



Bruselas, 14.7.2021
COM(2021) 393 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea

1. INTRODUCCIÓN

Cuando la Comisión Europea aprobó su Comunicación «Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE»¹ (la Comunicación de 2017), nadie podía imaginar que tres años más tarde seríamos plenamente conscientes de la existencia de fronteras interiores al cerrarse muchos pasos fronterizos y adoptarse medidas que limitaban nuestra libertad de circulación y obstaculizaban el desarrollo de la vida transfronteriza.

La Comunicación de 2017 destacaba que las regiones transfronterizas desempeñarían un papel fundamental en el proceso de integración europeo. Muchos representantes de regiones fronterizas consideran que sus regiones son «laboratorios de la integración europea», ya que son focos con una intensiva interacción transfronteriza, donde muchas personas desempeñan su trabajo diario a ambos lados de la frontera. Son regiones en las que las ventajas del mercado único y la libertad de circulación son evidentes y donde las nuevas ideas y soluciones para una integración europea a menudo se prueban por primera vez.

La Comunicación de 2017 también puso de relieve las continuas dificultades que afectan a muchos aspectos de la vida transfronteriza: la falta de transporte público transfronterizo, dificultades con el reconocimiento de las competencias y titulaciones, acceso limitado a los servicios públicos más cercanos, frecuente ausencia de sistemas de gobernanza transfronterizos genuinos para gestionar de forma colectiva los recursos compartidos, desafíos y oportunidades. Las ambiciones de las regiones transfronterizas a menudo se han visto obstaculizadas por normas nacionales divergentes debido a diferencias en la aplicación del marco jurídico de la UE como, por ejemplo, las Directivas de la UE.

En 2020 y 2021, la **pandemia de COVID-19** demostró categóricamente el grado de interdependencia que tienen las regiones y los Estados miembros de la UE. Lamentablemente, también demostró lo frágiles que pueden ser nuestras fronteras interiores en algunas ocasiones y la rapidez con la que podemos perder las ventajas de un espacio abierto con libertad de circulación, aunque sea temporalmente. En muchos Estados miembros, algunas de las primeras medidas adoptadas se centraron en recuperar los controles en las fronteras interiores y prohibir el acceso a sus territorios a los ciudadanos de países vecinos que, en una situación de normalidad, cruzarían la frontera con frecuencia y por varias razones. Rápidamente, el efecto negativo de estas medidas se hizo muy evidente en muchas regiones fronterizas². Paralizó los servicios, incluido el de las instalaciones sanitarias, porque los trabajadores transfronterizos no podían acceder a sus lugares de trabajo. Las trabas a la libre circulación de mercancías interrumpieron el suministro de material médico muy necesario. El público se hizo eco de estos efectos negativos: en la consulta pública sobre la superación de obstáculos en las fronteras³ llevado a cabo por la Comisión en 2020, el 65 % de los encuestados afirmó que el cierre de fronteras había incrementado su percepción de la frontera como un obstáculo. Por lo tanto, la recientemente adoptada Estrategia para un Espacio de libertad, seguridad y justicia⁴ sin fronteras interiores tiene debidamente en cuenta la experiencia y las enseñanzas extraídas de la pandemia de COVID-19.

¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE», COM(2017) 534 final de 20 de septiembre de 2017.

² Véase: «The effects of Covid-19 induced border closures on cross border regions» (Los efectos del cierre de fronteras motivado por la COVID-19 en las regiones fronterizas) - ISBN 978-92-76-28398-0 y 978-92-76-28400-0.

³ Consulta pública sobre la superación de los obstáculos en las fronteras (2020) disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/border-2020/.

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Una estrategia hacia un espacio Schengen totalmente funcional y resiliente sin controles en las fronteras interiores», COM(2021) 277, de 2 de junio de 2021.

Asimismo, la Comisión se encuentra en las primeras fases de preparación de una modificación del Código de Fronteras Schengen, que abordará las deficiencias detectadas en el sistema actual.

Sin embargo, decenios de relaciones de buena vecindad y cooperación transfronteriza constructiva también han dado como resultado actos de solidaridad notables. Los Estados miembros menos gravemente afectados por un número extremadamente elevado de pacientes con necesidad de cuidados intensivos ofrecieron su ayuda acogiendo en sus instalaciones a pacientes procedentes de países vecinos con mayores necesidades. A lo largo de algunas fronteras, las estructuras transfronterizas consolidadas coordinaron una respuesta a la crisis y demostraron ser una valiosa fuente de información fiable para las personas, a menudo confundidas por los cambios y la incoherencia de las reglas. También fuimos testigos de demostraciones habituales de simple empatía humana entre comunidades vecinas.

COVID-19: solidaridad en las regiones transfronterizas⁵

La Gran Región (LU-BE-FR-DE) creó un grupo de trabajo durante la pandemia para coordinar una respuesta a la misma en varios niveles (por ejemplo, supervisar la disponibilidad de camas de cuidados intensivos).

Los municipios vecinos de Görlitz (Alemania) y Zgorzelec (Polonia) organizaron ejercicios de emergencia conjuntos (por ejemplo, sobre las medidas a tomar en caso de un brote masivo de sarampión), y utilizaron su experiencia para establecer un sistema de intercambio de información transfronterizo durante la pandemia de COVID-19.

La Agrupación Europea de Cooperación Territorial Bánát Triplex Confinium, que reúne a las administraciones municipales ubicadas en la región fronteriza trilateral entre Hungría, Rumanía y Serbia, colaboró para entregar a las treinta y siete autoridades de Rumanía participantes en dicha agrupación las mascarillas quirúrgicas que se necesitaban urgentemente y el gel hidroalcohólico para las manos procedentes de Hungría que se necesitaban con urgencia.

En la frontera entre Austria e Italia, la región de Tirol del Sur envió equipos de protección individual a las provincias autónomas de Bolzano y Trentino; los hospitales de las ciudades tirolesas de Innsbruck, Hall y Linz atendieron a pacientes italianos con necesidad de cuidados intensivos.

La Comisión Europea respondió con prontitud dentro de los límites de su mandato legal, mediante la rápida puesta en marcha de «corredores verdes» para el transporte de bienes esenciales y la adopción de dos conjuntos de directrices sobre la libre circulación de los trabajadores⁶ y la asistencia de emergencia en la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria⁷.

Asimismo, sobre la base de la propuesta de la Comisión, la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo⁸ y su modificación, la Recomendación (UE) 2021/119 del Consejo⁹, se ha adoptado un

⁵ <https://cor.europa.eu/es/engage/Pages/covid19-stories.aspx#cooperation>.

⁶ Comunicación de la Comisión «Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante el brote de COVID-19», DO C 102I de 30.3.2020, p. 12.

⁷ Directrices sobre la ayuda de emergencia de la UE en la cooperación transfronteriza en materia de asistencia sanitaria relacionada con la crisis de la COVID-19, COM(2020) 2153 final, de 3 de abril de 2020.

⁸ Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 337 de 14.10.2020, p. 3).

⁹ Recomendación (UE) 2021/119 del Consejo, de 1 de febrero de 2021, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1475 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 36I de 2.2.2021, p. 1).

enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19. La modificación establece disposiciones especiales para residentes de zonas transfronterizas que cruzan la frontera con frecuencia para trabajar, ir a la escuela, buscar asistencia médica o cuidar a la familia. No se les debería exigir cuarentena si cruzan las fronteras para fines esenciales. Además, si se introduce en estas regiones un requisito de realización de pruebas para los viajes transfronterizos, su frecuencia debería ser proporcionada. Si la situación epidemiológica a ambos lados de la frontera es comparable, no debería imponerse ningún requisito de realización de pruebas relacionadas con los viajes.

Sin embargo, la crisis ha demostrado que el grado de resiliencia de las zonas fronterizas depende en gran medida de la estructura institucional y el nivel de preparación, que a menudo se diseña y decide a escala nacional. Este asunto merecería una reflexión más profunda.

Por lo tanto, este informe está estructurado en torno a dos secciones. En primer lugar, examina los avances alcanzados en la aplicación de las medidas anunciadas en el plan de acción de la Comunicación de 2017. En segundo lugar, sobre la base del trabajo de análisis y las consultas a los interesados, y de las enseñanzas aprendidas durante la crisis de la COVID-19, el informe revisa el plan de acción de 2017 para aumentar su eficacia y ajustarlo a las nuevas realidades. No se proponen nuevas medidas, pero la Comisión Europea examina cómo se pueden utilizar las iniciativas y los programas que forman parte del marco financiero plurianual 2021-2027 para estimular la recuperación de las zonas fronterizas, cuyas economías a menudo se han visto afectadas de forma especialmente grave por la crisis. El informe también considera las fronteras exteriores de la UE con países vecinos que tienen una ruta de adhesión aceptada para unirse a la Unión Europea.

2. APLICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN: PRINCIPALES LOGROS

El trabajo para aplicar el plan de acción de diez puntos de 2017, coordinado por el Centro de Cuestiones Fronterizas, lleva realizándose desde hace poco más de tres años. En la tabla al final de este informe se presenta una evaluación detallada de cada medida. La consulta pública de 2020 organizada para comprender el impacto de estas medidas y la situación actual en las regiones transfronterizas recogió 453 respuestas que contribuyeron a este informe.

Varios de los resultados son de particular importancia y, por lo tanto, se destacan por separado más abajo. Han sido significativos por varios motivos: algunos de ellos nos han ayudado a comprender mejor las dificultades persistentes a las que se enfrentan las personas que viven en las regiones fronterizas; otros han dado un impulso renovado al desarrollo de iniciativas transfronterizas conjuntas. En general, estas respuestas proporcionaron una contribución positiva al informe.

1. *Una caja de herramientas ampliada para la interacción transfronteriza*

En 2018 la Comisión adoptó la propuesta legislativa relativa al mecanismo transfronterizo (ECBM) que ofrece una herramienta jurídica con soluciones prácticas para superar los obstáculos transfronterizos de carácter jurídico o administrativo¹⁰. En 2019, como trabajo pionero para superar estos obstáculos, la Comisión puso en marcha *b-solutions*¹¹, una iniciativa innovadora que brinda apoyo jurídico a los organismos del sector público en regiones fronterizas para identificar las causas subyacentes a los obstáculos jurídicos o administrativos que afectan sus interacciones transfronterizas y para explorar posibles soluciones. Este ha sido un proceso exitoso que ha resuelto noventa casos de obstáculos en la frontera. Los casos estaban distribuidos en

¹⁰ Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mecanismo para superar los obstáculos normativos y administrativos en un contexto transfronterizo - COM(2018) 373 final, de 29 de mayo de 2018.

¹¹ <https://www.b-solutionsproject.com/>.

veintisiete regiones transfronterizas de veintiún Estados miembros y principalmente abordaron obstáculos relacionados con el empleo, el transporte público, la asistencia sanitaria y la cooperación institucional.

Las enseñanzas principales aprendidas de la iniciativa «b-solutions» muestran que:

- 1) las soluciones deben adaptarse a cada contexto específico, aunque la experiencia en el manejo de obstáculos similares en otras regiones fronterizas a menudo puede ser útil;
- 2) aplicar soluciones suele ser un proceso largo y complejo que solo es posible con la participación y el compromiso político de organismos con autonomía de decisión multinivel;
- 3) se pueden utilizar gran variedad de herramientas para identificar soluciones; algunas pueden que sean europeas y otras es posible que ya estén disponibles en el ámbito nacional. Sin embargo, estas soluciones a menudo requieren cambios en el marco jurídico.

En general, el éxito de b-solutions también se debe al hecho de que allana el camino a los acuerdos a más largo plazo entre los Estados miembros y las regiones para eliminar definitivamente las barreras, tal como se ilustra en el cuadro de la página siguiente. Estos proyectos piloto también muestran el potencial del mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos (ECBM). En trece de los primeros cuarenta y tres casos para b-solutions (30 %) los participantes y los expertos expresaron con claridad la idea de que una herramienta jurídica de la UE como el ECBM habría marcado la diferencia a la hora de resolver obstáculos recurrentes en la frontera si hubiera estado disponible¹². El ECBM todavía está siendo objeto de debate en el Consejo, después de que el Parlamento Europeo estableciese su postura claramente a favor¹³ en 2019. La Comisión sigue estando convencida de los efectos beneficiosos que aportaría la propuesta.

Buenas prácticas: servicios médicos de urgencia a lo largo de la frontera entre Francia y España

Pese a la existencia del primer hospital binacional, el Hospital de Cerdanya, hasta hace poco los médicos no estaban autorizados a responder a las emergencias sanitarias al otro lado de la frontera debido a una falta de reconocimiento automático mutuo de su condición de médicos. Un proyecto de **b-solutions** identificó la manera de superar esta barrera administrativa en 2019. En 2020, los organismos locales a cargo pusieron en marcha la solución. A la cumbre franco-española de 15 de marzo de 2021 le siguió un nuevo compromiso político para seguir desarrollando un marco común para la asistencia sanitaria transfronteriza en la región transfronteriza.

2. Desarrollo de la asistencia sanitaria transfronteriza

El sector de la asistencia sanitaria ha sido objeto de una mayor atención en los últimos años. El resultado es una mucho mejor comprensión de los servicios sanitarios transfronterizos, de su valor añadido (por ejemplo, al ofrecer un acceso más sencillo a los servicios sanitarios transfronterizos próximos a los pacientes) y los problemas recurrentes a los que se enfrentan (a menudo relacionados con el reembolso de los costes por tratamiento). La evolución de las políticas y el apoyo financiero, incluido el de los programas de cooperación transfronteriza Interreg, financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), van de la mano para facilitar el desarrollo de los servicios sanitarios transfronterizos que a menudo pueden salvar

¹² Se ha publicado un compendio con más información sobre la experiencia con los identificadores siguientes: ISBN 978-92-76-13300-1 e ISBN 978-92-76-13302-5

¹³ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 14 de febrero de 2019, sobre la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo [COM(2018) 373 – C8-0228/2018 – 2018/0198(COD)].

vidas (por ejemplo, al ofrecer a la población de las regiones transfronterizas un acceso mucho más rápido a la atención especializada o a los servicios de urgencia).

Buenas prácticas: proyecto HealthAcross

Tras años de preparación y colaboración entre Austria y Chequia, ha abierto sus puertas en la ciudad austriaca de Gmünd un nuevo centro médico conjunto donde los pacientes checos también pueden recibir tratamiento hospitalario y ambulatorio.

3. Nuevos enlaces de transporte público transfronterizo

Además de los obstáculos legales, uno de los desafíos más complicados a los que se enfrentan las personas que viven en regiones fronterizas es el acceso limitado en transporte público a las zonas del otro lado de la frontera. Todavía existen demasiados servicios que no van más allá de la frontera y demasiados obstáculos administrativos que afectan a los sistemas de transporte públicos. Tras haber establecido una completa correlación entre los enlaces que faltan en el sector ferroviario y una serie de proyectos concretos financiados con el presupuesto de la UE, este problema se está abordando en varias regiones transfronterizas. Se han establecido asociaciones en algunas regiones fronterizas para desarrollar servicios conjuntos, como la integración de horarios y venta de billetes. Falta mucho por hacer, pero se han logrado avances muy significativos.

Buenas prácticas: nuevo material móvil transfronterizo

A lo largo de la frontera entre Francia y Alemania, el programa Interreg financia el desarrollo de un prototipo de tren transfronterizo —Coradia Polyvalent— que circulará en las dos redes ferroviarias regionales. Treinta de estos trenes operarán a escala transfronteriza en 2024.

4. Un marco de apoyo financiero claro

El 1 de julio de 2021 entró en vigor el nuevo Reglamento Interreg¹⁴ para apoyar los programas de cooperación transfronterizos 2021-2027. Incluye un nuevo objetivo específico Interreg, *una mejor gobernanza de la cooperación*, que aumenta el potencial de los programas de cooperación transfronterizos Interreg (tanto a lo largo de las fronteras interiores como exteriores) para superar de forma activa los obstáculos en la frontera en esas regiones. Además, la Comisión Europea ha compartido con las futuras autoridades del programa documentos de orientación fronteriza redactados para guiar a los Estados miembros, las regiones y los países socios a través del proceso de programación, fundamentalmente sobre la base del conocimiento alcanzado por la aplicación del plan de acción de 2017. En paralelo, el nuevo Reglamento FEDER¹⁵ alienta firmemente a los Estados miembros y las regiones a utilizar sus propios programas FEDER regionales y nacionales para invertir en iniciativas transfronterizas y proyectos de infraestructura. Aprovechar las sinergias con inversiones en las regiones vecinas supondría un paso importante para aumentar la eficacia de la política de cohesión en las regiones fronterizas.

