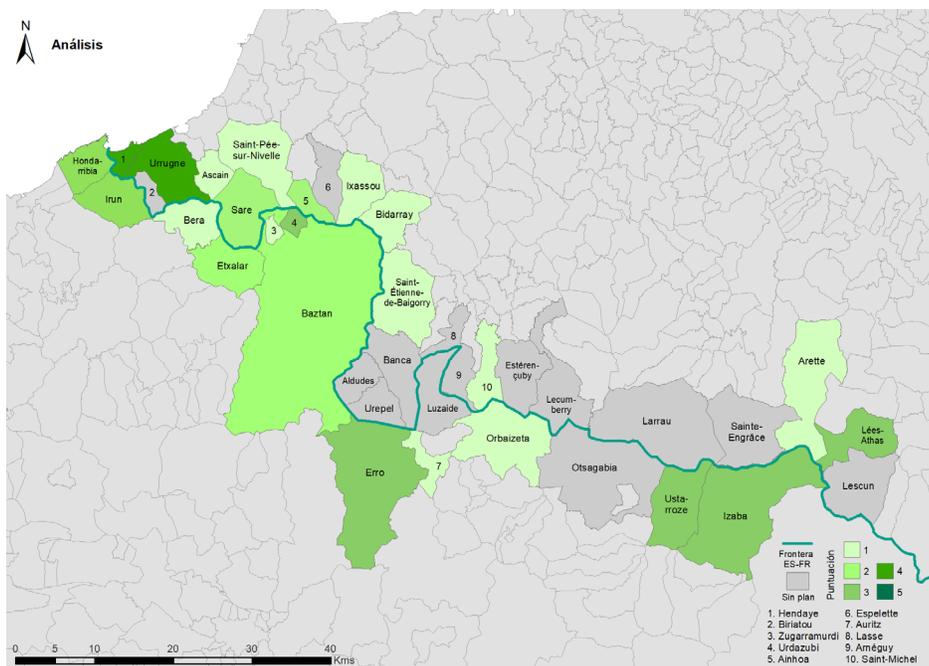
PLU de Léés-Athas (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • Convertir el auditorio Accous en un espacio cultural transfronterizo (p. 175). • Organización de actores turísticos en un clúster (p. 226). 	Cultura Economía Turismo
PLU de Sare (2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de una estrategia de desarrollo turístico sostenible en el puerto transfronterizo de Lizarieta (p. 8). 	Economía Turismo
PGM de Urdazubi (1999)	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la actividad económica en la localidad transfronteriza de Dantxarinea (p. 43). • Mejora en las vías de comunicación internacional (p. 43). 	Economía Infraestructura
PLU de Urrugne (2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración en el desarrollo de una estrategia y plan de acción transfronterizo en la conservación de la biodiversidad (p. 65). • Creación de un modelo transfronterizo de movilidad sostenible (p. 136). • Desarrollo de una nueva zona comercial en Ibardin, localidad fronteriza (p. 417). 	Economía Medioambiente Movilidad
PGM de Ustarroze (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de programas educativos (p. 55). • Promoción de itinerarios turísticos transfronterizos (p. 55). • Refuerzo y desarrollo de las comunicaciones viarias con Francia (p. 60). 	Economía Educación Infraestructura Movilidad Turismo

Fuente: elaboración propia

A partir de su evaluación en función de la rúbrica, en la Figura 5, Figura 6 y Figura 7 se exponen las valoraciones obtenidas para cada uno de los apartados analizados: análisis, diagnóstico y prognosis. Como se demuestra, el sector occidental de la frontera (Gipuzkoa/Lapurdi) en este ámbito recibe, en términos generales, valoraciones más positivas.

