



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

501º Pleno del CESE de los días 10 y 11 de septiembre de 2014

2014/C 458/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La estructura y organización del diálogo social en el contexto de una auténtica Unión Económica y Monetaria» (UEM) (Dictamen exploratorio).	1
2014/C 458/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las políticas europeas de inmigración» (Dictamen exploratorio).	7
2014/C 458/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Inversiones con impacto social» (Dictamen de iniciativa)	14

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

501º Pleno del CESE de los días 10 y 11 de septiembre de 2014

2014/C 458/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada COM(2014) 212 final — 2014/0120 (COD)	19
2014/C 458/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los aparatos de combustibles gaseosos COM(2014) 258 final — 2014/0136 (COD)	25
2014/C 458/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico [COM(2014) 357 final] y «La estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico: investigación, desarrollo e innovación en las pymes» (dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia italiana de la UE)	27

2014/C 458/07	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 <i>final</i> — 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 <i>final</i> — 2014/0094 (COD)].	36
2014/C 458/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación de una plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de prevención y desincentivación del trabajo no declarado [COM(2014) 221 <i>final</i> — 2014/0124 (COD)].	43
2014/C 458/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se prohíbe la pesca con redes de deriva, se modifican los Reglamentos (CE) n° 850/98, (CE) n° 812/2004, (CE) n° 2187/2005 y (CE) n° 1967/2006 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n° 894/97 del Consejo [COM(2014) 265 <i>final</i> — 2014/0138 (COD)].	52
2014/C 458/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro verde sobre sanidad móvil [COM (2014) 219 <i>final</i>].	54
2014/C 458/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE	61

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

501º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 10 Y 11 DE SEPTIEMBRE DE 2014

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La estructura y organización del diálogo social en el contexto de una auténtica Unión Económica y Monetaria» (UEM)

(Dictamen exploratorio)

(2014/C 458/01)

Ponente: **Georgios Dassis**

El 5 de febrero de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Estructura y organización del diálogo social en el contexto de una auténtica Unión Económica y Monetaria (UEM)

(dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité 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 de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 169 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El diálogo social en el ámbito de la UE es un elemento inherente a la construcción europea y a las políticas y medidas a favor del crecimiento y el empleo para salir de la crisis, que deben apoyarse forzosamente en la riqueza del diálogo social a todos los niveles, ya sea nacional, sectorial, territorial o empresarial.

1.2 El diálogo social es bipartito, entre interlocutores sociales, y se ve completado por la concertación tripartita con las instituciones e instancias políticas europeas y por diversas formas de consulta a nivel europeo y nacional.

1.3 Conviene distinguir claramente entre el *diálogo social*, objeto del presente dictamen, y el *diálogo civil*: ambos existen y no deben mezclarse, dado que a nivel europeo, el Tratado fija los participantes, competencias y procedimientos del diálogo social y confiere a los interlocutores sociales una función de cuasi legisladores en el ámbito de las condiciones de trabajo, en el sentido amplio del término, pero tampoco han de ser compartimentos completamente estancos. Los propios interlocutores sociales europeos han ampliado ya su ámbito de intervención, con un enfoque abierto, y emprenden acciones específicas con algunas asociaciones y ONG europeas.

1.4 Los interlocutores sociales deben seguir reforzando su autonomía y su capacidad de negociación colectiva. Las instituciones europeas deben tener en cuenta su declaración conjunta sobre la gobernanza de octubre de 2013 ⁽¹⁾. Les corresponde además, en particular a la Comisión, facilitar el diálogo social europeo y respaldar la aplicación concreta de sus logros, tanto a nivel intersectorial como sectorial.

1.5 Asimismo, los interlocutores sociales deben mejorar la eficacia de la aplicación de sus acuerdos autónomos, a fin de cubrir todos los países y garantizar a todos los trabajadores y empresas del territorio de la Unión Europea una aplicación correcta, conforme a la legislación y las prácticas nacionales, de los derechos definidos en dichos acuerdos.

1.6 En ocasiones, la complejidad y magnitud de los retos planteados por la crisis y por las transformaciones económicas y sociales requieren una cooperación con otros agentes representativos de la sociedad civil, respetándose siempre las responsabilidades y competencias de cada uno.

2. De la CECA a la UEM: la importancia de los interlocutores sociales y el diálogo social en la construcción europea

2.1 El compromiso de las organizaciones sindicales y patronales con la construcción europea no se ha desarrollado por necesidad, sino, más allá de las divergencias, por la convicción de que la Comunidad Europea constituía la única vía para reunir a nuestros pueblos en un entorno de paz, democracia, crecimiento económico y progreso social. Así pues, la historia de la participación de los interlocutores sociales en las diferentes etapas de la construcción europea, de la CECA a la UEM, se halla marcada por este compromiso fundamental y demuestra el papel decisivo que han desempeñado tanto las organizaciones patronales como las sindicales, y que deben seguir desempeñando en la situación actual de la UEM, a fin de responder a los desafíos coyunturales de la crisis y a las transformaciones estructurales en los Estados miembros. En este contexto, la UEM debe garantizar una reactivación económica y social del conjunto de los países de la UE que sea sostenible y genere empleo de calidad, e implicar a todos los agentes en sus ámbitos de responsabilidad respectivos. Asimismo, la dimensión europea del diálogo social debe tener en cuenta el contexto de la globalización y permitir a la UE posicionarse como agente de la necesaria regulación a nivel mundial, para garantizar así, como lo anunció ya el CESE en su dictamen de mayo de 2007 ⁽²⁾, una «dimensión humana de la globalización, al igual que de la integración europea, [que] incumbe a los ciudadanos y a la sociedad civil organizada».

2.2 El Comité Consultivo de la CECA, en su experiencia específica, demostró su eficacia para todos los aspectos que afectan a los empresarios y trabajadores, a saber: la política industrial, la evolución del mercado, los instrumentos de intervención social y la investigación técnica y social. Por tanto, convenía mantener en los Tratados –y sería preciso desarrollarlos aun más–, por una parte, las disposiciones relativas a la política industrial, y por otra, los instrumentos de concertación social. Así, en el ejercicio de sus responsabilidades, un instrumento como el CESE puede desempeñar un papel importante de acompañamiento y anticipación, como fue el caso con su Dictamen sobre la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989) ⁽³⁾.

2.3 Con la puesta en marcha de un diálogo social bipartito impulsado por Jacques Delors, a la sazón presidente de la Comisión, el año 1985 marcó la transformación del diálogo social a escala comunitaria en un auténtico espacio europeo de negociación.

2.4 Los interlocutores sociales dieron un paso fundamental mediante su acuerdo del 31 de octubre de 1991, que se integraría en el Protocolo sobre la política social del Tratado de Maastricht ⁽⁴⁾. Declaraban así su voluntad de participar en la gobernanza social de la UE, asumiendo un papel de reguladores por medio de la negociación, como complemento de los instrumentos legislativos.

2.5 **Subsidiariedad:** el principio de subsidiariedad, en el sentido habitual del término, consiste en reservar al nivel superior –la Unión Europea– las acciones que en el nivel inferior –los Estados miembros– solo podrían llevarse a cabo de manera menos eficaz (artículo 5 del TUE). De hecho, la práctica que consiste en reconocer a los interlocutores sociales la capacidad de resolver por sí mismos, en el marco del diálogo social, los problemas para los que son competentes, puede considerarse como otra aplicación de este mismo principio de subsidiariedad ⁽⁵⁾. Los artículos 154 y 155 del TFUE reconocen expresamente esta capacidad a los interlocutores sociales europeos. Este tipo de disposiciones que acercan el centro de toma de decisiones a los ciudadanos pueden, siempre que tengan un efecto real y permanente y que se les dé una difusión adecuada, fomentar de modo general el papel de la sociedad civil organizada y combatir la mala imagen de la Unión Europea y sus instituciones como «poder alejado» de los ciudadanos.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/socjointcontrib_ags2014.pdf

⁽²⁾ DO C 175 de 27.7.2007, p. 57.

⁽³⁾ http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/c10107_es.htm

⁽⁴⁾ DO C 191 de 29.7.1992, p. 90.

⁽⁵⁾ Se habla a veces de «subsidiariedad horizontal».

3. Una integración monetaria cada vez mayor frente a una gobernanza económica y una integración social aún débiles

3.1 La crisis económica y financiera que atraviesa la mayoría de los Estados miembros de la Unión tiende a centrar la búsqueda de competitividad en los costes inmediatos de producción (costes salariales, costes de las materias primas, etc.), aun cuando Europa debería esforzarse en mayor medida por alcanzar la excelencia centrándose en la competitividad «no relacionada con los costes inmediatos»: calidad de los productos y servicios, investigación e innovación, calidad del trabajo y de las relaciones sociales, organización del trabajo y responsabilidad social, educación y formación, etc.

3.2 Para superar la crisis y recuperar la confianza de los ciudadanos, es hora de estimular verdaderamente la economía a través de la inversión pública, privada y social (véase el dictamen del CESE ⁽⁶⁾), tanto a nivel europeo como de los Estados miembros, con vistas a un desarrollo sostenible e innovador que genere empleo de calidad y progreso social y a garantizar unas condiciones macroeconómicas sanas y duraderas.

3.3 En octubre de 2013, los interlocutores sociales adoptaron los diez principios en los que se basa su participación en la gobernanza económica de la UE ⁽⁷⁾. El segundo principio establece que *el diálogo social y unas relaciones laborales bien desarrolladas en todos los niveles constituyen un elemento crucial del modelo social europeo y la democracia. Por consiguiente, la participación adecuada de los interlocutores sociales en las políticas económicas y de empleo resulta esencial.*

3.4 En cuanto al quinto principio, los interlocutores sociales indican que *el diálogo social puede impulsar el éxito de las reformas económicas y sociales. Los interlocutores sociales pueden contribuir a una mejor comprensión de las consecuencias de las transformaciones económicas y sociales para los sistemas sociales y los mercados de trabajo. Asimismo, pueden desempeñar un papel fundamental en la aplicación de las condiciones para estimular la creación de empleo, en particular al facilitar la recuperación económica, la inserción profesional y la integración social.*

3.5 Por consiguiente, es necesario reforzar tanto la autonomía del diálogo social como la importancia de sus contribuciones, para que esté en condiciones de responder a los retos actuales.

3.6 El diálogo social europeo debe basarse en la riqueza del diálogo social nacional en los diferentes niveles, ya sea intersectorial, sectorial, territorial o empresarial. Ahora bien, en estos niveles se asiste actualmente, en un número significativo de países, a un debilitamiento de la cobertura ofrecida por los convenios colectivos –en particular debido a las intervenciones europeas en el marco de la gobernanza–, que fragiliza la situación de los trabajadores y contribuye al incremento de las desigualdades.

3.7 Conviene aplicar un nuevo enfoque que tenga más en cuenta la dimensión territorial, en particular para poder responder adecuadamente a las consecuencias de las reestructuraciones que conllevan despidos y cierres. Con frecuencia, estas situaciones tienen repercusiones dramáticas a nivel local y regional, no solo para los trabajadores y sus familias, sino también para los municipios y las actividades económicas que dependían a su vez, directa o indirectamente, de la empresa en cuestión.

3.8 En estos difíciles momentos de cambios y ajustes, cabe imaginar la posibilidad de poner en marcha una dinámica motriz a partir de la zona del euro, cuya gobernanza está más desarrollada y donde la coherencia de las intervenciones podría ser mayor. Esta dinámica debería tener en cuenta la necesidad de mantener la cohesión económica y social del conjunto de la UE. Frente a los riesgos de divergencias sociales ya existentes, convendría establecer un mecanismo para el seguimiento de las disparidades, que permita corregirlas. Este seguimiento debería basarse en una vigilancia reforzada y tener en cuenta la interdependencia de los sistemas de empleo. Se podría confiar a la Fundación Europea para la Mejora de las condiciones de Vida y de Trabajo, o apoyarse en los trabajos del Comité de Empleo, que ha puesto en marcha el «Indicador de resultados en materia de Empleo».

4. Las diferentes formas de concertación, consulta y diálogo social: el reto de una nueva gobernanza

4.1 De la Declaración de Laeken sobre el diálogo social (2001) a la declaración conjunta de los interlocutores sociales sobre la gobernanza (2013), asistimos al desarrollo de una lógica continuada:

⁽⁶⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre «El impacto de la inversión social en el empleo y en los presupuestos públicos», DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽⁷⁾ http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/layout_declaration_governance_21_10_13_clean_3.pdf

4.1.1 **Adopción de definiciones precisas:** conviene recordar aquí la contribución de los interlocutores sociales a la Cumbre de Laeken (diciembre de 2001) ⁽⁸⁾:

«La UNICE/UEAPME, el CEEP y la CES insisten en la importancia de distinguir tres tipos de actividades diferentes en las que están implicados los interlocutores sociales:

1. la concertación tripartita, que designa los intercambios entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas europeas,
2. la consulta de los interlocutores sociales, a fin de determinar las actividades de los comités consultivos y las consultas oficiales, en el espíritu del artículo 137 del Tratado,
3. el diálogo social que determina los trabajos bipartitos de los interlocutores sociales que se derivan o no de las consultas oficiales de la Comisión basadas en los artículos 137 y 138 del Tratado.»

4.1.2 **Reforzar el papel de los interlocutores sociales en la gobernanza de la UE:** la importante declaración conjunta de los interlocutores sociales, de 24 de octubre de 2013 ⁽⁹⁾, sobre la implicación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica europea, destinada a la Cumbre Social Tripartita, destaca el papel clave del diálogo social tanto a nivel nacional como europeo y el ámbito de consulta ampliado, que debería reforzarse (Informe Anual sobre el Crecimiento, programas nacionales de reforma, recomendaciones específicas por país, procedimiento de desequilibrio macroeconómico, indicadores del mercado de trabajo).

4.1.3 **Fortalecer el diálogo social,** en particular en su dimensión contractual: en un período difícil, deberían utilizarse todos los instrumentos disponibles (acuerdos transpuestos mediante directivas o aplicados de manera autónoma, marcos de acción, declaraciones conjuntas, etc.) para aportar soluciones efectivas destinadas, en particular, a impulsar el empleo y mejorar su calidad.

4.1.4 **Consolidar los resultados del diálogo social:** diversas evaluaciones llevadas a cabo tanto por los propios interlocutores sociales (véanse los informes finales conjuntos sobre el teletrabajo de junio de 2006 ⁽¹⁰⁾, sobre el estrés de junio de 2008 ⁽¹¹⁾, sobre el acoso y la violencia en el trabajo de octubre de 2011 ⁽¹²⁾ y sobre los mercados de trabajo inclusivos de junio de 2014) como por la Comisión (véase su informe ⁽¹³⁾) han mostrado una gran disparidad en la transposición de los acuerdos autónomos, lo que debilita su eficacia y su alcance respecto de la legislación y da lugar a una disparidad de derechos entre trabajadores europeos y entre empresas. Parece evidente que, independientemente del tipo de transposición legislativa o contractual, los acuerdos autónomos deben desembocar en una obligación de ejecución. Corresponde a los interlocutores sociales desarrollar las modalidades aplicables actualmente y definir nuevas normas para garantizar una aplicación efectiva, en el plazo por ellos fijado, de sus acuerdos europeos, que implicarán no solo a las organizaciones europeas firmantes sino también a sus miembros estatutarios a nivel nacional. Obviamente, todos estos acuerdos autónomos concluidos con arreglo al artículo 155 del TFUE deben formar parte del acervo comunitario.

4.1.5 **Refuerzo de la capacidad de autonomía y sinergia con las políticas de la UE:** la autonomía de los interlocutores sociales debe reforzarse y desarrollarse (véase más adelante la referencia a la declaración conjunta de los interlocutores sociales sobre la gobernanza, de octubre de 2013), pero ello no exime a la Comisión Europea de adoptar iniciativas sociales indispensables y urgentes –por ejemplo, en los ámbitos de las reestructuraciones, la sanidad y la seguridad, la movilidad y las reformas estructurales, especialmente del mercado de trabajo– para favorecer la creación de empleo. El refuerzo de la capacidad de autonomía de los interlocutores sociales no debe debilitar la capacidad de iniciativa y estímulo de la Comisión, más bien al contrario: ambas deben desarrollarse en una sinergia y complementariedad mutuas. Los interlocutores sociales se encargan ya en mayor grado de gestionar el diálogo social tanto a nivel intersectorial como sectorial, en particular mediante la negociación de programas bienales. Con su declaración de octubre de 2013 sobre la gobernanza ⁽¹⁴⁾, han franqueado una nueva etapa. El incremento de esta autonomía podría inducir a los interlocutores sociales a crear de forma experimental, si lo desean, una secretaría permanente del diálogo social compuesta sobre una base bipartita. En sus dictámenes de 24 de noviembre de 1994 y 29 de enero de 1997 ⁽¹⁵⁾, el CESE ya había evocado esta idea.

⁽⁸⁾ Contribución conjunta de los interlocutores sociales al Consejo Europeo de Laeken. Entre tanto, la UNICE se ha convertido en Business Europe y los artículos 137 y 138 del TCE han sido reemplazados por los artículos 153 y 154 del TFUE.

⁽⁹⁾ Véase la nota a pie de página n.º 7.

⁽¹⁰⁾ http://www.ueapme.com/docs/joint_position/061010_telework_implementation_report_final.pdf

⁽¹¹⁾ http://www.ueapme.com/IMG/pdf/Stress_Final_Implementation_report_231108.pdf

⁽¹²⁾ http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/BROCHURE_harassment7_2_.pdf

⁽¹³⁾ Acuerdo marco sobre el teletrabajo (SEC(2008) 2178); Acuerdo marco sobre el estrés relacionado con el trabajo (SEC(2011) 0241).

⁽¹⁴⁾ Véase la nota a pie de página n.º 7.

⁽¹⁵⁾ DO C 89 de 19.3.1997, p. 27 y DO C 397 de 31.12.1994, p. 40.

4.1.6 **Ampliar la consulta:** para responder a la evolución de nuestras sociedades, cada vez más complejas, es necesario asociar a la consulta sobre las políticas y proyectos comunitarios a todos los agentes sindicales, patronales, asociativos, de la economía social y de utilidad pública, en el marco de sus responsabilidades y competencias respectivas. Los interlocutores sociales suelen ya participar en las consultas públicas europeas, lo que contribuye a mejorar los intercambios con los demás componentes de la sociedad civil. Este tipo de intercambios también se lleva a cabo en el marco del Foro cuatripartito sobre la responsabilidad social de las empresas (RSE). No obstante, conviene gestionar cuidadosamente las modalidades prácticas de las consultas, en particular si se utiliza la consulta electrónica, y tener en cuenta las competencias y representatividad de los participantes, en función del asunto abordado: por su parte, los interlocutores sociales ya son objeto de evaluaciones periódicas de representatividad.

5. Las diferentes dimensiones del diálogo social

5.1 **Intersectorial:** el programa de trabajo 2012-2014 ha permitido, en particular, consensuar un marco de acción sobre el empleo juvenil. Los interlocutores sociales se han comprometido a emprender la negociación de un nuevo programa de trabajo conjunto para 2015-2017, que será muy importante para los tres próximos años. Les corresponderá utilizar todas las herramientas a su alcance para establecer derechos y desarrollar políticas concretas que respondan a los retos actuales.

5.2 **Sectorial:** hay posibilidades significativas, en particular gracias a los comités sectoriales de diálogo social, de anticipar y gestionar mejor las transformaciones en curso. En el marco, sobre todo, de la política industrial y sectorial, los comités de empresa europeos también pueden hacer una valiosa aportación, de forma coordinada con sus federaciones profesionales, utilizando sus conocimientos y experiencia para desarrollar propuestas y alternativas en materia de política industrial.

5.3 **Comités de empresa europeos (CEE):** en un contexto de globalización e innovación tecnológica permanente, las empresas y los trabajadores de todos los países europeos se enfrentan a una transformación rápida y constante de la organización del trabajo y la producción. La práctica muestra que los CEE pueden ayudar a la dirección y a los trabajadores a crear una cultura de empresa y a adaptarse al cambio en empresas o grupos transnacionales que se transforman rápidamente, cuando la reorientación de la estrategia del grupo tiene repercusiones para varios de sus centros de producción en distintos países. En las empresas que operan a nivel mundial, los CEE también desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de una dimensión humana de la globalización a partir de los valores democráticos y sociales de la Unión Europea y en el fomento de las normas de la OIT. Pueden contribuir a la aplicación de los acuerdos marco europeos e internacionales, así como de los acuerdos sobre la responsabilidad social de las empresas ⁽¹⁶⁾.

5.4 **Pymes:** es preciso regenerar el tejido industrial favoreciendo el crecimiento de las pymes y asegurando su prosperidad y estabilidad. A tal fin, el diálogo social debería poder basarse en una política de puesta en común de los recursos, en particular en el ámbito de la formación y la salud y seguridad en el trabajo.

5.5 **Cooperativas, mutualidades y empresas sociales:** sus particularidades y su desarrollo, basado en la solidaridad, la cooperación y un reparto de la riqueza producida por la empresa hacen de ellas agentes importantes para el crecimiento y la creación de empleo. Por tanto, es natural que se tengan en cuenta sus particularidades en el marco del diálogo social y se preste atención a aquellos elementos que puedan favorecer su desarrollo.

5.6 **Zonas transfronterizas:** nuestras regiones transfronterizas constituyen nuevas zonas de movilidad y desarrollo económico. Para estos espacios regionales transfronterizos convendría establecer modalidades del diálogo social adaptadas a la situación regional, que favorezcan el empleo y la igualdad de trato y garanticen las condiciones de movilidad transfronteriza.

