



Bruselas, 20.9.2017
COM(2017) 534 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE

{SWD(2017) 307 final}

1. LAS REGIONES FRONTERIZAS SON IMPORTANTES EN LA UNIÓN EUROPEA

En la Unión Europea (UE) y sus vecinos inmediatos de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) existen cuarenta fronteras terrestres interiores¹. Durante las últimas décadas, el proceso de integración europea ha ayudado a las regiones fronterizas interiores a pasar de ser zonas principalmente periféricas, a ser zonas de crecimiento y oportunidades. La compleción del mercado único en 1992 impulsó la productividad de la UE y redujo los costes merced a la supresión de las formalidades aduaneras, la armonización o el reconocimiento mutuo de las normas técnicas y la reducción de los precios como resultado de la competencia; el comercio dentro de la UE aumentó un 15 % en diez años; se generó un crecimiento adicional y se crearon unos 2,5 millones de puestos de trabajo.

Estos cambios tuvieron en las regiones fronterizas un efecto positivo (aumento de la interacción transfronteriza local gracias a la libre circulación) y un efecto negativo (reducción del empleo en la administración de aduanas y en los servicios conexos)². En general, desde entonces ha habido más oportunidades para el desarrollo de servicios y actividades conjuntos a nivel local.

Las regiones fronterizas interiores de la UE...

- abarcan el 40 % del territorio de la UE;
- representan el 30 % de la población, es decir, 150 millones de personas;
- generan el 30 % del PIB de la UE;
- acogen a casi 2 millones de viajeros pendulares transfronterizos, de los cuales 1,3 millones son trabajadores transfronterizos, que representan el 0,6 % de todas las personas empleadas en la UE (por ejemplo, 450 000 en Francia, 270 000 en Alemania, 140 000 en Polonia y 135 000 en Eslovaquia).

El artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce los retos a los que se enfrentan las regiones fronterizas y estipula que la Unión debe prestar una atención especial a estas regiones a la hora de desarrollar y proseguir su acción encaminada a reforzar su propia cohesión económica, social y territorial.

Desde 1990, la financiación de Interreg ha apoyado programas de cooperación transfronteriza a lo largo de las regiones fronterizas de la UE, incluidas las que lindan con los países de la AELC. Ha financiado miles de proyectos³ e iniciativas que han ayudado a mejorar la integración europea. Los principales logros de los programas Interreg son: el aumento de la confianza, la mayor conectividad, la mejora del medio ambiente, la mejora de la salud y el crecimiento económico⁴. Desde los proyectos interpersonales hasta las inversiones en infraestructuras y el apoyo a las iniciativas de cooperación institucional, Interreg ha sido verdaderamente decisivo para las regiones fronterizas y ha contribuido a su transformación.

¹ AELC: Noruega, Islandia y Liechtenstein. Islandia solo tiene fronteras marítimas con la UE. Véase el mapa de la página 3.

² Por razones estadísticas, los datos y la información se basan en las regiones NUTS 3 con arreglo a la nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>.

³ Los proyectos se enumeran en la base de datos KEEF, financiada por el propio programa Interreg: www.keep.eu.

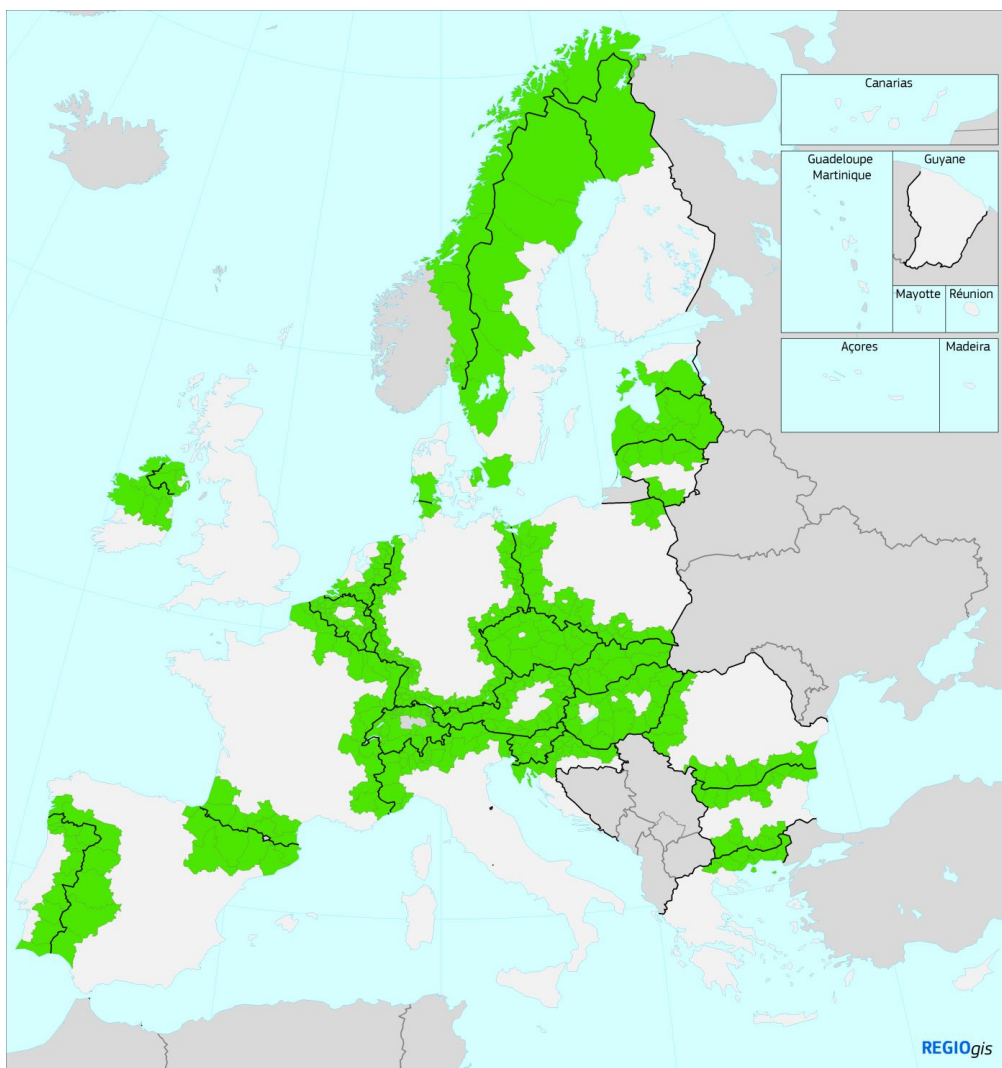
⁴ Los cinco logros principales se pusieron de relieve en 2015 durante la celebración del vigésimo quinto aniversario de Interreg.