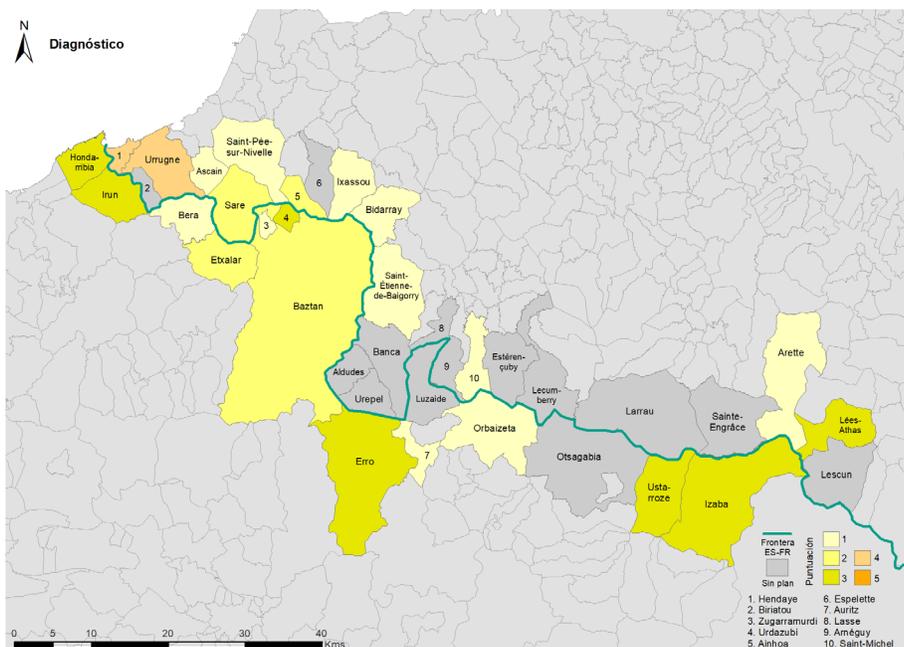
Destacan, en este marco, los documentos de planeamiento de Hendaye, Irun e Urrugne, dado que obtienen valoraciones superiores a tres en cualquiera de las tres variables estudiadas. A su vez, en el sector más oriental del ámbito de estudio, sobresalen los planeamientos urbanísticos de Izaba, Léés-Athas y Ustarroze. La buena valoración que reciben estos planes se explica por su atención relativamente constante de la frontera, así como por la proposición de medidas en diferentes ámbitos temáticos, en campos como los de la cultura, economía (vinculada al turismo), educación, infraestructuras o movilidad.

Figura 5. Clasificación de los municipios en función de la valoración obtenida en la rúbrica para el apartado de análisis