6. Retos de nuestras sociedades: desarrollar las sinergias y el carácter complementario entre el diálogo social y el civil ⁽¹⁷⁾

6.1 Nuestra sociedad es cada vez más compleja y los problemas sociales y medioambientales muestran una mayor interdependencia. El «interior» y el «exterior» de la empresa están vinculados: integración de la dimensión territorial en el desarrollo empresarial, transición hacia una economía hipocarbónica, política de desarrollo sostenible que implique a los agentes públicos y asociativos, inserción de los desempleados de larga duración, en particular con la creación de tutorías que vinculen a los trabajadores de la empresa con el mundo asociativo que trabaja por la inserción a través de la economía, responsabilidad social de las empresas, en particular de aquellas que subcontratan en los países en desarrollo, etc.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas», COM(2011) 681 final, DO C 229 de 31.7.2012, p. 77.

⁽¹⁷⁾ En junio de 2013 tuvo lugar en el CESE un importante seminario, organizado en colaboración con la asociación Nuestra Europa y en el que participó Jacques Delors, sobre el tema «Diálogo social europeo y diálogo civil: diferencia y complementariedad» (<http://www.notre-europe.eu/media/semi19-fr.pdf>).

6.2 Existen ambos diálogos, el social y el civil. No pueden mezclarse, pero tampoco han de ser compartimentos completamente estancos. El diálogo social bipartito se centra en los salarios, el empleo, la organización del trabajo, la salud y la seguridad, etc., a través de la negociación colectiva en todos los niveles. El diálogo civil interviene en la resolución de los problemas de la sociedad, abordando múltiples temas relacionados con el medio ambiente, el consumo, las políticas familiares, la discriminación, la lucha contra la pobreza o los derechos humanos. Los interlocutores sociales ya han ampliado sus ámbitos de intervención aplicando un enfoque más abierto y más ciudadano, como lo demuestran su acuerdo sobre un mercado laboral inclusivo de marzo de 2010 ⁽¹⁸⁾ y las acciones realizadas específicamente con las asociaciones y ONG europeas de defensa del medio ambiente, los consumidores, las personas con discapacidad, los derechos de las mujeres y la igualdad de género, de lucha contra la pobreza y la inclusión social, etc.

Ante esta complejidad y la diversidad de los agentes implicados, deberían reforzarse los vínculos entre el diálogo social y el civil, a fin de garantizar las sinergias y la complementariedad de las acciones, en el respeto de las competencias y responsabilidades de cada uno.

Bruselas, 10 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ Este acuerdo reconoce la necesidad de que los interlocutores sociales colaboren con el 'tercer sector' para respaldar a quienes tienen dificultades particulares en el mercado de trabajo <http://www.etuc.org/fr/accord-cadre-sur-des-marchés-du-travail-inclusifs>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las políticas europeas de inmigración»

(Dictamen exploratorio)

(2014/C 458/02)

Ponente general: **Giuseppe Iuliano**

El 3 de junio de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia italiana de la UE decidió solicitar al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

Las políticas europeas de inmigración

(Dictamen exploratorio).

El 8 de julio de 2014 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Relaciones Exteriores la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos (art. 59 del Reglamento interno), en su 501^o pleno de los días 10 y 11 de septiembre de 2014 (sesión del 11 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Giuseppe Iuliano y aprobó por 161 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La nueva fase de la política de inmigración europea debe ser estratégica, con una visión de medio y largo plazo, y focalizarse en facilitar de manera holística y global canales legales abiertos y flexibles de admisión. En base a los trabajos desarrollados por el CESE y el Foro Europeo sobre la Integración, este Dictamen llama a los representantes de las instituciones comunitarias y gobiernos nacionales a tener en cuenta el papel primordial de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada para asegurar una perspectiva social y un valor añadido a las políticas de inmigración europeas, y tener en cuenta su impacto en el mercado de trabajo, las condiciones de vida y empleo y los derechos fundamentales.

1.2 El CESE considera que quince años después del inicio de la construcción de una política europea de inmigración, es el momento de poner los valores y principios políticos estipulados en el Tratado de Lisboa en práctica con medidas políticas concretas y específicas, más allá de debates competenciales entre la UE y las soberanías nacionales. El CESE considera necesario alcanzar resultados concretos para desarrollar una política verdaderamente común y conjunta de inmigración, asilo y fronteras exteriores.

1.3 La UE puede aportar un gran valor añadido a través de una política común de inmigración. El CESE desea que se dé prioridad a afrontar las barreras y la no discriminación en el mercado de trabajo. La Unión debe dotarse de un código común europeo de inmigración y de un manual de directrices comunes europeas para asegurar su implementación y accesibilidad. Ello debe ir de la mano de una estrategia europea para hacer la UE atractiva a los talentos y hacer frente a las barreras sobre cualificaciones. La UE debería establecer una plataforma europea permanente para las migraciones laborales. El CESE se propone para esta tarea, para ser el lugar donde los interlocutores sociales debaten y analizan las políticas nacionales de inmigración laboral y donde se intercambien buenas prácticas.

1.4 La UE se ha dotado de la segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Los Estados miembros mantienen todavía prácticas divergentes y niveles de protección diferentes. Es necesario asegurar una puesta en marcha del principio de solidaridad y responsabilidad compartida para que haya una distribución más equilibrada de las solicitudes de asilo entre los Estados Miembros. El Convenio de Dublín debe ser sustituido por un sistema de mayor solidaridad y que tenga en cuenta la voluntad de los solicitantes de asilo y garantice una distribución de responsabilidades más proporcionada. Se debe igualmente reforzar las competencias de las actividades de la Oficina Europea para el Apoyo al Asilo (OEAA), con especial atención a sus actividades operativas de apoyo y a equipos de apoyo conjunto al asilo en Estados Miembros que necesiten apoyo especial o de emergencia. Es fundamental que la Unión asegure un uso más armonizado, coherente, independiente y flexible de visados humanitarios por parte de los Estados Miembros, tal y como se recoge en el Código común de visados.

1.5 La política europea de fronteras debe anclarse en una mayor responsabilidad compartida sobre su control y vigilancia y la salvaguarda de los principios y derechos en su administración. Aquellos Estados miembros que configuran la frontera territorial exterior común hacen frente a situaciones difíciles relativas a flujos migratorios y de demandantes de asilo. La UE debe poner en marcha procedimientos de solidaridad financiera, operativa y de acogida. El papel de Frontex debe ser reforzado y tiene que pasar a ser un servicio común europeo de guardia de fronteras compuesto por un contingente europeo de agentes de guardia de fronteras que preste apoyo a los Estados miembros. Ello debe ir de la mano con el desarrollo de un sistema más efectivo y sistemático de rendición de cuentas (*accountability*) sobre sus actividades, y la aplicación efectiva de las disposiciones del Reglamento (UE) n° 656/2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

1.6 La UE debe promover un marco normativo internacional para las migraciones y pasar a ser un actor promoviendo la ratificación y puesta en práctica de estándares e instrumentos internacionales de derechos humanos de inmigrantes por los Estados Miembros. La UE debe adoptar una alianza estratégica con otros actores internacionales involucrados en cuestiones relativas a la movilidad humana y los derechos humanos tales como las Naciones Unidas o el Consejo de Europa.

1.7 Los desafíos planteados por la movilidad de personas transfronteriza no puede centrarse únicamente desde una perspectiva de externalización de controles y vigilancia fronteriza. El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad debe seguir adelante desde esta perspectiva. La UE debe ofrecer a esos países y a sus nacionales otras oportunidades para la inmigración por motivos de empleo y educación a través de procedimientos legales, flexibles y transparentes. Las asociaciones de movilidad deben ser más equilibradas y jurídicamente vinculantes para las partes. El Servicio Europeo de Acción Exterior debe asegurar una mejor coordinación entre las prioridades de la política exterior y la política de inmigración, regida por un enfoque donde los derechos humanos constituyen un eje central.

2. Introducción: Hacia una nueva política de inmigración, asilo y fronteras 2020

2.1 La Presidencia italiana ha solicitado al Comité Económico y Social Europeo (CESE) un dictamen exploratorio sobre la futura política europea de inmigración, fronteras y asilo. El CESE desea contribuir con propuestas estratégicas en base a sus opiniones previas en cuestiones relativas a la inmigración ⁽¹⁾. El **papel de los interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil organizada y el diálogo social** deben estar presentes en todo el proceso de debate que precede la siguiente fase de la **política de inmigración europea 2020. La «perspectiva social» es clave** a la hora de asegurar el valor añadido y determinar la proporcionalidad e impacto de dichas políticas.

2.2 El CESE ha reiterado en numerosas ocasiones que la política europea de inmigración debe ser **estratégica con una visión de medio y largo plazo**, y focalizarse en facilitar de **manera holística y global** canales legales abiertos y flexibles de admisión, asegurar que los derechos fundamentales son salvaguardados, ofrecer soluciones durables y solidarias para el acceso a la protección internacional, tener en cuenta la situación en los mercados de trabajo y tratar los desafíos inherentes a las políticas de integración y sus efectos sobre los grupos vulnerables, el racismo y la xenofobia.

2.3 El Comité ha asumido un compromiso importante para que las políticas de inmigración se pongan en marcha con la participación de los inmigrantes, en particular en el marco del **Foro Europeo sobre la Integración** ⁽²⁾, que la Comisión decidió establecer con sede en el CESE en 2009. El Foro se ha consolidado como la **plataforma europea que facilita el diálogo plural y la participación activa** de las organizaciones de la sociedad civil organizada y de inmigrantes en debates claves relativos a las políticas europeas sobre integración. El Foro se encuentra en un proceso de transformación con el objetivo de ocuparse del conjunto de las políticas de inmigración. En base a un estudio de evaluación sobre su funcionamiento y resultados, **el CESE desea reforzar su compromiso con el Foro**, en particular reforzar sus vínculos con las organizaciones de inmigrantes, asegurar una contribución de seguimiento de las políticas, y mejorar la colaboración con el Parlamento y el Comité de las Regiones.

3. Una política común de inmigración

3.1 Han pasado quince años desde los primeros pasos en la construcción de una política común de inmigración, asilo y fronteras con el Tratado de Ámsterdam en 1999. A la hora de diseñar la futura agenda europea sobre inmigración, el CESE considera necesario volver a sus **principios fundacionales establecidos en el Programa de Tampere en 1999** ⁽³⁾; en particular los principios de trato justo e igualitario de nacionales de terceros países, el principio de solidaridad y responsabilidad compartida, los derechos fundamentales previstos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales y el Estado de Derecho. El Tratado de Lisboa constituye la **guía común de trabajo**. Es necesario **poner en práctica de manera plena esos mismos principios generales** contenidos en los Tratados.

⁽¹⁾ CESE, *Immigration: Integration and Fundamental Rights*, 2012, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

⁽³⁾ Conclusiones del Consejo Europeo, Programa de Tampere, 15-16 de octubre de 1999, SN 200/99.

3.2 El CESE señala que muchas veces las ambiciones y los valores europeos se quedan en grandes palabras, y que las prácticas y las leyes contradicen dichos valores ⁽⁴⁾. El CESE llama al Consejo y a los representantes de los Estados Miembros **a dar un paso decisivo más allá de la retórica y de las declaraciones de principios para adoptar iniciativas concretas que una vez puestas en marcha muestren resultados efectivos**. Ello se debe hacer no solamente en estrecha colaboración interinstitucional con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada son aquí también grandes aliados.

3.3 Los desafíos migratorios experimentados en el Mediterráneo y a lo largo y ancho de las fronteras exteriores comunes de la UE están bien documentados y están siendo objeto de debates mediáticos y políticos que muchas veces rozan lo irracional y el populismo nacionalista. El CESE pide un debate racional, basado en datos y estudios objetivos e independientes. Se debe dar una prioridad clara a lo que realmente se necesita para **consolidar y desarrollar una política verdaderamente común y conjunta de inmigración, de asilo y fronteras exteriores**. El CESE considera que es momento de trazar una nueva estrategia europea sobre la política común europea de inmigración que esté ligada a la Estrategia Europa 2020 y que esté focalizada en **poner principios en marcha**.

3.4 En temas donde los intereses políticos de los representantes de los Estados Miembros son tan grandes, es fundamental que **los derechos fundamentales** de todos los nacionales de terceros países sujetos a dichas políticas (incluidos los inmigrantes no documentados) sean el eje cursor de toda política futura ⁽⁵⁾. Se debe dar prioridad a los desafíos relacionados con la mejora de las **condiciones de vida y de trabajo** de los millones de personas inmigrantes que trabajan en la UE ⁽⁶⁾. El CESE da especial relevancia a las cuestiones relativas al **impacto de las políticas de inmigración sobre las políticas sociales y de empleo**, y ha sido promotor de un enfoque donde se analiza el empleo y las consecuencias de las políticas migratorias en lo relativo a la exclusión o integración socioeconómica de los trabajadores y sus familias ⁽⁷⁾.

3.5 Las políticas relativas a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países son de competencia compartida entre los Estados Miembros y la UE. El Tratado de Lisboa estipula que la UE debe desarrollar una política común de inmigración en todas sus fases. El CESE considera que la UE puede aportar un gran valor añadido a través de una política común y de una legislación compartida en cuestiones relativas al empleo y la educación que tenga **un alto nivel de armonización con un enfoque horizontal**, en vez de normas sectoriales ⁽⁸⁾. El marco legislativo actual es fragmentado, oscuro y disperso. Esta situación crea **inseguridad jurídica e incoherencia política**, que necesitan ser paliadas cuanto antes.

3.6 El CESE considera que es necesario una consolidación de la legislación existente en la forma de un **código sobre la inmigración**. El código debería aportar una mayor transparencia y claridad jurídica sobre los derechos y libertades de los nacionales de terceros países que residen en la UE, y consolidar la legislación mediante un marco uniforme y transparente de derechos y estándares comunes, incluyendo los aplicables a inmigrantes no documentados ⁽⁹⁾. El código debería igualmente tratar la situación socioeconómica de los trabajadores de terceros países que se encuentran en la UE ⁽¹⁰⁾. Otra prioridad debería ser mejorar la accesibilidad a los derechos y estándares europeos, y la lucha contra la discriminación y el racismo en el mercado de trabajo mediante un **manual de directrices comunes europeas**.

3.7 Es igualmente necesario que se resuelva uno de los problemas más importantes que padecen muchos inmigrantes y muchas empresas en Europa: **el reconocimiento de las titulaciones académicas y profesionales** ⁽¹¹⁾. El CESE solicita el desarrollo de una **estrategia europea para hacer la UE atractiva a los talentos** a nivel internacional y pide que se focalice en hacer frente a las barreras injustificadas sobre cualificaciones profesionales y académicas. Ello debería ir de la mano de la adopción de legislación horizontal ⁽¹²⁾.

⁽⁴⁾ CESE 343/2009 — SOC/320 (DO C 218 de 11.9.2009, p. 78).

⁽⁵⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 29.

⁽⁶⁾ Confederación Europea de Sindicatos, Plan de Acción sobre la Migración, adoptado por el Comité Ejecutivo ETUC 5-6 de marzo de 2013, http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE de 17.3.2010, CESE 450/2010 (DO C 354 de 28.12.2010, p. 16).

⁽⁸⁾ DO C 286 de 17.11.2005, p. 20.

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE de 15.9.2010, SOC/373 (DO C 48 de 15.2.2011, p. 6). El CESE sostuvo la necesidad de armonizar los derechos de los inmigrantes no documentados en la UE. Véase el punto 11.2 del Dictamen.

⁽¹⁰⁾ Confederación Europea de Sindicatos, Plan de Acción sobre la Migración, adoptado por el Comité Ejecutivo ETUC 5-6 de marzo de 2013, p. 15, http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE de 15.9.2010, SOC/373 (DO C 48 de 15.2.2011, p. 6).

⁽¹²⁾ DO C 80 de 3.4.2002, p. 37. Dictamen del CESE de 15.9.2010, SOC/373 (DO C 48 de 15.2.2011, p. 6).

3.8 **La situación demográfica y el envejecimiento de la población y de los mercados de trabajo** en los Estados Miembros deben tenerse cuidadosamente en consideración a tal respecto. En el Dictamen exploratorio de 2011 ⁽¹³⁾ sobre **el papel de la inmigración en la situación demográfica de Europa**, el CESE destacó que durante los próximos años debe aumentar la inmigración de trabajadores y familias que vengan de países terceros. La UE necesita disponer de una **legislación abierta y flexible** que permita la inmigración laboral a través de canales legales y transparentes, tanto para trabajadores de alta y media cualificación como en las actividades menos cualificadas, siempre y cuando los Estados miembros sigan siendo libres de fijar sus volúmenes de admisión. El CESE desea que se dé prioridad a afrontar las **barreras y la no discriminación en el mercado de trabajo** para grupos de trabajadores migrantes vulnerables, como por ejemplo las mujeres. No obstante, es preciso tener en cuenta que la inmigración no constituye la única respuesta a la escasez de mano de obra, y que los Estados miembros pueden plantearse otras soluciones complementarias eventualmente más adecuadas.

3.9 La UE debería establecer una **plataforma europea permanente para las migraciones laborales** en el CESE donde los interlocutores sociales, los servicios públicos de empleo de los Estados miembros, las agencias de contratación y otras partes involucradas debatan y analicen las políticas nacionales de inmigración laboral y donde se intercambien prácticas a la hora de identificar las necesidades en el mercado de trabajo y las barreras existentes en la inclusión socioeconómica igualitaria. El CESE reitera su apoyo a la Comisión ⁽¹⁴⁾ y propone al Consejo que solicite la elaboración de un dictamen exploratorio para su creación.

4. Una política común de asilo: El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)

4.1 El CESE saluda la adopción de **la segunda fase del SECA**. Sin embargo, a pesar del nivel alto de armonización legislativa, hay todavía excesivos márgenes de discrecionalidad en el marco de la legislación nacional, lo que permite a los Estados miembros disponer de políticas y filosofías muy diferentes ⁽¹⁵⁾. Las distintas tradiciones se han mantenido, y los niveles de protección todavía divergen entre los Estados miembros ⁽¹⁶⁾. La UE debe dar prioridad a alcanzar **un alto nivel de protección, que reduzca los márgenes de discrecionalidad actuales, y un acceso a la tutela judicial efectiva** por parte de los solicitantes de asilo, de manera que los derechos y principios sean accesibles en la práctica.

4.2 **El Convenio de Dublín** determina el Estado miembro responsable del examen de cada solicitud de asilo, pero el CESE considera que este sistema no es solidario entre los Estados miembros de la UE. El sistema se creó bajo la premisa de que los sistemas de asilo de los Estados miembros son similares, cosa que todavía no ocurre. El Convenio de Dublín debe ser sustituido por **un sistema de mayor solidaridad dentro de la UE**, que tenga en cuenta la voluntad de los solicitantes de asilo y garantice una distribución de responsabilidades más proporcionada entre los Estados miembros ⁽¹⁷⁾.

4.3 **La Oficina Europea para el Apoyo al Asilo (OEAA)** en Malta deberá contar con una mayor capacidad para identificar y evaluar de forma clara el estado del asilo en la UE ⁽¹⁸⁾ y las diferencias que se producen en las prácticas de asilo de los Estados miembros, así como las diferencias legislativas, y proponer los cambios específicos necesarios en el SECA. La OEAA debería desarrollarse aún más como un centro de seguimiento y análisis de resultados de la segunda fase del SECA, en estrecha colaboración con la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA). El CESE recomienda que se refuercen las competencias de la OEAA a la hora de apoyar técnica y operacionalmente de manera permanente a las autoridades de aquellos Estados miembros que necesitan apoyo especial o de emergencia en sus sistemas de asilo y recepción mediante **equipos de apoyo conjunto al asilo** (*asylum support teams*).

4.4 El Comité ha propuesto en diversas ocasiones su deseo de que la Unión Europea ponga en marcha **programas regionales de protección y de acogida** en colaboración con los Estados vecinos, financiados por la UE, siguiendo las pautas del ACNUR ⁽¹⁹⁾ y en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil organizada ⁽²⁰⁾. Antes de continuar apoyando esta política debería llevarse a cabo una evaluación independiente de todos estos programas y la financiación que ha sido prevista para su implementación antes de hacerlos más extensivos y convertirlos en un nuevo mecanismo de compromiso de la UE. Los programas existentes parecen dar una mayor prioridad a prevenir que los solicitantes de asilo accedan al territorio de la Unión y la protección internacional que a procurar la efectiva mejora de la protección de los refugiados ⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 6.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE de 4.11.2009, SOC/352, punto 4.4.14 (DO C 128 de 18.5.2010, p. 80). La Comisión ha vuelto a presentar la iniciativa de la Plataforma, rechazada por el Consejo en el Programa de Estocolmo, con la Comunicación 154 de 11.3.2014 (COM (2014) 154 final).

⁽¹⁵⁾ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>

⁽¹⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE de 12.3.2008 sobre el «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008, p. 77, punto 1.1.

⁽¹⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE de 12.3.2008 sobre el «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008, p. 77.

⁽¹⁸⁾ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf>

⁽¹⁹⁾ Manual de Reasentamiento del ACNUR, julio de 2011 (versiones revisadas en 2013 y 2014), disponible en: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html> (versión española: http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/manual-de-reasentamiento-del-acnur/#_ga=1.19970872.1615585147.1408545512)

⁽²⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE de 25.2.2008, SOC/320, DO C 218 de 11.9.2009, p. 78.

⁽²¹⁾ *Ibid.*, punto 7.2.2.

4.5 Estos programas regionales podrían ser reforzados con **programas de reasentamiento**, que pongan en marcha un sistema de acogida de las personas que han sido reconocidas como refugiadas por terceros países, para que residan de forma permanente en algún Estado de la UE. Aquí también, las experiencias de la sociedad civil organizada y los organismos internacionales deben ser imprescindibles antes de su desarrollo. El CESE propone que se mejore la solidaridad y la responsabilidad dentro de la UE a través de un adecuado reparto de las obligaciones y la puesta en marcha de **programas de realojamiento**. Ello debería ir de la mano de un análisis sobre el establecimiento de un **sistema de tramitación conjunta de solicitudes de asilo dentro de la UE y la posibilidad de establecer el principio de reconocimiento mutuo para las solicitudes de asilo reconocidas y la libre circulación de los beneficiarios de protección**.