3. EVOLUCIÓN FUTURA

Las regiones transfronterizas necesitan soluciones y políticas a medida que puedan maximizar su potencial, eliminar las barreras existentes e impulsar su recuperación económica y su resiliencia. Esta fue también la opinión que expresaron los europeos en la consulta pública de 2020. El

¹⁴ Reglamento (UE) 2021/1059 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) financiado con ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los instrumentos de financiación exterior (DO L 231 de 30.6.2021, p. 94).

¹⁵ Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (O L 231 de 30.6.2021, p. 60).

79 %¹⁶ de los encuestados informó de que «la medida europea en favor de las regiones fronterizas es importante porque contribuye a generar confianza entre individuos y organizaciones, y porque pone de manifiesto que los marcos jurídicos nacionales no suelen tener en cuenta los territorios transfronterizos». Además, el 42 % acordó que las medidas adoptadas por la Comisión Europea en los últimos cinco años habían estimulado las regiones transfronterizas como nunca antes y que dichas acciones debían continuar. Por último, el 65 % de los encuestados no estuvo de acuerdo en que la acción de la Comisión debía limitarse a la provisión de fondos Interreg.

Sobre la base de las enseñanzas aprendidas desde 2017, incluidas las que se desprenden de la crisis de la COVID-19, en particular la necesidad de una cooperación transfronteriza institucional mayor y más profunda, y de los urgentes desafíos a los que se enfrentan Europa y el mundo en aspectos como el cambio climático, la Comisión propone reorientar las medidas en función de **cuatro bloques:**

- i. **Resiliencia mediante una cooperación institucional más profunda**
- ii. **Más y mejores servicios públicos transfronterizos**
- iii. **Mercados laborales transfronterizos dinámicos**
- iv. **Regiones fronterizas para el Pacto Verde Europeo**

Las medidas que se tomen en estos bloques deben permitir que las regiones fronterizas prueben soluciones en el contexto transfronterizo y que continúen actuando como focos y laboratorios para la integración europea. Los territorios transfronterizos visibilizan tanto las ventajas como los defectos de la integración europea y los convierten en realidad para el público general. Por lo tanto, la Comisión y los Estados miembros deben trabajar junto con estas regiones en el desarrollo conjunto de enfoques innovadores para profundizar en su integración y aumentar los intercambios transfronterizos. El uso de los enfoques y soluciones para aumentar la integración europea desarrollada y probada en las regiones transfronterizas podría ampliarse a otras regiones.

Las medidas innovadoras para el desarrollo de las regiones transfronterizas se pueden aplicar cuando, en diferentes campos de trabajo, las instituciones públicas y otras organizaciones consideran la región transfronteriza como un todo en lugar de como la suma de dos partes separadas. Esto se puede lograr mediante el uso de las nuevas políticas y herramientas financieras 2021-2027. Se están poniendo en marcha soluciones innovadoras en varias áreas de la política comunitaria, por ejemplo:

- Los centros europeos de innovación digital (EDIH), así como una política de interoperabilidad reforzada, financiados por el programa Europa Digital¹⁷ pueden estimular una mayor cooperación entre países vecinos y dar apoyo a la innovación digital de los servicios públicos y las empresas en las regiones transfronterizas.
- Los procesos administrativos coordinados para la contratación pública pueden impulsar los vínculos comerciales a través de las fronteras. Los proyectos transfronterizos sobre una «Administración Pública Conectada» bajo la iniciativa emblemática «modernizar» del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia podrían profundizar en la cooperación entre las administraciones de las regiones limítrofes. Las Directivas de contratación pública de 2014¹⁸ crearon disposiciones específicas sobre contratación pública común y sobre contratación pública que involucrara a los poderes adjudicadores procedentes de diferentes Estados miembros, en concreto, entidades jurídicas conjuntas, como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial.

¹⁶ La suma de respuestas para «totalmente de acuerdo» fue del 57,4 % y para «de acuerdo» fue del 21,4 %.

¹⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>.

¹⁸ Directiva 2014/24/UE (artículos 38 y 39) y Directiva 2014/25/UE (artículos 39 y 57).

- La estrategia para las pymes¹⁹ ofrece un marco para que las regiones fronterizas exploren soluciones dirigidas a resolver cuestiones transfronterizas a las que se enfrentan las pymes.
- El Mecanismo «Conectar Europa»²⁰ para la red RTE-T incluye medidas dirigidas a las conexiones transfronterizas para integrar las redes de transporte en ambos lados de la frontera, así como los servicios e infraestructuras digitales²¹.
- El enfoque en la sostenibilidad y el impacto de la pandemia están dando forma a una nueva generación de consumidores, que buscan oportunidades para organizar vacaciones sin plástico o con bajas emisiones de carbono. Esto ofrece un nuevo ámbito de aplicación para la cooperación transfronteriza en aspectos como el turismo conjunto y las redes locales de los destinos turísticos inteligentes y sostenibles.

La Comisión ayudará a las regiones transfronterizas a innovar cuando planifiquen desarrollos futuros, para que las comunidades fronterizas se sientan motivadas, no solo para seguir viviendo allí, sino también para prosperar al maximizar el potencial de sus regiones de origen.

Los jóvenes también tienen un papel importante para dar impulso a las regiones fronterizas. Demuestran su gran interés en la cooperación transfronteriza mediante la elevada participación en el sistema de voluntariado Interreg²², que se estableció al mismo tiempo que el Servicio de Voluntariado Europeo. Desde 2019, más de 500 jóvenes han colaborado como voluntarios en los programas y proyectos Interreg. Algunos también fueron coautores del Youth Manifesto for Cooperation (manifiesto de la juventud para la cooperación)²³.

La mayor parte de los aspectos señalados en los cuatro grupos siguientes pueden recibir apoyo financiero a lo largo de todas las fronteras interiores y exteriores de la UE a cargo de la nueva cooperación transfronteriza Interreg, la cooperación transfronteriza del IPA y los programas Interreg Next. En concreto, el nuevo objetivo «Una mejor gobernanza de la cooperación» introducido en el Reglamento Interreg se diseñó específicamente para este propósito. De los sesenta y cinco programas de cooperación transfronteriza que deben aplicarse en 2021-2027 a lo largo de las fronteras interiores y exteriores de la UE, al menos cincuenta utilizarán este objetivo para fortalecer la gobernanza transfronteriza. Por ejemplo, los programas podrían prever la constitución de fondos para pequeños proyectos destinados a resolver obstáculos o invertir en el diseño conjunto de estrategias de desarrollo o mecanismos conjuntos de ordenación territorial. El apoyo financiero también podría destinarse a explorar la necesidad de servicios públicos conjuntos o a invertir en el desarrollo de estadísticas transfronterizas sólidas, tal como ha recomendado recientemente el Tribunal de Cuentas Europeo²⁴.

3.1. Resiliencia mediante una cooperación institucional más profunda

Cualquier medida destinada a apoyar las necesidades de las regiones transfronterizas debe respaldarse con mecanismos de gobernanza sólidos para garantizar la sostenibilidad y la durabilidad de la medida y para asegurarse de que no depende únicamente de la buena voluntad individual. Hay mucho margen para seguir desarrollando la gestión conjunta de las regiones transfronterizas, desde la organización de consultas públicas conjuntas sobre inversiones futuras hasta el planteamiento conjunto de la ordenación del territorio y los servicios públicos conjuntos basados en la proximidad. En la consulta pública de 2020, el 56 % de los encuestados indicaron

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0103>.

²⁰ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>.

²¹ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/CEF+Digital+Home>.

²² <https://www.interregyouth.com/>.

²³ https://europa.eu/youth/get-involved/democratic%20participation/manifiesto-youth-youth-shape-european-territorial-cooperation_es.

²⁴ <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=58917>

que los principales obstáculos vinculados a los procesos legislativos estaban relacionados con la cooperación institucional.

Las herramientas de la UE para la cooperación ya están disponibles, sobre todo en forma de **Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)** que ofrecen un marco jurídico estable para inversiones e iniciativas conjuntas. Las ochenta AECT existentes abarcan una amplia gama de actividades, incluida la gestión de los servicios públicos. Sin embargo, para incrementar la cooperación transfronteriza es necesario trabajar más estrechamente con las autoridades nacionales encargadas de la aplicación. Junto con la Plataforma AECT²⁵, organizada por el Comité de las Regiones, la Comisión trabajará para promover su uso en toda la UE. Otras formas de cooperación apoyadas por el presupuesto de la UE, como las alianzas de las universidades europeas²⁶ del programa Erasmus+ o los EDIH, pueden utilizar la herramienta jurídica de la AECT para mantener la cooperación transfronteriza, ampliando de este modo su efecto más allá de la política de cohesión.

