

C/2025/282

24.1.2025

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Superar los obstáculos a la cooperación de los servicios de urgencia en las regiones fronterizas de la UE

(C/2025/282)

Ponente: Pavel BRANDA (CRE/CZ), teniente de alcalde de Rádlo**RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR)

Observaciones generales

1. señala que más de una tercera parte de los ciudadanos de la UE vive en regiones fronterizas, en las cuales en ocasiones no se dispone de una oferta de servicios públicos equivalente a la que disfruta la población en las regiones interiores;
2. observa que los progresos realizados en materia de integración europea y de cooperación transfronteriza han creado espacios vitales y áreas funcionales de carácter transfronterizo, en los que las personas cruzan fronteras nacionales con carácter periódico para gozar de las ventajas complementarias que ofrecen las regiones fronterizas adyacentes. Los datos más recientes muestran que alrededor de dos millones de ciudadanos europeos se desplazan a diario o con carácter semanal cruzando fronteras, y ello no solo para ir a trabajar, sino también para adquirir propiedades o estudiar, beneficiándose de numerosos servicios en otro país y haciendo de la integración europea su realidad cotidiana. En esas zonas, los servicios públicos son compartidos o podrían serlo, lo que contribuiría a la creación de una cartera de servicios más asequible y de mejor calidad;
3. reitera que las fronteras nacionales siguen causando muchos obstáculos y escollos a la cooperación transfronteriza (como ha demostrado claramente la crisis de la COVID-19). Uno de los ámbitos en los que se observan más obstáculos es la cooperación transfronteriza entre los servicios de urgencia, lo que merma la eficacia de las intervenciones de urgencia en estos casos. Los recursos disponibles en cada lado de la frontera no se comparten —o se comparten de forma insuficiente—, lo que a menudo reduce la accesibilidad a los servicios sanitarios y de urgencia y la calidad de estos, además de aumentar los tiempos de respuesta;
4. subraya que superar estos obstáculos reviste especial importancia, ya que pueden costar vidas de manera innecesaria. En particular, la cooperación transfronteriza entre los servicios de urgencia es fundamental en las zonas rurales periféricas —que se enfrentan a la despoblación, al envejecimiento de la población y a una carencia cada vez más acuciante de efectivos— y en las zonas de difícil acceso (como las regiones fronterizas de montaña);
5. recalca que, en general, existen dos tipos de cooperación transfronteriza entre los servicios de urgencia, a saber, las crisis extraordinarias a gran escala y la cooperación transfronteriza cotidiana entre los servicios de salvamento;
6. señala que, si bien es cierto que los acuerdos intergubernamentales y la legislación e instrumentos de la Unión abordan mucho mejor, aunque no en grado suficiente, las situaciones excepcionales —por ejemplo a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, la Reserva Europea de Protección Civil, rescEU, el Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y el Instrumento de Asistencia Urgente—, la cooperación transfronteriza cotidiana entre los servicios de salvamento afronta muchos más obstáculos y se rige principalmente por acuerdos intergubernamentales o regionales que intentan superar muchos de ellos;
7. observa que el ejercicio de revisión transfronteriza y la iniciativa «b-solutions» han puesto de manifiesto que los obstáculos pueden abordarse en los distintos niveles de la administración pública. En algunos casos, es necesario adoptar soluciones a escala de la UE, que resultan más eficientes. Es preciso abordar numerosos obstáculos jurídicos y administrativos, principalmente a través de soluciones desarrolladas individual o conjuntamente por diversos agentes de los Estados miembros, teniendo en cuenta los contextos específicos y los entornos institucionales y administrativos de cada frontera interior de la UE. Los agentes locales y regionales pueden participar eficazmente en la supresión de

obstáculos a la cooperación en algunas fronteras. Al colaborar activamente con agentes clave para mejorar la coordinación, las regiones fronterizas pueden superar dichos obstáculos y garantizar mecanismos de respuesta más eficaces a urgencias en contextos transfronterizos. Es evidente la necesidad de dotar a los servicios de urgencia transfronterizos de un marco de gobernanza multinivel. Las estructuras transfronterizas permanentes, como las eurorregiones, pueden desempeñar un papel de coordinación eficaz, lo que redundará en unos servicios de urgencia transfronterizos más eficientes;

Obstáculos jurídicos y administrativos

8. señala que la cooperación transfronteriza entre los servicios de urgencia se ve restringida por la existencia de una serie de obstáculos jurídicos y administrativos, algunos de los cuales podrían suprimirse con facilidad si el acervo de la UE se aplicara correctamente. En otros casos, es necesario modificar la legislación o los acuerdos bilaterales, en particular con países terceros (como Suiza) y países candidatos;