4.6 El CESE considera que es igualmente necesario facilitar la entrada a la UE de las personas que necesitan protección, y recomienda un uso más armonizado, coherente, independiente y flexible de los **visados humanitarios** por parte de los Estados Miembros, tal y como se recoge en el Código común de visados, el establecimiento de un mecanismo de seguimiento de su implementación práctica, el acceso por parte de los solicitantes a la tutela legal efectiva y el derecho de recurso en caso de denegación⁽²²⁾. El CESE apoya la nueva propuesta de la Comisión por la que se revisa el Código de visados⁽²³⁾ y desea que las negociaciones aseguren el uso de visados humanitarios.

5. Una política común de fronteras

5.1 La creación del espacio Schengen es uno de los avances más importantes del proyecto de integración europea. Las fronteras exteriores de la UE son fronteras comunes a todos los Estados participantes en Schengen, y debe ser común también **la responsabilidad compartida sobre su control y vigilancia y la salvaguarda de los principios y derechos en su administración**. Los Estados miembros que configuran la frontera territorial exterior común debido a su situación geográfica tienen que hacer frente a situaciones difíciles relativas a flujos migratorios y de demandantes de asilo. El CESE destaca la relevancia del principio de **solidaridad y reparto justo de responsabilidades** previsto en el artículo 80 del TFUE. La Unión Europea debe poner en marcha **procedimientos de solidaridad financiera, operativa y de acogida**, teniendo en cuenta la situación económica y social de los distintos Estados miembros y el apoyo a los Estados miembros que se enfrentan a mayores presiones sobre su sistema de asilo.

5.2 El Código de Fronteras Schengen regula el cruce de fronteras y los controles, teniendo en cuenta los requisitos que los nacionales de terceros países deben cumplir para entrar y permanecer. La UE elabora listas de países cuyos nacionales necesitan visados y cuenta con una política común de visados de corta duración establecida en el Código de visados. El CESE recomienda dar prioridad a asegurar **la aplicación coherente, flexible y efectiva de ambos códigos**, al igual que a velar por que los derechos y garantías previstos para los nacionales de terceros países sean accesibles.

5.3 La UE debe asumir mayor responsabilidad en el control de las fronteras exteriores. El papel de **Frontex** (Agencia de Fronteras Exteriores) debe ser reforzado, no solamente desde un punto de vista exclusivamente financiero sino también competencial y operacional. El CESE reitera su recomendación de que Frontex⁽²⁴⁾ debería pasar a ser un **servicio común europeo de guardia de fronteras**⁽²⁵⁾ compuesto por un contingente europeo de agentes de guardia de fronteras que preste apoyo a los Estados miembros⁽²⁶⁾. Ello debe ir de la mano con el desarrollo de un sistema más efectivo y sistemático de rendición de cuentas (*accountability*) sobre las actividades de Frontex y sus operaciones conjuntas y de intercambio de información, incluido en el marco de Eurosur (sistema de vigilancia de las fronteras exteriores). Se debe prever un papel reforzado del Foro Consultivo sobre Derechos Fundamentales⁽²⁷⁾, y el desarrollo de un mecanismo de quejas (*complaint mechanism*)⁽²⁸⁾.

⁽²²⁾ Artículos 19.4 y 25.1 del Código de visados. Reglamento (CE) n° 810/2009 de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), DO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

⁽²³⁾ Comisión Europea, Propuesta de Reglamento relativo al Código sobre Visados de la Unión (Código de visados) (refundición) {SWD (2014) 67 final} {SWD(2014) 68 final}, COM(2014) 164 final, 1 de abril de 2014, Bruselas.

⁽²⁴⁾ DO C 44 de 11.2.2011, p. 162.

⁽²⁵⁾ S. Carrera (2010), *Towards a Common European Border Service*, CEPS Working Documents, Centro de Estudios Políticos Europeos, Bruselas.

⁽²⁶⁾ Las conclusiones del Consejo Europeo de 26 y 27 de junio de 2014 fijaron el objetivo de estudiar la posibilidad y viabilidad de su establecimiento como una de las prioridades políticas para la agenda del ELSJ venidera hasta el 2020. Conclusiones del Consejo Europeo, 26-27 de junio de 2014, EUCO 79/14, Bruselas, 27 de junio de 2014.

⁽²⁷⁾ <http://frontex.europa.eu/news/first-annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-WDPSJn>

⁽²⁸⁾ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark>

5.4 El CESE ha mostrado su apoyo a la hora de establecer fronteras más inteligentes, en particular el Sistema de Registro de Entradas/Salidas (SRES) y el Programa de Registro de Viajeros (PRV) ⁽²⁹⁾. Antes de desarrollar otros sistemas informáticos de gran escala sería necesario llevar a cabo una evaluación independiente del Sistema de Información de Visados (VIS) y del Sistema de Información Schengen (SIS) II ⁽³⁰⁾. Los vínculos entre dichos sistemas y el paquete de fronteras inteligentes no están claros y es imperativo que no se desarrollen más sistemas en los que no se ha probado su necesidad, proporcionalidad y compatibilidad con los derechos fundamentales ⁽³¹⁾.

5.5 Las reglas aplicables a las situaciones de **búsqueda y salvamento que pueden surgir durante una operación de vigilancia marítima de fronteras** constituyen un desafío común fundamental. Los Estados miembros tienen obligaciones bajo el ámbito del Derecho internacional que requieren el respeto de los derechos humanos de los solicitantes de asilo e inmigrantes no documentados. El CESE da la bienvenida a la adopción y entrada en vigor del Reglamento sobre normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por Frontex ⁽³²⁾. El CESE considera que se debe dar prioridad a la **aplicación práctica efectiva** de dichas reglas de salvamento y rescate.

5.6 La lucha contra **el tráfico ilícito y la trata de personas** debe realizarse siempre garantizando a las víctimas la protección de la legislación humanitaria internacional y los convenios europeos de derechos humanos. El Comité considera **que una persona «sin papeles» no es una persona sin derechos o un criminal**. La UE y los Estados miembros deben proteger sus derechos fundamentales. No se debe utilizar el término «inmigración ilegal» cuando se refiere a las personas que emigran y se encuentran en situación administrativa irregular. El vínculo entre inmigración irregular y delincuencia fomenta actitudes temerosas y xenófobas.

6. Las dimensiones exteriores de las políticas de inmigración

6.1 El CESE ha propuesto ⁽³³⁾ que la UE debe promover **un marco normativo internacional para las migraciones**, sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional debe incluir los principales convenios de la OIT y la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, que aún no ha sido ratificada por los Estados miembros de la UE ⁽³⁴⁾.

6.2 El CESE llama a las instituciones europeas a lanzar una **alianza estratégica con otros actores internacionales** involucrados en cuestiones relativas a la movilidad humana y los derechos humanos tales como las Naciones Unidas o el Consejo de Europa. La UE debe jugar un papel de promotor de estándares internacionales comunes adoptados en el seno de estas organizaciones internacionales y que cubren los derechos y libertades de inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados en el marco de organizaciones como la ONU, el Consejo de Europa y la OIT.

6.3 El CESE ha respaldado en varias ocasiones el **Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (EGMM)** ⁽³⁵⁾ y la firma de diferentes asociaciones de movilidad (AM). Los desafíos suscitados por la movilidad de personas transfronteriza no pueden centrarse únicamente en una perspectiva de control de fronteras o «externalización» de dichos controles en países terceros. El CESE ha apoyado en numerosas ocasiones el EGMM como el marco más adecuado. La política común de inmigración debe tener un «enfoque global», más allá de un enfoque dictado por consideraciones de seguridad o policial que aborda la movilidad humana como criminalidad y la vincula artificialmente a otras amenazas que la UE afronta.

6.4 Las AM deben incluir de manera más completa y equilibrada los aspectos relativos a la movilidad y la migración legal, que debe ser una de sus prioridades principales. El CESE respalda las AM que se han acordado con algunos países de origen ⁽³⁶⁾, pero propone que dichos acuerdos sean más **equilibrados y jurídicamente vinculantes** para las partes. Hasta ahora las prioridades se han centrado en la seguridad, el retorno, la readmisión de los inmigrantes en situación irregular y la vigilancia fronteriza. La UE debe ofrecer también a esos países y a sus nacionales oportunidades para la inmigración por motivos de empleo y educación a través de **procedimientos legales, flexibles y transparentes**.

⁽²⁹⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 97

⁽³⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE de 11.7.2012, SOC/456, punto 16.2, DO C 299 de 4.10.2012, p. 108.

⁽³¹⁾ http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ege_opinion_28_ethics_security_surveillance_technologies.pdf
Véase el informe del Tribunal Europeo de Cuentas http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr14_03/sr14_03_es.pdf

⁽³²⁾ Reglamento n° 656/2014 de 15 de mayo de 2014 por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, 27.6.2014, DO L 189 de 27.6.2014, p. 93.

⁽³³⁾ Dictamen del CESE, DO C 44 de 16.2.2008, p. 91.

⁽³⁴⁾ Dictamen del CESE; DO C 302 de 7.12.2004, p. 49.

⁽³⁵⁾ REX/351, DO C 191 de 29.6.2012, p. 134.

⁽³⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Política europea de inmigración y relaciones con los terceros países» (pendiente de su publicación en el DO).

6.5 En particular, el CESE propone que la UE ofrezca a los países socios **la apertura de canales para facilitar la movilidad de las personas, la obtención de visados y la admisión de nuevos inmigrantes**. El Comité respalda que se incluyan otros asuntos en las nuevas AM, como:

- un mejor acceso a la información sobre empleos vacantes en la UE,
- la mejora de las capacidades para equilibrar la oferta y la demanda de mano de obra,
- el reconocimiento de las competencias y cualificaciones académicas y profesionales,
- la elaboración y aplicación de marcos jurídicos que permitan mejorar la transferencia de los derechos de pensión,
- medidas para mejorar la cooperación sobre las competencias y el equilibrio de la oferta y la demanda de mano de obra,
- flexibilizar las legislaciones en materia de admisión y del estatus de residente de larga duración, para favorecer el retorno voluntario sin que los inmigrantes pierdan el derecho de residencia.

6.6 La política de inmigración y asilo debe asegurar **una mejor coordinación entre las prioridades de la política exterior y la política de inmigración de la UE**. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) debe ejercer el papel que le corresponde e incorporar las políticas relativas a la inmigración, el asilo y el control de las fronteras, con objeto de reforzar su coherencia más allá de las consideraciones de los ministerios de Interior de los Estados Miembros. Asimismo se debe reforzar la función del Parlamento en estas materias en lo que se refiere a un mejor control democrático ⁽³⁷⁾.

Bruselas, 11 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽³⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Política europea de inmigración y relaciones con los terceros países» (pendiente de su publicación en el DO).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las «Inversiones con impacto social»**(Dictamen de iniciativa)**

(2014/C 458/03)

Ponente general **Ariane Rodert**

El 5 de junio de 2014, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre las

Inversiones con impacto social

(Dictamen de iniciativa).

El 3 de junio de 2014, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 501^o pleno de los días 10 y 11 de septiembre de 2014 (sesión del 11 de septiembre de 2014), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a la Sra. Rodert y aprobó por 176 votos a favor, 37 en contra y 19 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el interés en las inversiones con impacto social, aunque destaca que deberían considerarse en el contexto del Conjunto de medidas sobre inversión social y la Iniciativa en favor del emprendimiento social.

1.2 El CESE considera que las inversiones con impacto social consisten en combinar distintos recursos multisectoriales para conseguir un impacto social y forman parte del ecosistema financiero social.

1.3 El objetivo de las inversiones con impacto social no debería ser sustituir la responsabilidad pública de las actividades financieras principales del sector social, sino más bien completar las otras fuentes de financiación. El CESE apoya el debate iniciado en el seno de la Comisión sobre la exclusión de la inversión social del cálculo de los déficits netos del Estado, en consonancia con la regla de oro presupuestaria («golden rule») y en el contexto del marco fiscal de la UEM.

1.4 Teniendo en cuenta que el acceso a la financiación preocupa a las pymes, deberían crearse ecosistemas financieros adaptados para adecuarse a los diversos modelos empresariales. No obstante, el CESE destaca que las inversiones con impacto social no van dirigidas a la responsabilidad social de las empresas, sino a invertir en empresas sociales según la definición de la Iniciativa en favor del emprendimiento social.

1.5 El CESE pide a las partes interesadas que, cuando cuantifiquen el impacto social como parte del rendimiento de la inversión, se basen en el trabajo que la Comisión ha llevado a cabo y en los principios que ha establecido en este ámbito, en vez de inventar métodos nuevos.

1.6 El CESE opina que los mejores modelos para las inversiones con impacto social son los híbridos, como el capital «paciente» híbrido, a menudo con un elemento garantizado. La Comisión debería analizar todo el ecosistema financiero de instrumentos innovadores que está emergiendo y revisar su posible efecto positivo en la aportación de capital para las empresas de la economía social y la innovación de la política social.

1.7 Cuando se crean nuevos instrumentos de inversión, hay que tener en cuenta las características de las empresas sociales para garantizar el acceso a servicios de calidad y la continuidad de los servicios.

1.8 Puesto que en muchos Estados miembros la economía social y las empresas sociales están poco desarrolladas, antes de desarrollar un mercado de inversión social primero habría que aplicar plenamente la Iniciativa en favor del emprendimiento social a nivel nacional, que consiste en acciones como la creación de capacidades, el reconocimiento y la visibilidad, todas ellas igual de importantes.

1.9 Las empresas de la economía social están estrechamente relacionadas con el sector de la sociedad civil. Reconocer y proteger el trabajo en este sector, así como los modelos específicos de la economía social, es crucial para generar confianza e impulsar las asociaciones innovadoras entre sectores, ambas cosas muy necesarias.

2. Introducción

2.1 Europa se recupera con demasiada lentitud de una crisis sin precedentes y se enfrenta a retos sociales importantes que requieren innovación social, cambios estructurales y unos sistemas de bienestar social estables y sostenibles. Para ello es necesario movilizar a todas las partes interesadas y los recursos de la sociedad a fin de crear nuevas soluciones sostenibles que apoyen y mejoren la situación social en Europa.

2.2 En este contexto, el Conjunto de medidas sobre inversión social⁽¹⁾ de la Comisión destaca la importancia de unos sistemas de bienestar social bien diseñados en los que se respalde a las empresas sociales y los empresarios sociales⁽²⁾ como pioneros del cambio y la innovación para complementar los esfuerzos del sector público.

2.3 Asimismo, la Iniciativa en favor del emprendimiento social⁽³⁾ de la Comisión prioriza la creación de un entorno que favorezca el crecimiento y el desarrollo de empresas sociales y la economía social en Europa. Durante años, el CESE ha ofrecido su ayuda en forma de conocimientos especializados en este ámbito⁽⁴⁾. Estos dos marcos políticos de la UE dejan claro que las empresas de la economía social necesitan acceder más fácilmente a una financiación adaptada a sus necesidades, algo que también suele sucederle a las pymes.

2.4 Existe también un creciente interés entre los inversores por combinar los beneficios sociales o medioambientales y el rendimiento financiero de la inversión⁽⁵⁾. En junio de 2013, se creó un grupo de trabajo sobre las inversiones con impacto social⁽⁶⁾ en el foro de las inversiones con impacto social del G8, cuyo objetivo es catalizar el desarrollo de un mercado de inversiones con impacto social. El grupo de trabajo está elaborando un informe con recomendaciones que se publicará en septiembre de 2014.

2.5 El presente dictamen analiza la perspectiva de las empresas de la economía social y las inversiones con impacto social, pues todas ellas se hallan en una buena posición para atender a las necesidades sociales y completar los esfuerzos públicos encaminados a reforzar la política social. Viene a completar la labor del grupo de trabajo sobre las inversiones con impacto social y se propone contribuir al debate general sobre el acceso de las empresas de la economía social a la financiación.

3. Inversiones con impacto social

3.1 El CESE **acoge favorablemente el interés** por las inversiones con impacto social, aunque destaca que deberían considerarse en el **contexto del Conjunto de medidas sobre inversión social y la Iniciativa en favor del emprendimiento social** y centrarse en respaldar la innovación social para atender a las necesidades sociales más que en generar beneficios económicos. El CESE recomienda que el punto de partida común sean las necesidades sociales, que a continuación se determinen las soluciones óptimas y, por último, se decida cuál es la mejor manera de financiar la intervención.

3.2 El CESE considera que las **inversiones con impacto social consisten en combinar distintos recursos multisectoriales** –públicos, privados y de la economía social– para conseguir un impacto social. Desde este punto de vista, las inversiones con impacto social forman parte del ecosistema financiero social.

3.3 Sin embargo, como se trata de un ámbito emergente, el CESE pide a las distintas partes interesadas que **no se apresuren en definir este ámbito y que no acoten demasiado la definición**, sino que más bien determinen cuáles son las características comunes y vigilen cómo emerge en los Estados miembros. Es fundamental que las inversiones con impacto social no pretendan sustituir la responsabilidad pública en la financiación de actividades básicas del sector social basadas en leyes sociales y derechos jurídicos.

⁽¹⁾ COM(2013) 83 final.

⁽²⁾ Con el término «economía social», denominada también «tercer sector», se hace referencia a agentes no gubernamentales, como las organizaciones locales o de voluntariado y las empresas sociales, que realizan actividades en beneficio de la sociedad. Las empresas sociales son aquellas con objetivos primordialmente de carácter social, que normalmente reinvierten sus beneficios en la propia empresa o en la comunidad, en lugar de repartir los beneficios entre sus propietarios y socios.

⁽³⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁴⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 22, DO C 24 de 28.1.2012, p. 1, DO C 229 de 31.7.2012, p. 44, DO C 229 de 31.7.2012, p. 55 y DO C 170 de 5.6.2014, p. 18.

⁽⁵⁾ Este interés incluye inversores privados que van desde proveedores de capital riesgo a fondos de pensiones, fundaciones y bancos públicos y privados, así como redes como TONIC, EVPA y la Ashoka Support Network.

⁽⁶⁾ <https://www.gov.uk/government/groups/social-impact-investment-taskforce>

3.4 El interés por las inversiones con impacto social es un hecho, pero aún es nuevo y está en desarrollo. Uno de los primeros retos es **describir el concepto y los objetivos de la inversión**. El debate en curso del G8 gira principalmente en torno a las empresas sociales, aunque también están surgiendo varios «subconjuntos» de objetivos de inversión. Tienen varias combinaciones de objetivos sociales y beneficios: como actividad principal (empresas sociales: impulsadas por objetivos sociales) o como actividad secundaria (pymes: beneficios con objetivos sociales). Vale la pena señalar que, aunque las empresas sociales tengan unas características específicas, son una parte más de la economía.

3.5 Aunque muchas empresas actuales pueden tener un cierto compromiso social o medioambiental, no todas pueden considerarse empresas sociales. Algunas empresas suscriben la **responsabilidad social de las empresas**, definida por la Comisión como la responsabilidad que las empresas asumen por su impacto social y medioambiental ⁽⁷⁾, una actividad que las empresas convencionales con ánimo de lucro llevan a cabo de manera voluntaria.

3.6 Por tanto, el CESE destaca que cualquier iniciativa en este ámbito debería respetar la **descripción** de empresa social de la **Iniciativa en favor del emprendimiento social**, puesto que engloba los distintos modelos de empresa social de los Estados miembros. Según la Iniciativa en favor del emprendimiento social, una empresa social es «una empresa cuyo principal objetivo es tener una incidencia social, más que generar beneficios para sus propietarios o sus socios» y tiene tres características principales ⁽⁸⁾.

3.7 Con esto en mente, el CESE opina que es fundamental **ofrecer ecosistemas financieros adaptados** que incluyan una amplia gama de instrumentos, modelos y productos que respondan a las necesidades de los diversos modelos y estructuras, desde las empresas socialmente responsables hasta las empresas de la economía social en el ámbito de la actuación social, teniendo en cuenta que no siempre son lo mismo. Pese a que las iniciativas de las inversiones con impacto social van dirigidas principalmente a estas últimas, hay que señalar que las pymes tienen preocupaciones similares por lo que respecta al acceso a la financiación, una cuestión que también deberá tratarse de manera exhaustiva.

3.8 El CESE opina que **la financiación de la innovación social debe incluir toda la gama de las fuentes de financiación –desde subvenciones a inversiones– con distintas expectativas de beneficios, teniendo en cuenta los modelos empresariales existentes de los empresarios sociales**. Esto contrasta con la definición de la *Global Impact Investing Network* ⁽⁹⁾, según la cual «las inversiones con impacto son aquellas que se realizan en empresas, organizaciones y fundaciones con la intención de generar un impacto medible y beneficioso desde el punto de vista social y medioambiental y, a la vez, unos beneficios económicos». El CESE opina que esta definición debería modificarse, pues ni engloba todas las inversiones sociales existentes, ni incluye el objetivo de establecer nuevas fuentes de financiación para el avance social. En cambio, considera la inversión social desde el punto de vista del inversor privado, por lo que carece de la conexión con la innovación de la política social.

3.9 Una parte importante de las inversiones con impacto social es la **medición del impacto social** procedente de la inversión. Remitiéndose a su dictamen sobre la medición del impacto social ⁽¹⁰⁾, el CESE opina que la medición del impacto social debería respaldar el objetivo social, ser equilibrada y reconocer que el impacto puede medirse de distintas maneras en función de las actividades de la empresa. El informe del subgrupo del GECES que se aprobó en junio de 2014 ⁽¹¹⁾ incluye principios similares. En el presente dictamen, el CESE pide a los Estados miembros y a las partes interesadas pertinentes que se basen en el mencionado informe y en las prácticas europeas en vez de inventar métodos nuevos. Asimismo, cualquier norma nueva que se cree para respaldar al Fondo de emprendimiento social europeo deberá ser equilibrada y reflejar tanto las necesidades como los recursos limitados de las empresas sociales en las que se invierta.