Esta labor continúa hoy en día, con casi 6 000 millones EUR del presupuesto de la UE destinados a los programas transfronterizos Interreg 2014-2020. Estos programas se ponen en ejecución en todas las fronteras, garantizando el avance de la integración y el aprovechamiento del pleno potencial de las regiones fronterizas. Habrá inversiones significativas para mejorar las condiciones de vida: las acciones medioambientales conjuntas y las medidas conjuntas para mitigar los efectos del cambio climático harán que las poblaciones fronterizas estén más protegidas. Las iniciativas e instalaciones conjuntas de investigación aprovecharán mejor el potencial económico e innovador de las regiones fronterizas. Las estrategias de especialización inteligente potenciarán la innovación regional y local, también a través de las fronteras⁵. El Plan de Inversiones para Europa, reforzado y ampliado en 2016, contribuirá asimismo al desarrollo de las regiones fronterizas. Con su tercer pilar, cuyo objetivo es suprimir los obstáculos a la inversión, proporcionará un entorno más favorable para los proyectos de inversión transfronterizos⁶.

Las regiones fronterizas son los lugares donde el proceso de integración europea debería percibirse más positivamente: estudiar, seguir una formación, trabajar, cuidar de alguien y hacer negocios cruzando las fronteras son actividades cotidianas que han de ser posibles con independencia de que exista una frontera administrativa nacional.

⁵ Comunicación de la Comisión Europea «Reforzar la innovación en las regiones de Europa: Estrategias para un crecimiento resiliente, inclusivo y sostenible», COM(2017) 376, de 18 de julio de 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52017DC0376>.

⁶ Plan de Inversiones: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_es.



Mapa: Regiones fronteras terrestres a lo largo de las fronteras interiores de la EU-28 y de la AELC

No obstante, las pruebas recogidas por la Comisión demuestran que, por lo general, las regiones fronterizas obtienen peores resultados económicos que otras regiones de un Estado miembro. El acceso a los servicios públicos, como los hospitales y las universidades⁷, suele ser inferior en las regiones fronterizas. Con frecuencia, bogar entre diferentes sistemas administrativos y jurídicos sigue siendo complejo y costoso⁸. Particulares, empresas, autoridades públicas y organizaciones no gubernamentales han compartido con la Comisión sus experiencias, a veces negativas, de la interacción a través de las fronteras interiores.

Hacen falta medidas que vayan más allá de la financiación europea, ya que estas dificultades continuas no pueden resolverse únicamente mediante financiación e inversiones. La presente

⁷ Comisión Europea, DG REGIO: «Territories with specific geographical features», *Working Papers* n.º 02/2009: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2009/territories-with-specific-geographical-features.

⁸ En el contexto de la presente Comunicación, no solo constituyen obstáculos fronterizos las restricciones a la libre circulación según lo establecido por el Tribunal de Justicia Europeo, sino también las leyes, las normas o las prácticas administrativas que obstruyen la capacidad inherente de una región fronteriza cuando interactúa a través de la frontera.

Comunicación señala formas en que la UE y sus Estados miembros pueden reducir la complejidad, la duración y los costes de la interacción transfronteriza y promover la puesta en común de servicios a lo largo de las fronteras interiores. En ella se analiza qué es preciso mejorar para que los ciudadanos puedan beneficiarse plenamente de las oportunidades que se presentan a ambos lados de la frontera. Así, la UE puede dar un mayor impulso a sus regiones fronterizas y contribuir a generar crecimiento y empleo.

La presente Comunicación tiene por objeto acercar la UE a sus ciudadanos y hacer que el proceso legislativo europeo funcione eficazmente en favor de los particulares y las empresas. El Libro Blanco sobre el futuro de Europa⁹ y los subsiguientes documentos de reflexión pusieron en marcha un amplio debate sobre cómo debería evolucionar Europa en el futuro para satisfacer de la mejor manera posible las aspiraciones de todos los europeos. La cooperación territorial y, en particular, la cooperación transfronteriza, han sido ampliamente reconocidas como aspectos que aportan un auténtico valor añadido a los europeos.

La presente Comunicación contribuye también a este proceso de reflexión proponiendo medidas y formulando recomendaciones que facilitan la cooperación entre las regiones situadas en las fronteras terrestres interiores, contribuyen a reducir los obstáculos y ayudan a los ciudadanos y las empresas fronterizas a aprovechar plenamente todo el potencial de estas regiones.

2. DIFICULTADES PERSISTENTES

Tras una consulta pública en línea disponible en todas las lenguas de la UE y tras la investigación y los intercambios posteriores con las partes interesadas¹⁰, la Comisión ha desvelado una serie de cuestiones problemáticas a las que se enfrentan las empresas y los particulares fronterizos. Aunque no siempre son específicas de las regiones fronterizas, estas cuestiones son especialmente acuciantes en estas regiones, en razón de la frecuencia y el nivel de interacción a través de la frontera.

Historias de la vida en las fronteras

- Una terapeuta que trabajaba a tiempo parcial por cuenta ajena en Bélgica y por cuenta propia en Francia tuvo que esperar ocho meses para obtener información fiable sobre el régimen fiscal que le era aplicable y, por ende, sobre su renta disponible.
- Una persona que sufrió un accidente de trabajo en Suecia no pudo recibir tratamiento de rehabilitación en Dinamarca, debido al carácter incompleto de los acuerdos mutuos en los sistemas de seguridad social de ambos países.
- Un alumno de escuela técnica que estudiaba en Bélgica no pudo llevar a cabo su aprendizaje cerca de su casa en Francia debido a la incompatibilidad del estatus de aprendiz en ambos países.
- Los habitantes del norte de Portugal interesados en trabajar justo al otro lado de la frontera en España pueden que tengan que gastar cantidades considerables en las

⁹ Comisión Europea: *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*, COM(2017) 2025, de 1 de marzo de 2017.