9. observa que, con carácter general, las intervenciones de los servicios de urgencia no se planifican en el ámbito transfronterizo. En la mayoría de los casos, los centros de despacho de servicios de urgencia carecen de fundamentos jurídicos o de protocolos de actuación para evaluar las capacidades y los recursos disponibles al otro lado de la frontera. Los equipos de urgencia no pueden intervenir más allá de las fronteras nacionales sin autorización. Estas autorizaciones se conceden con arreglo a la legislación nacional, que no resulta aplicable en un Estado miembro vecino. En consecuencia, para poder intervenir, cada equipo necesita la autorización previa de las autoridades competentes del Estado miembro vecino, lo que exige cumplir criterios diferentes en cuanto al material y el personal. En algunos casos, trasladar a un paciente a su país de residencia tras sufrir una situación de emergencia o semiemergencia puede ser un proceso complicado. Los métodos de trabajo, los protocolos de salvamento y los signos distintivos de los vehículos de emergencia son diferentes entre Estados miembros vecinos;

10. señala que, en la mayoría de los casos, los Estados o regiones celebran acuerdos bilaterales que facilitan la cooperación ⁽¹⁾ y que suelen sentar las bases para la celebración de futuros acuerdos técnicos, en los que se especifican los procesos de esa índole. En ocasiones, ya de antemano existen infraestructuras críticas (como hospitales) desde las que los servicios de urgencia de los Estados miembros vecinos reciben alertas automáticas en caso de accidente, si bien en otros ámbitos aún no se han celebrado acuerdos bilaterales. Por lo que se refiere a los servicios transfronterizos de asistencia sanitaria de urgencia, en varias zonas fronterizas las personas de una zona previamente definida situada a un lado de la frontera pueden recibir un tratamiento especializado para determinados accidentes en hospitales que se encuentren al otro lado de la misma ⁽²⁾. Sin embargo, en ocasiones las autoridades públicas locales o regionales no están facultadas para celebrar acuerdos de cooperación en los casos en que resultan necesarios;

11. subraya la necesidad de aprovechar a escala de la UE las buenas prácticas existentes ⁽³⁾ y pide que se proponga un modelo de convenio marco para elaborar acuerdos bilaterales y multilaterales sobre cooperación transfronteriza en situaciones de emergencia, que abarque preferiblemente todos los tipos de urgencias contingentes y los principales problemas que hayan de abordarse en los acuerdos intergubernamentales, además de ofrecer posibles soluciones para escoger entre las que ya funcionan debidamente en diversas fronteras;

12. anima a la Comisión a que estudie la posibilidad de proponer la adopción de nuevos actos legislativos de la Unión (o de modificar el marco legislativo vigente) para subsanar, al menos en parte, las disparidades normativas existentes en las regiones fronterizas que no hayan suscrito acuerdos intergubernamentales; subraya que las nuevas iniciativas de la Comisión o de los Estados miembros deben reducir al mínimo la carga y los costes administrativos y evitar la duplicación de las estructuras existentes;

13. reitera su apoyo a la adopción del Reglamento sobre la facilitación de soluciones transfronterizas, en el que se anima a los Estados miembros a establecer puntos de coordinación transfronteriza con el fin de notificar de manera sistemática y resolver los obstáculos transfronterizos, y a emplear este mecanismo para prestar atención a los servicios de urgencia;

⁽¹⁾ A modo de ejemplo cabe citar el centro de respuesta ante incidentes y de gestión de crisis de la eurorregión Mosa-Rin creado por la homónima Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

⁽²⁾ Por ejemplo, los pacientes con síntomas de accidentes cerebrovasculares o lesiones en las extremidades en el municipio de Dinkelland (Países Bajos) pueden acudir al hospital Euregio-Klinik en Nordhorn (Alemania).

⁽³⁾ Por ejemplo, el actual Convenio Benelux.