4. La perspectiva de la empresa social

4.1 Para aprovechar todo el potencial del sector de las empresas de la economía social es necesario construir un **ecosistema financiero interconectado** basado en el sistema financiero ético y alternativo, en vez de aplicar la lógica y los instrumentos financieros convencionales que tengan principalmente en cuenta la perspectiva de los inversores.

4.2 Como ya expusimos en un dictamen anterior ⁽¹²⁾, existe el riesgo de que a muchas empresas de la economía social les resulte **difícil** acceder a la inversión social calificada como instrumentos de **patrimonio propio**, pues la participación y el control pueden ser incompatibles con los modelos, los valores y las formas jurídicas de las empresas de la economía social.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

⁽⁸⁾ COM(2011) 682 final, p. 2

⁽⁹⁾ Definición de la *Global Impact Investing Network*, <http://www.thegiin.org/cgi-bin/iowa/aboutus/index.html>

⁽¹⁰⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p.18.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/expert-group/social_impact/140605-sub-group-report_en.pdf

⁽¹²⁾ DO C 229, 31.7.2012, p. 55.

4.3 Por tanto, el CESE considera que las inversiones con impacto social deberían fomentar los **capitales híbridos**. Este modelo de capital híbrido mezcla las subvenciones con préstamos «pacientes» a largo plazo y otros instrumentos similares en los que una participación o garantía pública aseguran cierta durabilidad a largo plazo.

4.4 El CESE pide a la Comisión que, como primera medida en este ámbito emergente, **facilite ejemplos de buenas prácticas vinculadas a los distintos modelos** de inversiones y financiación con impacto social que se están llevando a cabo actualmente. Este análisis permitiría evaluar las oportunidades y retos de determinados instrumentos y formas de capital, así como sus proveedores, como los bonos con impacto social⁽¹³⁾, las leyes de reinversión comunitaria o los bonos sociales italianos⁽¹⁴⁾, que se están debatiendo actualmente.

4.5 De momento, encontramos estos instrumentos financieros innovadores fundamentalmente en el nivel local, regional y nacional, ya que el interés transfronterizo es limitado. En consecuencia, el CESE opina que la **UE actualmente no tiene por qué fomentar más** un mercado europeo de las inversiones con impacto social.

4.6 También hay que considerar otras **características específicas de las empresas sociales** en el contexto de las inversiones con impacto social. Entre ellas figuran la desinversión, la inversión a largo plazo en vez de a corto plazo, la incidencia en la continuidad de la prestación de servicios, el impacto en la finalidad social de las empresas sociales, etc.

4.7 También debería examinarse más de cerca la posibilidad de utilizar incentivos, por ejemplo incentivos fiscales, como parte del modelo de rendimiento, así como la cuestión de cómo **equilibrar los incentivos** que reciben los inversores a cambio de la rentabilidad de mercado prevista. Los beneficios no deberían superar el rendimiento que ofrece el mercado en ese momento cuando se trate de fondos o incentivos públicos. La Comisión debería revisar los tipos de incentivos del capital y los beneficios económicos o sociales obtenidos en los Estados miembros. Podría ser útil pedir a los fondos de pensiones que consideren este tipo de inversiones como parte de una cartera diversificada.

4.8 Asimismo, es importante que la Comisión **evalúe el impacto** de las inversiones con impacto social de forma periódica, a fin de asegurarse de que el grueso del grupo destinatario de empresas sociales y de la economía social verdaderamente pueda acceder en mayor medida al capital adecuado.

5. Consideraciones adicionales sobre las inversiones con impacto social y el marco político

5.1 Dada la importancia de acceder a una financiación adecuada a lo largo del ciclo de vida empresarial, cualquier cambio debe llevarse a cabo dentro de un **marco político para la financiación y la inversión social** que respalde el sector de las empresas sociales a escala de los Estados miembros, evitando así que algunos Estados miembros experimenten con instrumentos concretos en vez de crear un marco político amplio.

5.2 Igualmente importante es que **se consulte a todos los tipos de inversores –públicos, privados y la sociedad civil–** y se tengan en cuenta sus motivaciones y expectativas para garantizar unas asociaciones y unos resultados óptimos. Pero lo más importante es que la construcción de una infraestructura de inversiones con impacto tiene que incidir positivamente en los modelos de bienestar social de Europa. La política debe modelarse con cuidado en el ámbito nacional para que las empresas sociales y el sector público refuerzen mutuamente los sistemas de bienestar social a la vez que garantizan un acceso universal a servicios asequibles y de calidad.

5.3 En este sentido, el **gobierno desempeña un papel fundamental** como «comprador» de impacto social, pero sobre todo como responsable clave de garantizar los derechos sociales. Las iniciativas en favor de un mercado de inversión social deben surgir con el objetivo de lograr un impacto social positivo para el bien común, y no para que el gobierno abandone su obligación de garantizar una política social, seguridad social y servicios sociales.

5.3.1 El CESE apoya el debate iniciado en el seno de la Comisión sobre la exclusión de la inversión social del cálculo de los déficits netos del Estado, en consonancia con la regla de oro presupuestaria («golden rule») y en el contexto del marco fiscal de la UEM⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ <https://www.gov.uk/social-impact-bonds>

⁽¹⁴⁾ <http://www.ubibanca.com/page/ubicomunita-social-bond>

⁽¹⁵⁾ DO C 226, de 16.7.2014, p. 21.

5.4 En este contexto deberían considerarse el dictamen del CESE sobre el paquete sobre inversión social⁽¹⁶⁾ y otros trabajos conexos, en los que se solicita una financiación innovadora que reconozca que una inversión social bien planificada, efectiva y eficiente maximizará las repercusiones sociales y que **las inversiones en el Estado de bienestar contribuyen al progreso social y reducen el coste social futuro**.

5.5 Invertir en empresas sociales reviste una especial dificultad, pues los servicios que ofrecen suelen involucrar a **personas necesitadas**. El éxito de las intervenciones depende de los recursos, la flexibilidad para adaptarse a condiciones cambiantes y la garantía de la continuidad de los servicios. Para aplicar una lógica tradicional de inversión y de mercado en este ámbito es necesaria una reflexión cuidadosa a fin de evitar un impacto negativo en el grupo destinatario clave, es decir, el usuario final.

5.6 Las inversiones con impacto social también deben analizarse en un **contexto más amplio de financiación, como la contratación pública o la adjudicación de contratos**. Las inversiones con impacto social destinadas a la innovación requieren una relación distinta, basada en una asociación en pie de igualdad entre las partes interesadas en la que las autoridades públicas ocupan un lugar central.

5.7 Puesto que en muchos países el **sector de las empresas sociales aún está poco desarrollado**, cualquier iniciativa en el ámbito de las inversiones con impacto social debe estudiarse detenidamente. Un mercado de inversión social necesita oferta y demanda y, por tanto, un sector empresarial social consolidado. Para desarrollar un mercado de inversión social primero hay que crear un sector empresarial social sostenible.

5.8 En este contexto, también es importante mencionar que las empresas sociales aparecen en el contexto de la sociedad civil. **Respaldar una sociedad civil independiente y sostenible** es, por tanto, fundamental para la creación de empresas sociales, como también lo es que haya un diálogo con la economía social en todas las fases.

5.9 Aunque se disponga de una financiación adecuada (inversiones con impacto social u otros tipos de inversión), este mercado no funcionará plenamente si no se **crean las capacidades en el ámbito de la medición del impacto social y los programas de preparación para las inversiones**. Debería fomentarse la aparición de proveedores de estos servicios de creación de capacidades, que suelen ser empresas sociales. También es necesario crear interfaces entre las empresas sociales y el mundo de las inversiones sociales, donde los intermediarios especiales desempeñan un papel fundamental. No obstante, el CESE advierte del peligro de añadir demasiados niveles intermedios o agentes a gran escala, puesto que las verdaderas asociaciones para la innovación social se basan en el contacto directo y estrecho entre las partes interesadas (a menudo pequeñas y locales) para generar confianza, y no trabajan con intermediarios.

5.10 El CESE destaca la importancia de distinguir claramente **entre el impacto social de una empresa social como tal y el impacto social que se genera mediante una actividad** o programa concretos de la empresa. Las empresas sociales siempre deberían respetar la legislación laboral, los derechos de los trabajadores y los convenios colectivos aplicables.

5.11 Para respaldar la economía social y las empresas sociales hay que tener una visión global de la procedencia de las buenas ideas, quién las promueve y el modo en el que crecen. Cada una de estas cuestiones reta a los gobiernos y los inversores privados a pensar de forma más creativa para proporcionar capital de inversión a fin de alcanzar el pleno potencial del sector de las empresas sociales y de la sociedad. Al margen del acceso a la financiación, para crear un entorno propicio para el sector de las empresas sociales en Europa se necesitan otros elementos clave. Por tanto, el CESE pide a los Estados miembros que **aprovechen las disposiciones disponibles en el contexto de la Iniciativa en favor del emprendimiento social y desarrollen planes nacionales de apoyo** para el sector. Asimismo, pide a la Comisión que nombre una unidad encargada de desarrollar una segunda fase de la Iniciativa en favor del emprendimiento social para los próximos años.

Bruselas, 11 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 91 y DO C 226 de 16.7.2014, p. 21

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

501º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 10 Y 11 DE SEPTIEMBRE DE 2014

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada

COM(2014) 212 final — 2014/0120 (COD)

(2014/C 458/04)

Ponente **Oliver Röpke**

De conformidad con el artículo 50 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, el 16 de abril de 2014, y el Consejo, el 6 de mayo de 2014, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada

COM(2014) 212 final — 2014/0120 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio 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 127 votos a favor, 50 en contra y 15 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La propuesta de la Comisión Europea de Directiva relativa a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada (*Societas Unius Personae*, SUP) ⁽¹⁾ tiene por objeto facilitar a las pymes sus actividades transfronterizas. El CESE opina que en su forma actual no está madurada, ya que un gran número de sus disposiciones entraña (graves) riesgos potenciales para el comercio serio del mercado interior y para los intereses de acreedores, consumidores y trabajadores. Por consiguiente, el CESE recomienda encarecidamente a la Comisión que tenga en cuenta y aplique las propuestas formuladas en este dictamen.

1.2 El fundamento jurídico elegido (art. 50 del TFUE) no es convincente y, en particular, parece perseguir el objetivo de eludir la regla de la unanimidad en el Consejo y evitar un fracaso como el de la Sociedad Privada Europea (SPE). Aunque formalmente la SUP está asentada en las legislaciones nacionales como forma alternativa de sociedad, sus características esenciales se basan claramente en la legislación supranacional. Por lo tanto, el fundamento jurídico adecuado sería el artículo 352 del TFUE.

1.3 El CESE respalda los esfuerzos destinados a facilitar lo más posible, en particular a las pymes, la creación de una sociedad. Sin embargo, el capital social mínimo requerido para una SUP que asciende a un euro y la prohibición de exigir la creación de reservas, constituyen *de facto* una limitación de la responsabilidad a coste cero y pueden hacer que los agentes del mercado exijan garantías personales de los empresarios para ofrecer seguridad a terceros (consumidores, proveedores, acreedores), lo que anulará las ventajas de la responsabilidad limitada.

⁽¹⁾ COM(2014) 212 final.

1.4 El CESE destaca la necesidad de fomentar la creación de empresas saludables y, por ello, propone que debería imponerse un capital social significativo que sea adecuado al objetivo de la sociedad y que constituya un «umbral de seriedad» para las SUP, a fin de tener en cuenta también los intereses de acreedores, consumidores, trabajadores y público y evitar poner en peligro la actividad comercial. Para ello podría tomarse ejemplo de las experiencias de algunos Estados miembros en los que una reducción del capital social que debe pagarse inmediatamente se compensa mediante un «modelo de ahorro», que obliga a crear en los años siguientes reservas financieras destinadas a evitar una prolongada subcapitalización. Para fomentar la «claridad societaria», el nombre de una SUP debería indicar la responsabilidad limitada y el país de registro.

1.5 El CESE opina que la SUP no debe registrarse en un lugar en el que no ejerza ninguna actividad económica (sociedades buzón). Por ello, la separación prevista entre domicilio social y sede administrativa, que se daría por primera vez en una sociedad europea, constituye un precedente que ha suscitado inquietud en el CESE. Tal separación, en conjunción con el requisito de que a la SUP se le aplique la ley del país en el que esté registrada, puede poner en peligro los derechos de participación de los trabajadores pero también eludir la normativa fiscal nacional.

1.6 No es posible descartar que el traslado formal del domicilio social y el consiguiente cambio de estatuto de la sociedad puedan menoscabar los derechos de participación en sus órganos (consejo de dirección o de administración). Por consiguiente, el CESE está expresamente a favor de que el domicilio social y la sede administrativa sean uno solo, al igual que ocurre en el caso de otras entidades jurídicas supranacionales (sociedad anónima europea, sociedad cooperativa europea). Además, el CESE pide que se garanticen los derechos de participación de los trabajadores en un Estado miembro en el que una SUP ejerce su actividad económica fundamental y se combata decididamente la competencia desleal. Por consiguiente, el CESE considera imprescindible regular las SUP también en lo que se refiere a la participación de los trabajadores.

1.7 En interés del fundador de la empresa, el CESE considera importante que se garantice una rápida creación de la sociedad en un plazo razonable. Sin embargo, el registro de una SUP exclusivamente en línea puede plantear problemas y riesgos si no se controla la identidad del fundador. La supresión de los controles de identidad fomentaría la falta de transparencia en cuanto a los socios, socava la credibilidad de las transacciones desde el punto de vista jurídico y debilita los intereses de los consumidores. Esto fomentaría y facilitaría la aparición de «sociedades buzón» y falsos autónomos. Sin embargo, a fin de tener en cuenta el deseo de poder registrarse en línea, los Estados miembros deberían tener la competencia para decidir si quieren hacer uso de esa posibilidad. Pero en tal caso el registro debe al menos vincularse con un control previo de la identidad de los fundadores y con información y asesoramiento sobre los derechos y deberes ofrecida por las autoridades competentes o los notarios.

1.8 El CESE acoge favorablemente la intención de facilitar, en particular a las pymes (incluidas las empresas nuevas y las microempresas), el desarrollo de su actividad en el mercado único mediante una nueva forma de sociedad. Para garantizar el fomento de las pymes en el marco de la propuesta de Directiva, es necesario limitar su ámbito de aplicación a este tipo de empresas. Este instrumento no está pensado para ofrecer a las corporaciones que operan a escala internacional la posibilidad de dirigir filiales de cientos o miles de trabajadores bajo la forma de una SUP. Por ello, el CESE propone que las SUP solo estén abiertas a empresas que cumplan los criterios del artículo 3, apartado 2⁽²⁾, de la Directiva 2013/34/UE (Directiva sobre contabilidad)⁽³⁾. Esto implica que la SUP debe adoptar otra forma jurídica al alcanzar cierto tamaño.

1.9 En conclusión, la aprobación de la propuesta de Directiva cuestionaría los principios nacionales del Derecho de sociedades para las sociedades de capital en numerosos Estados miembros. En relación con el fundamento jurídico elegido, el CESE manifiesta dudas sobre la compatibilidad de la propuesta con el principio de subsidiariedad. Por este motivo, el CESE pide que solo puedan considerarse SUP las empresas con una actividad transfronteriza que en el momento de su registro estén activas en, al menos, dos Estados miembros, o que demuestren satisfactoriamente que tras su inscripción estarán activas en, al menos, dos Estados miembros al cabo de un periodo de tiempo determinado (por ejemplo, dos años). En este contexto, la propuesta de Reglamento por el que se aprueba el Estatuto de la Fundación Europea⁽⁴⁾, así como el correspondiente informe provisional del Parlamento Europeo, pueden servir de ejemplo.

⁽²⁾ En la fecha de cierre del balance no deben rebasarse los límites numéricos de dos de los tres criterios siguientes: total del balance: 4 000 000 EUR; volumen de negocios neto: 8 000 000 EUR; número medio de empleados durante el ejercicio: 50.

⁽³⁾ DO L 182 de 29.6.2013, p. 19.

⁽⁴⁾ COM(2012) 35 final.

1.10 Por las razones expuestas, el CESE reconoce los esfuerzos de la Comisión en favor de las pymes en materia de Derecho de sociedades, pero aún ve una considerable necesidad de debate sobre el contenido concreto de la Directiva. Con el fin de llegar a una valoración positiva de la propuesta, el CESE considera esencial que se apliquen las sugerencias formuladas en este dictamen. En particular, debería buscarse una solución equilibrada en estrecha cooperación con las partes interesadas, que lamentablemente no fueron consultadas en igual medida por la Comisión con anterioridad.

2. Contexto general de la propuesta de Directiva

2.1 Ya en 2008 la propuesta de la Comisión Europea relativa al Estatuto de la Sociedad Privada Europea (SPE) ⁽⁵⁾ quería ofrecer a las pymes un instrumento sencillo, flexible y uniforme en todos los Estados miembros destinado a facilitar las actividades transfronterizas. Esta iniciativa fracasó, en última instancia, durante el trámite en el Consejo, por lo que la Comisión, en el marco del programa REFIT, anunció la retirada de la propuesta de la SEP ⁽⁶⁾.

2.2 En una consulta pública general sobre el futuro del Derecho de sociedades (febrero de 2012) y una consulta más detallada en línea sobre las sociedades unipersonales (junio de 2013), la Comisión ofreció a las partes interesadas la oportunidad de presentar sus observaciones. Posteriormente, el 13 de septiembre de 2013 se celebró una reunión de la DG Mercado Interior y Servicios con representantes de la industria sobre la iniciativa propuesta por la Comisión. Según informa la Comisión, en ella participaron, entre otros, BusinessEurope, la Alianza Europea de la Pequeña Empresa, diversas cámaras de comercio e industria y Eurocámaras. Al parecer, no fueron invitados representantes de los trabajadores ni tuvieron lugar consultas del mismo nivel con los sindicatos y las organizaciones de consumidores.

2.3 Posteriormente, el 9 de abril de 2014 la Comisión presentó su propuesta de Directiva relativa a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada (SUP), que se menciona expresamente como alternativa a la SEP. El objetivo es facilitar a las pymes la creación de sociedades en el extranjero.

2.4 En sus legislaciones nacionales los Estados miembros deben prever formas societarias que estarían sujetas a las mismas normas en toda la UE y a las que se les aplicaría la abreviatura SUP (*Societas Unius Personae*) de modo uniforme en la Unión. El objetivo explícito de la propuesta es reducir los costes de constitución y funcionamiento. Habrá un procedimiento de registro en línea más sencillo y prácticamente no se exigirá capital legal necesario. Los acreedores se verán protegidos por la obligación de los administradores de supervisar el reparto de los beneficios.

2.5 Los Estados miembros ya no podrán exigir que el domicilio social y la sede administrativa central de la empresa estén situados en el mismo Estado miembro. Esta es la primera vez que se declara la separación de sede de una forma de sociedad europea. A la SUP se le aplicará la legislación del Estado miembro en que esté registrada. La propuesta de la Comisión no menciona en ningún momento los derechos de participación de los trabajadores.

2.6 La Comisión mantiene que este proyecto no propone una «nueva forma jurídica supranacional para la sociedad unipersonal» sino que se suprimirán progresivamente las «restricciones a la libertad de establecimiento». Por consiguiente, la Comisión toma como fundamento jurídico de esta propuesta el artículo 50, apartado 2, letra f), del TFUE.

3. Observaciones preliminares

3.1 Las experiencias en los distintos Estados miembros muestran que, en algunos sectores, es más interesante para ciertas empresas recurrir a los servicios de una «Yo S.A.» autónoma que contratar a un trabajador. No es infrecuente eludir de esta manera los convenios colectivos nacionales. Los escasos trámites exigidos para fundar una empresa y la responsabilidad limitada sin necesidad de capital, así como la separación de domicilio social y sede administrativa, harían que la Directiva propuesta fomenta aún más el falso trabajo autónomo. Esto suele afectar también a los que tienen una posición de debilidad en el mercado laboral y para los que la protección de la legislación laboral y los convenios colectivos es de la mayor importancia.

⁽⁵⁾ COM(2008) 396 final.

⁽⁶⁾ Véase el anexo del documento COM(2013) 685 final.

3.2 El CESE reconoce que la inmensa mayoría de las empresas y trabajadores en la UE respetan el sistema jurídico que les es de aplicación. Sin embargo, dado el diseño de la SUP, el CESE ve en esta propuesta el riesgo potencial de que aumenten los fraudes empresariales, otras actividades delictivas (como el blanqueo de dinero) o el falso trabajo autónomo. De esta manera, cada uno puede elegir, a su gusto, su sede social «virtual», trasladarla u ocultar su identidad mediante un sistema de empresas dentro de empresas en toda Europa. Con ello, el proyecto de Directiva es contrario a los esfuerzos europeos en la lucha contra el blanqueo de dinero.

3.3 Existen dudas de que los positivos esfuerzos de la Comisión destinados a fomentar las actividades transfronterizas de las pymes se logren mediante este proyecto de Directiva. El CESE considera que algunos Estados miembros, en el contexto de las negociaciones sobre la sociedad privada europea, pidieron previamente que se fijara un importante capital mínimo, se estableciera la unidad de domicilio social y sede administrativa y se crearan normas comunes de participación de los trabajadores. El CESE no considera útil desatender las legítimas demandas de esos Estados miembros en este proyecto de Directiva.

4. Observaciones particulares

4.1 Fundamento jurídico y ámbito de aplicación

4.1.1 La Comisión desea utilizar la nueva propuesta de Directiva relativa a las sociedades unipersonales privadas de responsabilidad limitada para así introducir de hecho la Sociedad Privada Europea. El nivel de regulación de la nueva forma jurídica, SUP, es sustancialmente idéntico al que estaba previsto para la Sociedad Privada Europea. La SUP no solo tendrá un nombre europeo común sino que las características esenciales de la SUP pertenecen al derecho supranacional (creación, capital social mínimo, sede social, estatutos). La SUP debe considerarse como una forma jurídica supranacional en el sentido material del término, por lo que el artículo 352 del TFUE sería el fundamento jurídico correcto.