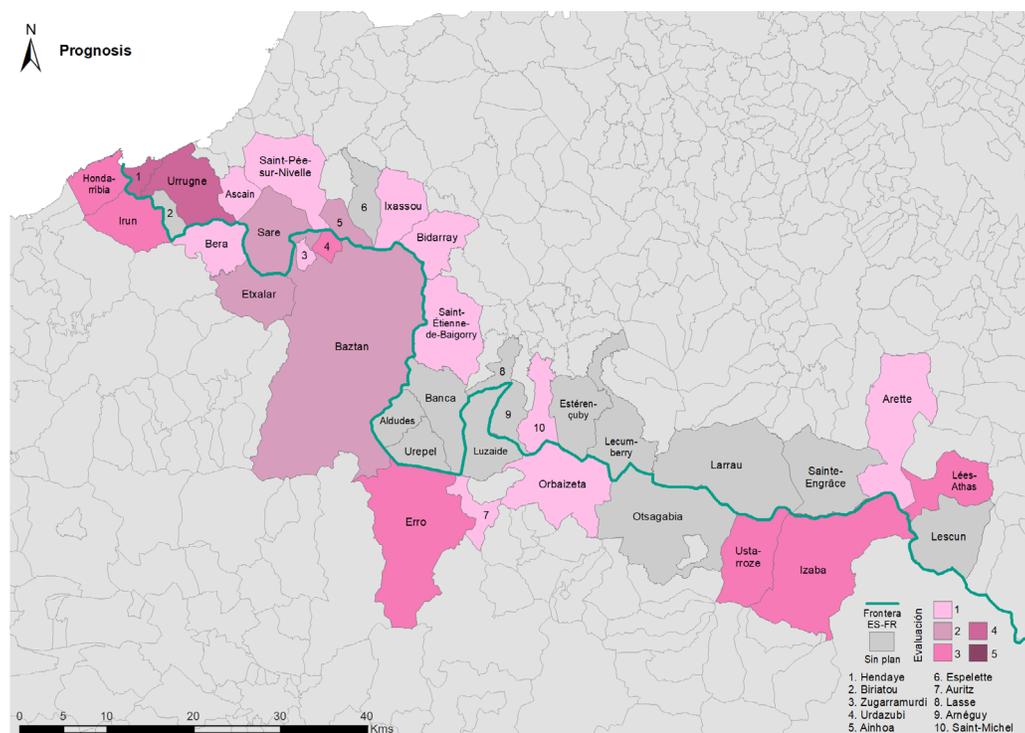
Fuente: elaboración propia

Figura 6. Clasificación de los municipios en función de la valoración obtenida en la rúbrica para el apartado de diagnóstico



Fuente: elaboración propia

Figura 7. Clasificación de los municipios en función de la valoración obtenida en la rúbrica para el apartado de prognosis



Fuente: elaboración propia

Discusión y conclusiones

Los resultados expuestos en esta investigación constatan que la ordenación del territorio todavía se encuentra notablemente constreñida por las lógicas estatales en un contexto transfronterizo. De esta forma, se puede afirmar que la persistencia de la frontera hispanofrancesa y el papel de los respectivos Estados suponen un freno a los procesos de integración del ámbito territorial vasco, en este caso en concreto en lo relativo a la ordenación territorial. Un caso que ejemplifica este fenómeno es el protagonizado por las discrepancias identificadas entre la Estrategia Territorial de Navarra y el SRADDET de Nouvelle-Aquitaine.

Por ello, mientras que en la planificación territorial navarra se apuesta por la articulación del territorio por medio de vías para vehículos automóviles, desde el lado aquitano se defiende la implementación del ferrocarril. Esta falta de entendimiento en lo que a la movilidad transfronteriza se refiere se extiende también a la planificación local, tal y como se ha vislumbrado en el PGOU de Irun.

Se pone de manifiesto, por lo tanto, una profunda descoordinación entre ambos lados de la frontera, lo que puede provocar, en última instancia, que la articulación transfronteriza del territorio se retrase indefinidamente. Esto se alinea con lo formulado por Durand y Decoville (2018), que apuntan la existencia de diferencias en torno

a la visión territorial que se quiere lograr como uno de los obstáculos más comunes en lo que a la ordenación territorial transfronteriza se refiere.

En relación con lo mostrado en los resultados, cabe indicar que los dos documentos de ordenación navarros a escala intermedia (POT del Pirineo Navarro y POT de la Navarra Atlántica) expresan, de manera literal, las mismas orientaciones en clave transfronteriza. Como se pudo observar, se propone *ad litteram* la valorización del potencial turístico del ámbito para alcanzar un desarrollo sostenible transfronterizo, lo que se alinea, asimismo, con la planificación territorial navarra a escala NUTS 2.

De tal manera, se ve cómo, en ocasiones, los documentos de ordenación a escala intermedia transcriben las directrices planteadas desde instancias superiores, sin adaptarse a las particularidades del espacio a ordenar. Por tanto, ya no es solo que los documentos de ordenación regionales reiteren lógicas estado nacionales, tal y como se señala en numerosas investigaciones (Booth, 2015; Frank et al., 2017; Jacobs, 2014; Kessler & Helmig, 2007), sino que estas se van reproduciendo en diferentes niveles administrativos y/o escalas.

