

La complementariedad como estrategia para el desarrollo de las redes de ciudades transfronterizas intraeuropeas: Análisis del caso de la Eurociudad Vasca

Complementarity as a strategy for the development of cross-border intra-European city networks: The case of the Basque Eurocity

Itxaso Ceberio Bergés *

Fecha de superación del Tribunal Fin de Máster: 16.7.2015

Tutor: José Miguel Fernández Güell

Resumen

Desde principios de los años noventa gracias al desarrollo de la cooperación transfronteriza en Europa, en especial a través de la implantación de los programas INTERREG en 1990 y la introducción del policentrismo en la agenda de la planificación urbana y territorial con la publicación de la Estrategia Territorial Europea en 1999, las redes de ciudades transfronterizas europeas han experimentado un impulso para la mitigación de las dificultades propias de los espacios fronterizos. El principal objetivo de este estudio es poner en valor el potencial de la complementariedad como estrategia para el desarrollo de las redes de ciudades transfronterizas intraeuropeas. La metodología inductiva puesta en práctica analiza las complementariedades en los ámbitos económico-empresarial, de los servicios públicos y las infraestructuras de transporte en la red de ciudades transfronterizas de la Eurociudad Vasca Bayona (Francia)-San Sebastián (España). Analiza los distintos tipos de complementariedades, identifica las barreras y facilitadores para su implantación y clasifica los beneficios alcanzados, para concluir con las condiciones necesarias para el desarrollo de redes de complementariedad en ámbitos territoriales transfronterizos.

Palabras clave

Complementariedad, cooperación transfronteriza, INTERREG, policentrismo.

Abstract

Since the early nineties due to the development of cross-border cooperation in Europe, especially through the implementation of INTERREG programs in 1990 and the introduction of polycentrism in the urban and regional planning agenda with the publication of the European Spatial Development Perspective in 1999, cross-border city networks have experienced a boost to mitigate the difficulties of border areas. The main objective of this study is to highlight the potential of complementarity as a strategy for the development of intra-European cross-border city networks. Inductive methodology analyzes the complementarities in economic, transport infrastructures and public service areas within de Bayonne (France)-San Sebastian (Spain) Basque Eurocity cross-border city network. After analyzing different types of complementarities, identifying barriers and facilitators for their implementation and classification of benefits achieved, the study concludes with the description of the necessary conditions for the development of complementary cross-border city networks in cross-border territories.

Keywords

Complementarity, cross-border cooperation, INTERREG, polycentrism.

* **Itxaso Ceberio Bergés** es alumna de postgrado del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Superior de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid, itxaso.ceberio@alumnos.upm.es.

1. La cooperación transfronteriza intraeuropea

La cooperación territorial europea comprende tres subtipos: cooperación interregional, cooperación transnacional y cooperación transfronteriza. La cooperación interregional se define como la cooperación a escala pan-europea que busca la creación de redes para facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre regiones en relación con los objetivos temáticos definidos por la Unión Europea. La cooperación transnacional fomenta de manera especial la cooperación en las fronteras exteriores de la Unión Europea y entre grupos de regiones de varios estados miembro que presentan una desventaja común, como las regiones insulares y marítimas¹. La cooperación transfronteriza, por su parte, se refiere a la cooperación entre al menos dos entidades administrativas de nivel NUTS² 3 yuxtapuestas y separadas por una frontera interior o exterior europea. La cooperación transfronteriza intraeuropea trata pues de la cooperación transfronteriza entre dos entidades que pertenecen a la Unión Europea. (Unión Europea, 2005; Comisión Europea, 2015a; 2015b)

Si bien es cierto que las primeras iniciativas de cooperación transfronteriza intraeuropea se remontan a los años 50, no es hasta los años 90 cuando se produce su institucionalización y auge exponencial. Son varios los factores que causan este fenómeno: El Tratado de Schengen firmado en 1985, al cual se adhiere España en 1991 y que entra en vigor en 1995, supone un hito fundamental para el desarrollo de la cooperación transfronteriza intraeuropea al permitir la libre circulación de ciudadanos y mercancías dentro del Espacio Schengen al que pertenecen en la actualidad 26 países de la Unión Europea. La creación y desarrollo de un marco legislativo europeo para la cooperación transfronteriza constituye otro de los pilares. El Convenio-Marco de Madrid (1980) definió los primeros instrumentos legales para la Cooperación Transfronteriza, a los que se han ido incorporando con posterioridad otros instrumentos como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (2006). Siendo la creación del Espacio Schengen y del marco legislativo europeo necesarias, la implicación de las instituciones europeas en el impulso de la Cooperación Transfronteriza ha sido y sigue siendo indispensable. El Consejo de Europa principalmente mediante el desarrollo de estructuras para la cooperación transfronteriza, tales como las Comunidades de Trabajo y las Eurorregiones, y la Comisión Europea a través de la implementación de programas, especialmente el programa INTERREG, así como la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1975) han sido decisivos para el impulso de la cooperación transfronteriza en Europa. (Perkmann, 2002; MOT, 2006; Sanguin, 2013)

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en adelante FEDER), es el instrumento financiero de la Comisión Europea para el desarrollo económico de las regiones deprimidas de la Unión Europea que entre otros, ha financiado los cinco periodos de programación de INTERREG (1990-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020), en sus tres secciones: INTERREG A-Cooperación Transfronteriza, INTERREG B-Cooperación Transnacional e INTERREG C-Cooperación Interregional. El FEDER financia (a fondo perdido) hasta un máximo del 65% del coste total de los proyectos de cooperación, y la parte restante es asumida por las entidades administrativas locales. Para la implementación del INTERREG V-A (2014-2020) el presupuesto del FEDER asciende a

1 La Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián se inscribe en el ámbito del Programa de Cooperación Transnacional del Espacio Atlántico.

2 El Parlamento y Consejo Europeos crean en 2003 el reglamento (CE) n° 1059/2003 para una nomenclatura común de las unidades territoriales estadísticas. La clasificación NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) establece tres niveles de unidades administrativas en los estados miembros. El nivel NUTS 3 corresponde en Francia a los departamentos, y a las provincias en España.

8.500 millones de euros (Sanguin 2013: 158), lo que se traduce en la práctica en una inversión de 11.475 millones de euros para la Cooperación Transfronteriza. Una cuantía nada despreciable teniendo en cuenta el contexto económico actual en la Unión Europea.

Conocidos los ámbitos territoriales beneficiarios de la cooperación transfronteriza intraeuropea y la escala de la financiación europea que recibe, cabe preguntarse cuáles son los objetivos que persigue la cooperación transfronteriza intraeuropea. De acuerdo al Reglamento (UE) N° 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional:

La cooperación transfronteriza debe aspirar a abordar los retos comunes identificados conjuntamente en las regiones fronterizas, como: dificultades de acceso, en particular en cuanto a la conectividad de las tecnologías de la información y la comunicación y la infraestructura de transportes, industrias locales en declive, un entorno poco propicio a la actividad empresarial, falta de redes entre las administraciones locales y regionales, bajos niveles de investigación, innovación y utilización de tecnologías de la información y la comunicación, contaminación del medio ambiente, prevención de riesgos o actitudes negativas hacia ciudadanos de los países vecinos, y aspirar a explotar el potencial de crecimiento no aprovechado en las zonas fronterizas (desarrollo de instalaciones y agrupaciones transfronterizas de investigación e innovación, integración transfronteriza del mercado de trabajo y cooperación entre proveedores de educación, incluidas universidades, o entre centros de salud), y al mismo tiempo a mejorar el proceso de cooperación a efectos del desarrollo armonioso del conjunto de la Unión. (Unión Europea, 2013)

Sobre los resultados de la implementación del programa INTERREG, habiendo transcurrido ya 25 años desde su puesta en marcha, podemos encontrar una amplia literatura. Algunas de las críticas a la cooperación transfronteriza intraeuropea más destacables son: La dependencia de la cooperación transfronteriza de los fondos públicos, europeos en gran medida; La utilización oportunista en algunos casos de los fondos para la financiación de proyectos, de modo que se busca la redacción de un proyecto transfronterizo cuando en la práctica su objetivo es la financiación de proyectos independientes de los socios más que la construcción de un proyecto transfronterizo. Lo que sería utilizar la cooperación transfronteriza como medio para acceder a los fondos, en lugar de que los fondos sirvieran como medio para la construcción de la cooperación transfronteriza; La puesta en marcha de proyectos económicamente no sostenibles que son interrumpidos cuando dejan de recibir fondos europeos; Sobreabundancia de estructuras de cooperación de distintas escalas (Eurodistritos, Eurociudades, Eurorregiones, Comunidades de Trabajo), las cuales se solapan en un mismo ámbito territorial y cuya coordinación es baja produciendo una falta de claridad de las funciones de los distintos niveles de gobernanza e ineficiencia por las duplicidades entre las distintas estructuras de cooperación transfronteriza intraeuropea. (Filipi, 2008: 39; García, 2012: 142; Sanguin, 2013: 158)

2. Promoción de sistemas policéntricos

Un modelo urbano o territorial policéntrico se caracteriza por la existencia de varios centros conectados en red que cooperan y se complementan mutuamente a nivel funcional. El modelo policéntrico se opone así al modelo centro-periferia, en el que existe una ciudad o región central dominante y un conjunto de espacios rodeando el centro, con un nivel de desarrollo que disminuye según se incrementa la distancia respecto al centro. (Hague & Kirk, 2003: 33).