¹⁰ «Revisión Transfronteriza»:
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/.

traducciones juradas de los documentos y esperar varios meses antes de que se reconozcan sus cualificaciones profesionales.

- Los bomberos pueden tener que esperar en la frontera hasta que se les permite ir a ayudar a sus colegas del otro lado. En varios Estados miembros hay restricciones para que las ambulancias lleven a los pacientes al otro lado de la frontera.
- Se necesitaron diez años para completar la ampliación de la línea de tranvía de Estrasburgo, en Francia, a través de la frontera, hasta la ciudad vecina de Kehl, en Alemania, debido, por ejemplo, a la divergencia de normas y a complejas cuestiones de fijación de precios y emisión de billetes.
- Las empresas que hacen negocios cruzando las fronteras gastan un 60 % más que las que operan en territorio nacional a la hora de seguir procedimientos clave, debido, principalmente, a los costes adicionales de traducción y certificación¹¹.

Estas historias demuestran que muchos aspectos de la vida fronteriza son excesivamente complicados y gravosos. Al mismo tiempo, la consulta pública y el estudio han señalado una serie de ejemplos muy positivos de integración europea y de las oportunidades que ofrecen las regiones fronterizas.

- Los pacientes belgas que tenían que recorrer 200 kilómetros tres veces por semana para someterse a diálisis pueden ahora recibirla en Francia justo al otro lado de la frontera, a 3 km de su casa, después de que ambos Estados miembros hayan firmado acuerdos para compartir recursos de asistencia sanitaria.
- Algunos niños de las regiones fronterizas entre Austria y Chequia, Hungría y Eslovaquia van a jardines de infancia bilingües y binacionales, donde aprenden a jugar en dos idiomas y dos culturas.
- Los países del Benelux y la región alemana de Renania del Norte-Westfalia están poniendo en práctica nuevas recomendaciones que facilitarán el reconocimiento mutuo de las cualificaciones a través de una cooperación basada en la confianza mutua en los respectivos sistemas educativos.
- Los particulares también pueden organizarse eficazmente para representar sus intereses comunes, como demuestra el Groupement Transfrontalier Européen¹², una asociación que representa a más de 30 000 viajeros pendulares entre Suiza y Francia.

Ejemplos inspiradores como estos, en los que las oportunidades ligadas a la existencia de una frontera se han utilizado en beneficio de las poblaciones fronterizas, son demasiado escasos e infrecuentes.

La Comisión ha emprendido análisis para examinar el coste de las complejidades fronterizas y de la duplicación de servicios. En un estudio reciente¹³ sobre el impacto económico de los

¹¹ Ecorys Netherlands, en asociación con Mazars: *Study about administrative formalities of important procedures and administrative burdens for businesses*, Comisión Europea, abril de 2017: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9134&lang=en, y documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2017) 213, de 2 de mayo de 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1503565263778&uri=CELEX:52017SC0213>.

¹² Groupement Transfrontalier Européen: <http://www.frontalier.org/>.

obstáculos fronterizos en los niveles de PIB y empleo de las regiones situadas en las fronteras terrestres interiores se sugiere que estas regiones podrían ser, de media, un 8 % más ricas si se suprimieran todos los obstáculos actuales y todas ellas utilizaran una lengua común¹⁴. Esta hipótesis no es ni alcanzable ni deseable, pues Europa se cimienta sobre la diversidad y la subsidiariedad. No obstante, con que se suprimieran el 20 % de los obstáculos existentes, las regiones fronterizas podrían incrementar un 2 % su PIB. El impacto estimado sobre el empleo es igualmente importante, con un potencial de más de un millón de puestos de trabajo. Los obstáculos fronterizos limitan actualmente la utilización de activos productivos o hacen difícil lograr economías de escala. También generan costes para los particulares y las empresas. Este impacto económico negativo varía entre Estados miembros, pero es claramente mayor en aquellos países en los que las regiones fronterizas generan una proporción significativa del PIB nacional.

Las pruebas también muestran que no existen soluciones fáciles y que la aparición de problemas fronterizos y su resolución constituyen un proceso complejo que atañe a todos los niveles de gobierno y administración pública. Como indicaron muchas partes interesadas, las dificultades fronterizas siempre se perciben localmente, aunque las soluciones rara vez se encuentran a nivel local. Para superar los obstáculos o reducir la complejidad, es preciso que todos los niveles de gobierno y administración trabajen codo a codo.

3. QUÉ SE PUEDE HACER

En este capítulo se señalan los ámbitos que, según los trabajos preparatorios de la Comisión con las partes interesadas (estudio, consulta y talleres), poseen un gran potencial para eliminar obstáculos adicionales. Se esboza el papel de la Comisión a la hora de adoptar medidas positivas tanto en sus propias acciones como en apoyo de otros agentes clave.

Cada sección describe brevemente las cuestiones identificadas y utiliza ejemplos o buenas prácticas para ilustrarlas (que se exponen con más detalle en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto). También ofrece una visión sucinta de las medidas en curso aplicadas por la Comisión o las instituciones nacionales y, por último, en la medida de lo posible, propone nuevas acciones de la Comisión o recomienda acciones a los Estados miembros y otras partes interesadas.

La ejecución de las diez acciones que se enumeran a continuación se facilitará mediante la creación de un «Centro de Cuestiones Fronterizas» en el seno de la Comisión. Las funciones del «Centro de Cuestiones Fronterizas» serán: 1) velar por que las futuras acciones clave de la Comisión tengan debidamente en cuenta las dimensiones regionales transfronterizas; 2) apoyar a los Estados miembros y a otros agentes clave para abordar las cuestiones regionales fronterizas de carácter jurídico y administrativo, en particular en relación con la transposición de las directivas de la UE o los requisitos de coordinación; 3) asegurarse de que estén a punto los mecanismos prácticos para las nuevas acciones que emanen de la presente Comunicación;

¹³ Politecnico di Milano: *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, 2017.

¹⁴ Este cálculo no incluye los costes de suprimir los obstáculos (para más información, véase la nota a pie de página 13).