Este escenario favorece que, en muchas ocasiones, se eviten temáticas vitales para la ordenación territorial y se busquen, en cambio, propuestas de fácil consenso. Como demuestra esta investigación, el espectro temático de las iniciativas planteadas es relativamente limitado. Por lo que, en términos generales, los ámbitos temáticos más repetidos se fundamentan en cuestiones económicas —vinculadas preeminentemente al ámbito turístico— y medioambientales, en los que se insta a una actuación coordinada entre los diferentes actores para potenciar o preservar sus particularidades.

Este hallazgo confirma los resultados obtenidos por diversos autores, que apuntan que parte de las actuaciones que se desarrollan en contextos transfronterizos están relacionadas con medidas de fomento de la protección medioambiental o del desarrollo turístico (Frank et al., 2017; Guillermo-Ramírez & Nikolov, 2015). No obstante, no se proponen medidas con un mayor impacto territorial, en línea con lo afirmado por Decoville y Durand (Wassenberg & Reitel, 2020, pp. 262-264). Se opta por el desarrollo de documentos de planificación estratégica, de naturaleza indicativa, como consecuencia de la falta de competencias formales para la formulación de propuestas vinculantes desde cualquiera de los dos lados de la frontera (Caesar, 2017; Paül Carril, 2022).

Independientemente de esta apreciación, resulta necesario señalar que los ámbitos temáticos varían ligeramente en función de la escala en la que se desarrollan. En este sentido, esta investigación demuestra que las propuestas en clave medioambiental se encuentran primordialmente en los documentos de planificación territorial a escala NUTS 2 e intermedia. La explicación a estas divergencias entre escalas de ordenación se debe a una cuestión competencial, especialmente para el caso de la planificación vasca y navarra —en las que no se proponen medidas de protección medioambiental en los planes municipales estudiados.

De acuerdo con García Morales (2013), la legislación española atribuye las competencias en materia de medio ambiente al Estado y a las comunidades autónomas. En esta misma línea, el carácter economicista de muchas de las medidas planteadas, sobre todo, en los documentos de planeamiento municipal navarros, sustenta lo expuesto por Trillo Santamaría y Lois González (2014, p. 10), que apuntan que la Comunidad Foral 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”, especialmente los destinados a la materia turística.

Asimismo, en lo que respecta al planeamiento urbanístico, los resultados constatan que la situación geográfica de los municipios y su vinculación —o no— de estos a iniciativas de cooperación transfronteriza previas influyen sobremanera en el tratamiento otorgado a la frontera. En esta línea, se ve cómo los documentos de planeamiento del sector occidental, en concreto, de Hendaye, Irun y Urrugne —municipios integrados en el proyecto transfronterizo de la eurociudad Vasca Bayonne-Donostia— reciben las mejores evaluaciones en cada una de las variables estudiadas: análisis, diagnóstico y prognosis. Este factor induce a pensar que la presencia de este tipo de iniciativas contribuye positivamente a un mejor abordaje de la cuestión fronteriza en los planes de ordenación de los territorios que abarca.

Por otro lado, en relación con las particularidades de tipo identitario que se presentan en el área de estudio, conviene apuntar que los documentos de ordenación estudiados no muestran una especial atracción por esta cuestión. Si bien se han identificado propuestas que pueden tener una vinculación con ello —desarrollo de eventos y espacios culturales transfronterizos, fomento del uso de los idiomas de la región o el desarrollo de programas educativos de intercambio—, estas no son lo suficientemente claras como para determinar que existe un interés explícito en la promoción de la identidad vasca.

De hecho, solamente uno de los 32 planes analizados, el PLU de Hendaye, se posiciona de forma manifiesta en esta línea, con la proposición de promover “la identidad del territorio vasco, caracterizada por su modo de vida, patrimonio y cultura” (Communauté d’Agglomération Pays Basque, 2020, p. 355). De esta forma, a pesar de que investigaciones como la Bakry y Growe (2024) sostienen que el ámbito territorial vasco posee fuertes vínculos culturales transfronterizos, estos no se trasladan directamente a la manera en la que abordan su ordenación territorial.