El **mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo (ECBM)** propuesto por la Comisión en 2018 también ofrece vías para desbloquear el potencial de las regiones transfronterizas mediante el establecimiento de un marco jurídico para resolver los obstáculos en la frontera. Si la cooperación establecida ya proporciona este marco, el ECBM es una opción adicional. Si no existe un mecanismo institucionalizado para resolver los obstáculos, el ECBM ofrece una solución lista para su aplicación.

A escala de los Estados miembros, los acuerdos formales existentes facilitan la cooperación, proporcionando un marco jurídico acordado en el que operar. Las agrupaciones regionales como la Unión Benelux o el Consejo de Ministros Nórdico desempeñan un papel clave proporcionando un marco transparente para la interacción. Los acuerdos bilaterales, como el Tratado de Aquisgrán entre Francia y Alemania o la Comisión Intergubernamental entre Estonia y Letonia tienen objetivos similares. Se podría lograr más, por ejemplo, si se explorasen las posibilidades que ofrece llevar a cabo pruebas fronterizas conjuntas al redactar nuevas leyes o incorporar al Derecho nacional las Directivas europeas. La herramienta de evaluación del impacto territorial utilizada actualmente por la Comisión a través de su caja de herramientas para «Legislar mejor» ofrece una base muy útil para alcanzar este objetivo. En los contactos bilaterales, los Estados miembros también deberían tener en cuenta la manera de facilitar la interacción transfronteriza, en concreto, permitiendo que se establezcan excepciones a las normas nacionales o mejorando el reconocimiento mutuo basado en el conocimiento mutuo, las normas y la confianza.

La Comisión está dispuesta a apoyar el desarrollo de sistemas de gobernanza más estables en las regiones transfronterizas. Esto se puede lograr de varias maneras, algunas de ellas enumeradas en el cuadro a continuación. Se anima a los Estados miembros y a las regiones a participar en este proceso, en particular mediante el uso de la nueva generación de programas Interreg CBC para invertir en sistemas de cooperación sostenibles que se adapten a sus circunstancias específicas.

Medidas:

- La Comisión ampliará la iniciativa **b-solutions** introducida en 2019 para que abarque el período 2021-2027 e incluya a las regiones fronterizas en situación de preadhesión. Los resultados se compartirán en la plataforma de la red del Centro de Cuestiones Fronterizas²⁷ y a través de otros canales.
- Para lograr una mayor conciencia del **valor añadido que aporta la cooperación transfronteriza**, la Comisión desarrollará un método de autoevaluación para analizar tanto

²⁵ <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Platform/Pages/welcome.aspx>.

²⁶ https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_es.

²⁷ <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/b-solutions?language=es>.

la intensidad de la cooperación transfronteriza como su contribución a la integración europea en las zonas fronterizas.

- La Comisión continuará apoyando el trabajo de las **oficinas de estadística** en la producción y el análisis de datos transfronterizos para la formulación de políticas basadas en datos: un proyecto piloto actual pretende definir ciudades transfronterizas y áreas urbanas funcionales con el objetivo de recoger datos sobre ellos a medio plazo. Se continuará apoyando el trabajo realizado por la European Cross-border Monitoring Network²⁸.

3.2. Más y mejores servicios públicos transfronterizos

Las personas que viven en las regiones fronterizas a menudo se encuentran alejadas de los servicios que se ofrecen dentro de sus fronteras nacionales y disponen de una conexión digital deficiente. Sin embargo, se encuentran cerca de los servicios de proximidad disponibles en el otro lado de la frontera. Algunas regiones fronterizas tienen una larga tradición de intercambio de servicios públicos, incluso ponen en común los recursos para ofrecer servicios de proximidad a todos los residentes que vivan en ambos lados de una frontera nacional. En la consulta pública de 2020, los encuestados señalaron las dificultades para acceder a un transporte público fiable como el principal obstáculo para el uso de servicios públicos transfronterizos, seguido de cerca por la falta de servicios digitales conjuntos.

La pandemia de COVID-19 ha visibilizado dos aspectos de los servicios públicos transfronterizos en el sector sanitario²⁹. Por un lado, la introducción repentina de restricciones a la circulación transfronteriza ha impedido que, no solo los pacientes, sino también el personal médico, tuvieran acceso al equipamiento sanitario. Paradójicamente, estas restricciones dan una gran visibilidad a la importancia de los flujos transfronterizos diarios. Por otro lado, la urgente necesidad de servicios médicos ha fomentado muestras de solidaridad a través de las fronteras y ha demostrado que la capacidad de recuperación de las regiones fronterizas después de las crisis depende del trabajo conjunto que se realice en ambos lados de las fronteras nacionales.

Se han alcanzado conclusiones similares para el acceso a los servicios de educación, cultura y ocio, sin olvidar la necesidad de permitir el acceso físico a los servicios mediante sistemas de transporte con bajas emisiones de carbono, como los trenes, los tranvías y los autobuses. Por ejemplo, la estrategia de la UE para la integración del sistema energético³⁰ identifica la persistente falta de interoperabilidad transfronteriza de los servicios de recarga de vehículos eléctricos, que se interpone en el camino del desarrollo de servicios de transporte más ecológicos a través de las fronteras.

Un estudio reciente³¹ financiado por el programa Interreg de la Red Europea para la Observación de la Ordenación Territorial recopiló información sobre 580 servicios públicos transfronterizos en las fronteras interiores de la UE. Actualmente, la mayoría de estos servicios públicos transfronterizos se ocupa de la protección ambiental, la protección civil, la gestión de desastres y el transporte. Las tendencias futuras muestran que se esperan nuevos servicios públicos transfronterizos, en especial en los ámbitos de la ordenación territorial, el desarrollo económico, el turismo y la cultura. Muchas regiones están explorando las posibilidades para proporcionar

²⁸ <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/research/specialist-articles/spatial-development/eu-council-presidency/network-crossborderdata/main.html>.

²⁹ Véase: «The effects of COVID-19 induced border closures on cross border regions» (Los efectos del cierre de fronteras motivado por la COVID-19 en las regiones fronterizas) – ISBN 978-92-76-28397-3 y ISBN 978-92-76-28399-7.

³⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Impulsar una economía climáticamente neutra: «Impulsar una economía climáticamente neutra: Una Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético» [COM(2020) 299 final, de 8 de julio de 2020].

³¹ www.espon.eu/cps.

servicios públicos transfronterizos en la asistencia sanitaria y el mercado laboral. La pandemia también ha puesto de relieve la importancia de la digitalización. Apoyar a las regiones fronterizas significa garantizar que los servicios públicos digitales sean, por defecto, interoperables y transfronterizos, y que estén en consonancia con la visión y los principios establecidos en el Marco Europeo de Interoperabilidad y el plan de acción de la UE sobre administración electrónica³².

El Comité de las Regiones (en un dictamen que emitió en 2020³³) y el Parlamento Europeo [como parte del proyecto piloto «Cross-Border Crisis Response Integrated Initiative» (Iniciativa transfronteriza integrada de respuesta a las crisis), (CB-CRII)]³⁴ ha puesto de manifiesto la necesidad de proporcionar un marco más sólido y estable para los servicios públicos transfronterizos. La Comisión Europea comparte plenamente este objetivo y propone medidas específicas en este ámbito.

Medidas:

- La Comisión apoyará la resiliencia de las regiones transfronterizas, en particular mediante el **desarrollo de servicios públicos transfronterizos sólidos**, tanto a través de la digitalización como de la interoperabilidad. Dos estudios en curso (uno sobre servicios públicos y otro sobre transportes públicos) servirán de base para el intercambio de buenas prácticas y de soluciones a problemas recurrentes. Las regiones transfronterizas podrán acceder a información completa a través de una **plataforma** que se creará al amparo del proyecto piloto CB-CRII del Parlamento Europeo mencionado anteriormente.
- La Comisión intensificará las medidas ya adoptadas en la atención sanitaria transfronteriza:
 1. **la evaluación de la Directiva sobre la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza** para evaluar la eficacia con la que esta ha cumplido su objetivo de facilitar el acceso público a una asistencia sanitaria transfronteriza segura y de alta calidad en otro país de la UE (atendiendo, sobre todo, a los obstáculos administrativos y jurídicos que todavía quedan);
 2. las oportunidades de dotación financiera que ofrece **el programa La UE por la Salud (EU4Health)** para la cooperación entre países en la transferencia de conocimientos y buenas prácticas;
 3. **la creación planificada del espacio europeo de datos sanitarios** para una mejor formulación de políticas sanitarias, para apoyar las actividades reguladoras basadas en datos y para una mejor investigación e innovación sanitarias, sin olvidar el acceso conjunto a los servicios de asistencia sanitaria transfronteriza³⁵.