14. valora positivamente la contribución de la iniciativa «b-solutions» a la hora de determinar los obstáculos jurídicos y administrativos a la cooperación transfronteriza y pide que se siga poniendo en práctica;
15. acoge con satisfacción la propuesta de Reglamento sobre el Espacio Europeo de Datos Sanitarios y pide que se adopte y aplique con celeridad en todos los Estados miembros; señala, no obstante, que puede ser necesario aclarar en mayor medida sus repercusiones financieras, en particular para los entes locales y regionales;
16. destaca que ya existen muchos proyectos de cooperación financiados por la Unión y anima a que se sigan promoviendo;
17. pide a los Estados miembros que supriman o reduzcan significativamente los obstáculos mediante la aplicación transfronteriza del Derecho de la UE;
18. anima a los Estados miembros a que no dejen de celebrar acuerdos intergubernamentales bilaterales y multilaterales, si aún no lo han hecho, y a que actualicen los que ya hayan suscrito, a fin de proporcionar una base jurídica sólida para el funcionamiento eficaz de los servicios de urgencia en las regiones transfronterizas. Los entes locales y regionales, así como los agentes semipúblicos y privados, deben participar en estos acuerdos;
19. destaca la importancia de los marcos existentes para la recopilación de datos, especialmente en lo que respecta a la preparación y gestión de emergencias como las inundaciones y los incendios forestales, ya que resulta esencial poder recuperar e intercambiar datos a escala local a ambos lados de la frontera. Estos marcos refuerzan la cooperación entre Estados miembros vecinos y mejoran la eficacia de las redes transfronterizas de comunicación de urgencia. A este respecto, se considera necesaria la participación de los agentes regionales y locales. Además, el Espacio Europeo de Datos Sanitarios podría ser un instrumento muy útil si se aplica correctamente;
20. pide a los Estados miembros (en muchos casos en cooperación con los entes locales y regionales) que elaboren protocolos conjuntos o prevean el reconocimiento mutuo de protocolos basados en los acuerdos existentes, y que fomenten la formación transfronteriza conjunta;
21. propone estudiar la posibilidad de introducir una certificación transfronteriza para los proveedores de servicios de urgencia en los Estados miembros vecinos;
22. subraya la necesidad de prestar atención a la preparación y de pasar de un enfoque basado en solicitudes de asistencia a otro orientado a la prestación automática de servicios transfronterizos de urgencia; en este sentido, anima al establecimiento de regiones transfronterizas funcionales para facilitar la prestación de servicios de urgencia entre países (*). Los agentes locales y regionales deben determinar, en cooperación con los Estados miembros de que se trate, la extensión geográfica de dichas regiones;
23. reconoce que el uso de los instrumentos jurídicos disponibles, como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), podría facilitar significativamente la prestación de servicios transfronterizos de urgencia. Estas herramientas han demostrado ser muy eficaces en algunas situaciones de crisis (como la pandemia de COVID-19), al proporcionar información precisa a la ciudadanía, las empresas y a los gobiernos centrales;
24. reconoce el papel fundamental que desempeñan las estructuras transfronterizas permanentes a la hora de coordinar y facilitar las asociaciones, al reunir a los socios adecuados con competencias afines;

Obstáculos económicos

25. señala que la cuestión de quién debe financiar las intervenciones y sufragar los costes en que puedan incurrirse constituye un obstáculo importante para la cooperación transfronteriza entre los servicios de urgencia. Además, surgen complicaciones si un vehículo de salvamento perteneciente a un Estado miembro vecino interviene en un accidente de tráfico. Por lo general, estos vehículos no están asegurados más allá de las fronteras de su país de origen. Por otro lado, no existen mecanismos de indemnización y seguro para hacer frente a situaciones en las que la fase de tratamiento agudo se lleva a cabo en un Estado miembro y la fase posterior en el Estado miembro de origen del paciente. La limitada financiación hace que algunas regiones sufran una escasez de capacidad que obstaculiza los ejercicios comunes o la formación lingüística, entre otros aspectos, ya que estos requieren más esfuerzo y tiempo;

(*) Por ejemplo, las zonas de acceso organizado a la asistencia sanitaria transfronteriza (ZOAST) a lo largo de la frontera entre Bélgica y Francia.

