

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un visado itinerante y por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n° 562/2006 y (CE) n° 767/2008

[COM/2014/163 final — 2014/0095 (COD)]

y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (Código de visados)

[COM(2014) 164 final — 2014/0094 (COD)]

(2014/C 458/07)

Ponente: **Antonello PEZZINI**

Coponente: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

El 3 de abril de 2014, el Parlamento Europeo, y el 21 de mayo de 2014, el Consejo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un visado itinerante y por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n° 562/2006 y (CE) n° 767/2008

COM(2014) 163 final — 2014/0095 (COD).

El 3 de julio de 2014, el Parlamento Europeo, y el 21 de mayo de 2014, el Consejo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (Código de visados)

COM(2014) 164 final — 2014/0094 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de agosto de 2014.

En su 501º pleno de los días 10 y 11 de septiembre de 2014 (sesión del 10 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 175 votos a favor, y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya con decisión las dos propuestas de Reglamento que tienen por objeto: la primera, establecer visados itinerantes y para entradas múltiples, modificando el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen; la segunda, refundir y mejorar el Código de visados para fomentar el crecimiento y la creación de empleo.

1.2 El CESE respalda plenamente las declaraciones del Consejo Europeo del 23 de junio de 2014 sobre la necesidad de «modernizar la política común de visados, facilitando los viajes legítimos y reforzando la cooperación consular Schengen a escala local, manteniendo al mismo tiempo un alto nivel de seguridad y aplicando el nuevo sistema de gobernanza de Schengen».

1.3 El CESE se muestra convencido de que deben apoyarse todos los procedimientos —incluida la política de visados— destinados a simplificar y facilitar el flujo de quienes, teniendo el derecho y los medios necesarios, desean venir a la UE por cualquier motivo legítimo.

1.4 Europa forma parte de un mundo globalizado e interconectado en que tenderá a aumentar la movilidad internacional. Por lo tanto, es esencial mejorar las sinergias con otros sectores estratégicos, como el comercio, el turismo y la cultura, y favorecer accesos legítimos y seguros sobre una base de plena reciprocidad.

1.5 Las autoridades deben prestar atención sobre todo a los jóvenes de los terceros países para que, mediante las ayudas financieras y facilidades de procedimiento adecuadas, la UE pueda marcar con sus valores el mundo de las nuevas generaciones, con el fin de que se difunda y consolide la cultura del respeto y de la tolerancia entre los pueblos y sirva de dique frente a los extremismos.

1.6 Para desarrollar una política de acogida segura y consciente, la UE, mediante el proceso de unificación, construido y mantenido con un fuerte compromiso por los Estados miembros, tras los dramáticos acontecimientos de la primera mitad del «corto siglo», debe convertirse en el lugar en el que se hace realidad el sueño real de la paz, el progreso, la democracia y el respeto de cada ciudadano, pero también del crecimiento, del empleo y de la competitividad.

1.7 Una política inteligente de admisión en este espacio europeo de justicia y libertad debe ser consecuente con el Premio Nobel, concedido a la UE como un símbolo tangible de sus logros en el ámbito de los derechos humanos, la igualdad entre mujeres y hombres, la consideración de las personas como consumidores inteligentes, el desarrollo sostenible, la defensa y el respeto de la orientación religiosa y sexual de cada cual y la seguridad de los ciudadanos europeos.

1.8 El CESE –en su calidad de «ágora» de la sociedad civil– considera que los procesos de simplificación inteligente y segura del acceso a su territorio de personas procedentes de pueblos diferentes debe poder contribuir al crecimiento y al bienestar económico y social pero, más aún, debe permitir la difusión de los valores que sustentan la convivencia de los ciudadanos europeos.

1.9 El CESE se muestra convencido de que está llegando el momento para superar las razones culturales y políticas que favorecieron la creación de las embajadas de los distintos Estados europeos y que una sola representación unitaria de la UE en los terceros países constituiría un salto cualitativo en la manera de presentarse de cara al resto del mundo. Se daría así un nuevo impulso al proceso de unificación del continente europeo, especialmente desde el punto de vista de la política de admisión, y se resolverían muchos problemas ligados a los distintos procedimientos de concesión de visados, aumentando la estima y el respeto por la plena integración política de la Unión.