En conclusión, esta investigación constata que el Estado nación y sus lógicas perviven e influyen destacadamente en la ordenación territorial de los espacios fronterizos. Esto se muestra no solo en las temáticas abordadas en los documentos de planificación, sino también en la propia naturaleza indicativa de estos. Al fin y al cabo, la figura del Estado nación ocupa un rol esencial a la hora de explicar los motivos por los que los territorios fronterizos no disponen de competencias formales que permitan la formulación de estrategias territoriales realmente transfronterizas. En relación con el contexto que aquí ocupa, se evidencian tales constricciones que condicionan, asimismo, el tratamiento otorgado a las cuestiones identitarias del ámbito territorial vasco.

Referencias

- Ayuntamiento de Etxalar. (2000). *Plan Municipal de Etxalar. Normas urbanísticas*. <https://www.etxalar.eus/wp-content/uploads/2024/04/Etxalarko-hirigintza-plana-hirigintza-arauak-2000-1-28.pdf>
- Ayuntamiento de Irun. (2015). *Plan general de ordenación urbana*. <https://www.irun.org/es/urbanismo-vivienda/planes-ordenacion-ejecucion-gestion/plan-general-de-ordenacion-urbana>
- Bakry, A. & Growe, A. (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, J. M. (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>
- Booth, P. (2015). What can we learn from France? Some reflections on the methodologies of cross-national research. En E. A. Silva, P. Healey, N. Harris & P. Van den Broeck (Eds.), *The Routledge handbook of planning research methods* (pp. 84-96). Routledge.
- Caesar, B. (2017). European groupings of territorial cooperation: a means to harden spatially dispersed cooperation? *Regional Studies. Regional Science*, 4(1), 247-254. <https://doi.org/10.1080/21681376.2017.1394216>
- Committee of the Regions. (2007). *The European grouping of territorial cooperation*. (CdR 117/2007, Study). European Union. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=7eddb54cca18e511ba96e8f7efd6ee6784b7f086>
- Communauté d'Agglomération Pays Basque. (2020). *Plan local d'urbanisme* (Hendaye). <https://www.hendaye.fr/fr/hendaye-pratique/urbanisme-domaine-public/plu/>
- Commune d'Urrugne. (2019). *Urrugne. Plan local d'urbanisme*. https://www.communaute-paysbasque.fr/fileadmin/user_upload/mediatheque/Documents/Enquete_publique/Enquete_publique_Revision_generale_du_PLU_d_Urrugne/D_reglement.pdf
- De Vries, J. (2008). Breaking the deadlock: lessons from cross-border spatial projects in Flanders and the Netherlands. *disP - The Planning Review*, 44(172), 48-61. <https://doi.org/10.1080/02513625.2008.10557002>
- Directorate-General for Regional and Urban Policy & Martinos, H. (2017). *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions. Case study No. 14. Business. Complex rules hampering cross-border activities (Greece – Bulgaria)*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2776/712851>
- Directorate-General for Regional and Urban Policy, Styczyńska, I. & Po, D. (2017). *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions. Case study No. 15. Healthcare. Obstacles to the efficiency and effectiveness of health systems (Estonia-Latvia)*. Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/ae5f3ca7-6b67-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>
- Durà, A., Camonita, F., Berzi, M. & Noferini, A. (2018). *Euroregions, excellence and innovation across EU borders. A catalogue of good practices*. Universitat Autònoma de Barcelona. <https://ec.europa.eu/futurium/en/evidence-and-data/euroregions-excellence-and-innovation-across-eu-borders-catalogue-good-practices.html>
- Durand, F. (2014). Challenges of cross-border spatial planning in the metropolitan regions of Luxembourg and Lille. *Planning Practice & Research*, 29(2), 113-132. <https://doi.org/10.1080/02697459.2014.896148>
- Durand, F. & Decoville, A. (2018). Establishing cross-border spatial planning. En E. Medeiros, (Ed.), *European territorial cooperation. Theoretical and empirical approaches to the process and impacts of cross-border and transnational cooperation in Europe* (pp. 229-244). Springer.