Debe precisarse que el policentrismo es un concepto multiescalar, aplicable a distintas escalas espaciales. Davoudi (2003: 980) hace referencia a tres niveles distintos, en los cuales el policentrismo adquiere diferentes matices. De menor a mayor escala: Nivel *meso*, *macro* y *mega*.

El nivel *meso* se refiere a las aglomeraciones urbanas, centrado en las relaciones intra-urbanas en ciudades como París o Londres. La Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999) enfatiza la importancia de reforzar en esta escala las redes urbanas secundarias, creando sistemas urbanos policéntricos, para mitigar lo que describe como el *efecto bomba* (*pump effect*) y el *efecto túnel* (*tunnel effect*). El efecto bomba sería la atracción de ciudadanos y actividades empresariales de las zonas periféricas a las zonas centrales (incrementando los costes de congestión en las zonas centrales), como consecuencia del desarrollo de nuevos modos de transporte más rápido que conectan los centros urbanos de las ciudades de mayor rango. El *efecto túnel*, ligado al *efecto bomba*, se utiliza para describir el aislamiento de las zonas atravesadas por vías de comunicación rápida como carreteras o trenes pero no conectadas a ellas. (Hague, 2003: 26)

El nivel de policentrismo *macro* o policentrismo a escala inter-urbana, es definido como una región compuesta por ciudades histórica y políticamente separadas, situadas en relativa proximidad y con un alto grado de interdependencias funcionales. El ejemplo arquetípico de región policéntrica (PUR o *Polycentric Urban Region*) es el Randstad en Holanda. Davoudi (2003: 994) sostiene que mientras el concepto del policentrismo está alcanzando el final de su validez como herramienta analítica para explicar los patrones de desarrollo urbano a escala intra-urbana, la conceptualización a nivel interurbano se encuentra todavía en las primeras etapas de desarrollo.

El nivel *mega* hace referencia al policentrismo en la escala de la Unión Europea. La UE reconociendo el desarrollo desigual de los países y regiones de su territorio³, en pro de un reequilibrio y cohesión concedía ayuda financiera a las regiones periféricas y regiones subdesarrolladas. Argumentando que este tipo de políticas no alcanzaron los resultados esperados la Unión Europea cambia sus políticas de cohesión económica y social e introduce el policentrismo en la agenda de la planificación urbana y territorial con la publicación de la Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999) en 1999. (Šišinački, 2006: 1)

El principal beneficio que se le atribuye a los sistemas policéntricos en las distintas escalas es su capacidad de alcanzar dos objetivos aparentemente contradictorios: Incremento de la competitividad en todo el territorio y una mayor cohesión (Meijers, 2008: 1313). En este sentido, en la escala *mega*, la Estrategia Territorial Europea impulsa la creación de nuevos centros y zonas económicas dinámicas y una mayor integración económica global, con el objetivo de que haya una paridad en el acceso a las infraestructuras y al conocimiento adecuados en todas las regiones. (Hague, 2003: 10)

Hague y Kirk (2003: 14) señalan una posible consecuencia negativa del modelo policéntrico. Apuntan que la mayoría de los estudios sobre policentrismo se centran en los beneficios de la cohesión y competitividad, mientras que una cuestión central de la Estrategia Territorial Europea, el desarrollo sostenible, no es tenido en cuenta. Según Hague y Kirk la Estrategia Territorial

³ El 50% del Producto Interior Bruto Europeo se produce en el 20% de su territorio, donde reside el 40% de su población. Este área donde se aglutina la mayor parte de la riqueza y población, es el área central de Europa, el también llamado "Blue Banana"(1989), "Golden Triangle"(1989) o el "Pentágono"(ETE, 1989). (Davoudi 2003: 988)

Europea señala la necesidad de promover la ciudad compacta, que implica densificación y concentración de actividades, al mismo tiempo que promociona el modelo policéntrico, que supone la desconcentración de actividades y conexiones entre los centros. Sin llegar a una afirmación concluyente Hague y Kirk cuestionan la compatibilidad del modelo policéntrico y la ciudad compacta.

Otro aspecto muy discutido es la vaguedad de la noción del policentrismo (Meijers, 2008; Hague & Kirk, 2003; Davoudi, 2003), siendo al mismo tiempo reconocida su gran influencia en la planificación urbana y territorial en el ámbito europeo:

A pesar de la falta de una literatura consolidada y la limitada investigación empírica, el uso del policentrismo está cobrando un impulso en particular en el contexto de la ordenación del territorio europeo(...). En lugar de utilizar el concepto como ayuda para describir una realidad emergente, está llegando a determinar la realidad. Esta transformación de una herramienta descriptiva y analítica en un principio prescriptivo y normativo puede no ser problemático en sí mismo, siempre que el policentrismo se promueva y sea percibido como un modelo de desarrollo territorial entre otros muchos. Sin embargo, este no parece ser el caso. La promoción del policentrismo por la Estrategia Territorial Europea como uno de sus principios básicos ha llevado a que esta noción sea incorporada en los programas de los Fondos Estructurales y de Cohesión y en la iniciativa comunitaria INTERREG. Por tanto, parece que el policentrismo es fomentado como el modelo ideal de estructura regional, a pesar de la falta de una definición común y una evidencia empírica suficiente sobre su conveniencia, eficacia, o la idoneidad de crear réplicas de estrategias policéntricas en otros lugares. (Davoudi, 2003: 994)

Policentrismo y cooperación transfronteriza están estrechamente relacionados: De una parte (a escala *meso*) por la inclusión del policentrismo en los programas INTERREG⁴ fomentando la creación de estructuras regionales policéntricas. Y por otra parte (a escala *mega*) por que la cooperación transfronteriza intraeuropea impulsa la creación de nuevos centros y zonas económicas dinámicas en los espacios fronterizos de la Unión Europea, de los cuales algunos de ellos se encuentran fuera de la zona central de Europa que es la que aglutina mayor riqueza, población y las altas instituciones de la UE.

3. La complementariedad como estrategia para el desarrollo de las redes de ciudades

La complementariedad es una cualidad de las estructuras policéntricas. Al ser el policentrismo un concepto multiescalar, también lo es la complementariedad. Así, podríamos hablar de complementariedad entre regiones de la Unión Europea (escala *mega*), entre núcleos urbanos de una región (escala *macro*) o entre distintos espacios de la ciudad (escala *meso*).

La noción de la complementariedad en la escala *mega* la definen Hague y Kirk (2003: 33), basándose en los principios de la Estrategia Territorial Europea, como los roles diferentes y mutuamente beneficiosos que las regiones pueden desempeñar en la Unión Europea, aprovechando al mismo tiempo las ventajas de la competición pero al mismo tiempo superando las desventajas asociadas. Señalan que la complementariedad es una propiedad que puede afectar a todo el rango de las funciones urbanas, no estando ésta restringida únicamente al desarrollo

4 Las estrategias de desarrollo espacial policéntricas y la complementariedad urbana, son temas clave en el programa INTERREG 3 por ejemplo. (Hague 2003:5)

económico empresarial y que se construye sobre la voluntaria co-operación de los socios que tienen igualdad de derechos, y es por tanto la antítesis del modelo centro-periferia.

Meijers (2006: 1) define la complementariedad a escala *macro* como la cualidad de una red policéntrica de ciudades de similares dimensiones caracterizadas por la ausencia de relaciones jerárquicas entre ellas y en la que cada ciudad juega un rol distinto y especializado y provee servicios especializados, también a las empresas y ciudadanos localizados en las otras ciudades de la red. Indica cuáles son las dos condiciones que una PUR (Polycentric Urban Region) debe cumplir para que exista complementariedad entre las ciudades que forman la región: Diferenciación de las funciones urbanas y actividades entre las ciudades, y la superposición (al menos parcial) de los ámbitos geográficos que demandan dichas funciones o actividades urbanas (denominado también como superposición de los *hinterlands* de las funciones urbanas) de forma que los servicios que ofrece una ciudad sean demandadas por las otras ciudades de la región. De este modo, la complementariedad puede considerarse opuesto a la duplicidad. Un limitado grado de diferenciación es sinónimo de duplicidad, mientras que un alto grado de diferenciación es condición necesaria para la complementariedad.