4.1.2 Aunque en el marco de la propuesta de la SUP finalmente haya veintiocho SUP diferentes, eso no es indicio de una forma jurídica nacional. También la sociedad anónima europea tiene veintiocho formas diferentes y su carácter supranacional no se pone en cuestión. Por consiguiente, es necesario poner en tela de juicio la exactitud del fundamento jurídico que utiliza la Comisión para su propuesta, es decir, el artículo 50 del TFUE.

4.1.3 La propuesta de la Comisión tampoco respeta el principio de subsidiariedad consagrado en el Tratado de la Unión Europea, ya que, a diferencia de la sociedad anónima europea o la sociedad cooperativa europea, no exige unas condiciones transfronterizas y, por tanto, está concebida para cubrir no solo las situaciones transfronterizas sino también las meramente nacionales. En otras palabras, incluso aquel que tenga la intención de operar exclusivamente en territorio nacional, podrá crear una SUP ex nihilo. La Directiva también permitirá transformar la forma jurídica nacional en una SUP, sin una dimensión transfronteriza. El Derecho de la UE crea así una nueva forma de sociedad nacional que entra en competencia directa con las formas jurídicas nacionales. Con independencia del conflicto con el principio de subsidiariedad, ya el artículo 50, apartado 2, letra f, del TFUE prevé la necesidad de establecer sedes en diversos Estados miembros. Por este motivo, el CESE pide que la SUP solo pueda ser utilizada por empresas transfronterizas que en el momento del registro operen al menos en dos Estados miembros o demuestren que no más tarde de un período determinado (por ejemplo, dos años) tras su registro operarán al menos en dos Estados miembros. La propuesta de Reglamento por el que se aprueba el Estatuto de la Fundación Europea (FE) ⁽⁷⁾ y el correspondiente informe intermedio del Parlamento Europeo podrían servir como modelo para tal fin.

4.1.4 La Comisión hace hincapié en que la propuesta de Directiva facilita a las pymes las actividades transfronterizas y el establecimiento de filiales en otros Estados miembros. Sin embargo, la Comisión ha olvidado asegurar que el fomento previsto de las pymes se consiga gracias a una limitación del ámbito de aplicación. Por consiguiente, para garantizar el fomento de las pymes en el marco de la propuesta de Directiva, su ámbito de aplicación debería limitarse a este tipo de empresas. Como criterio diferenciador se presta la Directiva 2013/34/UE (Directiva sobre contabilidad) ⁽⁸⁾. Esto es válido para todas las sociedades de capital y se aplica en toda la Unión. Solo las empresa que cumplan los criterios relativos al tamaño expuestos en el artículo 3, apartado 2 ⁽⁹⁾, de la Directiva 2013/34/UE ⁽¹⁰⁾, deberían tener la posibilidad de ser consideradas como SUP. Esto implica que la SUP debe adoptar otra forma jurídica al alcanzar cierto tamaño. Gracias a la obligación de divulgación, puede verificarse fácilmente que los criterios se respetan.

⁽⁷⁾ Véase la nota 4.

⁽⁸⁾ Véase la nota 3.

⁽⁹⁾ En la fecha de cierre del balance no deben rebasarse los límites numéricos de dos de los tres criterios siguientes: total del balance: 4 000 000 EUR; volumen de negocios neto: 8 000 000 EUR; número medio de empleados durante el ejercicio: 50.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 3.

4.2 Creación electrónica de empresas y capital social mínimo

4.2.1 El procedimiento de registro electrónico obligatorio que propone la Comisión podría favorecer la falta de transparencia de la SUP si no existe el requisito de control de la identidad del fundador. Pero también para los fundadores de una sociedad es de vital importancia recibir asesoramiento sobre los derechos y obligaciones vinculados con su creación. El medio electrónico dificulta en gran medida verificar la identidad de las personas. Igualmente, la creación electrónica de empresas sin control de la identidad socavaría los esfuerzos de la Comisión en la lucha contra el blanqueo de dinero.

4.2.2 En interés de las pymes, el CESE considera que es importante establecer un «plazo razonable» para la creación de una SUP. Los Estados miembros deberían tener la competencia para decidir si quieren hacer uso de la posibilidad de registrar una SUP en línea. Pero en tal caso el registro electrónico debería vincularse con un control previo. Esto ayudaría a que las autoridades competentes o los notarios comprobaran en particular la identidad del fundador y le informaran sobre importantes consecuencias jurídicas.

4.2.3 La eliminación de la obligación de tener un capital mínimo y la responsabilidad limitada de los socios transmiten a los fundadores de la empresa la señal de que el riesgo comercial es asumido por la ciudadanía. Esta señal es errónea y contraria en sumo grado al principio de economía de mercado. Pero el requisito de un capital mínimo también tiene gran importancia como umbral de seriedad, ya que señala a los fundadores de empresas que es necesario disponer de una sustancial cantidad para cubrir los riesgos si se quiere utilizar la limitación de responsabilidad y, por tanto, deben evaluarse minuciosamente los riesgos y oportunidades de los proyectos. Por ello, un capital social significativo que sea adecuado al objetivo de la sociedad es un elemento esencial de cualquier sociedad. Además, mantener unos fondos de reserva obligatorios también sería una medida apropiada para reforzar el capital propio y prevenir la insolvencia.

4.2.4 El CESE considera que una declaración de solvencia por parte del administrador no puede reemplazar un considerable capital mínimo con las correspondientes disposiciones que permitan mantenerlo, especialmente dado que la declaración de solvencia, en cualquier caso, está afectada por la incertidumbre y el acreedor sufre el riesgo de una previsión incorrecta. La declaración de solvencia debería ser firmada por un auditor externo e independiente.

4.3 Sede social

4.3.1 La separación de domicilio social y sede administrativa permite a las SUP evitar muy fácilmente la normativa legal del territorio en cuya jurisdicción desarrolla realmente su actividad. Varios ejemplos muestran que ello va en detrimento de los acreedores y consumidores, pero también de la participación de los trabajadores, que puede ser así fácilmente eludida. La elección completamente libre de la sede social, sin necesidad de ejercer actividad alguna en ese lugar, aumenta el riesgo de abuso, entre otros motivos porque, en todo caso, será mucho más fácil evitar el control de las autoridades públicas. Los derechos de participación de los trabajadores en un Estado miembro en el que la SUP ejerce su actividad económica fundamental no pueden eludirse mediante la elección de una sede social en otro Estado miembro. Hasta el momento tampoco existe un registro europeo común de empresas, por lo que es indispensable mejorar esta situación antes de reflexionar sobre una mayor liberalización.

4.3.2 En caso de divergencia entre domicilio social y sede administrativa también es difícil tutelar los derechos, ya que en todo caso podría ser necesario cumplir la demanda en el país del domicilio social o bien debería ejecutarse una sentencia legal en el país de registro. Las experiencias acumuladas indican que la notificación internacional de documentos, a pesar de la legislación europea (Reglamento relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales, Reglamento relativo a un título ejecutivo europeo), es difícil, por lo que tanto la defensa judicial como la ejecución de una sentencia llevarían mucho más tiempo y serían más arduas. Por consiguiente, la Directiva debería exigir imperativamente que el domicilio social y la sede administrativa sean uno solo, como ya ha previsto también la legislación de la UE en los casos de la sociedad europea (SE) y la sociedad cooperativa europea (SCE).

4.4 Participación de los trabajadores y gobernanza empresarial

4.4.1 Una forma jurídica que en toda la Unión lleve el mismo nombre y presente los mismos elementos clave también debe, en toda la UE y dependiendo del tamaño de la empresa, tener normas mínimas uniformes por lo que se refiere a la creación de un órgano de supervisión y la participación de los trabajadores. En consecuencia, deberían establecerse normas comunes sobre la obligación de crear un órgano de supervisión (consejo de administración o administradores no delegados) y sobre la participación obligatoria de los trabajadores en la SUP (en caso de transformación, de forma análoga a la sociedad cooperativa europea). De otro modo, la propuesta de Directiva provocará una búsqueda de la jurisdicción más favorable y fomentará así una competencia que debilita y socava la legislación nacional en materia de Derecho de sociedades y elude la participación de los trabajadores. La participación de los trabajadores en el consejo de administración es un elemento fundamental del modelo social europeo y forma parte de la gobernanza empresarial europea, y debe ser protegida de los intentos de eludirla. Para fomentar la «claridad societaria», toda SUP debería indicar en su nombre la responsabilidad limitada y el país de registro.

Bruselas, 10 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los aparatos de combustibles gaseosos

COM(2014) 258 final — 2014/0136 (COD)

(2014/C 458/05)

Ponente **Pierre-Jean COULON**

El Consejo, el 22 de mayo de 2014, y el Parlamento Europeo, el 3 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 114 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 sobre los aparatos de combustibles gaseosos

COM(2014) 258 final — 2014/0136 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 2014.

En su 501^o pleno de los días 10 y 11 de septiembre de 2014 (sesión del 10 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Esta propuesta forma parte del nuevo impulso dado por la Comisión para favorecer la libre circulación de mercancías.

1.2 El CESE acoge positivamente la elección legislativa de un reglamento, lo cual otorga una fuerza especial a este asunto, que afecta a la gran mayoría de los ciudadanos de la UE, así como a la competitividad de las empresas europeas.

1.3 El CESE hace especial hincapié en la intransigencia que debe haber en materia de seguridad de las personas, animales y bienes, a lo largo de toda la cadena de diseño, fabricación, distribución, instalación y uso de los materiales de que se trate.

1.4 Del mismo modo, el CESE exige extremar la vigilancia sobre los intentos de falsificación, especialmente respecto de los aparatos fabricados fuera de la Unión.

1.5 El régimen de sanciones debe aplicarse estrictamente, y la naturaleza y el umbral mínimo de las sanciones deben ser más precisos.

1.6 El CESE pide a la Comisión que haga un seguimiento específico de las disposiciones sobre la situación del suministro de gas en los Estados miembros. Dicho seguimiento exige una buena coordinación entre diferentes direcciones generales.

2. La propuesta de Reglamento, sus consecuencias y reflexiones al respecto

2.1 La Directiva 2009/142/CE procedía de la codificación de la Directiva 90/396/CEE sobre los aparatos de gas. Fue una de las primeras directivas de armonización basadas en los principios del «nuevo enfoque».

2.2 EL CESE considera que la propuesta puede garantizar la confianza de los consumidores en la calidad de los productos presentes en el mercado y la importancia de reforzar la vigilancia del mercado.

2.3 La experiencia adquirida ha hecho necesario actualizar y clarificar algunas de las disposiciones de la Directiva, sin modificar su ámbito de aplicación: definiciones específicas del sector, contenido y formato de la información comunicada por los Estados miembros sobre la situación de su suministro de gas, vínculos con otros actos legislativos de armonización de la Unión aplicables a los aparatos de gas. Por supuesto, la propuesta de Reglamento se basa en el artículo 114 del Tratado.

2.4 El CESE apoya la sustitución de la directiva actualmente vigente por un reglamento que actualizará y clarificará algunas de sus disposiciones, garantizará una ejecución uniforme de la legislación propuesta en toda la Unión y eliminará el trato diferente de los agentes económicos en la Unión.

2.5 Por otra parte, las exigencias esenciales obligatorias y los procedimientos de evaluación de la conformidad que han de seguir los fabricantes deben ser idénticos en todos los Estados miembros.

2.6 El Reglamento propuesto tiene por objeto adaptar la Directiva 2009/142/CE a la Decisión 768/2008/CE, sobre el nuevo marco legislativo, y el paquete legislativo sobre mercancías (denominado «paquete Verheugen»), adoptado en 2008. Se tiene en cuenta el Reglamento (UE) n° 1025/2012, así como la propuesta de la Comisión, de 13 de febrero de 2013, de un Reglamento relativo a la vigilancia del mercado de los productos, cuyo objetivo es establecer un único instrumento jurídico sobre las actividades de vigilancia del mercado en el ámbito de los productos no alimenticios.

2.7 En particular, se propone:

- la eliminación del límite de temperatura de 105 °C;
- la introducción de definiciones que actualmente no figuran en la Directiva 2009/142/CE, así como un contenido y un formato armonizado para todos los Estados miembros.

Esta propuesta contribuirá a reforzar la competitividad de las empresas europeas.

2.8 Para mayor claridad sobre el gas suministrado a los Estados miembros:

2.8.1 Cabe señalar que la información publicada hasta la fecha es insuficiente. La propuesta define los parámetros que deben incluirse en las comunicaciones, a fin de garantizar mejor la compatibilidad de los aparatos con los distintos tipos de gas suministrados a los Estados miembros y establece un formato armonizado para esas comunicaciones. El CESE considera que se trata de un aspecto esencial, con miras tanto de facilitar el acceso al gas para los consumidores, como también de diversificar las fuentes de suministro de los Estados miembros. Esta cuestión requiere una buena coordinación entre las diferentes direcciones generales (Empresa, Energía, etc.).

2.9 Comercialización de aparatos y equipos, obligaciones de los agentes económicos, marcado CE y libre circulación

Con arreglo a la Decisión sobre el nuevo marco legislativo, la propuesta contiene las disposiciones típicas de la legislación de armonización de la UE relativa a los productos y expone las obligaciones de los agentes económicos pertinentes (fabricantes, representantes autorizados, importadores, distribuidores, etc.).

Se mantiene la disposición según la cual los equipos no llevan ningún marcado CE. No obstante, a partir de ahora el certificado que acompaña a los equipos se denominará «certificado de conformidad del equipo», al objeto de definir de manera más completa y exacta su contenido.

2.10 Armonización, notificación, cumplimiento

2.10.1 El Reglamento (UE) n° 1025/2012 establece un marco jurídico uniforme para la normalización europea. De hecho, por motivos de seguridad jurídica, no se han reintroducido las disposiciones de la Directiva 2009/142/CE relativas a los mismos aspectos. Ateniéndose al nuevo marco legislativo, la propuesta intensifica los criterios de notificación aplicables a los organismos notificados e introduce requisitos específicos con respecto a las autoridades notificantes. En relación con la evaluación de la conformidad, los procedimientos se mantendrán. No debe olvidarse que la conformidad induce a la responsabilidad. Con ello, se alcanza un nivel elevado de protección de los intereses públicos (seguridad, uso racional de la energía, protección de los consumidores, etc.).

2.11 En relación con las obligaciones de los fabricantes, el CESE pide:

- la obligación, y no la mera posibilidad, de llevar un registro en el que se inscriban las reclamaciones relativas a los aparatos y los recordatorios;
- la adopción de medidas destinadas a controlar el uso racional de la energía. Los aparatos afectados deben formar parte de la política en materia de ahorro de energía y de eficiencia energética, que el CESE considera muy importante.

2.12 El Reglamento propuesto comenzará a ser de aplicación dos años después de su entrada en vigor, al objeto de dar a los fabricantes, los organismos notificados, los Estados miembros y los organismos europeos de normalización el tiempo necesario para adaptarse a las nuevas normas.

Bruselas, 10 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico

[COM(2014) 357 final]

y

«La estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico: investigación, desarrollo e innovación en las pymes»

(dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia italiana de la UE)

(2014/C 458/06)

Ponente **Stefano Palmieri**

El 14 de marzo de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a la estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico.

COM(2014) 357 final

El 3 de junio de 2014, la Presidencia italiana solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre

La estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico: investigación, desarrollo e innovación en las pymes.

El 25 de febrero y el 8 de julio de 2014 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 501º Pleno de los días 10 y 11 de septiembre de 2014 (sesión del 11 de septiembre de 2014), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Stefano PALMIERI y aprobó por 163 votos a favor, 5 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la «Estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico — EUSAIR»⁽¹⁾, pues considera que es un instrumento útil para promover y apoyar la competitividad y el crecimiento del empleo, garantizando así la cohesión económica, social y territorial de la región.

1.2 El CESE señala que la región del Adriático y del Jónico se caracteriza por la presencia de una gran diversidad cultural, social y económica que hace particularmente compleja la aplicación de la estrategia EUSAIR. Por ello es importante la definición de una gobernanza multinivel que pueda integrar eficazmente la «dimensión vertical» (participación de gobiernos centrales y entes regionales y locales) y la «dimensión horizontal» (participación de la sociedad civil). En este sentido, el CESE considera oportuno considerar la posibilidad de activar un foro permanente.

⁽¹⁾ COM(2014) 357 final.

1.3 El CESE estima que la marcada proyección de la estrategia EUSAIR hacia el área de los Balcanes y del Danubio debe ir acompañada de una proyección igualmente significativa hacia las otras áreas del Mediterráneo, sobre todo a la luz de la participación en la estrategia de las regiones ribereñas de los mares Tirreno y Egeo. Tal integración aumentaría el valor estratégico y el alcance de las oportunidades de desarrollo.

1.4 El CESE cree que es fundamental que la estrategia EUSAIR vaya acompañada de otras dos estrategias para el Mediterráneo occidental y el oriental. Así, gracias a la integración de las tres estrategias, se garantizaría efectivamente el desarrollo económico y social en toda la cuenca mediterránea.

1.5 El CESE aprecia el gran apoyo político prestado a la estrategia EUSAIR y considera que representa un elemento fundamental para apoyar una integración eficaz entre la Estrategia Europa 2020, la política europea de ampliación y las estrategias de desarrollo regional.

1.6 El CESE señala que el proceso de participación activado durante la fase de programación y preparación de EUSAIR no se ha desarrollado homogéneamente en todos los territorios afectados. Se han vertido críticas específicas en los países balcánicos, sobre todo en referencia a la participación e implicación de las pymes, de los sindicatos y de las asociaciones representativas de intereses sociales.

1.7 El CESE considera que, en las diferentes fases de aplicación de la estrategia EUSAIR, es conveniente garantizar a los medios económicos públicos y privados, a los interlocutores sociales y a los diferentes componentes de la sociedad civil organizada, un adecuado acompañamiento mediante programas de formación ad hoc y de apoyo organizativo y técnico.

1.8 El CESE valora positivamente la complementariedad entre EUSAIR y la Estrategia Marítima para el Adriático y el Jónico. Ambas estrategias se han integrado eficazmente con las prioridades y oportunidades de desarrollo centradas en las áreas internas. Este tipo de integración debería apoyarse posteriormente porque representa un valor añadido para aumentar la competitividad de las pymes, la protección del medio ambiente y el bienestar de los ciudadanos.

1.9 El CESE observa que hay que prestar una mayor atención a la participación de la sociedad civil en EUSAIR, sobre todo por lo que respecta a las *actividades de desarrollo de capacidades y la gobernanza*. Es fundamental mejorar la coordinación entre los mecanismos de cooperación y financiación disponibles.

1.10 El CESE reconoce la utilidad de la actividad desarrollada por la Comisión Europea durante la fase de preparación y presentación de la estrategia EUSAIR, y cree que su participación también es necesaria para prestar apoyo en la fase de ejecución de la estrategia, en el pleno respeto de las funciones institucionales asignadas a los Estados interesados.

1.11 Sin embargo, el CESE considera que la estructura y los objetivos de EUSAIR son adecuados para ayudar a los interlocutores de la región a afrontar los desafíos que no pueden tratarse eficazmente con los medios habituales, y considera necesaria su mejora y refuerzo.

1.12 Es fundamental apoyar de forma más específica las acciones en apoyo de las pymes, con particular atención al problema del acceso al crédito, así como desarrollar una metodología para propiciar la complementariedad y las sinergias entre los diferentes programas de financiación y definir un planteamiento transversal para los cuatro pilares que promueva la puesta en marcha de medidas de apoyo a las condiciones laborales, a las cuestiones de género, a las personas con diferentes formas de discapacidad y a los inmigrantes.

1.13 En cuanto al crecimiento azul, hay que promover intervenciones específicas más orientadas a contribuir a la generación de nuevas oportunidades económicas y la creación de nuevos puestos de trabajo.

1.14 Por lo que respecta al pilar «Conectar la región», es conveniente apoyar en mayor medida las cuestiones relativas a la seguridad del transporte marítimo, la conexión entre áreas marítimas y costeras con el interior, y la interconexión de las redes energéticas.

1.15 En cuanto a la calidad del medio ambiente, las acciones deberían prever más interconexiones entre «ámbitos» (marino y terrestre) y «objetivos» (protección de la fauna, la salud y la seguridad de las personas).

1.16 Por lo que respecta al turismo sostenible, es esencial apoyar intervenciones que valoricen la dimensión turística de los «activos territoriales» presentes en la región (patrimonio natural, cultural y artístico).

1.17 El CESE señala que, en la estrategia EUSAIR, las oportunidades para las pymes que brindan las actividades de investigación e innovación son insuficientes para garantizar el aumento de la competitividad y la creación de puestos de trabajo en la zona. Por ello considera oportuno intervenir con acciones encaminadas a facilitar el acceso al crédito por parte de las pymes, las inversiones privadas, la participación en los programas de financiación comunitarios y la colaboración con centros de investigación y universidades.

1.17.1 Para valorizar las oportunidades brindadas por las actividades de investigación e innovación, el CESE considera oportuno promover las siguientes prioridades:

- activación de una plataforma transnacional de I+D+i en la que las pymes, universidades, centros de investigación, e incubadoras tecnológicas y de empresas participen conjunta y activamente en el proceso para reforzar la competitividad de las pymes a través de la transformación de las ideas innovadoras en «productos» preparados para el mercado;
- desarrollar análisis de especialización inteligente a nivel transnacional para determinar la capacidad de innovación y de negocio;
- promover una mayor participación del sistema empresarial en el proceso decisorio para la formulación de políticas de I+D+i;
- activar una «plataforma de oportunidades de asociación del Adriático y del Jónico» para favorecer el acceso de las pymes y los jóvenes emprendedores a la financiación para la innovación.

1.18 El CESE critica el hecho de que EUSAIR no prevea acciones específicas para impulsar en la región la «dimensión social». Es deseable la integración de prioridades y acciones dirigidas a apoyar la inclusión de las personas con discapacidad, prevenir las discriminaciones por razones de origen racial o étnico, la edad, la orientación sexual y el género, así como afrontar los problemas sociales planteados por los flujos migratorios irregulares que afectan, sobre todo, a la parte meridional de la región.