3.3. Mercados laborales transfronterizos dinámicos

Muchas regiones fronterizas se caracterizan por sus asimetrías socioeconómicas a ambos lados de la frontera nacional. La creación de auténticos mercados de trabajo transfronterizos presenta muchas ventajas tanto para las empresas como para los solicitantes de empleo: el acceso de los empleadores a un mayor número de habilidades y competencias y el de los solicitantes de empleo a más ofertas de trabajo. Además, las pymes que deseen probar los mercados vecinos tendrán acceso directo a solicitantes de empleo con diferentes habilidades lingüísticas potenciales. Como resultado, los desplazamientos transfronterizos pueden evitar los costes sociales de la migración,

³² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>.

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:2021:106:TOC>.

³⁴ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/214920/budg2021-doc6-tab-en.pdf>.

³⁵ Será financiado por distintos programas a escala nacional y de la UE, como el programa La UE por la salud, el programa Europa Digital, el programa Horizonte Europa, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Programa InvestEU y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

que, de lo contrario, podría dar lugar a un éxodo de mano de obra cualificada procedente de las regiones fronterizas.

Pero para que esto sea un éxito, las regiones transfronterizas deben ser consideradas como un territorio «único» cuando se trata de educación y formación, habilidades y competencias, empleo y acceso a la seguridad social. No es el caso todavía: en la consulta pública de 2020, los encuestados señalaron diferencias lingüísticas y dificultades en el reconocimiento de la titulación, las capacidades y las cualificaciones, como las principales dificultades con las que se encontraron en las áreas de educación, formación y empleo en las regiones transfronterizas.

Por otra parte, en la actualidad, la promoción de la formación y la búsqueda de empleo a través de las fronteras rara vez se realiza de forma sistemática, lo que pone trabas a la hora de maximizar el potencial de la demanda y la oferta disponible en la región transfronteriza en sentido amplio. A modo de ejemplos de dificultades, cabe citar los siguientes³⁶:

- Los obstáculos relacionados con el reconocimiento de las cualificaciones, incluida una falta de información o conocimiento de los procedimientos administrativos pertinentes, pese a la existencia de herramientas de transparencia como el Marco Europeo de Cualificaciones y de instrumentos legales como la Directiva sobre las cualificaciones profesionales.
- Las dificultades para identificar puestos de trabajo disponibles o para acercarse a empleados potenciales debido a la falta de integración del mercado de trabajo y de coordinación entre los servicios de empleo. Muy a menudo, las ofertas de trabajo disponibles en ambos lados de una frontera no se dan a conocer de una manera coordinada. La falta de interoperabilidad de los sistemas digitales también supone un obstáculo.
- La complejidad de la fiscalidad nacional y del acceso a los regímenes de seguridad social, así como de la legislación aplicable, pueden contribuir a problemas específicos de los trabajadores transfronterizos.
- Los obstáculos vinculados al teletrabajo de los trabajadores transfronterizos, resultantes de la complejidad en la determinación de la legislación aplicable y de la falta de una conexión a Internet rápida y fiable en las zonas fronterizas de carácter rural.

Los trabajadores transfronterizos experimentan estas dificultades a pesar de las importantes medidas adoptadas. Por ejemplo, en el contexto del aumento del teletrabajo, la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social³⁷ proporcionó orientación para encontrar soluciones pragmáticas que permitiesen que los trabajadores permanecieran afiliados a la seguridad social del país donde estuviese su puesto de trabajo habitual (es decir, por lo general, donde se encuentre la empresa).

Los desplazamientos diarios para ir y volver del domicilio al trabajo cruzando una frontera deberían ser trayectos tan sencillos como los desplazamientos pendulares desde las zonas periféricas de una gran ciudad. Existe una clara necesidad de que los trabajadores transfronterizos tengan los mismos derechos en la práctica que aquellos que no cruzan la frontera diariamente para ir a su trabajo. Los marcos jurídicos nacionales y regionales deben examinarse y revisarse cada vez que haya pruebas de que los trabajadores transfronterizos están en una posición más frágil que los demás trabajadores. Los procedimientos administrativos para los trabajadores transfronterizos deben ser equivalentes a los que se aplican en el contexto nacional con el fin de evitar situaciones incongruentes o innecesariamente complejas. Los Estados miembros deben

³⁶ Como se documenta en la iniciativa b-solutions. Véase: «b-solutions: Solving Border Obstacles - A compendium of 43 cases» (b-solutions: solución de obstáculos en las fronteras. Un compendio de 43 casos) (ISBN 978-92-76-1300-1), pp. 26-31.

³⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=849&langId=es>.

considerar la adopción de acuerdos y políticas en materia presupuestaria que no penalicen a ninguna región, por ejemplo, como sugiere el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa³⁸.

La Autoridad Laboral Europea (ALE) facilita un acceso más sencillo a la información sobre servicios de movilidad laboral para los individuos y los empleadores. Fortalecerá la cooperación y tendrá un papel mediador entre las autoridades nacionales en aspectos relacionados con el derecho laboral y la seguridad social. Los mercados de trabajo deben conseguir una perspectiva más europea. La Comisión tendrá en cuenta las cuestiones transfronterizas de manera más sistemática, por ejemplo, para el desarrollo estructurado y sostenido de estadísticas sobre desplazamientos transfronterizos.

Ocurre lo mismo con la educación, la formación y las capacidades. Significa que las personas pueden tener acceso a una escuela o centro de educación infantil en el país en el que viven, pero pueden tener que enfrentarse a procedimientos administrativos o a obstáculos legales para acceder a estos servicios en el lugar donde trabajan. Sucede lo mismo con el acceso a períodos de prácticas o a las oportunidades de formación profesional. En la educación superior, las alianzas de las universidades europeas con socios en regiones fronterizas vecinas pueden desempeñar un papel importante en la promoción del multilingüismo.

Las personas que viven en regiones transfronterizas deben tener garantizado el acceso a la educación y la formación en ambos lados de la frontera. En las regiones escasamente pobladas o en aquellas azotadas por la despoblación, explorar la posibilidad de tener una oferta coordinada de educación y formación puede ayudar a mantener esos servicios en aquellos lugares donde se encuentren en riesgo. Compartir los recursos educativos en las regiones transfronterizas también contribuye al bilingüismo, la confianza mutua y los conjuntos de habilidades comunes, todos ellos beneficios de la integración europea.

El Espacio Europeo de Educación (EEE)³⁹ ha demostrado que es esencial evitar las barreras estructurales para el aprendizaje y el desarrollo de habilidades. Dentro de esta iniciativa, las alianzas de las universidades europeas integran ambiciones como el multilingüismo, que será beneficioso para el objetivo de coordinar la provisión de educación en esas regiones, aunque tiene un alcance mucho más amplio.

Existen buenos ejemplos en la Unión Europea de regiones que ofrecen servicios de educación conjunta o que se reconocen mutuamente las capacidades y cualificaciones, sobre la base de la confianza y el conocimiento de los planes de estudio del otro⁴⁰. Se necesitan más ejemplos de este tipo y los Estados miembros deben trabajar de la mano con la Comisión Europea para fortalecer la capacidad de las regiones fronterizas para ofrecer una educación transfronteriza.

Medidas:

- La **asociación transfronteriza EURES** continuará promoviendo la movilidad de los trabajadores en las regiones transfronterizas.
- La ALE seguirá facilitando el **acceso a la información** y aún más transparencia de las normas aplicables a los trabajadores transfronterizos que se desplazan.
- Asimismo, la Comisión cooperará con la comunidad de investigadores y los observatorios regionales del mercado de trabajo para **aumentar el conocimiento** sobre los problemas a los que se enfrentan los trabajadores transfronterizos.
- La Comisión establecerá asociaciones estructuradas entre las regiones fronterizas

³⁸ <https://rm.coe.int/09000016809f79d2>.

³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025, COM(2020) 625 final de 30 de septiembre de 2020.