Siguiendo esta misma línea argumental, Hague y Kirk (2003: 37) afirman que en las redes urbanas en las que se da la complementariedad, el conjunto de ciudades están conectados funcionalmente de manera significativa de modo que llegan a ser interdependientes y las conexiones entre ellas son físicas como infraestructuras de transporte -viario, vías férreas, aeropuertos- y también otras intangibles como colaboraciones entre instituciones educativas, por ejemplo.

Davoudi (2003: 995) enfatiza la importancia de la complementariedad en la escala *macro*, afirmando que en ausencia de dinámicas económicas internas y un alto nivel de complementariedad funcional entre los centros, un PUR (Polycentric Urban Region) no será más que un grupo de ciudades geográficamente próximas y vinculadas físicamente. Señala además el reconocimiento de la relevancia de la complementariedad por la Estrategia Territorial Europea pues esta afirma que en los municipios más pequeños, las áreas menos densamente pobladas y las regiones económicamente más débiles, la cooperación interurbana para el desarrollo de la complementariedad funcional puede ser la única posibilidad de lograr mercados viables, mantener instituciones y servicios económicos. Meijers (2006: 3), también citando la Estrategia Territorial Europea, pone en valor la complementariedad como instrumento para el incremento de la competitividad de una región, dado que puede conllevar un incremento de la diversidad de los servicios ofrecidos y una mejoría de las condiciones económicas, elevando por consiguiente la competitividad de la región. Según Meijers las investigaciones que comparan la presencia de actividades culturales, de ocio y deportes en regiones monocéntricas y policéntricas, muestran que las estructuras regionales policéntricas están peor dotadas. La conclusión del estudio es que una ciudad de 100.000 habitantes, próxima a otras dos ciudades de 100.000 habitantes, no tiene la misma masa crítica que una ciudad de 300.000 habitantes, y por tanto está peor dotada. Meijers concluye que en términos generales las economías de aglomeración están menos presentes en las regiones policéntricas, y que sólo a través de la complementariedad pueden las regiones policéntricas reducir la brecha respecto a las regiones monocéntricas.

La complementariedad es una noción que al igual que el policentrismo ha adquirido un carácter prescriptivo en el ámbito europeo al ser promovido por iniciativas comunitarias como INTERREG. Un caso de ello es el programa INTERREG 3B en la Región del Mar del Norte que considera prioritario el fomento del “development and implementation of urban complementarity, co-

operation and networking as ways to improve urban quality and competitiveness”⁵ (Hague & Kirk, 2003: 29)

Respecto a las metodologías para analizar el nivel de complementariedad en una región, Hague y Kirk (2003: 18) aseguran que no se han desarrollado indicadores para la medición de la complementariedad a nivel regional. Pero que a pesar de la no existencia de un método cuantitativo desarrollado, indican la posibilidad de analizar y comparar las estructuras económicas y de empleo de los distintos asentamientos de una PUR (Polycentric Urban Region). Como ejemplo aseveran que la especialización industrial, la naturaleza de la venta minorista, pueden indicar funciones complementarias, aunque la naturaleza competitiva del comercio minorista a nivel de ciudad o región suele tender más a la duplicación y la competición. Otro aspecto que puede ser analizado, según Hague y Kirk, son los distintos submercados de vivienda, dado que distintas áreas o asentamientos pueden desempeñar roles complementarios, y no competitivos. Como ejemplo iniciático hacia la creación de unos indicadores de complementariedad Hague y Kirk (2003: 25) ponen como ejemplo el trabajo realizado por la Conference of Peripheral and Maritime Regions (CPRM) en el desarrollo una serie de indicadores para analizar la especialización y la complementariedad en las regiones policéntricas. La CPRM proponía una serie de indicadores clave para desafiar la tradicional jerarquía según la dimensión de los centros (basada en la densidad poblacional, por ejemplo): Población y cambio de población; análisis de las funciones de los lugares centrales (ubicación de los centros políticos, administrativos y sedes de empresas); know-how; accesibilidad a la red de transporte (capacidad portuaria y accesibilidad global); y el atractivo (subrayando también la importancia del patrimonio natural y cultural). Es también destacable la metodología cuantitativa para el estudio de la complementariedad de Meijers (2006: 3), elaborado a través del método de análisis de correspondencias, en el que analiza y representa gráficamente el grado de diferenciación de los perfiles de un grupo de ciudades. En su caso utilizó una única variable como objeto de estudio, las actividades económicas. Sin embargo, tal y como se señala en el estudio, la metodología es aplicable a otras variables.

Recogidos los beneficios de la complementariedad citados en la literatura, es necesario remarcar las dificultades para su desarrollo en una región policéntrica. Según Meijers (2006: 5) a pesar de que las ciudades son conscientes de la necesidad de cooperar para incrementar su competitividad a nivel internacional, incluso siendo parte de una misma región, a menudo la lógica competitiva es la que lidera las políticas municipales y esta competición interurbana produce duplicidades que son económicamente ineficientes. Otro aspecto por el cual el desarrollo de la complementariedad a nivel regional es compleja, se debe a que los actores necesarios para la construcción de la complementariedad son diversos, a menudo se trata de actores que se encuentran fuera de la esfera pública, con sus propias agendas, y no están implicados en la planificación territorial o en el impulso de estrategias para el desarrollo territorial como el fomento de la complementariedad. Meijers concluye afirmando la frecuente falta de capacidad de organización a nivel regional, carencia de una coordinación regional a través de un marco de cooperación más o menos institucionalizado para el debate, negociación y toma de decisiones sobre el desarrollo territorial que incluya mecanismos para reconciliar intereses contrapuestos, para así incrementar la capacidad de superar la naturaleza competitiva de las ciudades a nivel regional.

⁵ Traducción propia: «desarrollo e implementación de la complementariedad urbana, co-operación y networking como estrategias de planificación para la mejora de la calidad y competitividad urbanas». (Hague & Kirk, 2003: 29)

Por último, la noción de la complementariedad en la escala *meso* hace referencia a la complementariedad en las aglomeraciones urbanas, en la escala intra-urbana. Los casos de estudio en la literatura se centran en las regiones metropolitanas de grandes urbes, en las que alrededor de una gran ciudad gravitan múltiples ciudades de menor escala. La particularidad de la complementariedad *meso* (intra-urbana) frente a la complementariedad *macro* (interurbana en el ámbito de una región), radica en que mientras en la escala *macro* las relaciones entre las ciudades son horizontales, no jerárquicas, en el caso de la escala *meso* existe una dominación de un espacio urbano central que aglutina una mayor parte de las funciones urbanas.

Si bien los estudios de la complementariedad en la escala *meso* no aportan un matiz distinto a la noción de complementariedad sí es interesante su análisis de la red formada por ciudades de distinto rango. Trullen y Boix en su análisis de la Región Metropolitana de Barcelona, identifican las distintas redes que operan en el ámbito objeto de estudio. Citando a Demmatteis (Demmatteis, 1990) recuperan una definición de redes donde «continúan teniendo cabida estructuras jerárquicas de tipo christalleriano, pero también otro tipo de estructuras, e incluso la posibilidad de que en un mismo espacio coexistan varios tipos de estructura, al mismo nivel o en diferentes niveles de la armadura urbana». Quiere esto decir que por ejemplo en el caso de la Región Metropolitana de Barcelona, el «patrón monocéntrico christalleriano, donde la ciudad central ejerce una jerarquía dominante sobre el resto de ciudades de su entorno», coexiste con otro tipo de redes, como las redes de complementariedad y las redes de sinergia^{6 7}, dando como resultado la «aparición de centros especializados y la localización de funciones superiores en centros urbanos que no son los de mayor rango, en contraste con los modelos de lugar central (central place models), que prevén desespecialización y concentración de las funciones de orden superior en los centros de mayor rango». (Trullen & Boix, 2000: 2)

Atendiendo a la definición de Trullen y Boix (2000: 3), las redes de complementariedad se dan entre centros especializados y complementarios, interconectados a través de interdependencias de mercado, de manera que la división de funciones entre estos nodos asegura un área de mercado suficientemente grande para cada centro y posibilita que se alcancen economías de escala y de aglomeración. En consecuencia, se puede proveer un área que de forma individual nunca tendría la masa suficiente para realizar el nivel de funciones que se consigue en la red.⁸

