



Resumen de la Comunicación de la Comisión Europea sobre

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

COM (2017) 534 final¹

La Comisión Europea presentó el pasado 20 de septiembre de 2017 el “Centro de Cuestiones Fronterizas” un foro de expertos que tiene como objetivo ofrecer apoyo a las regiones transfronterizas para ayudarlas a derribar las barreras que obstruyen el empleo y las inversiones.

La creación del Centro de Cuestiones Fronterizas es una de las propuestas que realiza la Comunicación sobre las regiones fronterizas presentada por la Comisión como respuesta al llamamiento hecho por el presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker en el discurso del estado de la Unión 2017 para garantizar la equidad en el mercado único europeo. Para ello, la Comunicación prevé una serie de acciones concretas que contribuirán a mejorar el acceso al empleo, a los servicios sanitarios y a los sistemas de transporte público, así como a facilitar los negocios a través de las fronteras.

El Centro estará compuesto por expertos de la Comisión que asesorarán a autoridades nacionales y regionales, y ofrecerán y compartirán buenas prácticas a través de una nueva red en línea a escala de la UE.

La relevancia de las regiones fronterizas para la Unión Europea

Las regiones fronterizas en el seno de la UE constituyen el 40% del territorio comunitario. Asimismo, estas regiones representan el 30% de la población (alrededor de 150 mill. de personas), generan el 30% del PIB de la UE, y acogen a cerca de dos millones de viajeros, de los cuales 1,3 millones son trabajadores transfronterizos (0,6% de todas las personas empleadas en la UE).

El artículo 174 del TFUE reconoce el papel que desempeñan las regiones fronterizas, e insta a la Unión a prestar una especial atención a este tipo de territorios. Desde 1990, la financiación de Interreg ha apoyado programas de cooperación transfronteriza en regiones fronterizas, también en aquellas lindantes con la Asociación Europea de Libre Comercio AELC. Actualmente, el presupuesto de la UE destina casi 6.000 millones de € a los programas Interreg en el periodo 2014-2020.

Mediante esta Comunicación, la Comisión desvela, en primer lugar, una serie de cuestiones problemáticas a las que se enfrentan las empresas y los particulares fronterizos. En segundo lugar, se dilucidan las acciones o medidas a tomar que tengan que ver con las cuestiones

¹ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-534-FI-ES-MAIN-PART-1.PDF>

identificadas, y se detallan ejemplos o buenas prácticas para la ilustración de cada caso. Esta Comunicación pretende contribuir al proceso de reflexión en marcha sobre el futuro de Europa.

Dificultades persistentes Las cuestiones problemáticas extraídas de una consulta pública revelan que, si bien éstas no son específicas de regiones fronterizas, los contratiempos identificados son especialmente apremiantes en estas regiones, si atendemos a la frecuencia y el nivel de interacción que se dan a través de la frontera.

A este respecto, la Comisión Europea ha emprendido un análisis para examinar el coste de las complejidades fronterizas y de la duplicación de servicios. Se extraen varias conclusiones:

- En cuanto al impacto económico de los obstáculos fronterizos, las regiones fronterizas podrían incrementar un 2% su PIB en el caso de que se suprimieran el 20% de las cuestiones problemáticas existentes.
- En relación al impacto sobre el empleo, esa reducción de los obstáculos fronterizos contribuiría a generar más de un millón de puestos de trabajo.
- Los obstáculos fronterizos limitan hoy en día la utilización de activos productivos o dificultan lograr economías de escala, y a su vez generan costes para los particulares y empresas. El impacto es significativamente mayor en las regiones que generan una proporción destacada del PIB nacional.
- En líneas generales, las dificultades que se identifican entrañan un proceso complejo que atañe a todos los niveles de gobierno y administración pública. De cara a reducir la complejidad de estas cuestiones, se estima necesario la acción y coordinación de todos los niveles de gobierno.

¿Qué se puede hacer? Las medidas a tomar

Este capítulo presenta las cuestiones identificadas y emplea ejemplos o buenas prácticas para ilustrarlas. Al mismo tiempo, enumera diez acciones que se ejecutarán a través de la creación de un Centro de Cuestiones Fronterizas en el seno de la Comisión Europea. Por último, recomienda acciones a llevar a cabo por los Estados miembros y otras partes interesadas.