1.18.1 El CESE considera que la integración y el refuerzo de la dimensión social en EUSAIR debe llevarse a cabo —de acuerdo con lo propuesto por la Comisión— mediante la promoción de las inversiones sociales y la oportuna modernización de los sistemas de protección social, a fin de:

- garantizar que los sistemas de protección social satisfagan las necesidades de las personas en los momentos críticos de su vida;
- facilitar sistemas de protección social adecuados y sostenibles; y
- perfeccionar las estrategias de inclusión activa.

1.19 El CESE considera oportuna la definición de indicadores ad hoc que permitan la supervisión, la aplicación y la evaluación de los programas y medidas adoptados en el ámbito de la estrategia EUSAIR.

2. La estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico: observaciones generales

2.1 El objetivo del presente dictamen es evaluar la «estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico (EUSAIR)» y el plan de acción correspondiente desde el punto de vista de la sociedad civil organizada. La base para la elaboración del presente dictamen la constituyen las conclusiones de la audiencia celebrada el 27 de mayo de 2014 en Palermo ⁽²⁾ y de otros dictámenes aprobados por el CESE ⁽³⁾.

2.2 La activación de la estrategia EUSAIR se produce en un momento histórico marcado por los efectos negativos de la crisis financiera sobre la economía real y por cambios estructurales a nivel económico, social y medioambiental ante los cuales es preciso intervenir para contribuir al desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos.

⁽²⁾ Audiencia celebrada en Palermo el 27 de mayo de 2014 por el Grupo de Estudio «Estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico (EUSAIR)» encargado de redactar el presente dictamen.

⁽³⁾ Dictámenes: *Desarrollo de una estrategia macrorregional en el Mediterráneo — Beneficios para los Estados miembros insulares*, DO C 44 de 15.2.2013, p. 1; *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales*, DO C 67 de 6.3.2014, p. 63; *Hacia una estrategia macrorregional de la UE para el desarrollo de la cohesión económica, social y territorial en el Mediterráneo* DO C 170 de 5.6.2014, pag. 1; *Estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico*, DO C 177 de 11.6.2014, p. 32.

2.3 La estrategia EUSAIR se caracteriza por una marcada proyección hacia el área balcánica y danubiana. No obstante, a pesar de incluir en la estrategia las regiones ribereñas de los mares Tirreno y Egeo, la integración con las políticas de desarrollo y de cohesión de las otras áreas del Mediterráneo brilla por su ausencia. La falta de una proyección efectiva hacia las políticas de desarrollo de toda el área mediterránea comporta el riesgo de una progresiva marginación de la región del Adriático y del Jónico.

2.4 La estrategia EUSAIR no debe percibirse solamente como un instrumento de apoyo al proceso de integración de los países balcánicos en la UE, ya que su valor estratégico está ligado a la posibilidad de establecer una mayor coherencia entre la política macroeconómica europea, la política de ampliación y las estrategias de desarrollo regional

2.5 No todos los agentes públicos, económicos y sociales han podido participar adecuadamente en el proceso de programación de EUSAIR como, por ejemplo, las pymes, los sindicatos y las asociaciones que representan los intereses sociales de la vertiente balcánica.

2.6 Los desafíos que deberá afrontar la región del Adriático y del Jónico durante los próximos años necesitan, además de un gran apoyo político, una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de gobernanza y ejecución de la estrategia EUSAIR, así como un sistema empresarial reforzado a través de intervenciones dirigidas a aumentar la competitividad de las pymes.

2.6.1 En este contexto, es conveniente garantizar a los medios económicos públicos y privados, a los interlocutores sociales y a los diferentes componentes de la sociedad civil organizada, un adecuado acompañamiento en las diferentes fases de ejecución de la estrategia, mediante programas de formación ad hoc y de apoyo organizativo y asistencia técnica.

3. La estrategia de la Unión Europea para la región del Adriático y del Jónico: análisis y evaluaciones

3.1 La estrategia EUSAIR sigue un planteamiento similar al de las estrategias del Báltico ⁽⁴⁾ y del Danubio ⁽⁵⁾. Mantiene la coherencia con la «Estrategia Marítima para el Adriático y el Jónico» ⁽⁶⁾, dado que añade a la cooperación marítima también la terrestre, brindando así nuevas oportunidades de desarrollo en apoyo de la «competitividad y cohesión de la región».

3.2 Los desafíos enumerados en la estrategia EUSAIR hacen referencia a las disparidades socioeconómicas que caracterizan a la región, las carencias de la infraestructura de transporte, la congestión del tráfico naval, las interconexiones inadecuadas de las redes eléctricas, la falta de redes *research-to-business* en apoyo de las pymes, la insostenibilidad de la pesca, las amenazas medioambientales derivadas de la contaminación, la necesidad de proteger un medio marino sumamente diversificado, los efectos adversos del cambio climático y la insuficiente capacidad institucional y administrativa.

3.3 La región del Adriático y del Jónico se caracteriza por importantes oportunidades de desarrollo que hay que aprovechar para aumentar la competitividad y la cohesión: la economía azul y, en particular, la producción y el consumo sostenible de productos de la pesca, el turismo marítimo y costero, las tecnologías azules, las energías renovables, la conectividad tierra-mar, el transporte intermodal, y el patrimonio natural, histórico y cultural.

3.4 A partir del análisis de los objetivos de los cuatro pilares prioritarios y de los dos pilares transversales, el CESE considera necesario completar la estrategia EUSAIR con integraciones específicas dirigidas a transformar la estrategia en un factor de éxito en apoyo de la competitividad y cohesión de toda la región.

3.4.1 Para transformar las posibilidades que brinda la economía azul en verdaderas oportunidades de desarrollo, es necesario sostener acciones dirigidas a facilitar el acceso de las pymes al crédito y la financiación pública, promover la movilidad y la cualificación de la mano de obra y apoyar las actividades vinculadas a una práctica sostenible y responsable de la pesca.

3.4.2 Es importante potenciar las infraestructuras de transporte y las conexiones entre el ámbito marítimo y costero y las áreas interiores por lo que respecta a la movilidad tanto de mercancías como de personas.

3.4.3 Es fundamental sostener con mayor vigor la acción encaminada a la protección conjunta del medio marino y de las tierras del interior, ya que la protección del ecosistema marino puede verse comprometida por las actividades que no son propiamente sostenibles llevadas a cabo en las zonas del interior.

⁽⁴⁾ <http://www.balticsea-region-strategy.eu>

⁽⁵⁾ <http://www.danube-region.eu>

⁽⁶⁾ COM(2012) 713 final.

3.4.3.1 Dada la conformación del espacio marino cubierto por la estrategia EUSAIR, el desarrollo de nuevas actividades de prospección y explotación de los yacimientos de hidrocarburos debe evaluarse atentamente y estas deben compartirse con todos los Estados afectados. Habría que efectuar una evaluación ambiental estratégica.

3.4.4 Es necesario mejorar la integración entre el turismo y el patrimonio natural, cultural y artístico de la región del Adriático y del Jónico a fin de contribuir a valorizar el capital territorial en términos de competitividad y creación de puestos de trabajo estables.

3.4.5 Es oportuno intervenir para superar las limitaciones que condicionan la capacidad de las pymes en las actividades de investigación e innovación, apoyando la capacidad de atraer inversiones privadas.

3.4.6 Es prioritario que en las actividades de desarrollo de capacidades, además de las administraciones públicas, también participen los representantes de la sociedad civil. Tales actividades pueden llevarse a cabo mediante el establecimiento de un «foro permanente» que representen a los interlocutores sociales y económicos, de manera análoga a lo que ya se ha hecho en las universidades ⁽⁷⁾, las cámaras de comercio ⁽⁸⁾ y las ciudades ⁽⁹⁾.

3.4.7 A fin de dotar a la estrategia EUSAIR de la necesaria capacidad de actualización respecto a los problemas, las críticas y las tendencias de desarrollo emergentes, es necesario acompañar el proceso de desarrollo de capacidades de un sistema eficaz de supervisión que permita evaluar los avances y las necesidades de adaptación de la estrategia, basándose en el análisis cualitativo y cuantitativo de los resultados. Por ello es fundamental la definición de indicadores ad hoc que permitan la supervisión, la adaptación y la evaluación de los programas y las intervenciones de la estrategia EUSAIR.

3.4.8 Por lo que respecta a la Comunicación sobre la gobernanza de las estrategias macrorregionales ⁽¹⁰⁾, es necesario dotar a la «gobernanza multinivel» de la estrategia EUSAIR de una verdadera «dimensión horizontal» (participación de la sociedad civil) que integre y complete la «dimensión vertical» (participación de entes locales y regionales) en el pleno respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad ⁽¹¹⁾.

3.4.9 Habida cuenta la experiencia adquirida con la estrategia del Báltico y con la del Danubio, es fundamental que la actividad de asistencia técnica de la Comisión Europea no se limite a la fase de programación, sino que prosiga también en la fase de aplicación de la estrategia.

3.4.10 Es esencial dotar a la estrategia EUSAIR de los recursos financieros necesarios para conseguir los objetivos. Además de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ⁽¹²⁾ y del Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) 2014-2020 ⁽¹³⁾, son importantes los siguientes fondos y programas de la UE:

— Crecimiento azul: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca ⁽¹⁴⁾ y Horizonte 2020 ⁽¹⁵⁾;

— Conectar la Región: Mecanismo «Conectar Europa 2014-2020» ⁽¹⁶⁾;

— Calidad del medio ambiente: Programa LIFE ⁽¹⁷⁾;

— Turismo sostenible: Programa COSME ⁽¹⁸⁾.

⁽⁷⁾ <http://www.uniadriion.net>

⁽⁸⁾ <http://www.forumaic.org>

⁽⁹⁾ http://www.faic.eu/index_es.asp

⁽¹⁰⁾ «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo a la gobernanza de las estrategias macrorregionales», COM(2014) 284 final.

⁽¹¹⁾ «Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos», C(2013) 9651 final.

⁽¹²⁾ Reglamento (UE) n° 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Cohesión, DO L 347 de 20.12.2013, p. 281.

⁽¹³⁾ Reglamento de Ejecución (UE) n° 447/2014 de la Comisión, de 2 de mayo de 2014, sobre las normas específicas para la ejecución del Reglamento (UE) n° 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA II), DO L 132 de 3.5.2014, p. 32.

⁽¹⁴⁾ Reglamento (UE) n° 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, DO L 149 de 20.5.2014, p. 1.

⁽¹⁵⁾ Reglamento (UE) n° 1290/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020), DO L 347 de 20.12.2013, p. 81.

⁽¹⁶⁾ Reglamento (UE) n° 1315/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, DO L 348 de 20.12.2013, p. 1.

⁽¹⁷⁾ Reglamento (UYE) n° 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), DO L 347 de 20.12.2013, p. 185.

⁽¹⁸⁾ Reglamento (UE) n° 1287/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME) (2014-2020), DO L 347 de 20.12.2013, p. 33.

3.4.11 También se dispone de otras fuentes de financiación, como el «Marco de Inversiones para los Balcanes Occidentales (WBIF)»⁽¹⁹⁾, el Banco Europeo de Inversiones (BEI)⁽²⁰⁾ y otras instituciones financieras internacionales. Estas financiaciones e instrumentos pueden ejercer un considerable «efecto de palanca» y atraer otras financiaciones de inversores privados.

3.4.12 También es fundamental que las administraciones públicas nacionales, regionales y locales activen políticas capaces de garantizar las condiciones óptimas para atraer flujos de inversión privada y, en concreto, desarrollar políticas adecuadas de mercadotecnia territorial, mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos administrativos, apoyar las iniciativas dirigidas a la legalidad, la lucha contra la corrupción, el combate de la criminalidad organizada y la lucha contra el trabajo no declarado.

3.5 El CESE valora positivamente el plan de acción, pero considera que, en el marco de los cuatro pilares, algunas de las acciones previstas deberían contar con más apoyo y desarrollarse en mayor medida.

3.5.1 En cuanto al crecimiento azul, a fin de contribuir a la creación de nuevas oportunidades económicas y la generación de nuevos puestos de trabajo, el CESE considera necesario:

- facilitar el acceso de las pymes al crédito y reforzar la colaboración entre los agentes del sistema científico y las empresas;
- valorizar las agrupaciones existentes a través del apoyo a los procesos de internacionalización;
- definir nuevos modelos de *gobernanza* del territorio marino y terrestre orientados al desarrollo sostenible de las actividades de pesca y acuicultura;
- potenciar y mejorar las infraestructuras de los puertos pesqueros y las orientadas a la comercialización de los productos de la pesca.

3.5.2 En cuanto al pilar «Conectar la región», a fin de permitir el desarrollo, la competitividad y la seguridad del tráfico marítimo, mejorar las conexiones intermodales de las áreas costeras con el interior y desarrollar un mercado macrorregional de la energía interconectado, el CESE considera necesario:

- adecuar las infraestructuras portuarias e interportuarias de la cuenca adriático-jónica a la evolución del mercado, con criterios de competitividad, sostenibilidad y seguridad;
- promover el desarrollo de integraciones entre el transporte marítimo y el terrestre, en coherencia con los criterios relativos a la movilidad sostenible;
- reforzar la intermodalidad y la interoperabilidad de los servicios de transporte mediante la adecuación de las infraestructuras estratégicas a nivel transnacional, en concreto a la red europea TEN-T⁽²¹⁾;
- aprovechar el potencial de los aeropuertos regionales, mejorando su accesibilidad y fomentando las correspondientes conexiones también en clave intermodal;
- apoyar el establecimiento de redes inteligentes de energía y de sistemas inteligentes de almacenamiento, vinculados a las plantas de producción de fuentes energéticas renovables;
- realizar en todo territorio un inventario de los recursos energéticos renovables disponibles, a fin de determinar las vocaciones, las interconexiones y las integraciones, y garantizar un uso óptimo de los recursos.

3.5.3 Por lo que respecta a la calidad del medio ambiente, a fin de apoyar la acción encaminada a reducir las presiones sobre los ecosistemas marinos y costeros, así como a limitar los riesgos para la salud y seguridad de las personas, el CESE estima necesario:

- reforzar el compromiso con la protección de la biodiversidad marina y la experimentación de modelos de pesca sostenibles;

⁽¹⁹⁾ <http://www.wbif.eu>

⁽²⁰⁾ <http://www.eib.org>

⁽²¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1315/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, DO L 348 de 20.12.2013, p. 1.

- sostener las medidas centradas en la defensa de las costas, la adaptación al cambio climático y la gestión de los riesgos (hidráulico, hidrogeológico y erosión);
- intervenir en aras de la protección, la valorización y la interconexión de áreas naturales de importancia estratégica (marinas, costeras y montañosas), incluida la activación y protección de corredores ecológicos.

3.5.4 En cuanto al turismo sostenible, en aras de la valorización turística del patrimonio natural, cultural y artístico de las regiones, el CESE estima necesario:

- sostener la valorización turística de los productos agroalimentarios, de la pesca y de la artesanía especialmente representativos del área de procedencia;
- promocionar los ámbitos territoriales menos conocidos a nivel turístico, apoyando también la integración entre las zonas interiores y el turismo náutico y crucerista, así como dar mayor relieve a los itinerarios turísticos históricos, culturales y religiosos;
- contribuir a impulsar fusiones e integraciones de empresas, también en forma de asociaciones público-privadas, para llevar a cabo proyectos de desarrollo turístico;
- reforzar la utilización de las tecnologías TIC en aras de la promoción turística; y
- facilitar la investigación, formación continua, educación y sensibilización en el ámbito del turismo sostenible y responsable.

3.5.5 Es necesario definir una integración de referencia que vincule transversalmente los cuatro pilares a través de la planificación de intervenciones en materia de condiciones laborales, cuestiones de género, personas con discapacidad e inmigrantes. Por consiguiente, habría que poner en marcha medidas dirigidas a:

- asegurar el respeto de las normas de trabajo digno, la adaptabilidad de la mano de obra a las transformaciones tecnológicas en curso y a los cambios de las estructuras productivas mediante procesos de formación profesional y formación continua que puedan mejorar el capital humano de la zona;
- garantizar la integración, el respeto y la promoción de la dimensión de género, con particular atención al mercado de trabajo;
- promover todas las acciones posibles para asegurar a las personas con discapacidad verdaderas condiciones de equidad e igualdad de oportunidades;
- apoyar medidas en el ámbito de la inmigración haciendo hincapié en los aspectos que puedan fomentar sus valores positivos para contribuir al crecimiento económico y la cohesión social de la zona.

4. La estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico: aspectos específicos

4.1 Si bien el CESE considera que la estrategia EUSAIR constituye un instrumento útil para afrontar los desafíos que caracterizan al ámbito regional y que, por su complejidad, no pueden ser resueltos de forma satisfactoria por los diferentes Estados o regiones con los medios habituales, quisiera formular ciertas críticas específicas respecto a la «investigación, desarrollo e innovación en las pequeñas y medianas empresas» y la «dimensión social» de la estrategia.

4.2 **«Investigación, desarrollo e innovación en las pequeñas y medianas empresas»** — A pesar del notable empeño en la ejecución de la programación 2007-2013 y la programación 2014-2020, el acceso de las pymes a las oportunidades de crecimiento propiciadas por la innovación es escasamente relevante en términos de competitividad y generación de empleo.

4.2.1 El sistema de apoyo a la investigación e innovación en la región del Adriático y del Jónico sigue siendo demasiado complejo, lo que aleja en particular a las pequeñas y medianas empresas de los proyectos de investigación de la UE. Además de unos requisitos administrativos complejos y largos, existen diferencias considerables entre los procedimientos de los programas a escala regional, nacional y europea.

4.2.2 Las causas de esta situación pueden atribuirse principalmente a las dificultades en el acceso al crédito, la escasa colaboración entre las pymes y los «proveedores» de I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) y la falta de políticas de desarrollo adecuadas para atraer inversiones privadas.

4.2.3 El acceso a la financiación, especialmente por parte de las pequeñas empresas innovadoras, sigue resultando difícil debido a la falta de fondos de capital riesgo. A pesar de las considerables posibilidades que brindan los «contratos para la innovación», el recurso a los instrumentos de aplicación como, por ejemplo, los contratos precomerciales, aún es demasiado limitado para producir efectos tangibles que favorezcan a las pymes.

4.2.4 Para transformar las oportunidades que ofrecen la investigación y la innovación en factores de competitividad y desarrollo económico es necesario potenciar una cultura empresarial moderna y contribuir al desarrollo de las pymes en coherencia con lo definido por la «Small Business Act»⁽²²⁾ y el Plan de Acción sobre «Emprendimiento 2020»⁽²³⁾.

4.2.5 El ámbito cubierto por EUSAIR también brinda oportunidades de desarrollo en:

- **el sector público:** la innovación puede contribuir a mejorar la eficiencia de la Administración Pública con efectos positivos en la reducción de los costes, el reequilibrio de los presupuestos y la calidad de los servicios que se prestan a ciudadanos y empresas;
- **el ámbito social:** la innovación puede ayudar a las partes interesadas públicas y privadas a desarrollar acciones de apoyo al emprendimiento y la economía social.

4.2.6 Es fundamental reforzar la colaboración entre las pymes y las instituciones de I+D+i, apoyar las iniciativas de *start-ups* empresariales basadas en la transferencia de la investigación y la innovación, y sostener las actividades de tutoría y captación de fondos. También es importante contribuir a que se adquieran competencias específicas para apoyar la transferencia tecnológica a las pymes y la explotación de los resultados de la investigación e innovación.

4.2.7 Por lo que respecta a los factores de debilidad y a las críticas que limitan el acceso de las pymes a las oportunidades que brinda la innovación, se consideran prioritarias las siguientes acciones:

- activación de una plataforma transnacional de I+D+i en la que las pymes, universidades, centros de investigación, e incubadoras tecnológicas y de empresas participen conjunta y activamente en el proceso para reforzar la competitividad de las pymes a través de la transformación de las ideas innovadoras en «productos» preparados para el mercado;
- desarrollar análisis de especialización inteligente a nivel transnacional para determinar la capacidad de innovación y de negocio;
- promover una mayor participación del sistema empresarial en el proceso decisorio para la formulación de políticas de I+D+i;
- activar una *plataforma de oportunidades de asociación del Adriático y del Jónico* para favorecer el acceso de las pymes y los jóvenes emprendedores a la financiación para la innovación, identificando estructuras de inversión conjunta transnacional e internacional y nuevas oportunidades de captación de fondos.

4.3 «**Dimensión social**» — La crisis económica, además de tener efectos negativos sobre la economía real y las condiciones de vida de millones de hombres y mujeres, ha puesto claramente de relieve la necesidad de intervenciones públicas para frenar los factores regresivos del desarrollo económico y proteger las condiciones de vida y el bienestar de los ciudadanos mediante el refuerzo de las actuaciones en el ámbito social y las políticas de bienestar.

4.3.1 El CESE considera que es necesario apoyar en mayor medida la dimensión social en la estrategia EUSAIR para garantizar el desarrollo de un modelo de crecimiento que pueda asegurar la competitividad y, al mismo tiempo, la inclusión y la protección social de las personas, con especial atención a las que se encuentran en situación vulnerable o desfavorecida.

⁽²²⁾ «Pensar primero a pequeña escala» (*Think Small First*) — «Small Business Act» para Europa, COM(2008) 394 final/2.

⁽²³⁾ «Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020 — Relanzar el espíritu emprendedor en Europa», COM(2012) 795 final.

4.3.2 A la hora de proceder a la integración y el refuerzo de la dimensión social en la estrategia EUSAIR, hay que tener en cuenta la Comunicación de la Comisión Europea sobre «La inversión social para el crecimiento y la cohesión social»⁽²⁴⁾, en la que se insta a los Estados miembros a dar prioridad a las inversiones sociales y modernizar los propios sistemas de protección social mediante el desarrollo de políticas dirigidas a tres líneas específicas de acción:

- garantizar que los sistemas de protección social satisfagan las necesidades de las personas en los momentos críticos de su vida;
- simplificar las políticas sociales y concentrarse en los verdaderos destinatarios para ofrecer sistemas de protección social adecuados y sostenibles; y
- perfeccionar las estrategias de inclusión activa.