1.10 Por lo tanto, el CESE presenta las siguientes recomendaciones a la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo:

- armonizar los documentos justificativos para las solicitudes de visado;
- garantizar unas recogidas de datos más precisas, a fin de poder realizar un seguimiento estadístico adecuado;
- introducir un visado itinerante y visados para entradas múltiples a fin de facilitar el turismo, las artes escénicas, la cultura y la economía;
- reforzar las garantías procesales sencillas y ágiles y aplicarlas igualmente en todas partes;
- prever la posibilidad de presentar solicitudes en línea, a través de un sitio web sobre los visados en el espacio Schengen;
- establecer normas vinculantes para distinguir entre diferentes categorías de solicitantes, permitiendo que los solicitantes con un «expediente de visados» se beneficien de una mayor flexibilidad respecto de los documentos justificativos;
- permitir una flexibilidad adecuada a la hora de expedir visados en las fronteras para los marinos y permisos individuales en el caso de visitas turísticas de corta duración;
- establecer un marco jurídico seguro que facilite la expedición de visados para visitas de los familiares, y
- reforzar la cooperación consular para garantizar una mayor flexibilidad y con vistas al establecimiento del principio de representación obligatoria, dando pasos concretos para llegar a una sola representación unitaria de la UE.

2. Introducción

2.1 Una política común en materia de visados constituye un elemento fundamental para la creación de un espacio común sin fronteras interiores y es parte integrante del TFUE, ya que el artículo 77, apartado 2, letra a), y el artículo 79 confieren a la UE las competencias para tomar medidas en materia de visados y permisos de residencia respecto de las estancias legales en los Estados miembros de la UE, dentro del título V del TFUE «Espacio de libertad, seguridad y justicia».

2.2 Por lo tanto, el acervo de Schengen relativo a la política de visados, constituido en el ámbito de la cooperación intergubernamental de Schengen, se integró en el marco institucional y jurídico de la UE: actualmente el código de visados y la política común de visados solo cubren estancias de corta duración («visados Schengen» para estancias de 90 días por período de 180 días) y se refieren a los visados expedidos por 22 Estados miembros y cuatro Estados asociados. No se aplican a Bulgaria, Croacia, Chipre, Irlanda, Rumanía y Reino Unido ⁽¹⁾.

2.3 En 2013, los 26 Estados miembros actuales de Schengen expidieron más de 16,1 millones de visados Schengen en respuesta a 17 204 391 solicitudes. Las fronteras terrestres del espacio Schengen cubren 7 702 km, las marítimas cubren 41 915 km y los pasos fronterizos aeroportuarios son 644. De acuerdo con estudios recientes ⁽²⁾, en 2012 se «perdió» un total de 6,6 millones de posibles viajeros debido a la complejidad de los procedimientos para expedir visados, lo que impidió que aumentaran las entradas entre el 30 % y el 60 % e hizo que se perdieran ingresos por un valor de hasta 130 000 millones de euros.

2.4 Algunas de las principales medidas adoptadas en el marco de Schengen son:

- supresión de los controles de personas en las fronteras interiores;
- aplicación de normas comunes respecto de las personas que cruzan las fronteras exteriores;
- armonización de las condiciones de entrada y de la concesión de visados para estancias de corta duración;
- refuerzo de la cooperación policial, incluidos los derechos de vigilancia y de persecución transfronteriza;
- refuerzo de la cooperación judicial con un sistema más rápido de extradición y una mejor transmisión de la ejecución de sentencias penales;
- establecimiento y desarrollo del Sistema de Información Schengen (SIS).

2.5 El Código de visados ⁽³⁾, que establece procedimientos y condiciones armonizados destinados a la expedición de visados para estancias de corta duración, es el resultado de la «refundición» y consolidación de todos los instrumentos jurídicos que rigen las condiciones y procedimientos de expedición de estos visados y ha sustituido las partes obsoletas del acervo de Schengen.

2.6 El objetivo declarado del Código de visados es reforzar la coherencia de la política común de visados, con el fin de mejorar la transparencia y la seguridad jurídica, reforzar las garantías procesales y la igualdad de trato de los solicitantes de visado, garantizando la calidad del servicio y estableciendo el principio de «ventanilla única» para la presentación de las solicitudes, a fin de facilitar los viajes con fines legítimos, prevenir la inmigración irregular y mantener el orden público y la seguridad.

2.7 El refuerzo del espacio Schengen, el acuerdo sobre un sistema europeo común de asilo, la mejora de la política común de visados, el fomento de la cooperación europea en la lucha contra la delincuencia organizada y sus variantes más peligrosas para las personas (terrorismo, trata de seres humanos, ciberdelincuencia, etc.) son resultados importantes en conjunto, pero todavía insuficientes y precisan una mayor cooperación, dentro del espacio Schengen y con terceros países; el objetivo de la política común de visados es también:

- establecer normas comunes sobre control de las fronteras exteriores;
- respaldar la supresión de los controles en las fronteras interiores.