⁴⁰ https://www.benelux.int/files/4815/1721/2154/M20181_FR_.docx.pdf.

voluntarias que ya hayan reconocido y experimentado **las barreras de acceso al mercado** debido a obstáculos normativos o administrativos y las ayudará a desarrollar soluciones con el espíritu de un mercado único participativo

- La Comisión seguirá sensibilizando sobre el **Marco Europeo de Cualificaciones** y ayudará a mejorar su aplicación en las regiones transfronterizas, para apoyar la comprensión, la transparencia, la comparabilidad y el reconocimiento de todos los tipos y niveles de cualificaciones, incluidas las adquiridas al margen de los centros de enseñanza superior.
- En el ámbito de la fiscalidad, la Comisión anunció en su Plan de Acción para una **fiscalidad equitativa y sencilla** que apoye la estrategia de recuperación⁴¹ a partir de julio de 2020, una Comunicación que hace balance de los derechos existentes de los contribuyentes en virtud del Derecho de la UE, junto con una recomendación a los Estados miembros para mejorar la situación de los ciudadanos que, como contribuyentes, se enfrentan a obstáculos fiscales transfronterizos, como por ejemplo, los trabajadores transfronterizos⁴². El objetivo es hacer una lista de los derechos existentes sobre la base de la jurisprudencia y la práctica, para que los contribuyentes y las administraciones fiscales sean conscientes de estos derechos y obligaciones y mejoren así la relación entre los contribuyentes y las administraciones fiscales.

3.4. Regiones fronterizas para el Pacto Verde Europeo

La naturaleza y el clima no reconocen las fronteras hechas por el hombre. Los desafíos relacionados con el cambio climático y el medio ambiente ejemplifican los beneficios de la cooperación transfronteriza. El Pacto Verde Europeo⁴³ es la respuesta de la UE a los retos relacionados con el clima y el medio ambiente, e incluye medidas para intensificar la cooperación a través de las fronteras en varios sectores. Las fronteras nacionales entre los Estados miembros fragmentan con frecuencia los territorios naturales, haciendo que su gestión y protección sean menos eficaces, especialmente cuando se aplican diferentes marcos jurídicos. Esto tiene un efecto sobre la biodiversidad y la eficiencia de los recursos, entre otras cuestiones. En la consulta pública de 2020, los encuestados indicaron que sus principales preocupaciones eran la economía circular, la gestión conjunta de los parques naturales y el suministro y la distribución de la energía renovable.

La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030⁴⁴ demuestra que la protección de la biodiversidad no se puede limitar a las fronteras nacionales. Por ejemplo, se requiere la creación de corredores ecológicos para mantener y mejorar la salud de los ecosistemas. Para ello, la cooperación transfronteriza es esencial. En el mismo sentido, la Directiva marco sobre el agua persigue la coordinación de medidas que abarquen la demarcación hidrográfica al completo, incluso más allá de las fronteras. Sin embargo, esta cooperación no siempre funciona de la mejor manera posible. Por lo que se refiere a las Directivas de aves y hábitats que establecen la Red Natura 2000, las diferentes normas de aplicación nacionales pueden tener efectos negativos sobre la gestión del medio ambiente que realizan los territorios transfronterizos. A lo largo de algunos ríos fronterizos, las dos riberas pueden gestionarse de maneras muy diferentes en función de si

⁴¹ COM(2020) 312 final.

⁴² <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12627-Derechos-de-los-contribuyentes-de-la-UE-procedimientos-simplificados-para-un-mejor-cumplimiento-de-las-obligaciones-tributarias-Recomendacion-es>.

⁴³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «El Pacto Verde Europeo», COM(2019) 640 final de 11 de diciembre de 2019.

⁴⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 – Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas», COM(2020) 380 final, de 20 de mayo de 2020.

están catalogados como espacios Natura 2000. Cuando esto sucede, se aplican medidas de protección ambiental de manera diferente, lo que podría afectar a su eficacia. Lo mismo ocurre con muchos parques naturales transfronterizos. Una protección más coordinada y coherente de los espacios Natura 2000 garantizaría medidas de aplicación más integradas. Los organismos jurídicos europeos de naturaleza transfronteriza, como las AEET, deberían participar en el trabajo con este fin.

La planificación de la explotación del riesgo de desastres es otra área en la que la cooperación transfronteriza es fundamental. El Mecanismo de Protección Civil de la Unión⁴⁵ exige a los Estados miembros que informen periódicamente sobre las medidas prioritarias de prevención y preparación frente a los principales riesgos que supone todo impacto transfronterizo. Además, las estrategias sectoriales también pueden ser importantes para hacer frente a los riesgos, incluso a través de las fronteras, por ejemplo, los planes de gestión del riesgo de inundaciones, los planes de protección de los bosques o las estrategias nacionales y regionales de adaptación al cambio climático. Estos reciben apoyo de las disposiciones legislativas de la UE, por ejemplo, la necesidad de coordinación transfronteriza en relación con las cuencas hidrográficas, según lo dispuesto en la Directiva sobre inundaciones⁴⁶.

La evaluación de los planes nacionales de energía y clima a escala de la UE⁴⁷ muestra que aún queda mucho potencial para aprovechar las iniciativas regionales transfronterizas en el sector energético mediante la mejora de la cooperación entre los Estados miembros y el uso de los fondos de la UE. Algunos países planifican un mejor despliegue de energía renovable y medidas de eficiencia energética en cooperación con otros. La evaluación también identificó la necesidad de aprovechar los avances normativos. El Mecanismo Transfronterizo Europeo propuesto podría suponer una contribución importante, ya que facilitaría esos avances normativos en un contexto transfronterizo.

La penetración de las energías renovables implica un cambio significativo de paradigma. Sin embargo, los mercados de la energía todavía no funcionan a través de las fronteras con tanta fluidez como lo hacen dentro de un país. Por ejemplo, las transacciones transfronterizas de electricidad suelen estar limitadas porque los marcos jurídicos no permiten intercambios eléctricos de baja tensión a través de la frontera. Las comunidades de energías renovables pueden desempeñar un papel significativo a la hora de trazar el camino a recorrer. La legislación europea ya establece las condiciones para que los Estados miembros incluyan opciones para que dichas comunidades puedan realizar una aplicación transfronteriza en sus transposiciones nacionales. Del mismo modo, también puede haber trabas legales para el despliegue de sistemas inteligentes de calefacción y refrigeración urbana conjuntos en las aglomeraciones transfronterizas.

- El proyecto «SERAH – The Smart Energy Region of Emmen-Haren» (SERAH, la región energéticamente inteligente de Emmen-Haren), en el marco del programa Interreg CBC entre Alemania y los Países Bajos, ya está marcando el camino. Está desarrollando un mercado transfronterizo descentralizado de la energía y la electricidad, y otras regiones fronterizas serán capaces de aprovechar sus conclusiones y recomendaciones.
- Un caso de asesoramiento de b-solutions exploró cómo el transporte transfronterizo de CO₂ entre los Países Bajos y Bélgica podría utilizarse como un recurso para los procesos

⁴⁵ Decisión (UE) 2019/420 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2019, por la que se modifica la Decisión n.º 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión (DO L 77I de 20.3.2019, p. 1).

⁴⁶ Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DO L 288 de 6.11.2007, p. 27).

⁴⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales de energía y clima. Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante una planificación integrada en materia de energía y clima» [COM(2020) 564 final, de 17 de septiembre de 2020].

La estrategia de la UE para la integración del sistema energético⁴⁸ identificó nuevos retos derivados de una mayor electrificación del sistema energético, incluidos el transporte y la industria. La coordinación entre los Estados miembros en las regiones fronterizas será esencial para superar estos desafíos. Una red eléctrica totalmente integrada en áreas como una ciudad hermanada que se extiende a través de las fronteras nacionales, ofrecerá importantes beneficios y aspectos complementarios en áreas como las soluciones de almacenamiento o producción de energía renovable.

Otras inconsistencias jurídicas o administrativas afectan al desarrollo de las energías renovables en las zonas fronterizas, como el reconocimiento de las cualificaciones de los instaladores de sistemas fotovoltaicos o de turbinas eólicas, o incluso las diferentes normas que rigen la distancia mínima desde las turbinas eólicas hasta los edificios residenciales.

Los Estados miembros deben aprovechar al máximo las oportunidades existentes para la cooperación dentro del marco jurídico aplicable de la UE. Por ejemplo, la revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables (RED II) ya establece sistemas de apoyo conjuntos, así como sistemas de apoyo para que la energía renovable esté disponible para los productores situados en Estados miembros diferentes. La asimilación de estos esquemas debe recomendarse encarecidamente en las regiones fronterizas. En las áreas funcionales transfronterizas, por ejemplo, en las ciudades hermanadas, la Directiva relativa al mercado de la electricidad⁴⁹ ya permite a los marcos reguladores nacionales que las comunidades ciudadanas de energía se abran a la participación transfronteriza.