4.3.3 Es fundamental apoyar las acciones dirigidas a sostener la inclusión de las personas con discapacidad y prevenir la discriminación racial o étnica o por razones de edad, orientación sexual y género. Hay que apoyar claramente la accesibilidad de las infraestructuras, las tecnologías y los servicios para las personas con discapacidad porque se trata de un requisito previo fundamental para impulsar un crecimiento integrador.

4.3.4 Por otra parte, en la estrategia EUSAIR deben definirse intervenciones dirigidas a afrontar los problemas sociales que suponen los flujos migratorios irregulares, que afectan, sobre todo, a la parte meridional de la región.

Bruselas, 11 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽²⁴⁾ «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020», COM(2013) 83 final.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación de una plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de prevención y desincentivación del trabajo no declarado

[COM(2014) 221 final — 2014/0124 (COD)]

(2014/C 458/08)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

Coponente: **Ana BONTEA**

El 16 de abril de 2014, el Parlamento Europeo, y el 29 de abril de 2014, el Consejo, decidieron, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153, apartado 2, letra a), y en el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación de una plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de prevención y desincentivación del trabajo no declarado

COM(2014) 221 final — 2014/0124 (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 172 votos a favor, 88 en contra y 22 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

El Comité Económico y Social Europeo (CESE):

1.1 Considera que el trabajo no declarado es un problema que, dado que afecta –con diferentes niveles de intensidad– a todos los Estados miembros, va en contra de los ideales europeos de legalidad, seguridad, solidaridad, justicia social y tributaria, libre competencia de los mercados y libre circulación de los trabajadores en la UE.

1.2 Estima que la lucha contra el trabajo sumergido, o no declarado, si se lleva a cabo con medidas adecuadas de prevención, control y represión, constituye una opción estratégica fundamental para propiciar el afloramiento del empleo irregular y garantizar la reactivación de la competitividad del sistema económico y social de la Unión Europea, en línea con las prioridades y orientaciones establecidas en la Estrategia Europa 2020.

1.3 Valora positivamente la propuesta de crear una plataforma europea para reforzar la cooperación en la lucha contra el trabajo no declarado. Se trata de una propuesta coherente con los distintos pronunciamientos, con los que el Parlamento Europeo, el Consejo y el propio CESE han confirmado durante los últimos años la necesidad de poner en pie una estrategia coordinada a escala europea para crear puestos de trabajo, lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y mejorar la colaboración a fin de luchar contra el trabajo no declarado, que sirviera para colmar una laguna a nivel de la UE, dado que hasta ahora el trabajo no declarado se ha tratado de forma asimétrica y no suficientemente coordinada.

1.4 Acoge con satisfacción la propuesta de crear una plataforma europea en la que participen obligatoriamente todos los Estados miembros y cree que la participación coordinada y conjunta de todos los países de la UE hará posible abordar las cuestiones transfronterizas y los problemas asociados a la presencia de trabajadores no declarados de terceros países en situación irregular.

1.5 Pese a admitir que el trabajo no declarado y el falso trabajo por cuenta propia (es decir, el trabajo autónomo ficticio) son dos conceptos diferentes, considera correcta la inclusión del falso trabajo por cuenta propia entre las formas de trabajo no declarado que la plataforma ha de prevenir, desincentivar y combatir debido a las consecuencias negativas que de él se derivan para i) los derechos y garantías de los trabajadores; ii) el desarrollo normal de la libre competencia de los mercados y iii) la libre circulación de los trabajadores en la UE.

1.5.1 Confía en que los trabajos de la plataforma —que deberán respetar la legislación y prácticas nacionales— permitan, mediante el aprovechamiento de las experiencias adquiridas en los distintos Estados miembros y la definición del falso trabajo por cuenta propia, establecer una estrategia eficaz de lucha contra este fenómeno.

1.6 Aunque está plenamente de acuerdo con el cometido y las funciones de la plataforma, solicita que se amplíe su mandato, incluida la posibilidad de formular recomendaciones sobre legislación a escala tanto de la UE como de los Estados miembros, al objeto de garantizar la puesta en práctica de una estrategia más eficaz (por ejemplo, proponiendo actividades de cooperación transfronteriza más centradas en las inspecciones de control y represión).

1.7 Considera que en la designación del punto de contacto nacional los Estados miembros deben contar obligatoriamente con la participación de los agentes sociales e invitar a las organizaciones que representan a la sociedad civil que, al haber adquirido conocimientos específicos sobre el fenómeno del trabajo no declarado, garantizan un valor añadido efectivo en la estrategia de lucha contra el fenómeno.

1.7.1 Considera oportuno que las reuniones de la plataforma europea se preparen de manera adecuada mediante encuentros de carácter preliminar e informativo que permitan divulgar los resultados de sus trabajos y garantizar, de este modo, la plena transparencia de sus actividades.

1.8 Señala que las medidas encaminadas a prevenir y desincentivar el trabajo no declarado han de combinar diferentes instrumentos, acompañando los controles y sanciones de medidas de reglamentación inteligente, que aseguren un marco jurídico estable y previsible que reduzca los costes de aplicación de las normas, evite la imposición excesiva del trabajo, utilice modalidades eficientes para fomentar que los empresarios declaren la mano de obra y respeten la ley, entre otros mediante la estimulación fiscal y los sistemas simplificados de pago de impuestos y prestaciones sociales, y la introducción de beneficios fiscales que promuevan el afloramiento del trabajo no declarado.

1.9 Por lo que se refiere a la estrategia adoptada por la UE para combatir el trabajo no declarado, en los últimos años el CESE ha demostrado su compromiso constante para promover e impulsar el intercambio de instrumentos, políticas y buenas prácticas de lucha contra la economía informal, mediante la adopción de medidas tanto en la esfera económica como en la social y cultural. Por este motivo, el CESE manifiesta su esperanza de que en el establecimiento de la plataforma se reconozca oficialmente su papel y que, por consiguiente, el Comité se cuente entre los observadores de la plataforma.

1.10 Considera que, en lo que respecta a la sensibilización de la opinión pública, ha de reforzarse la capacidad de participación de la sociedad civil, en particular mediante la actuación conjunta del CESE y los consejos económicos y sociales nacionales en las actividades que desarrollan el Comité Director de la Estrategia Europa 2020 y los demás órganos del CESE.

1.11 Confía en que, dentro de la plataforma, se reconozca el papel que podrían desempeñar:

- Eurostat, ya que podría realizar estimaciones que permitan determinar la magnitud y evolución de la economía sumergida y del trabajo no declarado en la UE;
- Eurofound, que podría poner a disposición una base de datos interactiva sobre buenas prácticas de intervención en la lucha contra el trabajo no declarado a nivel europeo;
- la OCDE, que puede prestar apoyo técnico útil para comprender el problema.

1.12 Considera oportuno que la plataforma se dote de un sistema de seguimiento y evaluación que cuente con un sistema de indicadores «ad hoc» y evaluadores externos a la Comisión.

2. El fenómeno del trabajo sumergido o no declarado en la Unión Europea

2.1 En el contexto de la Unión Europea por trabajo sumergido o no declarado se entiende «cualquier actividad retribuida que sea legal en cuanto a su naturaleza pero que no sea declarada a las autoridades públicas, teniendo en cuenta las diferencias en el sistema regulador de los Estados miembros»⁽¹⁾. Otro fenómeno estrechamente relacionado con este es el del trabajo declarado falsamente —o falso trabajo por cuenta propia— que se produce cuando el trabajador es declarado formalmente como autónomo sobre la base de un contrato de servicio, pero de hecho el trabajo que realiza constituye, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, una actividad por cuenta ajena⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 628.

⁽²⁾ COM(2014) 221 final.

2.2 El trabajo no declarado y el falso trabajo por cuenta propia son caras diversas de un fenómeno que tiene repercusiones negativas en los derechos y garantías de los trabajadores, el desarrollo normal de la libre competencia en los mercados y la libre circulación de los trabajadores en la UE. La inclusión del falso trabajo por cuenta propia entre las formas del trabajo no declarado que debe combatir la plataforma es totalmente coherente, ya que se trata de tipos de irregularidades en expansión en el proceso de terciarización del trabajo no declarado, y que para los trabajadores entrañan situaciones de privación de derechos y garantías comparables a las que caracterizan al trabajo no declarado ⁽³⁾.

2.2.1 Como ya ha indicado el CESE ⁽⁴⁾, actualmente no existe ninguna definición única a nivel de la UE de la categoría de trabajo por cuenta propia y, por lo tanto, cada autoridad competente se remite a su propio marco jurídico nacional, lo que hace difícil la aplicación de una estrategia de lucha contra el falso trabajo por cuenta propia a nivel europeo, sobre todo en el ámbito del trabajo transfronterizo.

2.2.2 En este sentido, el CESE ya ha señalado la conveniencia de proceder a un análisis de las distintas experiencias adquiridas por los diferentes Estados miembros, a fin de extraer una serie de conclusiones y formular recomendaciones para una estrategia de lucha contra el trabajo declarado falsamente o falso trabajo por cuenta propia. En el Dictamen «Uso abusivo del estatuto de trabajador autónomo» ⁽⁵⁾, el CESE subrayaba la necesidad de adoptar una regulación fiable mediante una definición del falso trabajo por cuenta propia que permitiera proteger a los autónomos y las microempresas de buena fe de los riesgos de la competencia desleal en los mercados.

2.2.2.1 Esta posición es coherente con la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que, con el objetivo de garantizar el normal funcionamiento de los mercados y la libre circulación de los trabajadores, al mismo tiempo que reafirma la competencia de los Estados miembros en la definición de trabajador por cuenta ajena y de trabajador por cuenta propia, ha fijado las directrices para una definición de máximos –mediante normas– a fin de garantizar una aplicación uniforme de las disposiciones del Tratado ⁽⁶⁾.

2.2.2.2 El CESE considera que estas directrices contribuirían a valorizar ulteriormente el papel socioeconómico del trabajo autónomo, pues en esta categoría solo se incluirían los auténticos trabajadores por cuenta propia. De este modo, cualquier persona que opte libremente por ejercer su actividad laboral de manera autónoma vería respetado el estatuto legítimo de trabajador por cuenta propia. En este ámbito, el CESE se limita a orientar a los Estados miembros, sugiriéndoles modelos de buenas prácticas.

2.3 La heterogeneidad y la complejidad del fenómeno del trabajo sumergido o declarado falsamente afectan a grupos de personas muy diversos: trabajadores por cuenta ajena que no están cubiertos por la seguridad social o no tienen contrato o son pagados en parte fuera de nómina, colaboradores familiares, trabajadores que no declaran su segundo empleo, trabajadores autónomos que deciden no regularizarse, falsos trabajadores por cuenta propia, trabajadores inmigrantes irregulares que realizan actividades de trabajo no declarado, trabajadores de terceros países que trabajan en régimen de subcontratación para los Estados miembros de la UE en ausencia de normas mínimas de trabajo digno ⁽⁷⁾. Esta heterogeneidad hace difícil combatir el trabajo no declarado y requiere estrategias específicas.

2.4 El trabajo no declarado es un problema que afecta a todos los Estados miembros y es un fenómeno que contradice los ideales europeos de legalidad, seguridad, solidaridad, justicia social y tributaria, libre competencia de los mercados y libre circulación de los trabajadores en la UE.

2.4.1 La necesidad de combatir seriamente el trabajo no declarado deriva de las múltiples repercusiones que tiene tanto para las empresas como para los trabajadores, así como para los presupuestos públicos:

- La competencia entre empresas se ve distorsionada por la competencia desleal entre quienes respetan las normas y quienes no lo hacen, manteniendo en vida ciertas actividades que probablemente estarían fuera del mercado; se crea asimismo una ineficiencia dinámica cuando las empresas no crecen para permanecer sumergidas, ya que no disponen de acceso al crédito ni pueden tener acceso a las posibilidades que brinda la contratación pública en los Estados miembros.

⁽³⁾ Parlamento Europeo (2013) «Los derechos de protección social de los trabajadores autónomos económicamente dependientes». Estudio — Floren, B. (2013), Fake Self-employment in the EU — A comparison between the Netherlands and the UK. Universidad de Tilburg.

⁽⁴⁾ CES 2063-2012_00_00_TRA_PA.

⁽⁵⁾ DO C 161 de 6.6.2013, pp. 14-19.

⁽⁶⁾ Como destaca Floren, B. (2013) op.cit., la sentencia del Tribunal de Justicia, de 3 de julio de 1986, relativa al asunto C-66/85 (Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg) dictaminó que debe considerarse «trabajador por cuenta ajena» a la persona que realiza, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, ciertas prestaciones, por las cuales percibe una remuneración. Esta definición ha sido ratificada en sentencias recientes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asuntos acumulados C-22/08 y C-23/08, Athanasios Vatsouras y Josif Koupatantze/Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900; C-268/99 sentencia del 20.11.2001, Jany y otros), en las que implícitamente se fijaban los presupuestos para determinar –por exclusión– también el trabajo por cuenta propia. Prueba de ello es también que en la sentencia del asunto C-268/99 el Tribunal de Justicia afirmaba explícitamente que el término «actividades económicas por cuenta propia» designa «las actividades económicas ejercidas por una persona sin ningún tipo de relación de subordinación por lo que respecta a las condiciones de trabajo y de retribución y bajo su propia responsabilidad».

⁽⁷⁾ Comisión Europea (2014), «El trabajo no declarado en la Unión Europea», Eurobarómetro especial 402; A.T. Kearney, VISA, Schneider, F., (2013) The Shadow Economy in Europe.

- Los trabajadores padecen condiciones de inseguridad física, de ingresos, laboral y de prestaciones de la seguridad social, con consecuencias no solo desde el punto de vista ético sobre su dignidad, sino también desde el punto de vista profesional, al no existir la posibilidad de formación permanente, reciclaje profesional ni recalificación de las tareas, los procesos de producción y los productos.
- Las finanzas públicas sufren una pérdida de recursos, con la consiguiente reducción de los ingresos fiscales y las contribuciones («*tax gap*») y el injusto reparto del coste de los servicios públicos y del Estado del bienestar («*free riding*»).

2.4.2 En la actualidad el fenómeno del trabajo no declarado se da en toda la Unión Europea, con diferentes niveles de intensidad en los distintos sectores: agricultura, construcción, fabricación artesanal (textil, confección, calzado, etc.), comercio al por menor, sector hotelero, restauración, servicios de mantenimiento y reparación, servicios de cuidados a personas y servicios domésticos⁽⁸⁾.

2.5 Las estimaciones del trabajo no declarado varían considerablemente y la cuantificación estadística del fenómeno a escala de la UE es muy difícil. Los resultados que aparecen en los estudios más recientes⁽⁹⁾ demuestran que estas críticas siguen siendo válidas. Es evidente que esta opacidad repercute directamente en la capacidad de llevar a cabo intervenciones eficaces que requerirían medidas específicas con variaciones en función de los sectores.

2.5.1 Según uno de los últimos estudios de Eurofound, el 18,6 % de los encuestados en los 27 Estados miembros de la UE admitía haber realizado en 2008 un trabajo no declarado⁽¹⁰⁾. De este grupo, el 31,3 % eran trabajadores por cuenta ajena a quienes los propios empleadores pagaban una parte del salario, no declarado, fuera de nómina (por regla general, una cuarta parte de su salario); el 14,4 % eran trabajadores por cuenta ajena totalmente no declarados; el 14,4 % eran trabajadores por cuenta propia no declarados; y en el 39,7 % de los casos se trataba de prestaciones de servicios retribuidas entre personas con vínculos familiares, sociales, de amistad, etc. Según la última encuesta del Eurobarómetro⁽¹¹⁾ de 2013⁽¹²⁾, solo el 4 % de los encuestados admitió realizar trabajo no declarado. Sin embargo, el 11 % reconoció haber adquirido durante el año anterior bienes o servicios que tenía buenos motivos para pensar que implicaban trabajo no declarado. Existen considerables variaciones en la UE⁽¹³⁾.

2.5.2 En la actualidad, no se tiene certeza sobre la evolución del trabajo no declarado durante la crisis. Este fenómeno corre el riesgo de agudizarse en los sectores de actividad y los tipos de ocupación en los que ya está presente y de extenderse a otros (por ejemplo, con el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación)⁽¹⁴⁾.

2.6 Por otro lado, el proceso de globalización económica y los cambios sociales y demográficos dejan más margen para la economía sumergida y el trabajo no declarado, por lo que las políticas de lucha deben poder evolucionar en consecuencia. En este contexto, no cabe duda de que la capacidad de intervención de los distintos países por separado es limitada. Esto se hace evidente, sobre todo, en los aspectos transnacionales del trabajo no declarado.

2.7 La participación de los inmigrantes irregulares en el trabajo no declarado es un problema grave que debe resolverse dentro de una estrategia global de lucha contra la inmigración irregular. Para muchos inmigrantes irregulares el trabajo no declarado es una situación forzosa que constituye una estrategia de supervivencia. Además, el trabajo no declarado puede actuar como factor de «atracción» de la inmigración irregular.

3. Observaciones generales

3.1 La decisión de crear una plataforma europea es el resultado de un largo proceso de toma de conciencia de la gravedad del fenómeno y de una minuciosa preparación a cargo de las principales instituciones europeas⁽¹⁵⁾.

3.2 La propuesta de crear una plataforma europea que cuente con la participación obligatoria de todos los Estados miembros debe considerarse una iniciativa coherente de la UE, dado que el trabajo no declarado es un problema que afecta –con diferentes niveles de intensidad, pero con características comunes– a todos los Estados miembros.

⁽⁸⁾ Comisión Europea (2014), op.cit.; Comisión Europea (2013), *Employment and Social Development in Europe*; Hazans, Mihails (2011), *Informal Workers across Europe: Evidence from 30 European Countries*. Banco Mundial; Koettl, Johannes; Packard, Truman; Montenegro, Claudio E. (2012), *In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*. Washington, DC: Banco Mundial.

⁽⁹⁾ Véanse en particular: Eurofound (2013), *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008*; Eurofound (2013) *Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries*; Eurobarómetro Especial 402, «El trabajo no declarado en la Unión Europea», marzo de 2014.

⁽¹⁰⁾ Eurofound (2013) [b].

⁽¹¹⁾ Todas las cifras proceden de encuestas directas, basadas en entrevistas individuales con ciudadanos de la UE. De ello se deduce que la sensibilización, las definiciones nacionales, la transparencia del trabajo no declarado y la confianza en el encuestador son factores importantes para los ciudadanos a la hora de indicar si han realizado o se han beneficiado del trabajo no declarado.

⁽¹²⁾ Eurobarómetro Especial 402, «El trabajo no declarado en la Unión Europea», 2013.

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

⁽¹³⁾ COM(2014) 221 final.

⁽¹⁴⁾ Comisión Europea, 2013, op.cit.

⁽¹⁵⁾ Véanse los siguientes documentos: COM(2010) 2020, COM(2012) 173; Decisión 2010/707/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2010; y Resolución de 14 de enero de 2014, adoptada por el Parlamento Europeo, 2013/2112 (INI)-14.1.2014.

3.2.1 La importancia de establecer esta forma de cooperación entre los Estados miembros se confirma también por la necesidad de garantizar el respeto y la salvaguardia de los ideales europeos de solidaridad y justicia social; la libre competencia de los mercados y los principios fundamentales de la libre circulación de los trabajadores en la UE, así como por la necesidad de abordar las cuestiones relacionadas con los aspectos transfronterizos del trabajo no declarado y la movilidad laboral.

3.2.2 La creación de la plataforma deberá garantizar una mayor coordinación entre los diferentes comités y grupos de trabajo existentes en los Estados miembros, colmando de este modo una laguna a nivel de la UE, donde hasta ahora el trabajo no declarado se ha tratado de forma asimétrica y no suficientemente coordinada.

3.2.3 La participación conjunta y coordinada de todos los países de la UE es fundamental para reforzar el compromiso con la lucha contra las diferentes formas del trabajo no declarado (incluido el falso trabajo por cuenta propia), así como para abordar los aspectos transfronterizos y los problemas que se derivan de la presencia de trabajadores no declarados de terceros países en condiciones irregulares.

3.3 Cabe acoger con satisfacción el hecho de que la propuesta sobre la plataforma europea respete y vaya a seguir respetando plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad vigentes en la UE.

3.3.1 Las medidas para prevenir y desincentivar el trabajo no declarado siguen siendo competencia de los Estados miembros. Las sanciones no penales (administrativas y de otro tipo) y penales se imponen en virtud del principio de legalidad, de conformidad con el procedimiento y la legislación vigente en cada Estado.

3.4 La lucha contra el trabajo no declarado constituye una opción estratégica fundamental para la UE. Esta estrategia puede propiciar el afloramiento del empleo irregular –factor fundamental de crecimiento económico– a fin de garantizar la reactivación de la competitividad del sistema económico y social de la Unión Europea, de conformidad con las orientaciones fijadas en la Estrategia Europa 2020.

3.5 Las medidas para prevenir y desincentivar el trabajo no declarado deben centrarse en las verdaderas causas de este fenómeno y en la necesidad de combinar instrumentos de lucha contra el trabajo no declarado –controles y sanciones destinados a hacer frente a prácticas comerciales o empresariales irregulares, desleales o no declaradas– con medidas destinadas a garantizar un marco jurídico estable y previsible.

3.5.1 Recomienda propiciar un entorno favorable para las empresas y los trabajadores en el que se reduzcan los costes de aplicación de la normativa, se reformen y simplifiquen los procedimientos administrativos y fiscales, y se mejore la legislación sobre el trabajo y la seguridad en el lugar de trabajo, el trabajo estacional y ocasional y las nuevas formas de trabajo.