2.8 En concreto, la política de visados está vinculada a la política de fronteras de la UE desde el momento en que los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado son objeto de un primer control, destinado a determinar si cumplen las condiciones de entrada en el territorio de la UE cuando se toma en consideración su solicitud de visado.

2.9 A la hora de aplicar las disposiciones del Código de visados se señalan varias deficiencias, en particular:

- falta de exención de la obligación de presentar la solicitud en persona, mediante la aportación de determinados documentos justificativos, debido a la externalización de la valoración de la «integridad» y la «fiabilidad»;

⁽¹⁾ Dinamarca, aunque es signataria del Acuerdo de Schengen, puede elegir si aplica o no toda nueva medida basada en el Título V del Tratado.

⁽²⁾ Estudio de evaluación de impacto para respaldar la revisión de la política de visados de la Unión Europea con el fin de facilitar los viajes legítimos, 18.7.2013.

⁽³⁾ DO L 243 del 15.9.2009, p. 1.

- falta de facilidades de procedimiento generales, incluso para las personas que presentan una solicitud por primera vez, manteniendo un alto nivel de seguridad;
- falta de puntos de recogida y tramitación de las solicitudes de visado en muchos terceros países;
- falta de facilidades para la movilidad de las personas, en el caso de visitas de familiares;
- falta de facilidades para la expedición de visados de entradas múltiples con un período de validez mayor.

2.10 Europa forma parte de un mundo globalizado e interconectado en que tenderá a aumentar la movilidad internacional. Por lo tanto, es esencial mejorar las sinergias con otros sectores estratégicos, como el comercio, el turismo y la cultura, y favorecer los desplazamientos cortos de los proveedores de servicios muy cualificados. El número de visitantes potenciales, con motivos legítimos para permanecer más de 90 días durante un período de 180 días, sin intención de residir en uno de los Estados miembros de Schengen durante un período más largo, no dejará de aumentar.

2.10.1 Los jóvenes, en especial, deben tener la posibilidad, jurídica y económica, de entrar con facilidad en una Europa que ya no sea una fortaleza sino un modelo de democracia y tolerancia para el mundo.

2.11 La nueva gobernanza de Schengen debe garantizar que la circulación dentro del espacio Schengen sin controles fronterizos siga resultando plenamente beneficiosa para los ciudadanos y la economía europea, facilitando las oportunidades de viajes con fines legítimos, mediante la modernización de la política en materia de visados y la puesta en marcha de la iniciativa «fronteras inteligentes», y manteniendo al mismo tiempo un elevado nivel de seguridad, sin dejar de responder a las expectativas legítimas de los solicitantes.

2.12 Ante el aumento previsto de los solicitantes de visado, un correcto funcionamiento del Sistema de Información de Schengen (SIS) y del Sistema de Información de Visados (VIS), será determinante para reducir la posibilidad de que los solicitantes de visado busquen el lugar más fácil para entrar en el espacio Schengen, dirigiéndose a los Estados que se consideran menos estrictos o en los que los procedimientos son más rápidos y menos complicados.

3. Propuestas del nuevo paquete visados

3.1 Los principales aspectos del paquete que propone la Comisión pueden resumirse como sigue:

- reducción de quince a diez días del plazo para la tramitación de la solicitud de visado y la decisión correspondiente;
- posibilidad de presentar una solicitud de visado en el consulado de otro Estado miembro de la UE si el Estado miembro competente para la tramitación de la solicitud de visado no tiene presencia ni está representado en el territorio del solicitante;
- posibilidad de que las personas que viajan con frecuencia tengan facilidades sustanciales, incluida la expedición obligatoria de un visado para entradas múltiples con una validez de tres años;
- impreso de solicitud simplificado;
- autorización a los Estados miembros para que adopten regímenes específicos con el fin de expedir visados en las fronteras válidos por un período máximo de quince días y en un único Estado miembro de Schengen;
- autorización a los Estados miembros para facilitar la expedición de visados a las personas que asistan a grandes eventos;
- creación de un nuevo tipo de visado, el visado itinerante, que permita a los viajeros legales desplazarse dentro del espacio Schengen durante un período máximo de un año (un máximo de 90 días por período de 180 días en el mismo Estado miembro);
- introducción de un visado para entradas múltiples y posibilidad de expedir visados en las fronteras;
- exención del pago de las tasas de visado para determinadas categorías bien definidas y facilidades para la gente de mar y el personal de los cruceros.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE considera que una política común de visados es un componente fundamental de la creación de un espacio común sin fronteras interiores; de esta forma, el acervo de Schengen sobre la política de visados, constituido en el ámbito de la cooperación intergubernamental de Schengen, se integra en el marco institucional y jurídico de la UE con arreglo al Tratado.