6 “Las redes de sinergia se dan entre centros con una orientación productiva similar, que cooperan entre ellos, siendo casos típicos los distritos industriales” (Trullen & Boix, 2000:10)

7 Atendiendo al tipo de articulación de estructura urbana, Trullen y Boix clasifican tres tipos de redes: Redes jerárquicas, son las que teorizan en los modelos de lugar central (Christaller, Lösch, Beckman) en las que las relaciones entre los nodos de la red son asimétricas; Redes multipolares (policéntricas), en las que las relaciones de intercambio entre nodos pueden basarse en la complementariedad o en la sinergia, aunque no tienen por qué ser simétricas (de igualdad), sino que pueden ser fuertemente asimétricas, incluso de dominancia-dependencia. En este caso las funciones urbanas se dividen entre varios nodos, aunque no vienen dadas a priori como en el caso de las redes jerárquicas; Redes equipotenciales o de indiferencia localizativa, en las que las relaciones entre los nodos de la red son simétricas o casi simétricas, y no obedecen a un patrón predefinido. Las funciones urbanas se distribuyen de modo totalmente casual, de modo que cualquier actividad puede situarse en cualquier nodo de la red, en base a relaciones de complementariedad, sin que exista un centro definido de la red. (Trullen & Boix 2000: 3)

8 En el estudio de Trullen y Boix sobre las redes de complementariedad en las actividades económicas en el ámbito de la Región Metropolitana de Barcelona, se observó que las complementariedades se están dando en su mayor parte “entre municipios y pequeños, que no tienen la masa suficiente para proveer un determinado nivel de servicios. Estos municipios buscan ampliar su oferta especializándose en un determinado tipo de servicios y complementándose con los que ofrecen municipios cercanos, también especializados. El recurso de la especialización asegura el poder cubrir un umbral mínimo de demanda, que en este caso ya no es la del propio municipio, sino que recoge la de los municipios contiguos”. (Trullen & Boix 2000: 18)

La metodología cuantitativa utilizada para el análisis y la representación de las redes de complementariedad de las actividades económicas de la Región Metropolitana de Barcelona, permite también calcular el “ratio de complementariedad”. El ratio se sitúa entre 0 y 1, donde 0 indicaría que no existe complementariedad, y 1 significaría que la complementariedad es máxima. Este estudio utiliza como variable las actividades económicas, pero sería aplicable al análisis de las redes de complementariedad de otras actividades o funciones urbanas.

Es pertinente remarcar que no se han encontrado muchas referencias en la literatura que analicen las posibles consecuencias negativas de la complementariedad en cualquiera de sus escalas: *Mega*, *macro* o *meso*. Hague y Kirk (2003: 15) sí cuestionan un posible aumento de la demanda de movilidad como consecuencia del desarrollo de redes de complementariedad, que repercutiría de forma negativa en el medio ambiente.

4. Análisis de la complementariedad en la Eurociudad Vasca Bayona (Francia)-San Sebastián (España)

La Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián se extiende a lo largo de 50 km de la costa atlántica entre los países de España y Francia, separados por la desembocadura del río Bidasoa que marca el límite fronterizo, y consta de aproximadamente 525.000 habitantes.

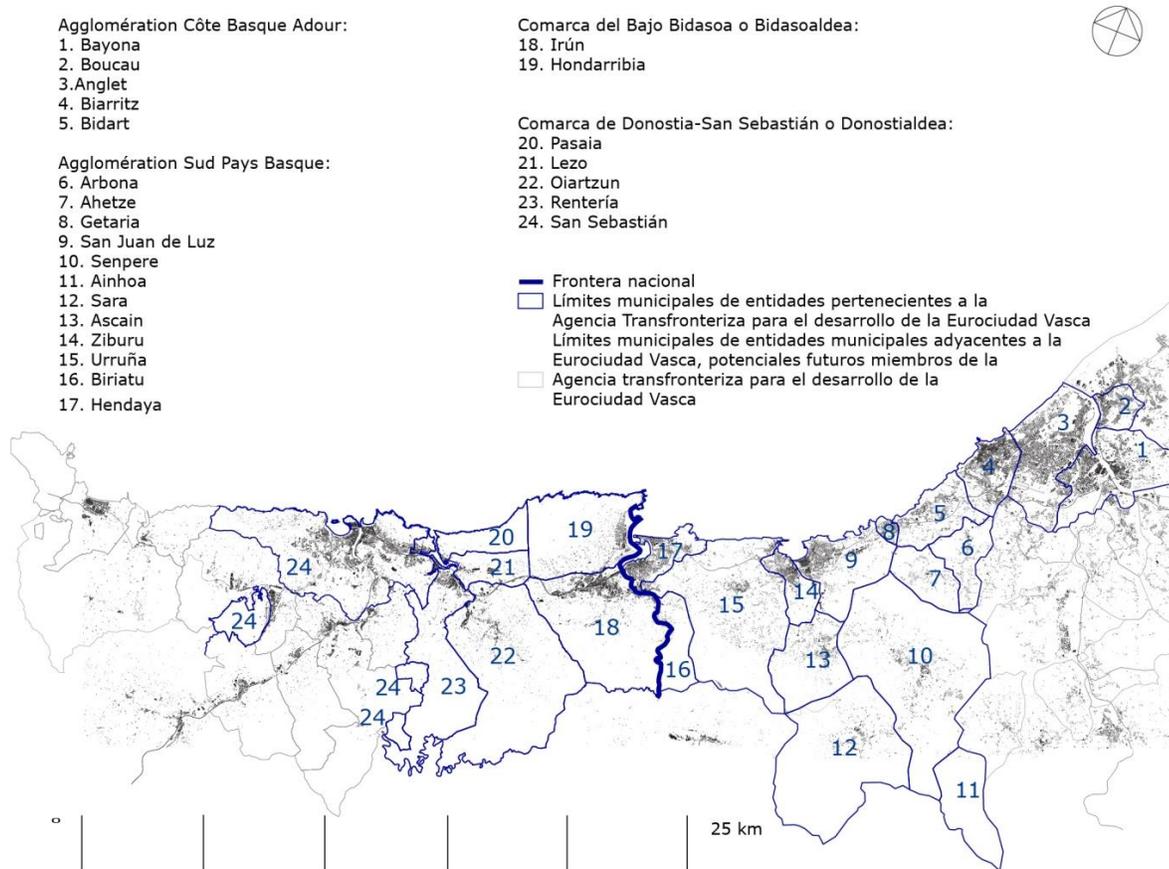


Imagen 1: Entidades locales pertenecientes a la Agencia transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca. Fuente: Elaboración propia a partir de: Diputación de Gipuzkoa, Agencia Transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca.

La Eurociudad Vasca no puede decirse que sea un continuo urbano, sino más bien un conjunto de ciudades que forman un corredor urbano, situado sobre uno de los ejes de comunicación principales entre la península ibérica y el resto de Europa. 24 entidades administrativas locales forman parte en la actualidad de la Agencia transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca Bayona⁹, aunque se contempla que otros municipios adyacentes puedan incorporarse a la Agencia en un futuro próximo. Los municipios adheridos a la Agencia para el desarrollo de la Eurociudad Vasca difieren mucho en su escala, número de población y funciones urbanas que aglutinan. La ciudad de San Sebastián en el extremo oeste con 186.000 habitantes, el consorcio transfronterizo Irún-Hondarribia-Hendaya con más de 95.000 habitantes, y el distrito francés Biarritz-Anglet-Bayona en el extremo este con más de 124.000 habitantes son los núcleos de mayor escala. Las entidades administrativas locales de menor número poblacional se encuentran en la parte francesa, siendo Ainhoa con sus 676 habitantes y Biriatu con 1160 habitantes los núcleos urbanos menos poblados.

En la literatura encontramos denominaciones como “conurbación”, “ciudad de ciudades” o “sistema polinuclear de ciudades en red” para referirse a la Eurociudad Vasca. Las características de la Eurociudad Vasca difieren en varios aspectos respecto a la definición del neologismo de conurbación descrito por Geddes (1915), pero este análisis requeriría un estudio más detallado. En el presente estudio se analiza la Eurociudad Vasca como una estructura policéntrica de escala meso, caracterizada por la aglutinación de un gran número de funciones urbanas en San Sebastián, Consorcio Transfronterizo Hondarribia-Irún-Hendaya y el Distrito Biarritz-Anglet-Baiona.