Medidas:

- La Comisión proporcionará apoyo para la prevención y preparación para abordar los riesgos con un impacto en la cooperación transfronteriza en el marco del **Mecanismo de Protección Civil de la Unión**.
- La Comisión estimulará la cooperación regional y transfronteriza y mejorará las directrices sobre **estrategias nacionales de adaptación** en cooperación con los Estados miembros⁵⁰.
- La Comisión dibujará y difundirá las enseñanzas aprendidas del proyecto piloto: «Luxembourg in transition: a vision for a zero-carbon cross-border functional region» (Luxemburgo en transición: perspectiva de una región funcional transfronteriza sin emisiones de carbono) en el marco del proceso de la **Agenda Territorial 2030** intergubernamental y emprenderá de forma activa la difusión de sus resultados a toda la comunidad fronteriza.
- A través del **proceso biogeográfico de la Red Natura 2000**⁵¹, la Comisión apoyará y mejorará la coordinación transfronteriza y la aplicación de la Red Natura 2000, y ayudará a alcanzar los objetivos de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030.
- Los centros de coordinación regionales, tal como prevé el **Reglamento relativo al mercado de la electricidad**, deben considerar de forma continuada las implicaciones que tiene para los mercados de la energía en las regiones fronterizas.

⁴⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Evaluación, a escala de la UE, de los planes nacionales integrados de energía y clima – Impulsar la transición ecológica y promover la recuperación económica mediante un aplanificación integrada en materia de energía y clima. «Impulsar una economía climáticamente neutra: Una Estrategia de la UE para la Integración del Sistema Energético» [COM(2020) 299 final, de 8 de julio de 2020].

⁴⁹ Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO L 158 de 14.6.2019, p. 125).

⁵⁰ La nueva estrategia de la UE de adaptación al cambio climático incluye esta y otras referencias a las fronteras. Véase la Comunicación COM(2021) 82 final, de 24 de febrero de 2021.

⁵¹ https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/seminars_en.htm.

- La Comisión explorará y desarrollará iniciativas prometedoras en el marco de la versión refundida de la **Directiva sobre fuentes de energía renovables** (RED II) para lograr una mayor proporción de proyectos transfronterizos, incluidos los proyectos híbridos que combinan las energías renovables con el almacenamiento.

4. CONCLUSIÓN

Aunque las regiones fronterizas son, a menudo, geográficamente periféricas y rurales, son lugares con un elevado potencial de crecimiento económico, fomentado por su diversidad cultural y lingüística, las ventajas competitivas complementarias, su naturaleza virgen y destinos turísticos menos trillados. Su distancia desde el centro a menudo se puede compensar con los intercambios transfronterizos con los vecinos, la cooperación y la acción conjunta. Para que esto suceda, las regiones fronterizas deben ser vanguardistas y beneficiarse plenamente de la integración europea.

Lo que Europa ofrece a sus regiones fronterizas es un símbolo de su compromiso con una mayor integración. La historia, incluidas épocas muy recientes, ha demostrado que ningún país es una isla. Esta es la razón por la que la Comisión considera que es momento de intensificar la cooperación transfronteriza en todos los frentes y de forma transversal en todos los sectores. Esta opinión la comparten las partes interesadas ubicadas en territorios fronterizos, que han expresado sus deseos de una mayor integración, en particular a través de la Alianza Europea de Ciudadanos Transfronterizos⁵².

Para aumentar la resiliencia de las regiones transfronterizas, estas necesitan apoyo en todos los niveles de gobierno. Su posición única debe recibir mayor atención mediante una serie de iniciativas, proyectos piloto o casos de prueba en los que el objetivo debería ser permitir que las regiones fronterizas extraigan lo que funciona mejor en ambos lados de las fronteras nacionales. Se les debe dar más libertad y flexibilidad para probar las ideas y las soluciones, y que sean capaces de desempeñar un papel más activo en su desarrollo, especialmente en la gestión, el intercambio y el diseño conjuntos de proyectos y servicios que beneficien a todas las personas que viven en territorios fronterizos.

Por último, la Comisión Europea opina que las regiones transfronterizas limítrofes con los países en vías de adhesión necesitan reforzar la voz para poder estar involucrados más estrechamente en el proceso de integración europea. Con este fin, la Comisión tratará de asociar estas regiones a las iniciativas y las medidas indicadas en los apartados anteriores de este informe. Esto ayudará a mejorar las condiciones para el desarrollo de la sociedad civil, una gobernanza local y una administración pública más eficientes, reforma y transición democrática, y para promover relaciones de buena vecindad y reconciliación.

⁵² <https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/cross-border-alliance.aspx>.

El plan de acción 2017: resumen de los avances alcanzados en la aplicación de las diez medidas:

	Nombre	Progreso
1	Intensificar la cooperación y los intercambios	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha creado una plataforma en línea para compartir buenas prácticas, documentación útil y eventos entre las partes interesadas ubicadas en zonas transfronterizas. La plataforma se renovó y se lanzó de nuevo en enero de 2021⁵³, con una nueva estrategia de comunicación para la Red del Centro de Cuestiones Fronterizas y una serie de eventos en línea específicos. • La Comisión Europea ha cooperado con el Comité de las Regiones y otras organizaciones para identificar los efectos del cierre de fronteras motivado por la COVID-19 y ha emitido un informe. • Los proyectos piloto para combatir los obstáculos en la frontera (con la marca b-solutions⁵⁴) recibieron apoyo durante todo el período. Este trabajo todavía está en curso tras el éxito de la primera convocatoria (cuarenta y tres casos terminados y documentados⁵⁵ y cuarenta y siete casos adicionales aplicados en 2021).
2	Mejora del proceso legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • El paquete «Legislar mejor», que guía al proceso legislativo de la Comisión Europea, contiene una herramienta específica para las evaluaciones del impacto territorial, que incluye una prueba sobre la compatibilidad con un contexto transfronterizo. Sin embargo, desde su introducción, la prueba no se ha podido aplicar a muchas de las propuestas legislativas, y menos aún con la llegada de la pandemia de COVID-19, que ha necesitado respuestas de emergencia. • Ha habido intercambios limitados con los Estados miembros sobre si introducir pruebas sobre la compatibilidad con un contexto transfronterizo y una mayor coordinación en la transposición de las Directivas de la UE. Sin embargo, han surgido algunas iniciativas interesantes. Por ejemplo, los Países Bajos y Bélgica (Flandes) han formado un grupo de trabajo administrativo sobre barreras fronterizas para buscar soluciones a los cuellos de botella legislativos en el desarrollo de una infraestructura transfronteriza. La administración de los Países Bajos también ha publicado un documento de orientación sobre los efectos de frontera como una herramienta para que el Gobierno comprenda las implicaciones que tienen para las personas, las empresas y las administraciones de las regiones fronterizas las políticas, leyes y reglamentos nuevos o modificados.
3	Hacer posible la	<ul style="list-style-type: none"> • El plan de acción sobre administración electrónica establece las condiciones marco para la aplicación del principio de

⁵³ <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network>.

⁵⁴ www.b-solutions.eu.

⁵⁵ <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/b-solutions/b-solutions-solving-border-obstacles-compendium-now-accessible>.