4) compartir experiencias y buenas prácticas de manera efectiva y amplia con las partes pertinentes.

3.1. Intensificar la cooperación y los intercambios

Las nuevas iniciativas de la Comisión no tendrán todo el impacto positivo deseado en las regiones fronterizas si no se potencian mecanismos eficaces de cooperación transfronteriza. Estos mecanismos, institucionalizados o no, tienen que reflejar la dimensión de gobierno multinivel que caracteriza la elaboración de políticas en la UE. Varios de estos mecanismos de cooperación ya existen.

Buenas prácticas: A nivel intergubernamental, el Consejo de Ministros Nórdico y la Unión del Benelux han establecido procesos para identificar y abordar los obstáculos fronterizos bilaterales. A nivel regional, la Conferencia del Alto Rin y el Comité Superior de Copenhague y Skåne han desarrollado formas institucionalizadas para identificar los obstáculos locales y organizar una respuesta.

La Comisión insta a los Estados miembros y a las regiones a que sigan manteniendo diálogos periódicos sobre cuestiones fronterizas. Los Estados miembros y las regiones deberían prestar más atención a nociones fundamentales de la integración europea como son el reconocimiento mutuo o la armonización de las normas y los procesos. Así, se les invita a que aprovechen plenamente las oportunidades existentes para celebrar acuerdos o convenios. Por ejemplo, las cuatro estrategias macrorregionales¹⁵ podrían proporcionar un marco adecuado para la cooperación institucional transfronteriza. Además, cuando la cooperación es un requisito explícito de la legislación de la UE, como ocurre, por ejemplo, en numerosos actos jurídicos sobre medio ambiente, debe utilizarse al máximo.

Acción: Para apoyar este proceso y garantizar que se compartan las buenas prácticas, la Comisión va a establecer una **red de profesionales en línea** a escala de la UE en la que las partes interesadas correspondientes podrán presentar y discutir cuestiones fronterizas de carácter jurídico y administrativo, así como posibles soluciones. Esta red utilizará Futurium —una plataforma en línea ya existente creada por la Comisión— y estará moderada por la Comisión a través de su Centro de Cuestiones Fronterizas.

Acción: Además, la Comisión pondrá en marcha una convocatoria abierta de **proyectos piloto** antes de que termine 2017. Irá dirigida a las autoridades públicas que deseen resolver uno o varios problemas jurídicos o administrativos específicos de las fronteras. Los proyectos podrían centrarse, por ejemplo, en mejorar la compatibilidad de los sistemas administrativos, en facilitar la movilidad laboral con mejores oportunidades de reconocimiento de las cualificaciones, o en garantizar la armonización de las normas jurídicas. Estos proyectos servirán de base para explorar maneras innovadoras de abordar las cuestiones fronterizas. Sus

¹⁵ Estrategia de la UE para la región del Mar Báltico, Estrategia de la UE para la región del Danubio, Estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico y Estrategia de la UE para la Región Alpina.

resultados se resumirán en un compendio final al que se dará una amplia difusión y que se utilizará para fomentar una mayor concienciación y capacidad entre los agentes clave. La convocatoria estará abierta a cualquier organismo público que desee participar en la búsqueda de soluciones a las cuestiones fronterizas dentro de su ámbito de competencia. Se seleccionarán hasta un máximo de veinte proyectos piloto por su alto valor de demostración y su elevado grado de reproducibilidad.

3.2. Mejorar el proceso legislativo

Las causas profundas de una parte considerable de las dificultades fronterizas identificadas se han atribuido al hecho de que existan a un lado y otro diferentes regulaciones en los sistemas jurídicos y administrativos nacionales. Aun cuando existe un marco jurídico europeo, los Estados miembros disponen de un cierto grado de flexibilidad y discreción en cuanto a la forma de transponer esta legislación a sus sistemas nacionales. A menudo, determinados niveles de normas estipulados en el Derecho de la UE se incorporan con un grado diverso de rigor en los diversos Estados miembros. En consecuencia, cuando dos sistemas diferentes se encuentran a lo largo de las fronteras interiores, ello puede generar complejidad —y a veces incluso inseguridad jurídica— y costes adicionales.

Ejemplo: La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, contiene diecinueve casos en los que se aplican normas mínimas, por ejemplo, sobre la fijación de plazos concretos. Esto genera diecinueve ocasiones posibles de que la contratación pública transfronteriza pueda resultar especialmente difícil, dado que algunos Estados miembros aplicarán plazos más largos que otros.

En su paquete «Legislar mejor», adoptado en 2015¹⁶, la Comisión propuso medidas para garantizar que los aspectos territoriales fueran tenidos en cuenta al analizar las opciones de actuación. Tal garantía se materializa principalmente en las sólidas evaluaciones del impacto de la legislación, que incluyen elementos territoriales.

Buenas prácticas: Un organismo independiente (el Institute for Transnational and Euregional Cross-Border Cooperation and Mobility de la Universidad de Maastricht) lleva a cabo evaluaciones de impacto transfronterizas de los futuros actos legislativos nacionales y de la UE basándose en un programa de trabajo elaborado junto con partes interesadas nacionales, regionales y locales de las fronteras de los Países Bajos con Alemania y Bélgica, respectivamente¹⁷.

Acción: La Comisión hará esfuerzos adicionales para identificar los **impactos transfronterizos** siempre que sea pertinente, aplicando los métodos y herramientas existentes. A través de su Centro de Cuestiones Fronterizas y de la red profesional

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Legislar mejor para obtener mejores resultados – Un programa de la UE», COM(2015) 215 final, de 19 de mayo de 2015.

¹⁷ Institute for Transnational and Euregional Cross-Border Cooperation and Mobility de la Universidad de Maastricht: <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institute-transnational-and-euregional-cross-border-cooperation-and-mobility-item>.

anteriormente indicados, la Comisión tratará de involucrar más en este proceso a las partes interesadas fronterizas.

Acción: Para apoyar a los Estados miembros en sus necesarios esfuerzos de coordinación durante el proceso de transposición nacional, el Centro de Cuestiones Fronterizas de la Comisión proporcionará **pericia y asesoramiento** sobre los aspectos regionales transfronterizos. Para ello se tomarán como base, entre otras cosas, los resultados de los proyectos piloto mencionados anteriormente y las buenas prácticas ya existentes.