1. Intensificar la cooperación y los intercambios.

Se requieren mecanismos eficaces, institucionalizados o no, de cooperación transfronteriza que tengan el potencial de reflejar la dimensión de gobierno multinivel que caracteriza el *policy-making* de la UE.

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 y poderes regionales a prestar especial atención a nociones fundamentales como el reconocimiento mutuo o la armonización de normas y procesos, más aún cuando la cooperación institucional es un requisito explícito de la legislación de la UE.

- Acción: La Comisión establecerá una red de profesionales en línea en la UE, para tratar cuestiones fronterizas de carácter jurídico y administrativo. La red será moderada por el Centro de Cuestiones Fronterizas.
- Acción: La Comisión pondrá en marcha una convocatoria de proyectos piloto antes de que acabe 2017, para las autoridades públicas que deseen resolver problemas jurídicos o administrativos.

2. Mejorar el proceso legislativo.

A menudo, determinados niveles de regulación en el Derecho de la UE se incorporan con un grado diverso de rigor en los distintos Estados miembros. En la iniciativa “Legislar Mejor” de 2015, la Comisión planteó medidas que garanticen que los aspectos territoriales sean 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, respectivamente.

- Acción: La Comisión Europea tratará de involucrar más en este proceso a las partes interesadas fronterizas.
- Acción: El Centro de Cuestiones Fronterizas proporcionará pericia y asesoramiento sobre los aspectos regionales transfronterizos.

3. Hacer posible la administración pública transfronteriza

Los Estados miembros tienen sistemas administrativos diferentes, siendo la mayoría de ellos de carácter nacional, y en pocas ocasiones de carácter transfronterizo. La falta de un enfoque común, hace que las partes interesadas fronterizas deban seguir procedimientos largos y costosos.

En su Plan de Acción sobre Administración Electrónica 2016-2020, 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”, y una herramienta de traducción automática para las autoridades públicas.

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.

- Acción: La Comisión apoyará a los Estados miembros y las regiones en la superación del reto de la administración electrónica por medio del fomento activo de soluciones electrónicas ya existentes entre las partes interesadas. La Comisión promoverá la participación de las partes interesadas fronterizas en sus proyectos de administración electrónica actuales y futuros.

4. Proporcionar información fiable y comprensible y asistencia

Mientras se eliminan los obstáculos transfronterizos, es esencial acceder fácilmente a los servicios que resuelvan los problemas que plantea vivir o trabajar al otro lado de la frontera. Servicios y herramientas a escala europea como “Tu Europa”, el Sistema de Información del Mercado Interior y la red SOLVIT son útiles en tanto en cuanto permiten tener acceso a información fácilmente disponible y fiable.

Buenas prácticas:

Inicialmente financiada por Interreg, la red Infobest 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.

- Acción: La Comisión seguirá reforzando la red SOLVIT.
- Acción: Se ha presentado un proyecto de Reglamento sobre el “portal digital único”, para aplicar el principio de ‘solo una vez’.

5. Apoyar el empleo transfronterizo

La movilidad laboral es el ámbito más importante directamente afectado por los obstáculos existentes en las fronteras. Existen una serie de herramientas y mecanismos de coordinación a nivel europeo 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 y el marco Europass, entre otros. Aun así, hay margen de mejora en distintos

procesos como el seguimiento de una formación de aprendiz, el pleno reconocimiento de las capacidades y las competencias, el acceso a ofertas de empleo, la seguridad jurídica en materia fiscal, etc. Debe mejorarse el suministro de información tanto a los particulares como a los empleadores.

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.

- Acción: Reforzar la cooperación entre Estados miembros y autoridades regionales en cuanto a los servicios públicos de empleo en regiones fronterizas conjuntas, de cara a mejorar el acceso a la información y el mercado laboral.

6. Promover el multilingüismo en las fronteras

La capacidad de hablar otros idiomas es cada vez más importante de cara a la empleabilidad, la movilidad y la competitividad. 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 temprana. 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 Erasmus+.