La Eurociudad Vasca tiene una larga trayectoria en la cooperación transfronteriza y es un estudio de caso a su vez interesante por ser un paradigma del fenómeno de la multiplicación de las estructuras de cooperación transfronteriza, un aspecto muy criticado en la literatura.

Existen diferencias sustanciales entre la parte norte (francesa) de la Eurociudad Vasca y la parte sur (española). Algunas de ellas son las distintas características del tejido urbano, de baja densidad y disperso en Francia, y denso y compacto en la parte española. Este hecho repercute a su vez en la oferta del transporte público a ambos lados de la frontera, con una oferta mucho más amplia en la parte española que en la francesa. También existen grandes diferencias respecto a la base de la actividad económica, con la parte española fuertemente industrializada y la parte norte más apoyada sobre el sector servicios, en especial servicios vinculados al turismo.

La Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián se constituye en 1993, a través de un convenio de cooperación transfronteriza que suscriben la Diputación de Gipuzkoa por parte española, y el distrito francés Biarritz-Anglet-Baiona, las *communes* francesas de San Juan de Luz y Hendaya. Cuatro años más tarde, en 1997, se crea el Observatorio transfronterizo de la Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián con la participación de la Agglomération Côte Basque-Adour (*communes* de Baiona, Anglet, Biarritz, Bidart y Boucau) y la Diputación de Gipuzkoa bajo la figura jurídica de una Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE), posteriormente cambiando su denominación a Agencia transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca. En el año 2003 se incorporan a dicha estructura el Consorcio Transfronterizo de Bidasoa Txingudi (municipios de Irún y

9 Entidades administrativas locales que forman parte de la Agencia transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián: Las 5 *communes* francesas de la Agglomération Côte Basque Adour (Bayona, Boucau, Anglet, Biarritz, Bidart), las 12 *communes* francesas de la Agglomération Sud Pays Basque (Arbona, Ahetze, Getaria, San Juan de Luz, Senpere, Ainhoa, Sara, Ascain, Ziburu, Urruña, Biriatu, Hendaya), los 2 municipios españoles de la Comarca del Bajo Bidasoa o Bidasoaldea (Irún, Hondarribia) y 5 municipios de la Comarca de Donostia-San Sebastián o Donostialdea (Pasaia, Lezo, Oiartzun, Rentería, San Sebastián).

Hondarribia, y *commune* de Hendaya). En 2014 se incorpora el municipio de San Sebastián y en 2014 los municipios de Pasaia, Lezo, Oiartzun y Rentería. Hoy día 24 entidades administrativas locales (municipios españoles y *communes* francesas) forman parte de Agencia transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca. Los representantes de la Agencia transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián afirman que en el caso de que la Eurociudad Vasca prosiga con la incorporación de nuevas entidades locales ven factible la transformación de la forma jurídica de la Eurociudad para pasar a ser una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Este interés en constituirse como una AECT, proviene de la creciente relevancia que se les concede en los programas INTERREG a las estructuras de cooperación transfronteriza constituidas bajo esta figura jurídica. (Sanguin, 2013)

Uno de los hitos más reseñables de la Eurociudad Vasca es la creación del “Libro Blanco de la Eurociudad Bayonne-San Sebastián” (Agencia transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca, 2000) cuyos objetivos principales son: Crear una estrategia común para la estructurar el “sistema polinuclear de ciudades en red” de la Eurociudad Vasca, desarrollar equipamientos públicos transfronterizos, y abordar uno de los principales problemas de la Eurociudad Vasca, el transporte.

Las especificidades de la cooperación transfronteriza en este ámbito son los siguientes (MOT, 2012): En la escala global de la frontera franco-española el gran número de acuerdos de cooperación bilaterales (a nivel regional, entre departamentos franceses y provincias españolas, y entre entidades administrativas locales) y multilaterales, firmados en virtud del Tratado de Bayona suscrito en 1995. Es destacable la baja implicación de los estados centrales, en parte debido a la gran autonomía de las comunidades autónomas españolas. Otra característica reseñable es la abundancia de estructuras de cooperación transfronteriza que operan en distintas escalas. La literatura se refiere a este fenómeno como la “muñeca rusa” (*russian doll* en inglés) o el “milhojas” (*millefeuille* en francés), dado que existen múltiples estructuras de diversa escala de modo que una estructura pertenece a su vez a otra de mayor escala, y así sucesivamente hasta la escala que abarca la totalidad de la frontera y las Comunidades Autónomas españolas y Regiones francesas adyacentes. La siguiente tabla muestra las estructuras de cooperación transfronteriza, que actualmente operan dentro del ámbito de la Eurociudad o en las que la Eurociudad Vasca está incluida:

Estructura de cooperación transfronteriza	Población	Figura Legal (Año)	NUTS/UAL	Nºentidades administrativas
EURODISTRITO BIDASOA-TXINGUDI	93.869	Consorcio (1998)	UAL 2	3
AGENCIA TRANSFRONTERIZA PARA EL DESARROLLO DE LA EUROCIUDAD VASCA BAYONA-SAN SEBASTIÁN	525.612	AEIE (1997)	UAL 2	24
CAMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA TRANSFRONTERIZA BIHARTEAN	999.410	AEIE (2010)	NUTS 3	2
EURORREGIÓN AQUITANIA-EUSKADI	5.415.002	AECT (2011)	NUTS 2	2
COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS (CTP)	17.779.000	Consorcio (1995)	NUTS 2	8

Tabla 1: Estructuras de cooperación transfronteriza. NUTS/UAL: Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: INE, INSEE, Erabat Observatorio urbano del Bidasoa, Agencia transfronteriza para el desarrollo de las Eurociudad vasca Bayona-San Sebastián, Cámara de Comercio e Industria Transfronteriza Bihartean, Gobierno Vasco, Eurorregión Aquitania-Euskadi, Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Unión Europea.

El Parlamento y Consejo Europeos crean en 2003 el reglamento (CE) nº 1059/2003 para una nomenclatura común de las unidades territoriales estadísticas. La clasificación NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) establece tres niveles de unidades administrativas en los estados miembros; NUTS 1, 2 y 3. Las siguientes son las unidades territoriales de los niveles NUTS 2 y 3 en Francia y España. NUTS 2: Regiones (FR) / Comunidades Autónomas (SP). NUTS 3: Departamentos (FR) / Provincias (SP). Las unidades administrativas UAL 2 (Unidades Administrativas Locales) equivalen a las denominadas NUTS 5 hasta la entrada en vigor del citado reglamento. Las unidades administrativas locales UAL 2 equivalen en Francia y España a las Communes y Municipios, respectivamente. (Ver Tabla 1)