3.3. Hacer posible la administración pública transfronteriza

Los Estados miembros de la UE tienen culturas y sistemas administrativos diferentes. Esta diversidad puede ser un obstáculo cuando coinciden sistemas diferentes. La mayoría de los procedimientos administrativos tienden a ser de carácter nacional, mientras que los procedimientos transfronterizos están menos extendidos. No obstante, es muy probable que las partes interesadas fronterizas tengan que seguir con regularidad procedimientos no nacionales. La falta de un enfoque o un entendimiento comunes, así como el reducido número de documentos mutuamente reconocidos, pueden dar lugar a largos y costosos procedimientos, incluso para los acontecimientos clave de la vida.

Por ejemplo, algunas autoridades públicas han asumido la administración electrónica más rápidamente que otras, y esto puede dificultar la interacción fronteriza, especialmente cuando hacen falta documentos o formularios. Cuando se implementan soluciones de administración electrónica, se aplican más atendiendo al contexto nacional que a una perspectiva transfronteriza¹⁸. La interoperabilidad de los sistemas electrónicos de las autoridades públicas sigue siendo limitada.

Ejemplo: La interacción entre los particulares y las autoridades públicas en Dinamarca está en gran medida digitalizada. Para los viajeros pendulares de los países vecinos puede resultar complejo obtener la identificación y los derechos de acceso necesarios. Por ejemplo, los plazos ajustados para la expedición del número de identificación fiscal (*skattepersonnummer*) pueden provocar retrasos en la celebración de contratos de trabajo y la contratación de seguros de enfermedad. La tramitación de determinadas cuestiones fuera de los sistemas digitales conlleva el riesgo de sufrir retrasos y de no cumplir algún plazo.

En su Plan de Acción sobre Administración Electrónica 2016-2020¹⁹, la Comisión presenta una visión a largo plazo para unas administraciones públicas abiertas, eficientes e inclusivas que ofrezcan unos servicios públicos digitales sin fronteras, personalizados y de extremo a extremo. Aunque de carácter general, el plan propone medidas y herramientas que serán particularmente pertinentes para las regiones fronterizas, como el principio de «solo una vez»

¹⁸ Según el informe de la Comisión Europea «EU eGovernment Report 2016», sobre la administración electrónica en la UE, los servicios públicos en línea han mejorado de forma irregular; véase Digital Single Market, News, Digibytes, 3 de octubre de 2016, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>.

¹⁹ Comisión Europea: «Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la UE 2016-2020: Acelerar la transformación digital de la administración», COM(2016) 179, de 19 de abril de 2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1503566265012&uri=CELEX%3A52016DC0179>.

(es decir, que la información se suministre a las autoridades públicas una sola vez, independientemente del país de origen²⁰) y una herramienta de traducción automática para las autoridades públicas²¹.

Acción: Los Estados miembros y las autoridades regionales o locales deben **superar el reto de la administración electrónica** y adoptar medidas concretas que supongan un cambio apreciable para los ciudadanos de las fronteras. La Comisión apoyará este proceso fomentando activamente las soluciones electrónicas ya existentes entre las partes interesadas fronterizas y entre las autoridades públicas a las que más afectan los intercambios de datos transfronterizos. Para ello, la Comisión promoverá la participación de las partes interesadas fronterizas en sus **proyectos de administración electrónica actuales y futuros**, a fin de que se presten servicios públicos transfronterizos que satisfagan las necesidades de los particulares y las empresas. Hablan muy a favor de este planteamiento proyectos en curso exitosos como el reconocimiento mutuo de la identificación electrónica o el sistema de intercambio electrónico de información sobre seguridad social (EESSI).

3.4. Proporcionar información fiable y comprensible y asistencia

Para resolver los obstáculos fronterizos harán falta tiempo y esfuerzos continuados. Entretanto, es esencial tener acceso a información fácilmente disponible y fiable y a servicios que resuelvan los problemas que plantea vivir o trabajar al otro lado de la frontera. El trabajo preparatorio para elaborar la presente Comunicación ha puesto de manifiesto las preocupaciones de los particulares y las empresas con respecto a la falta de servicios de información fiables, algo que puede producir una inseguridad jurídica que a su vez dificulta la interacción transfronteriza o prolonga y encarece la ejecución de proyectos transfronterizos.

Buenas prácticas: Inicialmente financiada por Interreg, la red Infobest²² de ventanillas únicas en la región fronteriza trilateral del Alto Rin entre Francia, Alemania y Suiza proporciona actualmente a los particulares información fiable acerca de todos los aspectos de la vida transfronteriza, incluidos el empleo y la educación, y apoya la conexión transfronteriza con las distintas autoridades públicas.

Servicios y herramientas a escala europea como «Tu Europa», el Sistema de Información del Mercado Interior y la red SOLVIT son útiles en este contexto.

Acción: La Comisión ha propuesto recientemente un proyecto de Reglamento sobre el «portal digital único»²³ que, una vez adoptado, ofrecerá a los particulares y a las empresas un acceso más fácil, a través de un único punto de entrada digital, a información de gran calidad, procedimientos administrativos en línea y servicios de asistencia. El portal digital

²⁰ Comisión Europea: «The “Once-Only” Principle (TOOP) Project launched in January 2017», Digital Single Market, Project News and Results, 26 de enero de 2017: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/once-only-principle-toop-project-launched-january-2017>.

²¹ «Machine translation for public administrations - MT@EC»: https://ec.europa.eu/info/resources-partners/machine-translation-public-administrations-mtec_en.

²² Infobest: <https://www.infobest.eu/>.

²³ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de un portal digital único para el suministro de información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, de 2 de mayo de 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0256>.

único prevé la primera aplicación del principio de «solo una vez» a nivel de la UE, permitiendo el intercambio de datos directamente entre las autoridades competentes de distintos Estados miembros para un conjunto de procedimientos clave. También fomentará el envío de observaciones por parte de los usuarios, a fin de evolucionar de manera constante para responder a sus necesidades y recopilar información sobre los obstáculos al mercado único.