Buenas prácticas:

La “Estrategia Francia”, adoptada por la región alemana del Sarre 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.

- Acción: Se insta a los Estados miembros, y regiones y poderes locales que aprovechen las oportunidades del aprendizaje permanente para intensificar sus esfuerzos encaminados a promover el bilingüismo en las regiones fronterizas.

7. Facilitar la accesibilidad transfronteriza

La falta, insuficiencia o baja calidad de los servicios de transporte público siguen siendo una realidad para muchos ciudadanos de las regiones fronterizas. 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 RTE-T puede servir de ejemplo para otros ámbitos de actuación además del transporte.

Buenas prácticas:

Interreg financia proyectos de movilidad transfronteriza, la mayoría de los cuales pueden consultarse en la base de datos KEEP. 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 (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.

- Acción: En 2018 la Comisión publicará un estudio sobre las carencias de enlaces ferroviarios en las fronteras interiores. El informe lo diseminará el Centro de Cuestiones Fronterizas.
- Acción: La Comisión insta a las administraciones nacionales, regionales y locales a que redoblen los esfuerzos para ofrecer unos servicios de transporte más integrados.

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

La accesibilidad limitada a ambos lados de la frontera estorba el pleno uso de los centros de asistencia sanitaria. Con frecuencia, los servicios de emergencia y rescate también suelen encontrar problemas para realizar intervenciones transfronterizas.

Buenas prácticas:

El acuerdo institucionalizado que establece siete zonas organizadas de asistencia sanitaria transfronteriza en la frontera franco-belga 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. El estudio será diseminado a través del Centro de Cuestiones Fronterizas. También organizará un evento estratégico en 2018 para destacar las buenas prácticas y explorar nuevas vías de potenciar la cooperación en toda la Unión.

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

La UE ha introducido herramientas jurídicas y financieras que facilitan la cooperación transfronteriza (como por ejemplo, las Agrupaciones Territoriales de Cooperación Territorial, AECTs); no obstante, el carácter totalmente institucional de estas herramientas no siempre es el más adecuado para superar los obstáculos jurídicos y administrativos a los que se enfrentan las autoridades regionales y locales.

Buenas prácticas:

La AECT de Lille-Tournai-Kortrijk Eurometropolis 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 actualmente la utilidad de un instrumento que posibilite que las normas de un Estado miembro sean aplicables en el Estado miembro vecino con respecto a un proyecto ubicado en una región fronteriza. La Comisión está interesada en este instrumento.
- Acción: Las instituciones europeas y los Estados miembros deberán iniciar 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 desarrollar servicios públicos transfronterizos.

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

Existen hoy en día pocos recursos destinados a la recogida y análisis de información sobre las dificultades y complejidades de las fronteras. Además, 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.

Buenas prácticas:

En el portal de datos de la Grande Région, 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).

- 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.
- 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.

Conclusiones

Las regiones fronterizas interiores de la UE contribuyen a la riqueza socioeconómica de Europa. La Comisión considera que las pruebas son indicadoras del potencial para reducir el impacto negativo de la asimetría territorial, jurídica y administrativa existente entre regiones fronterizas.

Asimismo, se precisa una actuación a nivel de la UE en cooperación con Estados miembros, regiones y partes interesadas. Para ello, la Comisión podrá actuar de forma directa por medio de actos legislativos o mecanismos de financiación. El presupuesto de la UE es fundamental en el desarrollo de regiones fronterizas y así lo seguirá siendo, con especial hincapié en los ámbitos en los que el valor añadido de la UE sea elevado.

Por otro lado, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales desempeñan un rol fundamental como entidades competentes en pos de una mayor y mejor cooperación, así como para incrementar el reconocimiento mutuo y reducir las asimetrías jurídico-administrativas.

El Centro de Cuestiones Fronterizas estará pronto operativo para que las propuestas sean efectivas con rapidez. La Comisión reitera que las regiones fronterizas son una pieza clave en la integración europea en beneficio de los territorios europeos y de sus ciudadanos.