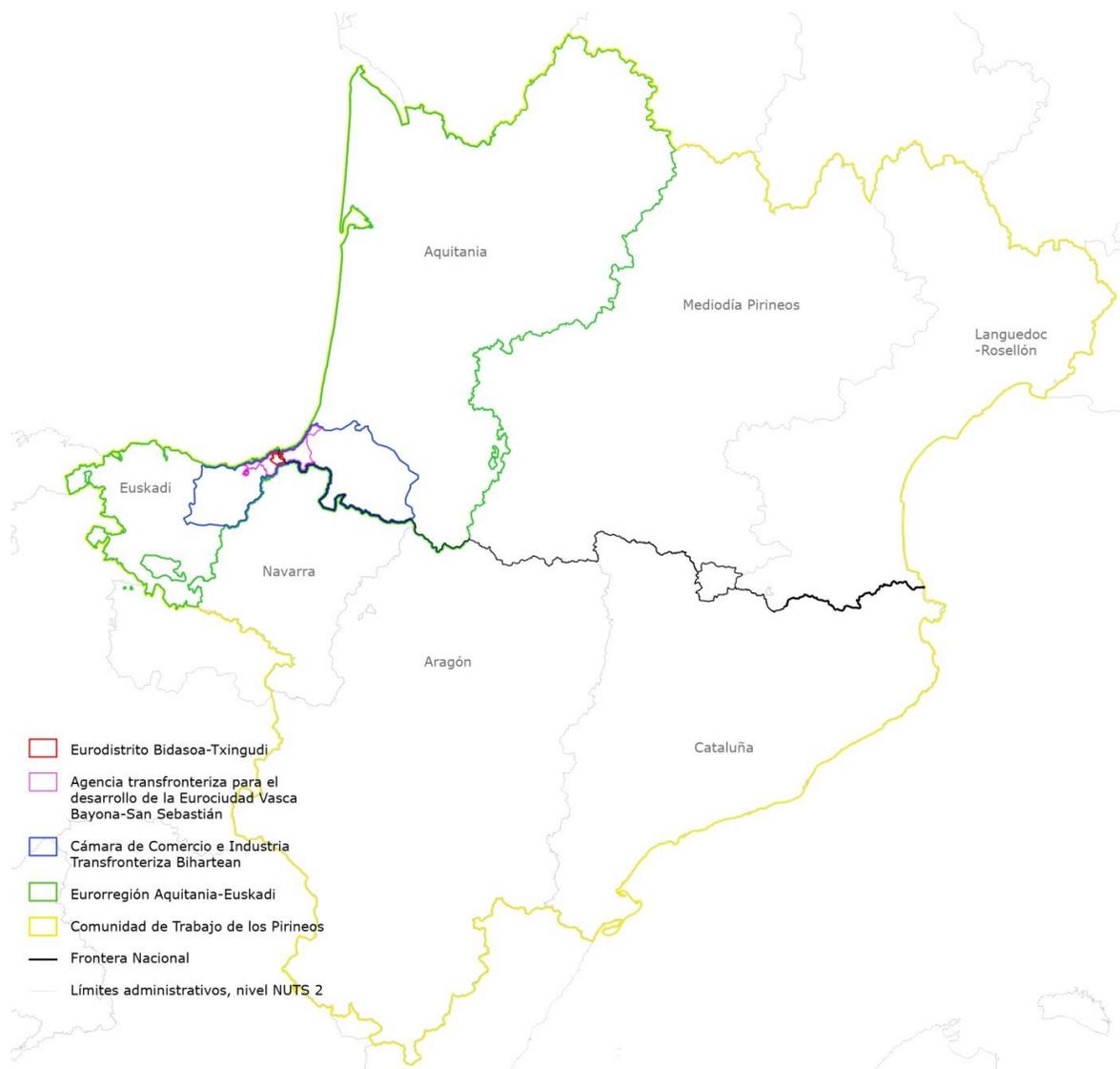


Imagen 2: La “muñeca rusa”: Estructuras de cooperación transfronteriza en relación con la Eurociudad Vasca. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: Agencia transfronteriza para el desarrollo de las Eurociudad vasca Bayona-San Sebastián, Cámara de Comercio e Industria Transfronteriza Bihartean, Gobierno Vasco, Eurorregión Aquitania-Euskadi, Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

Sobre los resultados de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la Eurociudad Vasca, los problemas más relevantes señalados son: La existencia de numerosos estudios y reflexiones estratégicas en todas las escalas (nivel local, nivel de provincia-departamento, nivel regional, y

nivel macrorregional) que son en su mayor parte muy generales y existen problemas para su concretización en proyectos. Respecto a la gobernanza, problemas derivados de las asimetrías institucionales debido a que las entidades administrativas vascas gozan de un nivel de autogobierno superior al de sus homólogos franceses. Otro aspecto referido a la gobernanza es la falta de claridad de las funciones y roles de las distintas estructuras de cooperación transfronteriza que operan en el ámbito de la Eurociudad Vasca (el ya citado “milhojas” o “muñeca rusa” de niveles de gobernanza) y la falta de coordinación entre las mismas. Otra dificultad en referencia a la gobernanza: El proyecto de la cooperación transfronteriza es liderado por la esfera pública y presenta dificultades para incorporar a los agentes de la esfera privada (como por ejemplo las empresas dedicadas al transporte) que son necesarios para el desarrollo de las estrategias de cooperación. La Agencia transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca en la actualidad es poco activa, no dispone de personal dedicado a esta misión de forma continua, y no dispone de las competencias necesarias (por ejemplo en materia de transporte) para la implantación de proyectos. Tampoco la figura legal bajo la que se ampara (AEIE) es la más idónea para desempeñar sus misiones. Por ello, proyectos para la coordinación y mejora de la oferta de los servicios de transporte público son dirigidos desde la Eurorregión Aquitania-Euskadi que opera bajo la figura legal de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT). (MOT, 2012)

Aspectos favorables destacables de la cooperación transfronteriza en la Eurociudad Vasca son la cultura y tradición de la cooperación transfronteriza y la existencia de fondos comunes (a nivel del Eurodistrito Bidasoa-Txingudi y a nivel de la Eurorregión Aquitania-Euskadi) para el fomento de la cooperación. (MOT, 2012)

El principal objetivo de este estudio es poner en valor el potencial de la complementariedad como estrategia para el desarrollo de las redes de ciudades transfronterizas intraeuropeas. Son varios los motivos por los cuales se ha considerado oportuno analizar la complementariedad en las redes de ciudades transfronterizas. Por un lado, porque las críticas a la cooperación transfronteriza intraeuropea tal y como se ha expuesto en el punto 1 ponen de relieve cuestiones tales como la baja eficiencia de la cooperación transfronteriza, la puesta en marcha de proyectos que no son económicamente sostenibles que son interrumpidos cuando dejan de recibir fondos externos. Sin embargo las redes de complementariedad en términos generales son eficientes per se, pues se benefician de la diversidad de funciones urbanas, servicios e infraestructuras, disponibles en el territorio, eliminan duplicidades (económicamente ineficaces) e incrementan la competitividad del territorio. Además, tal y como se ha descrito en el punto 3 del presente trabajo la Estrategia Territorial Europea pone en valor la complementariedad dado que considera que en los municipios más pequeños, las áreas menos densamente pobladas y las regiones económicamente más débiles, la cooperación interurbana para el desarrollo de la complementariedad funcional puede ser la única posibilidad de lograr mercados viables, mantener instituciones y servicios económicos. Los territorios fronterizos a menudo son áreas menos densamente pobladas, son económicamente más débiles, y presentan un menor nivel de acceso a funciones urbanas que corresponden a ciudades de mayor rango. Es por ello que el desarrollo de las redes de complementariedad en los ámbitos territoriales fronterizos es una estrategia idónea para mitigar estas deficiencias.

A falta de una metodología ya desarrollada para el análisis cuantitativo de la complementariedad en la escala de las estructuras urbanas policéntricas de escala *meso*, se ha optado por realizar un análisis cualitativo de la complementariedad en los ámbitos económico-empresarial, de los servicios públicos y las infraestructuras de transporte (puertos y aeropuertos) en la red de ciudades transfronterizas de la Eurociudad Vasca Bayona (Francia)-San Sebastián (España). En algunos casos existe ya un proyecto para el desarrollo de la

complementariedad en los citados ámbitos. En tales casos se ha analizado ese proyecto. En otros casos no hay un proyecto en marcha pero existe una voluntad expresada por parte de las autoridades de desarrollarlo por lo que se ha estimado oportuno su estudio.

Para informar sobre el estado de la cooperación transfronteriza y el desarrollo de las complementariedades en los distintos ámbitos se ha optado por realizar entrevistas a los agentes que están involucrados en dichos procesos. Por una parte se han dirigido entrevistas a miembros de las estructuras de cooperación transfronterizas del Eurodistrito Bidasoa-Txingudi, Agencia transfronteriza para el desarrollo de la Eurociudad Vasca, Cámara de Comercio e Industria Transfronteriza Bihartean y Euroregión Aquitania-Euskadi, con el fin de conocer las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades para la cooperación transfronteriza y testar el nivel de coordinación entre las estructuras (un aspecto crítico citado en el apartado 1). Otra serie de entrevistas han sido dirigidas a los agentes capaces de canalizar los proyectos de complementariedad objeto de estudio, con el fin de: Identificar tipos de complementariedades; definir las estrategias adoptadas para el desarrollo de la complementariedad; identificar las barreras y los facilitadores para el desarrollo de la complementariedad; clasificar los beneficios de la complementariedad en cada caso.

La metodología inductiva puesta en práctica analiza 10 proyectos de complementariedades para concluir con las condiciones necesarias para el desarrollo de las redes de complementariedad en ámbitos territoriales transfronterizos.

Los 10 proyectos para el desarrollo de redes de complementariedad que se han analizado son los siguientes:

Complementariedad en el ámbito económico-empresarial:

- Complementariedad empresarial en el sector turístico, el caso del proyecto Bidasoa Pass desarrollado en los municipios españoles de Irún, Hondarribia y la *commune* francesa de Hendaya.
- Complementariedad empresarial en el sector industrial, el caso de la creación del polo especializado en silicona líquida.