- Durand, F. & Perrin, T. (2017). Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai: cross-border integration with or without the border? *European Urban and Regional Studies*, 25(3), 1-17. <https://doi.org/10.1177/0969776417704688>
- Esparza Zabalegi, J. M. (2011). *Mapas para una nación: Euskal Herria en la cartografía y en los testimonios históricos*. Txalaparta.
- European Commission. (1999). *The EU compendium of spatial planning systems and policies. Denmark*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a7342edc-968b-43d3-bf51-d0cc42bc7642>
- European Commission. (2023). *Interreg: European territorial co-operation*. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial_en
- European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning. (1973, 25-27 de septiembre). *Resolution No. 2 on frontier regions and regional planning*. 2nd European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning on “Objectives of a European regional planning policy”, La Grande Motte, Francia. <https://rm.coe.int/2nd-european-conference-of-ministers-responsible-for-regional-spatial-/168076c931>
- European Conference of Ministers responsible for Regional/Spatial Planning. (1983, 19-20 de mayo). *Resolution No. 2 on The European regional/spatial planning charter (Torremolinos charter)*. 6th European Conference of Ministers responsible for Regional Planning on “Prospects of development and of spatial planning in maritime regions”, Torremolinos, España. <https://rm.coe.int/6th-european-conference-of-ministers-responsible-for-regional-planning/168076dd93>
- Evrard, E. & Engl, A. (2018). Taking stock of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): from policy formulation to policy implementation. En E. Medeiros (Ed.), *European territorial cooperation. Theoretical and empirical approaches to the process and impacts of cross-border and transnational cooperation in Europe* (pp. 209-227). Springer.
- Faludi, A. (2018). *The poverty of territorialism. A neo-medieval view of Europe and European planning*. Edward Elgar.
- Farinós, J. (2007). *ESPON project 2.3.2. Governance of territorial and urban policies from EU to local level. Final report. Part 1*. European Spatial Planning Observation Network / Instituto Inter-Universitario de Desarrollo Local. https://archive.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf
- Frank, S., Spyra, M. & Fürst, C. (2017). Requirements for cross-border spatial planning technologies in the European context. *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 3(1), 39-46. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/cass-2017-0004/html>
- Friedmann, J. (2005). Globalization and the emerging culture of planning. *Progress in Planning*, 64(3), 183-234. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=dc3dbad05e9c96c99700df2ae20f1ab5379c5a22>
- Fullaondo, A. & Zabalo, J. (2021). In favour of a Basque State. A paradigm shift? *Nations and Nationalism*, 28(3), 924-940. <https://doi.org/10.1111/nana.12711>
- García Morales, V. Y. (2013). Competencias locales y protección del medio ambiente: especial referencia al planeamiento urbanístico municipal. *Cuadernos de Derecho Local*, 32, 83-90. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.32.592>