4.2 La mayor cooperación entre consulados, que es deseable, debería contribuir a una mayor interoperabilidad y a la adopción de medidas concretas con vistas a la creación de una representación única de la UE en muchos países del mundo, dando así una señal clara de crecimiento político y generando un ahorro considerable, además de simplificar y uniformizar los procedimientos.

4.2.1 Por otra parte, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), operativo desde el 1 de enero de 2011, cuenta, además de la sede de Bruselas, con 140 delegaciones repartidas por todo el mundo, 3 292 empleados y un presupuesto de 519 millones de euros para 2014.

4.3 La unificación en un único instrumento de toda la legislación relativa a la tramitación de las solicitudes de visado para estancias de corta duración y la modificación de la expedición de visados ha contribuido claramente a simplificar la legislación, mejorar la transparencia y reforzar la seguridad jurídica.

4.4 El Comité acoge con satisfacción el objetivo general del Código de visados de garantizar que la política común de visados es verdaderamente común y que todos los Estados miembros la aplican de la misma manera en todos los lugares, por medio de un conjunto de disposiciones legales y de instrucciones operativas.

4.5 El CESE subraya la importancia que tienen, para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, los beneficios económicos derivados de facilitar los viajes con fines legítimos, en un marco jurídico claro, y no solo para las estancias de un máximo de 90 días por período de 180 días.

4.6 También los solicitantes de terceros países con motivos legítimos para estancias que superan ese límite, como artistas, empresarios, profesores universitarios, investigadores, estudiantes y jubilados, que quieran permanecer en el espacio Schengen durante un período de más de 90 días, sin quedarse más de 90 días en el mismo Estado, deberían poder hacerlo manteniendo unos niveles elevados de seguridad.

4.7 El CESE considera que los procedimientos, una vez adoptados, no solo deben facilitar el crecimiento económico, sino también permitir la valorización, en las distintas culturas del mundo, de los principios comunes de la legislación europea recogidos en el Tratado y en la Carta de los Derechos Fundamentales:

- representar una economía social de mercado;
- promover y respetar el papel de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada;
- fomentar la concertación y búsqueda conjunta del bien común;
- respetar el papel de los ciudadanos como consumidores;
- apoyar la cultura de las cooperativas;
- defender la igualdad entre hombres y mujeres;
- garantizar las decisiones libres y personales en el ámbito religioso y sexual;
- adaptar las estructuras sociales a las personas con discapacidad.

4.8 El CESE apoya la propuesta de un visado para entradas múltiples debido a las facilidades que puede ofrecer a los viajeros. Además, la concesión de más visados de este tipo reduciría la carga administrativa para los solicitantes y los consulados, lo que generaría un importante ahorro de costes, por medio del Sistema de Información de Visados (VIS).

4.9 Por consiguiente, el CESE apoya las propuestas de la Comisión respecto de:

- la reducción de la carga administrativa para los solicitantes y los consulados, aprovechando plenamente las posibilidades del sistema VIS para un tratamiento diferenciado con arreglo a criterios claros y objetivos entre viajeros conocidos o regulares y solicitantes desconocidos;
- la simplificación y la plena armonización de los procedimientos haciendo obligatorias las disposiciones que actualmente quedan a discreción de los consulados;

- la revisión del marco actual de cooperación consular para garantizar un acceso a procedimientos más sencillos de solicitud de visados Schengen en el mayor número posible de lugares;
- la inclusión en el Código de visados de un artículo que permita expedir temporalmente, en condiciones perfectamente definidas, visados en la frontera;
- la facilitación de la expedición de visados para los miembros de la familia, sobre todo para las personas a que se refiere la Directiva 2004/38/CE;
- la legislación para solucionar las divergencias entre las disposiciones jurídicas que regulan las estancias de corta duración y las que regulan la admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE apoya la propuesta de normas vinculantes para la armonización de los documentos justificativos de las solicitudes de visado en el marco de la cooperación consular local de Schengen, así como la elaboración de un informe anual de la situación general que deberá comunicarse a los legisladores, en aras de la coherencia y la transparencia; dichas normas deberán evitar las diferencias entre consulados respecto de los requisitos exigidos.