Acción: En su Comunicación, recientemente adoptada, «Plan de acción para el refuerzo de SOLVIT: hacer llegar los beneficios del mercado único a los ciudadanos y las empresas»²⁴, la Comisión se compromete a **seguir reforzando la red SOLVIT** con los Estados miembros a fin de abordar las cuestiones transfronterizas de un mayor número de particulares y empresas.

3.5. Apoyar el empleo transfronterizo

En los trabajos preparatorios se ha visto que la movilidad laboral es el ámbito más importante directamente afectado por los obstáculos existentes en las fronteras. Esto concierne en particular a los trabajadores transfronterizos que viven a un lado de la frontera y se trasladan diaria o semanalmente al otro lado para trabajar²⁵.

Existen a nivel europeo una serie de herramientas y mecanismos de coordinación para facilitar el trabajo transfronterizo: la red europea de servicios de empleo (EURES); normas para la coordinación de los sistemas de seguridad social; el marco europeo de cualificaciones, que ayuda a entender y a comparar las cualificaciones; el marco Europass, que permite a los particulares comunicar sus capacidades y cualificaciones; la clasificación europea de capacidades, competencias, cualificaciones y ocupaciones; y la tarjeta profesional europea, un procedimiento digital a escala de la UE para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales. En términos de financiación, tanto el Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) como el Fondo Social Europeo apoyan la movilidad laboral en las regiones fronterizas. El eje EURES del Programa EaSI apoya las asociaciones transfronterizas que ofrecen a los trabajadores transfronterizos y a sus empleadores información y servicios de colocación.

Buenas prácticas: Los organismos de seguridad social y las inspecciones de trabajo de Galicia y el norte de Portugal han creado una red apoyada por la asociación transfronteriza EURES local, que permite salvar más rápidamente los obstáculos a la movilidad transfronteriza de empleadores y trabajadores. Han desarrollado puentes eficaces de colaboración entre ellos en la región transfronteriza.

No obstante, los efectos positivos de esas medidas y herramientas no han alcanzado su pleno potencial en las regiones fronterizas. Aún hay margen de mejora en procesos tales como: el seguimiento de una formación de aprendiz; el pleno reconocimiento de las capacidades y las

²⁴ Comunicación de la Comisión Europea «Plan de acción para el refuerzo de SOLVIT: hacer llegar los beneficios del mercado único a los ciudadanos y las empresas», COM(2017) 255, de 2 de mayo de 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017DC0255>.

²⁵ Los trabajadores transfronterizos (trabajadores fronterizos) se definen como ciudadanos de la UE o la AELC que viven en un país de la UE o la AELC y trabajan en otro, cruzando las fronteras regularmente todos los días o al menos todas las semanas, con independencia de su ciudadanía concreta (siempre que sean ciudadanos de la EU-28 o la AELC).

competencias; el acceso a ofertas de empleo; la identificación de los trabajadores; la seguridad jurídica en materia fiscal; la garantía de una plena cobertura de seguridad social; la obtención de un seguro de responsabilidad profesional para el personal médico; y la complejidad de los procedimientos para la obtención de certificados de profesionalidad. Otros ámbitos que deben mejorarse son el suministro de información, tanto a los particulares como a los empleadores, y la recogida de datos para la toma de decisiones.

Acción: Se anima a los Estados miembros y a las autoridades regionales a que refuercen la cooperación entre los **servicios públicos de empleo** en las regiones fronterizas, en especial los servicios de empleo transfronterizos conjuntos, a fin de mejorar el acceso a la información y a puestos de trabajo en el mercado laboral transfronterizo. Se ampliará la disponibilidad de las prácticas existentes utilizando la red de profesionales anteriormente mencionada.

3.6. Promover el multilingüismo en las fronteras

La riqueza de las culturas y tradiciones de toda Europa constituye un gran activo. El multilingüismo es un objetivo de la integración europea. La capacidad de hablar otros idiomas es cada vez más importante para aumentar la empleabilidad, la movilidad y la competitividad, algo que reviste especial importancia en las regiones fronterizas.

Buenas prácticas: La «Estrategia Francia», adoptada por la región alemana del Sarre²⁶ en 2014, promueve un enfoque bilingüe en todos los niveles de la administración. Se apoya en un programa de estudios que incluye el francés como asignatura obligatoria a partir de preescolar. En consecuencia, más de la mitad de los jardines de infancia de la zona son bilingües.

Sin embargo, en la consulta pública realizada para la presente Comunicación, muchas personas han señalado los idiomas como una fuente de problemas. La experiencia de las partes interesadas fronterizas apunta con frecuencia a casos en los que el uso inflexible de diferentes lenguas a ambos lados de una frontera aumenta la carga administrativa y obstaculiza importantes intercambios entre las administraciones públicas y los particulares.

La Comisión sigue una estrategia refrendada por el Consejo y basada en el objetivo definido por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE de que todos los ciudadanos han de tener la oportunidad de aprender dos lenguas extranjeras desde una edad temprana²⁷. En las regiones fronterizas, lo ideal es que una de esas lenguas sea la lengua de los vecinos. El aprendizaje de idiomas es también una prioridad general del programa europeo de financiación para la educación, la formación, la juventud y el deporte, Erasmus+. El programa puede apoyar el aprendizaje de idiomas en las regiones fronterizas de muchas maneras.

Acción: Se insta a los Estados miembros, las regiones y los municipios a que aprovechen las oportunidades del aprendizaje permanente para intensificar sus esfuerzos encaminados a

²⁶ «Estrategia Francia» del Sarre, octubre de 2016:

https://www.saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/MFE_Frankreich_Startegie_LangDIn4S_UK_Lay2.pdf.

²⁷ Unión Europea. Consejo de la Unión Europea: «Conclusiones del Consejo sobre el multilingüismo y el desarrollo de competencias lingüísticas», mayo de 2014: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614\(06\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614(06)).

promover el bilingüismo en las regiones fronterizas. Las buenas prácticas existentes deben ser fuente de inspiración, y la Comisión seguirá promoviéndolas. Para ello se utilizarán cuando proceda los instrumentos de financiación existentes, como Erasmus+ o los programas Interreg de cooperación transfronteriza.