Complementariedad de las infraestructuras de servicios públicos:

- Complementariedad sanitaria, el caso de la complementariedad entre los servicios de Salud de Osakidetza (España) y Centre Hospitalier Intercommunal Côte Basque (Francia).
- Complementariedad Universitaria, entre la Université de Pau et des Pays de l'Adour, Universidad de Mondragón, Universidad de Navarra, Universidad del País Vasco y Universidad de Deusto.
- Complementariedad cultural, análisis del proyecto de la capitalidad cultural Donostia/San Sebastián 2016.
- Complementariedad deportiva, entre la Asociación de Federaciones Deportivas de Gipuzkoa (AFEDEGI, España) y Réseau Sport 64 del Departamento de los Pirineos Atlánticos.
- Complementariedad de infraestructuras de saneamiento de aguas residuales, entre los municipios españoles de Hondarribia e Irún y las communes francesas de Biriatu, Hendaya, y Urruña.

- Complementariedad de infraestructuras para la gestión de residuos sólidos urbanos, entre los municipios españoles de Irún, Hondarribia y la commune francesa de Hendaya.

Complementariedad de infraestructuras de transporte

- Complementariedad aeroportuaria, entre el Aeropuerto de San Sebastián (localizado en el municipio de Hondarribia, España) y el Aeropuerto de Biarritz-Pays Basque (Francia).

- Complementariedad portuaria, entre los puertos de Pasaia (España) y Bayona (Francia).

De los diez proyectos analizados, se han seleccionado seis de ellos para elaborar una síntesis de los resultados. Se han escogido los proyectos que presentan características diversas y un mayor nivel de información obtenido gracias a las entrevistas. Es necesario remarcar que el nivel de desarrollo de las complementariedades en los distintos ámbitos es desigual. En el caso de la complementariedad aeroportuaria y portuaria, ésta parece ser inviable de momento. Por el contrario las complementariedades en el ámbito empresarial son una realidad emergente. En el ámbito de los servicios públicos existe una gran desigualdad. En algunos casos, como el cultural y el deportivo, sólo hay unos pequeños indicios hacia el desarrollo de la complementariedad, mientras que en el ámbito sanitario y universitario ya se están produciendo avances importantes, y en el caso concreto de la red de complementariedad para el saneamiento de aguas residuales el proyecto goza de una gran estabilidad.

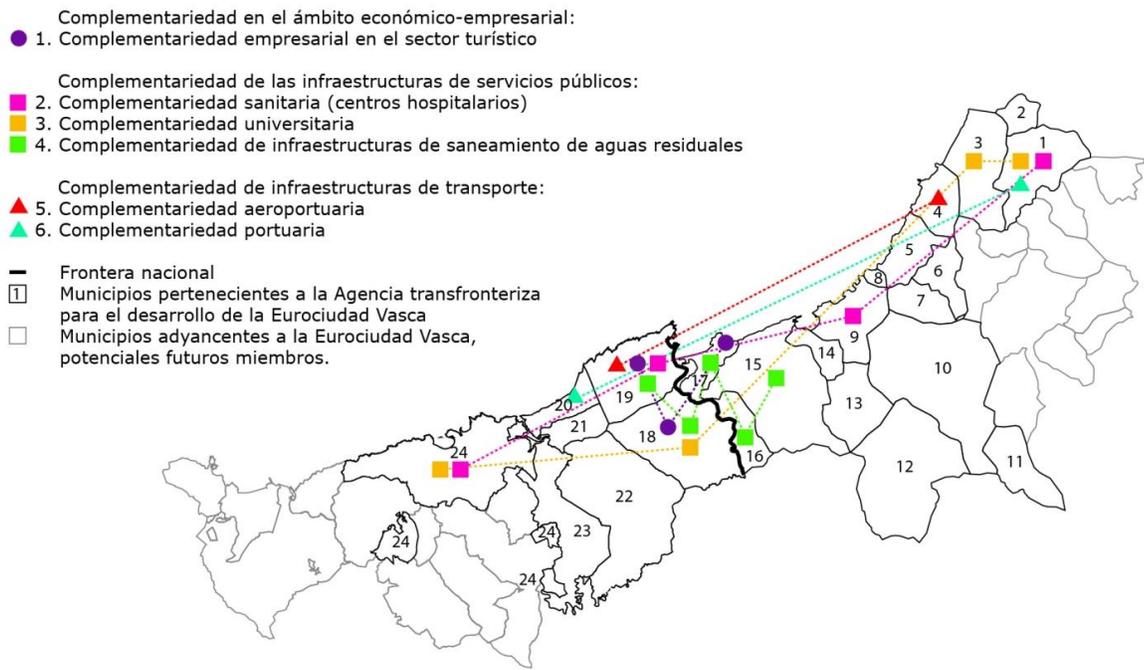


Imagen 3: Mapa de los proyectos de redes de complementariedad en el ámbito de la Eurociudad. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Diputación de Gipuzkoa.

En términos generales, se observa que las redes de complementariedad se desarrollan en dos escalas distintas, que se corresponden con los ámbitos territoriales en los que operan dos estructuras de cooperación transfronteriza: Eurodistrito Bidasoa-Txingudi y Eurociudad vasca Bayona-San Sebastián.

En estos seis proyectos se han identificado tres procesos distintos para la construcción de complementariedades: eliminación de duplicidades, desarrollo de la especialización y formación de redes complementarias entre funciones urbanas especializadas.

Se han identificado las barreras para la construcción de redes complementarias en cada proyecto, a saber: Asimetrías institucionales, competición entre los distintos nodos, carencia de una gobernanza eficaz, barrera lingüística y la existencia de distintos marcos legislativos en Francia y España. Es pertinente remarcar que si bien en términos generales las asimetrías institucionales se deben a que las entidades administrativas españolas tienen sus competencias transferidas en la materia objeto de análisis mientras que en Francia están centralizadas, en el caso de la los aeropuertos y puertos sucede de forma inversa. Son las autoridades francesas de escala local y regional quienes tienen plenas competencias sobre sus infraestructuras de transporte mientras que en España están centralizadas. En el caso de la complementariedad aeroportuaria y portuaria no ha sido posible hasta hoy la creación de una red de complementariedad, debido a las asimetrías institucionales y también a la lógica competitiva de sus actividades, entre otros motivos. Otra particularidad detectada sucede en el ámbito de la complementariedad universitaria. Si bien es aceptado que por norma general las entidades administrativas vascas cuentan con una mayor capacidad financiera que sus homólogas francesas, en el caso de la complementariedad universitaria, en un proyecto en concreto, las dificultades para seguir adelante con el programa residían en que las entidades españolas carecían de fondos.

Entre los facilitadores para la creación de redes de complementariedad transfronteriza, se han identificado: La existencia de estructuras de cooperación transfronteriza, simetría institucional, fondos y programas europeos, existencia de un marco legislativo europeo para la cooperación transfronteriza, cultura de la cooperación transfronteriza, entre otros. El análisis de los proyectos de complementariedad en el ámbito empresarial, ha permitido comprobar que los proyectos puestos en marcha son sostenibles y que mejoran la competitividad a nivel global, pero que para su puesta en marcha sí ha sido necesaria la intervención de estructuras para la cooperación transfronteriza y la ayuda de los fondos para la cooperación transfronteriza.

Los principales beneficios obtenidos en los distintos proyectos gracias a la construcción de redes de complementariedad, o beneficios futuribles en el caso de que se consigan desarrollar dichas redes de complementariedad son: Solución conjunta de problemas comunes, incremento de la competitividad y mayor eficiencia. El análisis realizado ha servido para constatar que en un ámbito transfronterizo como es la Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián, se dan los beneficios de la complementariedad descritos en la literatura. Se ha comprobado que la complementariedad ha contribuido al incremento de la competitividad, ha posibilitado que se alcancen economías de escala y de aglomeración, y a que en las áreas menos densamente pobladas el acceso a los servicios públicos pueda ser garantizado con un menor gasto público, entre otros.

5. Conclusiones

Tras analizar los proyectos para el desarrollo de redes de complementariedad en el ámbito de la Eurociudad Vasca, se han identificado las condiciones necesarias para la complementariedad en las redes de ciudades transfronterizas:

1. Interés mutuo. Los proyectos exitosos y más fáciles de implantar son aquellos en los que todas las partes asociadas son beneficiadas. En los ámbitos en los que la competencia prevalece sobre la cooperación, la complementariedad es difícil o inviable. En tales casos, son necesarios

mecanismos para reconciliar intereses contrapuestos y ser capaces de superar la naturaleza competitiva de determinados espacios dentro de una misma ciudad, las ciudades a nivel regional, las regiones a nivel europeo, y de determinadas actividades o funciones urbanas.