5.2 El CESE considera que es esencial garantizar una recogida de datos más precisa mediante una revisión de la lista de los datos que recaban y presentan los Estados miembros para lograr un seguimiento estadístico adecuado y un mejor análisis de los elementos individuales, los tipos y los procedimientos de expedición de los visados, con el fin de que la evaluación permita alcanzar los objetivos futuros.

5.3 El CESE apoya el establecimiento del visado itinerante como instrumento jurídico que permita, con criterios de racionalidad, que las personas que tengan motivos respetables y legítimos soliciten permanecer más de 90 días en varios Estados miembros dentro del espacio Schengen por período de 180 días, sin permanecer en un único Estado miembro durante más de 90 días.

5.4 El CESE considera que una mejor definición del Estado «competente» y una simplificación del formulario contribuirían a reforzar las garantías de procedimiento y a evitar dilaciones y complicaciones.

5.5 El CESE valora positivamente la supresión de la «presentación en persona», con excepción de las disposiciones sobre la recogida de impresiones dactilares en el caso de solicitantes de visado por primera vez, pero con la posibilidad de entrevistas, así como la clarificación de la posibilidad de presentar las solicitudes de forma electrónica hasta seis meses antes de la fecha de entrada prevista; esta propuesta es especialmente adecuada para las personas que viajan con frecuencia y que tengan solicitudes de visado anteriores documentadas con datos que sigan siendo válidos para entrar en el espacio Schengen.

5.5.1 Sin perjuicio del mantenimiento de un alto nivel de seguridad, el CESE recomienda un nivel igualmente elevado de protección de los datos personales, los datos biométricos y los datos «sensibles» sobre la que el CESE ya se ha pronunciado⁽⁴⁾. Por lo tanto, el CESE reclama a la Agencia Europea eu-LISA que se garantice plenamente la protección de datos de los sistemas VIS y SIS II.

5.6 El CESE considera que el establecimiento de elementos de seguridad jurídica y de reducción de los plazos máximos de respuesta con la elaboración de una lista exhaustiva simplificada de documentos justificativos que excluye el seguro médico de viaje es muy satisfactorio, especialmente para los viajeros con una fiabilidad e integridad demostradas.

5.7 La propuesta de establecer normas vinculantes, con criterios objetivos y bien definidos para distinguir entre diferentes categorías de solicitantes, debe facilitar que los solicitantes con un expediente de visados «positivo» registrado en el sistema VIS en los doce meses anteriores a la solicitud se beneficien de una mayor flexibilidad respecto de los documentos justificativos; el CESE estima que ello permitirá una mayor fluidez del procedimiento y un ahorro de costes, también en el caso de los visados para entradas múltiples y de los que superen la fecha límite del documento de viaje.

⁽⁴⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 123.

5.8 La exención de tasas de visado, aplicada obligatoriamente y de igual modo en todos los Estados miembros independientemente del lugar en que se presente la solicitud, para categorías muy precisas, especialmente los menores, estudiantes y beneficiarios de Erasmus Mundus, obedece a criterios de igualdad y no discriminación, así como a principios de seguridad jurídica.

5.9 El CESE recomienda una flexibilidad adecuada, a la vez que se mantiene un nivel de seguridad, a la hora de revisar los criterios de expedición de visados en las fronteras para los marinos y para permisos individuales en el caso de visitas turísticas de corta duración, incluida la revisión de las disposiciones del Código de visados al respecto.

5.10 El CESE también acoge favorablemente la revisión referida a una mayor proporcionalidad de las disposiciones sobre los visados de tránsito aeroportuario, que acaba con la visión restrictiva de los Estados miembros.

5.11 Respecto de la expedición de visados a los nacionales de terceros países que visitan a ciudadanos de un Estado miembro que residen en él, el CESE considera que deben poder beneficiarse, como mínimo, de las disposiciones que se recogen en la Directiva 2004/38/CE sobre la libre circulación de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias, facilitando que se mantengan los lazos familiares, simplificando los procedimientos y aplicándoles la exención de tasas de visado.

5.12 Respecto de la revisión de la definición actual de cooperación consular para garantizar una mayor flexibilidad y con vistas al establecimiento del principio de representación obligatoria, el CESE considera que esta revisión debe incluir un ahorro de costes y una mejor cobertura e interoperatividad de las redes consulares.

5.13 A este respecto, el CESE se muestra convencido de que una representación unitaria resolvería muchos problemas vinculados a los diferentes procedimientos de expedición de visados y supondría un ahorro significativo, dando a la UE una sola voz también en este ámbito.

Bruselas, 10 de septiembre de 2014.

El Presidente
Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