3.7. Facilitar la accesibilidad transfronteriza

El transporte es un facilitador clave de los intercambios entre regiones a través de las fronteras nacionales. En especial, los servicios de transporte público no solo contribuyen a los procesos de integración, sino que también aumentan la sostenibilidad de la conectividad transfronteriza. La falta, la insuficiencia o la baja calidad de los servicios de transporte público siguen siendo una realidad para muchos ciudadanos de las regiones fronterizas. Esto atañe a tres niveles: 1) las conexiones de infraestructuras; 2) la prestación de servicios; y 3) la calidad de los servicios. En particular, en varios casos a lo largo de las fronteras interiores de la UE, faltan o son inoperantes infraestructuras ferroviarias de menor escala, debido a una serie de dificultades (por ejemplo, prioridades divergentes, planteamientos jurídicos, procedimentales y organizativos diferentes, o restricciones presupuestarias).

Buenas prácticas: Interreg financia proyectos de movilidad transfronteriza, la mayoría de los cuales pueden consultarse en la base de datos KEEP²⁸. Por ejemplo, en la zona fronteriza trilateral entre Alemania, los Países Bajos y Bélgica, los prestadores de servicios de transporte público han desarrollado una plataforma común (<http://mobility-euregio.com>) con horarios combinados, fijación de precios conjunta y un sistema de expedición de billetes modernizado. En la frontera germano-suiza se ha establecido una nueva línea de autobús entre Grenzach-Wyhlen (DE) y Basilea (Suiza) para acoger a los 1 900 viajeros pendulares locales (de una población total de 14 000 personas).

A nivel de la UE, son prioridades importantes una mayor armonización y coordinación de las normas técnicas y jurídicas, así como la interoperabilidad en el sector del transporte. La coordinación y la armonización se han alcanzado con éxito en el ámbito de la RTE-T, lo que puede servir de ejemplo para otros ámbitos de actuación además del transporte. Por ejemplo, en lo que se refiere a la prestación de servicios de información sobre transportes multimodales a escala de la UE, en una próxima legislación de la UE se establecerán unas condiciones marco apropiadas que permitan cooperar a todas las partes pertinentes a lo largo de la cadena de valor de la información sobre transportes²⁹.

Acción: En 2018 estará disponible un **estudio** de la Comisión **sobre las carencias de enlaces ferroviarios** a lo largo de las fronteras interiores. Dicho informe se compartirá con las partes interesadas a través del Centro de Cuestiones Fronterizas.

Acción: La organización e implantación de servicios de transporte público transfronterizos es competencia de las administraciones nacionales, regionales y locales. Por lo tanto, se insta a los Estados miembros, las regiones y los municipios **a que redoblen sus esfuerzos para ofrecer a los ciudadanos unos servicios de transporte público mejores y más integrados.**

²⁸ www.keep.eu.

²⁹ El acto concreto será un reglamento delegado que complementará la Directiva 2010/40/UE.

El Centro de Cuestiones Fronterizas dará acceso a las buenas prácticas y ofrecerá asesoramiento especializado cuando sea posible.

3.8. Promover una mayor puesta en común de los centros de asistencia sanitaria

Para la UE es prioritario fomentar la cooperación entre los Estados miembros a fin de aumentar la complementariedad de sus servicios sanitarios en las regiones fronterizas³⁰. Para el reembolso de la asistencia sanitaria transfronteriza existen diferentes estructuras y principios, lo que origina, por ejemplo: diversos y complejos procedimientos para la autorización previa de los servicios de asistencia sanitaria y los pagos o reembolsos; cargas administrativas para los pacientes relacionadas con la consulta transfronteriza a especialistas; incompatibilidades en el uso de la tecnología y en la puesta en común de datos de los pacientes; ausencia de información accesible unificada, en lo que se incluye la ausencia de información en la lengua del paciente. Así pues, la accesibilidad limitada a ambos lados de la frontera estorba el pleno uso de los centros de asistencia sanitaria. A veces, también los servicios de emergencia y rescate encuentran problemas para realizar intervenciones transfronterizas.

Buenas prácticas: El acuerdo institucionalizado que establece siete zonas organizadas de asistencia sanitaria transfronteriza en la frontera francobelga³¹ ha sido utilizado por más de 20 000 pacientes, que han recibido asistencia sanitaria más cerca de su casa en el país vecino.

Acción: La Comisión realizará un exhaustivo **inventario de la cooperación sanitaria transfronteriza** en la UE en el que se identificarán las buenas prácticas y se analizarán los retos futuros. Estará disponible en 2018 y se compartirá con las partes interesadas a través del Centro de Cuestiones Fronterizas. También en 2018, la Comisión organizará un evento estratégico para destacar las buenas prácticas de cooperación sanitaria transfronteriza y explorar las maneras de potenciarla en toda la Unión.

3.9. Tener en cuenta el marco jurídico y financiero de la cooperación transfronteriza

La UE ha introducido una serie de herramientas jurídicas y financieras para facilitar la cooperación a través de las fronteras europeas. Por ejemplo, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)³² permite a entidades de dos o más Estados miembros colaborar en el marco de una estructura común con personalidad jurídica. Esto facilita la cooperación transfronteriza en muchos casos y ofrece a las autoridades regionales y locales una manera de cooperar sin que sus respectivos Estados miembros tengan que ratificar un acuerdo. Sin embargo, el carácter totalmente institucional de estas herramientas no siempre es adecuado para superar los obstáculos jurídicos y administrativos.

³⁰ Aparte de las disposiciones contenidas en el propio Tratado, cabe mencionar la Directiva 2011/24/UE, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza, y el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.

³¹ *Espaces Transfrontaliers, La Communauté de santé transfrontalière:*
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/sante/sante-4/>.

³² Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 19), modificado por el Reglamento (UE) n.º 1302/2013, de 17 de diciembre de 2013 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 303).

Buenas prácticas: La AECT de Lille-Tournai-Kortrijk Eurometropolis³³ constituye la metrópolis transfronteriza más grande de Europa. Reúne a catorce instituciones de Francia y Bélgica (autoridades nacionales, regionales y locales y agencias de desarrollo) que colaboran para eliminar el «efecto frontera» y hacer más fácil la vida diaria a sus 2,1 millones de habitantes.