26. pide a la Comisión que elabore un modelo de contrato de servicios para regular la relación entre los proveedores de seguros de enfermedad, los proveedores de asistencia sanitaria y sus pacientes (también aquellos que carecen de un seguro médico);
27. subraya la necesidad de que los programas Interreg sean sólidos desde el punto de vista financiero, ya que se erigen en el principal instrumento de la Unión para hacer frente a los obstáculos transfronterizos persistentes con los que lidian los servicios de urgencia; además, propone que se preste mayor atención a dichos servicios en estos programas;
28. propone que se financie el desarrollo de áreas transfronterizas de urgencia (sanitaria) con cargo a instrumentos distintos de los programas Interreg, como el programa UEproSalud, el Programa Europa Digital o el programa InvestEU, entre otros;
29. acoge con satisfacción que se sigan estudiando las zonas funcionales transfronterizas de urgencia —que la Red Europea de Observación del Desarrollo y la Cohesión Territorial (ESPON) se ha encargado de cartografiar— y anima a que se empleen en ellas instrumentos financieros integrados, que deben simplificarse en el próximo período de programación, de modo que puedan utilizarse con facilidad en contextos transfronterizos;
30. anima a los Estados miembros a que establezcan un marco de financiación de urgencias transfronterizas en cooperación con los proveedores de seguros de enfermedad, ya sea de forma unilateral o mediante acuerdos intergubernamentales. La cooperación transfronteriza entre los proveedores de seguros de enfermedad es esencial para una eficaz atención transfronteriza de urgencia;
31. pide a los agentes locales y regionales que celebren acuerdos con sus vecinos para reducir el impacto de los obstáculos financieros. En muchos casos, es necesario otorgarles facultades a tal efecto en los acuerdos intergubernamentales;
32. anima a los agentes locales y regionales a que utilicen el programa Interreg para introducir y probar futuros regímenes permanentes de financiación de la cooperación;
33. subraya el papel fundamental que desempeñan las estructuras conjuntas de coordinación permanente ⁽³⁾ a la hora de coordinar el diálogo sobre soluciones a los retos de las intervenciones cotidianas, y les pide que sigan promoviendo a los agentes pertinentes y les orienten en el desarrollo y la gestión de proyectos de financiación de la cooperación, entre ellos los de prácticas conjuntas;

Obstáculos técnicos

34. señala que, en muchas regiones fronterizas, los mapas digitales que utilizan los equipos de salvamento a menudo no cubren los Estados miembros vecinos. Con frecuencia, las diferencias entre las normas técnicas dificultan el acceso al centro de despacho del Estado miembro vecino. Además, las radiofrecuencias se autorizan a escala nacional, y los sistemas que se emplean para gestionarlas varían entre los Estados miembros. En el caso de la asistencia sanitaria de urgencia, no existe una norma europea sobre el intercambio transfronterizo de los datos o ficheros digitales de los pacientes. Las cuestiones relativas a la protección de datos también plantean retos a la cooperación;
35. señala que existen ejemplos de soluciones para superar los principales obstáculos técnicos, que van desde interconectar los sistemas de comunicación hasta desarrollar protocolos para intercambiar información entre los centros de despacho y los vehículos que prestan servicios médicos de urgencia, con el fin de facilitar una localización geográfica precisa;
36. destaca que el uso de soluciones digitales reduciría significativamente los tiempos de respuesta; por consiguiente, acoge con satisfacción la propuesta de un sistema de comunicación crítica de la UE, mencionada en la Agenda Estratégica de la próxima Comisión, como medio para mejorar la comunicación transfronteriza en situaciones de urgencia, y subraya la necesidad de involucrar a los entes locales y regionales de las regiones fronterizas en el desarrollo de este sistema, de modo que refleje las necesidades reales de dichas regiones;
37. hace hincapié en que la propuesta de Reglamento sobre el Espacio Europeo de Datos Sanitarios podría facilitar significativamente el traslado de pacientes a través de las fronteras y resolver cuestiones relacionadas con la protección de datos;
38. subraya la necesidad de elaborar una normativa a escala de la UE relativa al uso de las señales acústicas y luminosas de los vehículos extranjeros que prestan servicios de salvamento, la cual se antoja necesaria en particular en las zonas en las que convergen las fronteras de más de dos países;

⁽³⁾ Por ejemplo, Acute Zorg Euregio.

39. pide a la Comisión que revise el Mecanismo de Protección Civil de la Unión para seguir incentivando la realización de evaluaciones de los riesgos transfronterizos y la cooperación en materia de gestión del riesgo de catástrofes. A esta revisión habría que sumar un mejor acceso, a escala de la UE, a las buenas prácticas, a las metodologías pertinentes de evaluación y planificación de los riesgos y a los instrumentos de apoyo a la gestión de los riesgos transfronterizos;

40. insta a la Comisión a que cree a escala de la UE una nueva plataforma para el intercambio de datos y un sistema de alerta temprana y a que permita la cooperación entre los servicios de urgencia. Hay que procurar la interoperabilidad de la plataforma con las ya existentes, pero ofreciendo en estas últimas la posibilidad de pasar a la nueva plataforma en aras de la eficiencia y el ahorro de costes, y permitir al mismo tiempo la participación de numerosos agentes, como los organismos de protección civil, las brigadas de bomberos, los servicios sanitarios, los municipios y las organizaciones sin ánimo de lucro;