	administración pública transfronteriza	<p>«solo una vez». Sus <i>módulos principales</i> permiten a las autoridades regionales de las regiones fronterizas aplicar soluciones de administración electrónica. El principal reto ha sido identificar los elementos específicos que definen una región fronteriza.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algunos casos de b-solutions han abordado la interoperabilidad de los procedimientos, como el uso de un formulario fiscal común. • La Comisión está trabajando en proyectos piloto para la promoción de la contratación pública transfronteriza. • A través del programa Europa Digital, la Comisión apoya el despliegue de centros de innovación digital europeos para apoyar a las pymes en la innovación digital. Está fomentando la idea de que algunos de estos centros podrían ser de naturaleza transfronteriza.
4	Proporcionar asistencia e información fiable y comprensible	<ul style="list-style-type: none"> • En octubre de 2018 entró en vigor el Reglamento que establece una pasarela digital única (SDG) para ofrecer a los ciudadanos y a las empresas de la UE un único acceso a los servicios de información, procedimientos, asistencia y resolución de problemas. La importancia de la pasarela digital única para las regiones fronterizas se tuvo plenamente en cuenta en el proceso. La Comisión ha comenzado a fomentar los servicios de la pasarela digital única entre los usuarios finales y los multiplicadores a través de eventos digitales, incluso en las regiones fronterizas. • SOLVIT se esforzará por ser parte de los servicios de la pasarela digital única para la asistencia a las personas cuyos derechos han sido violados por las entidades públicas en otro Estado miembro. Es una herramienta potente; sin embargo, todos los casos registrados son difíciles de buscar desde una perspectiva transfronteriza. La Comisión se esforzará por integrar algunos términos de búsqueda que podrían ser de utilidad para el Centro de Cuestiones Fronterizas. No obstante, la cooperación con los servicios pertinentes ha sido positiva y la información se ha compartido en todo momento. • El servicio Tu Europa – Asesoramiento ha experimentado un aumento considerable de las consultas de personas que viven en las regiones fronterizas tras la introducción de medidas de control fronterizo no coordinadas y que cambian con rapidez para contrarrestar el efecto de la pandemia de COVID-19. La vida laboral y la vida familiar se han visto afectadas de forma especialmente negativa.
5	Apoyo al empleo transfronterizo	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción y ayuda al empleo transfronterizo: La UE cuenta con cerca de dos millones de trabajadores fronterizos (en su mayoría ubicados en FR, DE y PL, que trabajan principalmente en DE, CH, LU y AT)⁵⁶. Algunas de las fronteras de estos países están equipadas para proporcionar información vital para algunos de estos trabajadores (por ejemplo, las asociaciones transfronterizas EURES, la red «Infobest», «Groupement transfrontalier européen», «Die Grenzgänger», «GrensInfo», etc.). Sin embargo, muchas fronteras aún no tienen servicios de información, lo que dificulta el potencial del

⁵⁶ Informe de 2019 sobre movilidad intracomunitaria: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8242&furtherPubs=yes>.

		<p>empleo transfronterizo; por ejemplo, la cobertura de la asociación transfronteriza EURES aún es parcial. Por otra parte, la falta de integración de los datos del mercado de trabajo de ambos lados de una frontera dificulta la integración profesional en las regiones transfronterizas, principalmente al no facilitar las medidas de promoción del empleo transfronterizo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientaciones relacionadas con la COVID-19. La Comisión emitió directrices para instar a los Estados miembros a que permitieran la entrada a los trabajadores transfronterizos. • Datos sobre empleo transfronterizo. Véase más adelante, en el punto 10: «Reunir pruebas». • Dimensión sobre la cooperación transfronteriza de las iniciativas de la UE . El Centro de Cuestiones Fronterizas ha proyectado varias iniciativas clave (por ejemplo, el plan de acción del pilar europeo de derechos sociales, el informe de actividad de EURES) para asegurarse de que abordan la dimensión transfronteriza de manera adecuada.
6	Promover el multilingüismo en la frontera	<ul style="list-style-type: none"> • La iniciativa Sello Europeo de las Lenguas⁵⁷ premia las iniciativas más innovadoras para el aprendizaje de una lengua extranjera en los países con el programa Erasmus+. «Eliminar las barreras lingüísticas para crear regiones fronteras más dinámicas» fue una de sus dos prioridades para el periodo 2018-2020. Los proyectos incluidos en el compendio de 2019 ilustran las posibles acciones que deben aplicarse en las regiones fronteras⁵⁸. • Erasmus+ ofreció fondos para veinticinco proyectos de cooperación en el ámbito de la educación escolar que fomentan el aprendizaje y la conciencia tempranos del lenguaje y desarrollan opciones de enseñanza bilingüe, especialmente en las regiones fronteras⁵⁹. • Diversas publicaciones de la School Education Gateway, la plataforma en línea para los profesionales que trabajan en la educación escolar financiada por Erasmus+ hicieron hincapié en la importancia de la cooperación transfronteriza y el aprendizaje de una lengua extranjera⁶⁰.
7	Facilitar la accesibilidad transfronteriza	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión Europea cartografió los enlaces ferroviarios transfronterizos que faltan (2018). Esto dio lugar a una importante conferencia que reunió a los interesados de las comunidades transfronterizas y del transporte público en 2019⁶¹. • Además, se está trabajando en explorar en qué medida hay servicios de transporte público transfronterizo, identificar las lagunas y preparar directrices. • Bajo la iniciativa b-solutions, diez de los cuarenta y tres primeros proyectos se centraron en el transporte transfronterizo e

⁵⁷ https://ec.europa.eu/education/policies/multilingualism/european-language-initiatives_es.

⁵⁸ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/276c4d9e-433c-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-180951865>

⁵⁹ https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects_es.

⁶⁰ <https://www.schooleducationgateway.eu/es/pub/latest/news/border-regions-learning-the-n.htm>.

⁶¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7bdaacc0-05cb-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-108771252>.

		identificaron soluciones a los problemas jurídicos existentes.
8	Promover una mayor puesta en común de los centros de asistencia sanitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Una extensa cartografía de dichos servicios de asistencia sanitaria transfronteriza a lo largo de las fronteras internas ha dado lugar a un mayor grado de conciencia y comprensión ampliamente compartidas con el sector sanitario y las regiones transfronterizas por igual. También ha proporcionado un conjunto de herramientas específicas para el despliegue de líneas de cooperación similares. En la actualidad existe una reconocida comunidad de atención sanitaria transfronteriza cada vez mayor que persigue activamente las mejoras en este sector (por ejemplo, las redes sanitarias temáticas establecidas por EUREGHA⁶² y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas). • Una importante conferencia «Enhancing healthcare cooperation in cross-border regions» (Mejorar la cooperación sanitaria en las regiones transfronterizas) mostró casos de cooperación en materia de asistencia sanitaria transfronteriza⁶³ como apoyo a la aplicación de una cooperación similar en otros territorios. • Un proyecto de b-solutions que aborda la falta de reconocimiento automático de los médicos a ambos lados de una frontera condujo a acuerdos bilaterales entre las autoridades francesas y españolas para proporcionar servicios de asistencia sanitaria transfronteriza. • El marco financiero para desarrollar este tipo de iniciativas también se ha intensificado y será cada vez más importante con la última generación de programas Interreg. La Comisión Europea ha recomendado invertir en este sector, ya que aporta muchos beneficios equitativos tanto a los usuarios como a los proveedores.
9	Tener en cuenta el marco jurídico y financiero de la cooperación transfronteriza	<ul style="list-style-type: none"> • El marco financiero para la cooperación transfronteriza en el periodo 2021-2027 se estableció en el marco financiero plurianual y se tradujo en un nuevo Reglamento Interreg. Esto incluye nuevos elementos para promover mejores prácticas de gobernanza en las regiones transfronterizas. La Comisión se comprometió con los Estados miembros desde el principio para programar la próxima generación de programas de cooperación transfronteriza Interreg a través de «documentos de orientación fronteriza» que establecen las características y las oportunidades de todas las zonas transfronterizas interiores de la UE y hacen hincapié en la necesidad de tratarlas como áreas funcionales. • La Comisión presentó una propuesta para fortalecer el marco jurídico para la cooperación transfronteriza con un reglamento para establecer un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo. Su principal objetivo es plantear una propuesta para que los Estados Miembros resuelvan los obstáculos jurídicos y administrativos que impiden la aplicación de los proyectos transfronterizos (ya sean inversiones o servicios). Las negociaciones siguen su curso.

⁶² <http://www.euregha.net/crossborderhealthcare/>.

⁶³ https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/booklet_enhancing_healthcare_cooperation.pdf.

10	<p>Reunir pruebas de interacción transfronteriza para documentar la toma de decisiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se puso en marcha un proyecto piloto con oficinas de estadística a fin de explorar las mejores maneras para identificar los flujos de trabajadores transfronterizos en toda la UE, con un progreso prometedor en el uso de los datos administrativos y macrodatos. Se está tramitando un proyecto de seguimiento. • La Comisión Europea apoyó el establecimiento de una red de oficinas de estadística transfronterizas y portales de datos regionales que investiga las buenas prácticas para el desarrollo de datos transfronterizos. La red se centra actualmente en el desarrollo de datos sobre los desplazamientos transfronterizos. • Sobre la base de esa cooperación, Eurostat publicó un conjunto mejorado de tablas regionales procedentes de la Encuesta de Población Activa, que ofrece información más completa sobre el trabajo transfronterizo. Además, proporcionará un mayor apoyo para contar el número de trabajadores transfronterizos sobre la base de los datos administrativos. • La Comisión apoyará el análisis mejorado de datos regionales del mercado de trabajo, con un enfoque en toda la región transfronteriza, para ofrecer información a los Estados miembros sobre casos en los que los desplazamientos transfronterizos tienen el potencial de equilibrar mercados desiguales.
----	---	--