Acción: Varios Estados miembros están estudiando la utilidad de un **instrumento** que haga posible, de forma voluntaria y acordada por las autoridades competentes encargadas, que las normas de un Estado miembro se apliquen en el Estado miembro vecino con respecto a un proyecto o una acción específicos de carácter temporal ubicados en una región fronteriza e iniciados por las autoridades públicas locales o regionales. Los servicios de la Comisión siguen muy de cerca este trabajo. Teniendo en cuenta los datos proporcionados por los proyectos piloto mencionados en el punto 3.1, la Comisión considerará las opciones disponibles para sacar adelante este instrumento.

Acción: Los Estados miembros y las instituciones europeas deberían entablar pronto un diálogo para estudiar el modo en que los futuros **programas de financiación** pueden contribuir de forma más estratégica a prevenir y resolver los obstáculos fronterizos y a desarrollar servicios públicos transfronterizos.

3.10. Reunir pruebas de interacción transfronteriza para documentar la toma de decisiones

Aunque la recopilación de datos y pruebas de los obstáculos fronterizos constituye el primer paso necesario para solventar tales obstáculos, pocos recursos se invierten en la recogida y el análisis de información sobre las dificultades y complejidades de las fronteras. Existen ejemplos excelentes de recogida y análisis de información en Francia³⁴ y en Hungría³⁵.

Igualmente, la disponibilidad limitada de datos estadísticos y geospaciales sobre los flujos transfronterizos reduce el margen para un desarrollo de políticas transfronterizas y una toma de decisiones de carácter auténticamente transfronterizo. Se han hecho unos pocos esfuerzos regionales que pueden servir de base a otras regiones.

Buenas prácticas: En el portal de datos de la Grande Région³⁶, compuesta por Luxemburgo y sus alrededores, se reúnen datos de cinco institutos de estadística nacionales y regionales para proporcionar a los diseñadores de las políticas pruebas de los flujos transfronterizos y las tendencias territoriales en una zona caracterizada por un elevado grado de interacción (hay, por ejemplo, 200 000 trabajadores transfronterizos).

Los datos estadísticos y geospaciales que describen los flujos y los fenómenos transfronterizos no siempre están suficientemente disponibles o normalizados para que los diseñadores de las políticas puedan tomar decisiones fundamentadas. Los Estados miembros,

³³ Eurometropolis: <http://www.eurometropolis.eu/>.

³⁴ Mission Opérationnelle Transfrontalière: www.espaces-transfrontaliers.org.

³⁵ Central European Service for Cross-Border Initiatives: www.cesci-net.eu.

³⁶ Grande Région: <http://www.grande-region.lu/portal/>.

bajo la coordinación de Eurostat, deben explorar metodologías innovadoras de recogida de datos (por ejemplo, georreferenciación o geocodificación) que sirvan para realizar análisis transfronterizos, como es la recogida de datos basada en cuadrículas.

Acción: La Comisión está financiando un **proyecto piloto de un año con institutos de estadística** para poner a prueba la posible utilización de datos de la encuesta de población activa, datos administrativos y censales y datos de telefonía móvil. Este trabajo de colaboración con los Estados miembros debe continuar y reforzarse tomando como base el producto resultante del proyecto piloto, que estará disponible en 2018.

Acción: La Comisión trabaja con el programa de cooperación territorial *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion* (ESPON) para seguir **promoviendo la investigación territorial relacionada con las regiones fronterizas**. Asimismo, le están sirviendo de referencia las actividades de investigación territorial llevadas a cabo con éxito con financiación del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, Horizonte 2020, y del Centro Común de Investigación. Esta labor será aprovechada por el Centro de Cuestiones Fronterizas para promover una toma de decisiones documentada que responda a los retos que tienen ante sí las comunidades fronterizas.

4. CONCLUSIONES

Las regiones de las fronteras interiores de la UE contribuyen considerablemente a la riqueza socioeconómica de Europa. Son zonas geográficas en las que los particulares, las empresas y las autoridades públicas experimentan en la vida diaria los procesos de la integración europea.

Las pruebas ponen de manifiesto lo mucho que puede ganarse reduciendo el impacto negativo de las disparidades territoriales, jurídicas y administrativas que persisten en las regiones fronterizas.

Para aprovechar mejor el potencial de estas regiones, es precisa una actuación a nivel de la UE en cooperación con los Estados miembros, las regiones y otras partes interesadas. La Comisión tiene un papel fundamental a este respecto. Puede actuar directamente en sus ámbitos de competencia al proponer actos legislativos o mecanismos de financiación. E igual de importante: puede también ayudar a los Estados miembros y a las regiones a comprender mejor los retos y a desarrollar disposiciones operativas, en concreto promoviendo la puesta en común de información y exponiendo las prácticas eficaces.

El presupuesto de la UE ha contribuido significativamente al desarrollo de las regiones fronterizas en los últimos veinticinco años. Los futuros programas de financiación deben continuar haciéndolo de la manera más eficaz y eficiente, centrándose en ámbitos en los que el valor añadido de la UE sea especialmente elevado. Por ejemplo, podría plantearse la posibilidad de garantizar que la resolución de las dificultades fronterizas sea un aspecto primordial de los programas de cooperación transfronteriza. Igualmente, las lagunas y deficiencias en distintos ámbitos de actuación, como el transporte, deberían estar en el núcleo de esos programas. Por último, también podría tomarse en consideración la puesta en común

de servicios públicos conjuntos en regiones fronterizas vecinas y de las necesidades de desarrollo institucional.

También los Estados miembros y las regiones tienen un papel fundamental que desempeñar en este proceso: tienen que actuar en los ámbitos en los que son competentes para evitar que surjan obstáculos y resolver los ya existentes. Deben plantearse seriamente la posibilidad de cooperar más (por ejemplo, al transponer el Derecho de la UE), de incrementar el reconocimiento mutuo y de ponerse más en consonancia con cada vecino.

La Comisión tomará medidas aún en 2017 y en los próximos años, según lo expuesto anteriormente. El Centro de Cuestiones Fronterizas pronto estará operativo para que las acciones propuestas puedan implementarse con rapidez.

El objetivo es demostrar que las regiones fronterizas pueden aumentar su contribución al bienestar socioeconómico de los ciudadanos de la UE, al tiempo que se convierten en laboratorios vivientes de la integración europea en beneficio de los territorios europeos y de sus habitantes.