- Gobierno de Navarra. (2005). *Estrategia territorial de Navarra. Directrices para la ordenación del territorio*. https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/estrategia_territorial_de_navarra_compressed.pdf
- Gobierno de Navarra. (2011a). *Plan de ordenación territorial. POT 1 Pirineo*. https://administracionelectronica.navarra.es/SIUN_Consulta/Index.html#/instrumento/104423
- Gobierno de Navarra. (2011b). *Plan de ordenación territorial. POT 2 Navarra Atlántica*. https://administracionelectronica.navarra.es/SIUN_Consulta/Index.html#/instrumento/104424
- Gobierno de Navarra. (2023). *La estrategia territorial de Navarra (ETN)*. <https://www.navarra.es/es/territorio-paisaje-y-urbanismo/ordenacion-del-territorio/estrategia-territorial-de-navarra>
- Gobierno Vasco. (1997). *Directrices de ordenación territorial de la comunidad autónoma del País Vasco (1997)*. https://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/informacion/dot_1997/es_def/index.shtml
- Gobierno Vasco. (2016). *Plan territorial parcial de Donostia-San Sebastián (Donostialdea-Bajo Bidasoa)*. <https://www.euskadi.eus/ptp-donostialdea/web01-a3lurral/es/>
- Gobierno Vasco. (2019). *Directrices de ordenación territorial (DOT)*. <https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a2lurral/es/>
- Gómez Orea, D. (2002). *Ordenación territorial*. Mundi-Prensa.
- Guillermo-Ramírez, M. (2018). The added value of European territorial cooperation. Drawing from case studies. En E. Medeiros (Ed.), *European territorial cooperation. The urban book series* (pp. 25-47). Springer.
- Guillermo-Ramírez, M. & Nikolov, A. (2015). *Spatial planning and cross-border cooperation*. Association of European Border Regions.
- Guillermo Ramírez, M. & Trillo Santamaría, J. M. (2023). La cooperació transfronterera en una Europa convulsa. *Revista Catalana de Ciències Socials*, 13, 17-36. <https://revistes.iec.cat/index.php/CSSr/article/view/150875>
- Hildenbrand Scheid, A. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla.
- Jacobs, J. (2014). Spatial planning in cross-border regions: a systems-theoretical perspective. *Planning Theory*, 15(1), 68-90. <https://doi.org/10.1177/1473095214547149>
- Jacobs, J. & Van Assche, K. (2014). Understanding empirical boundaries: a systems-theoretical avenue in border studies. *Geopolitics*, 19(1), 182-205. <https://doi.org/10.1080/14650045.2013.830106>
- Kessler, O. & Helmig, J. (2007). Of systems, boundaries, and regionalisation. *Geopolitics*, 12(4), 570-585. <https://doi.org/10.1080/14650040701546053>
- Knippschild, R. (2011). Cross-border spatial planning: understanding, designing and managing cooperation processes in the German-Polish-Czech borderland. *European Planning Studies*, 19(4), 629-645. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548464>
- Leizaola, A. (2000). Mugarik ez! Subverting the border in the Basque Country. *Ethnologia Europaea*, 30(2), 35-46. https://www.researchgate.net/publication/346324615_Mugarik_ez_Subverting_the_Border_in_the_Basque_Country
- Letamendia, F. (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>

- Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, (140), 1-55.
- Lozano-Valencia, P.J. & Latasa, I. (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 & Universitat de València (Eds.), *Crisis y espacios de oportunidad. Retos para la geografía* (pp. 13-27).
- Lukkonen, J. (2010). Territorial cohesion policy in the light of peripherality. *Town Planning Review*, 81(4), 445-466. <https://doi.org/10.3828/tpr.2010.12>
- Medeiros, E. (2014). Territorial cohesion trends in inner Scandinavia: the role of cross-border cooperation - INTERREG-A 1994-2010. *Norwegian Journal of Geography*, 68(5), 310-317. <https://doi.org/10.1080/00291951.2014.960949>
- Medeiros, E., Scott, J., Ferreira, R. C. B., Boijmans, P., Vershelde, N., Guillermo Ramírez, M., Ocskay, G., Peyrony, J. & Soares, A. (2023). European territorial cooperation towards territorial cohesion? *Regional Studies*, 58(8), 1518-1529. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2226698>
- Newman, D. (2006). Borders and bordering: towards an interdisciplinary dialogue. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 171-186. <https://doi.org/10.1177/1368431006063331>
- Nienaber, B. & Wille, C. (2020). Cross-border cooperation in Europe: a relational perspective. *European Planning Studies*, 28(1). <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1623971>
- Paasi, A. (2009). Bounded spaces in a 'borderless world': border studies, power and the anatomy of territory. *Journal of Power*, 2(2), 213-234. <https://doi.org/10.1080/17540290903064275>
- Paasi, A. & Zimmerbauer, K. (2016). Penumbra borders and planning paradoxes: relational thinking and the question of borders in spatial planning. *Environment and Planning A: economy and Space*, 48(1), 75-93. <https://doi.org/10.1177/0308518X15594805>
- Pascual, J. M. (1999). *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumentos: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputació de Barcelona.
- Paül Carril, V. (2022). A Estratèxia do Río Miño Transfronteirizo 2030: unha ordenación territorial para a raia húmida galegoportuguesa? *Revista Galega de Economía*, 31(2), 47-73. <https://revistas.usc.gal/index.php/rge/article/view/8291/12071>
- Pujadas, R. & Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Síntesis.
- Ruiz Urrestarazu, E. & Galdós Urrutia, R. (2008). *Geografía del País Vasco*. Nerea.
- Rumford, C. (2006). Introduction. Theorizing borders. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 155-169. <https://doi.org/10.1177/1368431006063330>
- Svensson, S. & Balogh, P. (2018). Limits to integration: persisting border obstacles in the EU. En E. Medeiros (Ed.), *European territorial cooperation. Theoretical and empirical approaches to the process and impacts of cross-border and transnational cooperation in Europe* (pp. 115-134). Springer.
- Syndicat d'Études pour l'Élaboration du SCoT Sud Pays Basque. (2005). *Le schéma de cohérence territoriale du sud Pays Basque a été approuvé en 2005*. <https://www.scot-pbs.fr/le-scot-sud-pays-basque/>
- Taylor, P. J. (1994). The state as a container: territoriality in the modern world system. *Progress in Human Geography*, 18(2), 151-162. <https://doi.org/10.1177/030913259401800202>

- Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*. Russell Sage Foundation.
- Trillo Santamaría, J. M. & Lois González, R. C. (2014). Estrategias para cuestionar el control central del espacio estatal. Acción exterior y cooperación transfronteriza. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 18(493[49]). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15038>
- Wassenberg, B. & Reitel, B. (Eds.). (2020). *Critical dictionary on borders, cross-border cooperation and European integration*. Peter Lang.
- Waterhout, B., Mourato, J. M. & Böhme, K. (2009). The impact of europeanisation on planning cultures. En J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.), *Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in urban and regional planning* (pp. 239-254). Ashgate.
- Zoido, F., De la Vega, S., Piñeiro, A., Morales, G., Mas, R., Lois, R. C. & González, J. M. (2013). *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio*. Cátedra.

Alexander Amado

Español. Graduado en geografía y ordenación del territorio en la Universidade de Santiago de Compostela. Investigador predoctoral en el Departamento de Geografía de la Universidade de Santiago de Compostela. Líneas de investigación: cooperación transfronteriza, estudios fronterizos, geopolítica y ordenación del territorio. Publicación reciente: Amado, A., Trillo-Santamaría, J. M. & Paül, V. (2021). El tratamiento de la migración en los contextos fronterizos de Estados Unidos-México y Ceuta y Melilla por la prensa española. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, (91-92), 9-32. <https://revistes.iec.cat/index.php/TSCG/article/view/149556>

Valerià Paül

Español. Doctorado en geografía por la Universitat de Barcelona. Profesor titular en la Universidade de Santiago de Compostela. Líneas de investigación: ordenación del territorio; paisaje; agricultura y estudios rurales; áreas periurbanas; montañas; geografía cultural y política, incluye estudios fronterizos; turismo, concretamente turismo natural, rural y cultural. Publicación reciente: Paül, V., Vila-Lage, R. & Trillo-Santamaría, J. M. (2022). "The n°1 country"? A critical investigation of the booming designation of biosphere reserves in Spain. *Landscape and Urban Planning*, 222, Artículo 104375. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2022.104375>

Juan-Manuel Trillo-Santamaría

Español. Doctorado en humanidades por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor titular en el Departamento de Geografía de la Universidade de Santiago de Compostela. Líneas de investigación: estudios fronterizos, geopolítica, geografía social y cultural. Publicación reciente: Guillermo Ramírez, M. & Trillo Santamaría, J. M. (2023). Cross-border cooperation in a tumultuous Europe. *Catalan Social Sciences Review*, 13, 139-158. <https://revistes.iec.cat/index.php/CSSr/article/view/150875/148611>