2. Existencia de un marco jurídico europeo para la cooperación transfronteriza.

3. Fuentes de financiación, sean fondos comunes para la cooperación transfronteriza o fondos europeos. En la mayor parte de los casos analizados ha sido necesario recurrir a financiación externa para la puesta en marcha de los proyectos, o bien a la participación de estructuras para la cooperación transfronteriza que se financian con esos mismos fondos.

4. Estructuras para la cooperación transfronteriza.

5. Gobernanza transfronteriza. Es imprescindible una gobernanza transfronteriza que integre a los agentes pertenecientes tanto a la esfera pública como a la privada, necesarios para la construcción de las redes de complementariedad en los diversos ámbitos. Para el desarrollo de algunas redes de complementariedad no es suficiente con una gobernanza institucional, es necesario integrar también a los agentes privados.

6. Redes de transporte público que posibiliten la movilidad de ciudadanos y de mercancías de un nodo a otro.

7. Eliminación de barreras idiomáticas.

6. Líneas de investigación abiertas

Dado que el desarrollo de este estudio se desempeña en un periodo de tiempo limitado, se han tomado una serie de decisiones para poder alcanzar los objetivos marcados. El estudio se ha ceñido al análisis de 10 proyectos de redes de complementariedad, para lo que se ha contado en la mayoría de casos con una persona entrevistada por proyecto. 13 personas han sido consultadas en total, de las cuales no todas han podido contestar. En algunos casos se ha contado con la participación de un agente francés, otras veces español, y en algún caso concreto con una persona de cada lado de la frontera. Este mismo estudio podría ampliarse analizando un mayor número de proyectos y haciendo partícipes a un mayor número de agentes involucrados en la construcción de las redes de complementariedad. En especial cabría profundizar más en el campo del desarrollo de redes de complementariedad en el ámbito cultural, deportivo y sanitario. En concreto en el ámbito sanitario las complementariedades sanitarias que se esbozaron en un convenio no fueron descritas por la persona contactada porque no entraba en el ámbito de sus competencias. Este mismo estudio podría realizarse pasados unos años para evaluar la evolución de la construcción de las redes de complementariedad descritas.

Otras líneas de investigación abiertas son:

1. Desarrollo de metodologías para el análisis cuantitativo de la complementariedad de estructuras policéntricas de escala *macro* (interurbana) y de escala *meso* (intra-urbana).

2. Aplicación de una metodología de análisis cuantitativo al caso de la Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián.

3. Análisis cuantitativo de las redes de sinergia en el ámbito de la Eurociudad Vasca Bayona-San Sebastián.

4. Análisis de la relación entre las redes de complementariedad y de sinergia en espacios transfronterizos.

5. Análisis cuantitativo de las mejoras en las redes de complementariedad y de sinergia gracias a la cooperación transfronteriza intraeuropea.

6. Comparación de los casos de las redes de complementariedades descritas en el ámbito de la Eurociudad Vasca con otros casos en el ámbito europeo.

7. Análisis de la relación entre cooperación transfronteriza y policentrismo a escala europea: ¿Fomenta la cooperación transfronteriza el desarrollo de la descentralización europea, la creación de nuevos centros y zonas económicas dinámicas fuera de la zona central de Europa (fuera del “blue banana”), o es la zona central europea la que capitaliza en mayor medida los fondos para el desarrollo de las regiones transfronterizas?

Referencias

AGENCIA TRANSFRONTERIZA PARA EL DESARROLLO DE LA EUROCIUDAD VASCA (2000) — *Libro Blanco de la Eurociudad Bayonne-San Sebastián*, disponible en http://www.eurociudad.org/fileadmin/user_upload/documents/EI_proyecto/Libro_blanco_es.pdf, fecha de consulta: 23-06-2015.

ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS, AEBR (2001) — *Cross-Border Cooperation Areas/Structures 2011*, disponible en <http://cybergeog.revues.org/docannexe/image/25881/img-1.jpg>, fecha de consulta: 1-07-2015.

BEHRINGER, S. (2005) *Good governance across the border? A study of the performance of Cross Border Cooperation Initiatives in Delivering Joint policies as measured against the European Commission's criteria of good governance*. Tesis Doctoral. Faculty of Social Sciences. Erasmus University Rotterdam.

BUSSE, M. (ed.) (2009) — *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales*. (1ª ed.) Mouton-Saint-Aignan: Publications des Universités de Rouen et du Havre.

COMISIÓN EUROPEA (1999) — *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf, fecha de consulta: 1-07-2015.

— (2015a): *Interreg A- Cross-border cooperation*, disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/, fecha de consulta: 1-07-2015.

— (2015b) *European Territorial Co-operation*, disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/index_en.htm, fecha de consulta: 1-07-2015.

DAVOUDI, S. (2003) — “Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda”, *European Planning Studies*, vol.11, nº 8, pp. 979-999.

DEMMATTEIS, G. (1990) — “Modelli urbani a rete. Considerazioni preliminari”, en CURTI, F. & DIAPPI, L. (ed.), *Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche*, Milán: Franco Angeli.

FIBILI, I. (2008) — *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*. (1ª ed.) Santiago de Compostela: Tórculo.

GARCIA, S. (2012) “El modelo de la euronregión como figura de desarrollo”, *Pecunia*, nº 15, pp. 129-143.

GEDDES, P. (1915) — *Cities in evolution: An introduction to the town planning movement and to the study of civics*. (1ª ed.) Londres: Willians & Norgate [Traducción castellana: (2009) *Ciudades en evolución*. (1ª ed.) Oviedo: KRK].

HAGHE, C. y KIRK, K. (2003) — *Polycentricity scoping study*, disponible en <http://www.northsearegion.eu/files/user/File/Events/Thematic%20Events/Polycentric%20Seminar/ScopingPoly.pdf>, fecha de consulta: 23-06-2015.

MEIJERS, E.J. (2006) — *The notion of complementarity in urban networks: definition, value, measurement and development*, disponible en http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbanenvperf/conference/tenth_bratislava/documents/topic2.08.meijers.pdf, fecha de consulta: 1-07-2015.

— (2007) *Synergy in Polycentric Urban Regions. Complementarity, organising capacity and critical mass*. (1ª ed.) Amsterdam: IOS Press.

— (2008) “Measuring polycentricity and its promises”, *European Planning Studies*, vol.16, nº 9, pp. 1313-1323.

MISSION OPÉRATIONNELLE TRANSFRONTALIÈRE (MOT) (2012) — *Guide méthodologique : Articuler la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières*, disponible en http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Europe/Guide_methodologique.pdf, fecha de consulta: 23-06-2015.

— (2013) *Cadre juridique de la coopération transfrontalière. Outils juridiques au service des projets transfrontaliers*, disponible en http://euregio.lu/wp-content/uploads/2011/09/Cadre_juridique_de_la_cooperation_transfrontaliere_FR.pdf, fecha de consulta: 23-06-2015.

— (2015a) *Cross-border cooperation*, disponible en <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/resources/european-programmes/cross-border-cooperation/cross-border-cooperation/>, fecha de consulta: 1-07-2015.

— (2015b) *Eurocité basque*, disponible en <http://www.espaces-transfrontaliers.org/bdd-territoires/territories/territory/show/eurocite-basque/>, fecha de consulta: 1-07-2015.

PERKMANN, M. (2002) — *The rise of Euroregion. A bid's eye perspective on European cross-border co-operation*, disponible en, <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/research/publications/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>, fecha de consulta: 1-07-2015.

SANGUIN, A.L. (2013) — “Eurorregions and other EU's Cross Border Organizations: The risk of confusion, redundancy, oversizing and entropy. A critical assessment.”, *Annales*, vol. 23, p.155-164.

ŠIŠINAČKI, J. (2006) — Tenth conference on Urban and Regional Research. Topic II. How can polycentricity of territorial development improve functional integration?, disponible en http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbanenvperf/conference/tenth_bratislava/documents/topic2.06.sisinacki.pdf, fecha de consulta: 1-07-2015.

TRULLÉN, J; BOIX, R (2000) — *Policentrismo y redes de ciudades en la Región Metropolitana de Barcelona*, disponible en <http://www.uv.es/raboixdo/references/2000/00003.pdf>, fecha de consulta: 1-07-2015.

UNIÓN EUROPEA (2005) — *Interreg III (2000-2006)*, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:g24204>, fecha de consulta: 1-07-2015.

Unión Europea. *Reglamento (UE) N° 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, 20 de Diciembre de 2013, num.347, pp.259-280. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32013R1299>, fecha de consulta: 1-07-2015.

UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO. OBSERVATORIO DE SERVICIOS PÚBLICOS Y LIBRE COMPETENCIA (2000) — Los servicios públicos locales en la Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián. (1ª ed.) San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.