41. considera que, tras la creación de una nueva plataforma informática y la revisión del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, será importante definir con claridad las funciones y responsabilidades a escala nacional, regional y local, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y, sobre todo, garantizando que la cooperación de todos los niveles permita economizar y, especialmente, aumentar la eficacia de los servicios de emergencia. Esto iría acompañado de una formación continua para los gobiernos locales y el personal que trabaja en los servicios de emergencia con el fin de mejorar la coordinación de las actividades de gestión del riesgo de catástrofes y la preparación de cara a las mismas en las regiones fronterizas;

42. anima a los Estados miembros a que optimicen la utilización del próximo servicio de alertas de emergencia por satélite de Galileo y de sus propios sistemas nacionales de alerta pública en situaciones de emergencia transfronteriza;

43. pide a los Estados miembros que estudien todas las posibilidades que brindan los acuerdos interestatales existentes y que preparen protocolos técnicos que establezcan normas para el funcionamiento cotidiano de los servicios de urgencia transfronterizos;

44. recomienda la adopción de nuevas tecnologías que contribuyan a resolver determinados problemas, en particular en lo que respecta a una comunicación más rápida y simplificada (gracias a la traducción automática) y la coordinación de la planificación transfronteriza;

45. subraya que las diferencias técnicas y de equipamiento, como sucede con los distintos protocolos técnicos de plataforma entre los proveedores de servicios de urgencia vecinos, deben resolverse mediante la participación conjunta de los agentes locales y regionales y otras partes interesadas pertinentes, incluidos los Estados miembros, en las redes transfronterizas;

Obstáculos lingüísticos

46. señala que la gran variedad de lenguas en Europa dificulta la cooperación, por ejemplo en lo relativo a la comunicación —entre los centros de despacho, entre estos y los equipos de salvamento y entre estos y los pacientes y hospitales— o al uso que los hospitales y los equipos de salvamento hacen de los datos de los pacientes;

47. señala que existen diversos enfoques para superar estos obstáculos, que van desde la utilización de herramientas de interpretación digitalmente asistida hasta protocolos bilingües predefinidos. Se están llevando a cabo numerosas actividades relacionadas con la formación lingüística y el desarrollo de diccionarios especiales para las situaciones de emergencia;

48. destaca la importancia de que los operadores pertinentes de los servicios de urgencia se comuniquen en una lengua transfronteriza vehicular;

49. pide que se invierta en soluciones técnicas para disponer de servicios de interpretación simultánea;

50. subraya la necesidad de que todas las instancias educativas promuevan y pongan en práctica una enseñanza bilingüe desde una edad temprana en las fronteras interiores de la Unión, ya que un conocimiento adecuado de la lengua de un país vecino genera confianza y puede eliminar los principales obstáculos a la cooperación transfronteriza, también entre los servicios de urgencia;

51. anima a los agentes locales y regionales y a los proveedores de servicios de urgencia, entre otras cosas, a que organicen periódicamente períodos de prácticas y cursos de formación lingüísticos para su personal o elaboren glosarios especializados;

Obstáculos psicológicos y culturales

52. hace hincapié en que superar los obstáculos psicológicos y culturales, los prejuicios y las ideas erróneas es absolutamente necesario para la cooperación. En ocasiones, la falta de confianza limita la capacidad de encontrar más allá de las fronteras nacionales alternativas potencialmente mejores. Por lo tanto, es preciso potenciar el conocimiento de la historia, las tradiciones y la(s) lengua(s) de los países vecinos para fomentar la confianza entre las personas y las instituciones. Construir continuamente una confianza mutua es una forma de eliminar tales obstáculos y puede contribuir al nacimiento de una identidad transfronteriza;

53. destaca la necesidad de promover proyectos interpersonales en el marco de los programas Interreg (en concreto, mediante la simplificación de la gestión de los fondos para pequeños proyectos), a fin de generar confianza mutua y acabar con los prejuicios. Estos proyectos deben ser lo más sencillos posible;

54. pide que se promueva el aprendizaje sobre las culturas de los países vecinos en todos los niveles educativos;

55. recomienda que los agentes locales y regionales sigan creando redes conjuntas de aprendizaje y lleven a cabo actividades conjuntas, entre ellas las formaciones y períodos de prácticas;

56. anima a todos los agentes a que apoyen la construcción de una ciudadanía europea a escala transfronteriza, en particular sensibilizando a las instituciones y a los particulares sobre las posibilidades de utilización de los servicios públicos transfronterizos, en concreto los servicios de urgencia.

Bruselas, 20 de noviembre de 2024.

El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones
Vasco ALVES CORDEIRO