3.5.2 Las políticas de beneficios fiscales pueden desempeñar un papel importante para prevenir y desincentivar el trabajo no declarado, gracias a la introducción de desgravaciones fiscales que recompensen los comportamientos basados en el respeto de las normas y favorezcan el afloramiento del trabajo no declarado, incluidos el trabajo doméstico y los servicios de cuidados de personas.

3.6 En la creación de la plataforma europea se debería evitar la superposición con iniciativas y formas de cooperación existentes, así como las obligaciones de presentar declaraciones ineficaces para solucionar el problema y, por lo tanto, superfluas.

4. Observaciones específicas

4.1 Habida cuenta de que el conocimiento sobre la magnitud y la dinámica del trabajo no declarado suele presentar grandes lagunas, es evidente que la actuación de las autoridades nacionales con funciones coercitivas se vería reforzada con la contribución que aportaría el conocimiento directo de que disponen los interlocutores sociales, así como las organizaciones de pymes, las profesiones liberales, la economía social y, de manera más general, los organismos que representan a la sociedad civil. Este flujo de información constituye de hecho la mejor garantía para marcar el rumbo de los trabajos de la plataforma de la manera más eficaz.

4.2 En la designación del punto de contacto único nacional es importante que los Estados miembros abran obligatoriamente la participación a los interlocutores sociales e inviten a las organizaciones de la sociedad civil que tienen un papel decisivo en las medidas adoptadas a escala nacional para luchar contra el trabajo no declarado.

4.2.1 Es esencial que las reuniones de la plataforma europea se preparen de manera adecuada en cada Estado miembro –mediante un encuentro de carácter preparatorio– y que vayan seguidas de una reunión nacional que les permita divulgar los resultados de los trabajos de la plataforma.

4.3 El CESE ha subrayado la necesidad de reforzar las medidas de lucha contra el trabajo no declarado a través de «un intercambio sistemático de información, datos y análisis a nivel europeo, para conseguir la participación y cooperación de las autoridades competentes y de los interlocutores sociales implicados»⁽¹⁶⁾.

4.3.1 El CESE ha demostrado su compromiso constante para promover y fomentar el intercambio de instrumentos, políticas y buenas prácticas mediante la adopción de medidas tanto en el ámbito económico como en el social y cultural. Por esta razón, el CESE pide que su papel sea oficialmente reconocido en la puesta en marcha de la plataforma y que, por lo tanto, se cuente entre los observadores de la plataforma.

4.4 Las medidas para aumentar la sensibilización de la opinión pública previstas en la plataforma brindan una oportunidad inmejorable para impulsar las acciones de prevención, reducción y represión del fenómeno del trabajo no declarado por parte de todos los Estados miembros. En este ámbito no debería minusvalorarse la capacidad de participación de la sociedad civil, movilizadas mediante la acción conjunta del CESE y los consejos económicos y sociales nacionales, en las actividades del Comité Director de la Estrategia Europa 2020 y de otras estructuras del CESE.

4.4.1 Las autoridades nacionales han desempeñado un papel insuficiente en la prevención, información y asesoramiento⁽¹⁷⁾, y es importante que la plataforma debata medidas de este tipo, incluso a través de actividades conjuntas, como campañas europeas, previstas, por otra parte, en el artículo 4, letra i).

4.5 El CESE está plenamente de acuerdo con la definición del cometido y funciones de la plataforma. El intercambio de información y buenas prácticas, así como el desarrollo del análisis, la investigación y las competencias (mediante cursos de formación conjuntos) son, sin duda, un primer paso para llevar a cabo acciones operativas transnacionales coordinadas. En este orden de cosas, el CESE sería partidario de ampliar el mandato de la plataforma a fin de que pudiera formular recomendaciones sobre legislación a escala tanto de la UE como de los Estados miembros, para garantizar la puesta en práctica de una estrategia más eficaz (por ejemplo, proponiendo actividades de cooperación transfronteriza más centradas en las inspecciones de control y represión).

4.6 Como ya señaló en su anterior dictamen, la plataforma debería propiciar las condiciones que permitan realizar una evaluación cuantitativa y cualitativa: i) del fenómeno del trabajo no declarado (sumamente heterogéneo en los diferentes Estados miembros); ii) de sus repercusiones negativas en el ámbito económico y social que, a su vez, inciden de forma diferente en los Estados miembros en función de las distintas condiciones estructurales y del contexto, y iii) de la eficacia de las medidas de lucha contra este fenómeno puestas en marcha en los Estados miembros.

4.6.1 En este contexto, es importante la creación de la plataforma al igual que es deseable que tanto Eurostat como Eurofound puedan desempeñar en ella un papel destacado.

- Eurostat podría prestar asistencia técnica para superar el problema metodológico de las estimaciones de la magnitud y evolución de la economía sumergida y del trabajo no declarado, que no siempre son completas ni comunes;
- Eurofound, que podría desarrollar –para apoyar la labor de la plataforma– la base de datos de que dispone en la actualidad y convertirla en un banco de datos interactivo sobre buenas prácticas de actuación en la lucha contra el trabajo no declarado.

4.7 Desde hace años la OCDE ha ido adquiriendo una experiencia específica sobre el trabajo no declarado⁽¹⁸⁾ y, por este motivo, el CESE considera que esta organización debe ser invitada a participar en la plataforma europea en calidad de observador.

4.8 Es conveniente que el seguimiento de las actividades de la plataforma –además de ser continuo y no limitarse a un examen cada cuatro años– garantice una verdadera participación de los evaluadores externos en la elección de indicadores de resultados e incidencia en la fase de evaluación del programa de la plataforma.

Bruselas, 10 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ DO C 177, 11.6.2014, pp. 9-14.

⁽¹⁷⁾ En las recomendaciones específicas por país de 2014, los siguientes países han sido objeto de recomendaciones específicas de acciones para luchar contra el fenómeno del trabajo no declarado: Bulgaria, Croacia, Hungría, Italia, Letonia, Rumania y España.

⁽¹⁸⁾ OCDE, 2012, *Measuring the Non-Observed Economy — A Handbook*; OCDE, 2014, *The Non-Observed Economy in the System of National Accounts*, Gyomai, G.; van de Ven, P., Statistics Brief, n° 18.

ANEXO

del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas fueron rechazadas, aunque recibieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 1.5

Modifíquese de la siguiente manera:

~~«Pese a admitir que~~ Señala que el trabajo no declarado y el falso trabajo por cuenta propia (es decir, el trabajo autónomo ficticio) son dos conceptos diferentes., ~~considera correcta la inclusión del falso trabajo por cuenta propia entre las formas de trabajo no declarado que la plataforma ha de prevenir, desincentivar y combatir debido a las consecuencias negativas que de él se derivan para~~ i) los derechos y garantías de los trabajadores; ii) el desarrollo normal de la libre competencia de los mercados y iii) la libre circulación de los trabajadores en la UE. El CESE ya indicó ⁽¹⁾ que es “necesario disponer de pruebas más fiables” al respecto y recomendó que “la resolución de los problemas específicos de los autónomos se examine en el marco del diálogo social, tanto a escala europea como nacional, y que las organizaciones que representan sus intereses tengan la posibilidad de participar en el diálogo social.”»

Resultado de la votación:

A favor: 107

En contra: 153

Abstenciones: 12

Punto 1.5.1

Modifíquese de la siguiente manera:

~~«Confía en que los trabajos de la plataforma –que deberán respetar la legislación y prácticas nacionales– permitan, mediante el aprovechamiento de las experiencias adquiridas en los distintos Estados miembros, fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas destinadas a mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias y la definición del falso trabajo por cuenta propia, establecer una estrategia eficaz de lucha contra este fenómeno.»~~

Resultado de la votación:

A favor: 113

En contra: 149

Abstenciones: 10

Punto 1.6

Modifíquese de la siguiente manera:

~~«Aunque está plenamente de acuerdo con el cometido y las funciones de la plataforma, solicita que se amplíe su mandato, incluida la posibilidad de formular recomendaciones sobre legislación a escala tanto de la UE como de los Estados miembros, al objeto de garantizar la puesta en práctica de una estrategia más eficaz (por ejemplo, proponiendo actividades de cooperación transfronteriza más centradas en las inspecciones de control y represión). Está de acuerdo con el cometido y las funciones de la plataforma, ya que son puramente indicativos.»~~

⁽¹⁾ DO C 161 de 6.6.2013, pp. 14-19

Resultado de la votación:

A favor: 114

En contra: 150

Abstenciones: 9

Punto 2.1

Modifíquese de la siguiente manera:

~~«En el contexto de la Unión Europea por trabajo sumergido o no declarado se entiende “cualquier actividad retribuida que sea legal en cuanto a su naturaleza pero que no sea declarada a las autoridades públicas, teniendo en cuenta las diferencias en el sistema regulador de los Estados miembros” (1). Otro fenómeno estrechamente relacionado con este es el del trabajo declarado falsamente — o falso trabajo por cuenta propia — que se produce cuando el trabajador es declarado formalmente como autónomo sobre la base de un contrato de servicio, pero de hecho el trabajo que realiza constituye, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, una actividad por cuenta ajena (2).»~~

Resultado de la votación:

A favor: 104

En contra: 142

Abstenciones: 6

Punto 2.2

Modifíquese de la siguiente manera:

~~«El trabajo no declarado y el falso trabajo por cuenta propia son caras diversas de un fenómeno que tiene repercusiones negativas en los derechos y garantías de los trabajadores, el desarrollo normal de la libre competencia en los mercados y la libre circulación de los trabajadores en la UE. El falso trabajo por cuenta propia está plasmado en las legislaciones nacionales y limitado por la definición legal que marca la diferencia entre el empleo por cuenta ajena y el trabajo por cuenta propia, y cada Estado miembro tiene la responsabilidad de adoptar las disposiciones necesarias al cumplimiento de las obligaciones fiscales y de cotización a la seguridad social. La UE no puede abordar la cuestión del falso trabajo por cuenta propia sin tener en cuenta la diversidad de las definiciones y estatutos del trabajador por cuenta propia a nivel nacional. La inclusión delEs necesario combatir el falso trabajo por cuenta propia entre las formas del trabajo no declarado que debe combatir la plataforma es totalmente coherente, ya que se trata de tipos de irregularidades en expansión en el proceso de terciarización del trabajo no declarado, y que para los trabajadores entrañan situaciones de privación de derechos y garantías comparables a las que caracterizan al trabajo no declarado6.»~~

Resultado de la votación:

A favor: 112

En contra: 142

Abstenciones: 10

Punto 2.2.1

Modifíquese de la siguiente manera:

~~«Como ya ha indicado el CESE4, actualmente no existe ninguna definición única a nivel de la UE de la categoría de trabajo por cuenta propia y, por lo tanto, cada autoridad competente se remite a su propio marco jurídico nacional; lo que hace difícil la aplicación de una estrategia de lucha contra el falso trabajo por cuenta propia a nivel europeo, sobre todo en el ámbito del trabajo transfronterizo. El CESE ya ha subrayado que “El trabajo por cuenta propia difiere según los Estados miembros” y que “Las definiciones no solo varían de un Estado miembro a otro, sino también en la propia legislación de la UE” (3).»~~

(1) COM(2007) 628.

(2) COM(2014) 221 final.

(3) DO C 161 de 6.6.2013, pp. 14-19.

Resultado de la votación:

A favor: 115
En contra: 151
Abstenciones: 5

Punto 2.2.2

Modifíquese de la siguiente manera:

~~«En este sentido, el CESE ya ha señalado la conveniencia de proceder a un análisis de las distintas experiencias adquiridas por los diferentes Estados miembros, a fin de extraer una serie de conclusiones y formular recomendaciones para una estrategia de lucha contra el trabajo declarado falsamente o falso trabajo por cuenta propia. En el Dictamen “Uso abusivo del estatuto de trabajador autónomo”⁵, el CESE subrayaba la necesidad de adoptar una regulación fiable mediante una definición del falso trabajo por cuenta propia que permitiera proteger a los autónomos y las microempresas de buena fe de los riesgos de la competencia desleal en los mercados, que “es necesario disponer de pruebas más fiables para evaluar el número de trabajadores afectados y de fronteras con mayores problemas. Por lo tanto, es necesario llevar a cabo una labor de investigación más profesional”. Asimismo, recomendaba que “la resolución de los problemas específicos de los autónomos se examine en el marco del diálogo social, tanto a escala europea como nacional, y que las organizaciones que representan sus intereses tengan la posibilidad de participar en el diálogo social”.»~~

Resultado de la votación:

A favor: 113
En contra: 156
Abstenciones: 9

Punto 3.3

Modifíquese de la siguiente manera:

~~«Cabe acoger con satisfacción el hecho de que la La propuesta sobre la plataforma europea respete y vaya a seguir respetando debe respetar plenamente el acervo comunitario y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad vigentes en la UE.»~~

Resultado de la votación:

A favor: 105
En contra: 152
Abstenciones: 13

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se prohíbe la pesca con redes de deriva, se modifican los Reglamentos (CE) n° 850/98, (CE) n° 812/2004, (CE) n° 2187/2005 y (CE) n° 1967/2006 del Consejo y se deroga el Reglamento (CE) n° 894/97 del Consejo

[COM(2014) 265 final — 2014/0138 (COD)]

(2014/C 458/09)

Ponente: **Thomas McDonogh**

El 22 de mayo de 2014, de conformidad con el artículo 43.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se prohíbe la pesca con redes de deriva, se modifican los Reglamentos (CE) n° 850/98, (CE) n° 812/2004, (CE) n° 2187/2005 y (CE) n° 1967/2006 y se deroga el Reglamento (CE) n° 894/97 del Consejo

COM(2014) 265 final — 2014/0138 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de julio de 2014.

En su 501° pleno de los días 10 y 11 de septiembre de 2014 (sesión del 10 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 150 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La Comisión debe establecer una prohibición total de la pesca con redes de deriva, habida cuenta de los daños que estas ocasionan al medio ambiente y el escaso control existente en este sector por parte de todos los Estados miembros.

1.2 El Comité es consciente de que esta prohibición afecta negativamente al empleo en algunos Estados miembros. Como órgano de la sociedad civil, el CESE expresa su inquietud por la posible pérdida de ingresos e insta a la Comisión a buscar medidas adecuadas para resolver este problema.

1.3 El Comité propone que se utilice el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca para apoyar la transición a otros métodos de pesca.

2. Antecedentes

2.1 La Comisión se propone modificar los Reglamentos (CE) n° 850/98, (CE) n° 812/2004, (CE) n° 2187/2005 y (CE) n° 1967/2006 del Consejo y derogar el Reglamento (CE) n° 894/97 del Consejo.

2.2 A principios de los años noventa del pasado siglo, a raíz de determinadas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) que reclamaban una moratoria sobre la pesca de altura a gran escala con redes de enmalle y deriva (es decir, redes de deriva de más de 2,5 km de longitud), la UE adoptó legislación sobre las pesquerías con este tipo de artes.

2.3 No obstante, el actual marco legislativo de la UE sobre redes de deriva presenta deficiencias, ya que las normas existentes son fáciles de eludir. La ausencia de normas de la UE sobre las características de los artes (p. ej., dimensión máxima de malla, grosor máximo del torzal, coeficiente de colgadura, etc.) y sobre su utilización (p. ej., distancia máxima desde la costa, tiempo de calado, campaña de pesca, etc.), unida a la posibilidad de mantener a bordo otros artes de pesca, han hecho posible la utilización ilegal por parte de los pescadores de redes de deriva para la captura de especies que estaba prohibido pescar con este arte, pero que declaraban haber capturado con otro arte de pesca (p. ej., palangres, etc.). La cooperación entre pescadores que faenan conjuntamente puede dar lugar fácilmente a que se utilicen artes de pesca de mucho más de 2,5 km de longitud.

2.4 Se han notificado capturas incidentales (o con un alto riesgo de interacción) de especies estrictamente protegidas como esturiones, tortugas de mar, aves marinas y cetáceos.

2.5 Además, cada año se pierden en el mar gran cantidad de redes de deriva, especialmente durante fuertes tormentas. Dado que las redes están fabricadas de materiales textiles sintéticos muy resistentes a la degradación, siguen atrapando peces, tiburones, mamíferos, tortugas, aves y otros animales durante muchos años: son las denominadas «redes fantasma». Se sabe poco sobre la magnitud de este problema, pero es sin duda una causa importante de mortandad de animales marinos, tales como el salmón salvaje del Báltico, el atún, el calamar, el pez espada, etc.

2.6 En este contexto, es evidente que sigue persistiendo una gran preocupación, desde el punto de vista medioambiental y de la conservación, por la utilización de estos artes de pesca.

2.7 Para la mayoría de los pescadores que la practican, la pesca con redes de deriva solo representa unos meses de actividad a lo largo del año; algunos de ellos solo utilizan este tipo de redes menos de medio mes al año. Así pues, no se prevé que la prohibición total de utilizar redes de deriva dé lugar a una reducción correspondiente del número de pescadores, pues estos seguirán faenando con otros artes de pesca que ya están autorizados en sus licencias de pesca.

Bruselas, 10 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Libro verde sobre sanidad móvil

[COM(2014) 219 final]

(2014/C 458/10)

Ponente: **Isabel Caño Aguilar**

El 10 de abril de 2014, la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

LIBRO VERDE sobre sanidad móvil

COM(2014) 219 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de septiembre 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 180 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE destaca la importancia de la sanidad móvil, que cumple múltiples funciones relacionadas con el cuidado de la salud y es una tecnología de futuro de creciente implantación en todo el mundo.

1.2 El CESE valora positivamente el Libro Verde por la contribución que la sanidad móvil puede aportar a los sistemas sanitarios europeos, que afrontan desafíos crecientes, como la evolución demográfica.

1.3 Para el CESE, la prioridad debe ser la mejora de la asistencia sanitaria, no la reducción de costes. El éxito de la sanidad móvil requiere la participación de los profesionales sanitarios, el diálogo con las organizaciones de pacientes, el fomento de la confianza mutua entre pacientes y profesionales y el establecimiento de incentivos y planes de formación para estos últimos. Se debe igualmente establecer un diálogo con la industria del sector.

1.4 El CESE recomienda la realización de campañas de información sobre todos los aspectos relacionados con la sanidad móvil.

1.5 El nuevo marco legal mejora sustancialmente la protección de datos personales de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE pero no existen todavía tecnologías capaces de impedir el acceso indebido a las comunicaciones móviles.

1.6 Los macrodatos son fundamentales para la investigación médica. El CESE considera que: a) debe preservarse el anonimato de los pacientes, b) es conveniente promover los programas de minería de datos, c) debe considerarse la prohibición de patentar y comercializar los macrodatos y d) también es necesario establecer tecnologías y reglas relativas a los metadatos.

1.7 Es necesario regular mediante reglamento: a) «la asistencia sanitaria», de conformidad con la Directiva 2011/24/UE, b) las apps de seguridad y bienestar, c) la asistencia sanitaria transfronteriza, no prevista en las normas actuales.

1.8 Las normas deben establecer la estandarización, la certificación y la aprobación por las autoridades de los sistemas de sanidad móvil y bienestar.

1.9 La Comisión debería considerar el establecimiento de estrategias nacionales vinculantes para garantizar la igualdad en el acceso a la asistencia sanitaria móvil.

1.10 La interoperabilidad técnica y semántica en el marco de la Estrategia Europea de Interoperabilidad es de gran importancia para la generalización de la sanidad móvil.

1.11 El adecuado conocimiento de la normativa y la utilización de aparatos certificados contribuirá a atenuar la responsabilidad de los fabricantes y profesionales médicos.

1.12 La cooperación internacional, con participación de la OMS, en materia de sanidad móvil debe poner como prioridades el establecimiento de una lista de dispositivos de uso médico, los principios éticos, la protección de datos y la interoperabilidad. Debería considerarse la inclusión de la sanidad móvil en la agenda de negociación del TTIP entre EEUU y la UE,

1.13 Es necesario abordar la eliminación de las barreras regulatorias, económicas, estructurales y tecnológicas que perjudican a la industria europea. Las PYME juegan un papel destacado en la sanidad móvil.

2. Contenido del Libro Verde.

2.1 Siguiendo el criterio de la OMS, se considera Sanidad Móvil (SM): «la práctica de la medicina y la prestación de servicios sanitarios mediante dispositivos móviles, como teléfonos móviles, dispositivos de seguimiento de pacientes, asistentes digitales personales (PDA, en sus siglas en inglés) y otros dispositivos inalámbricos».

2.2 La SM tiene un potencial para la atención sanitaria con un enfoque centrado en la mejora de la prevención y de la calidad de vida, una atención sanitaria más eficaz y sostenible y pacientes más capacitados y activos.

2.3 Dado el enorme crecimiento de los usuarios de dispositivos móviles (que llegan en el mundo a 6 000 millones de personas), la SM tiene también un potencial de mercado (estimado en 23 000 millones USD para 2017).

2.4 El ahorro potencial de costes en la UE, en la asistencia sanitaria puede llegar, en 2017, a 99 000 millones EUR.

3. Observaciones generales.

3.1 El CESE destaca la importancia de la sanidad móvil, que cumple múltiples funciones relacionadas con el cuidado de la salud y es una tecnología de futuro de creciente implantación en todo el mundo.

3.2 El CESE valora positivamente el LV, en cuanto la sanidad móvil puede mejorar los sistemas sanitarios europeos, que afrontan crecientes desafíos por la evolución demográfica y la necesidad de afrontar el tratamiento de enfermedades crónicas, obesidad (un creciente problema en la UE), tabaquismo, entre otras muchas.

3.3 Aunque la UE jugará un papel esencial de coordinación y apoyo, el CESE recuerda que la responsabilidad en el establecimiento y en la gestión de los sistemas sanitarios recae en los Estados miembros, muchos de los cuales afrontan serias restricciones presupuestarias.

3.4 En los países desarrollados, el principal motivo para la generalización de la sanidad móvil es la «imperiosa necesidad» de reducir los costes de la asistencia sanitaria. Sin embargo, para el CESE, la prioridad debe ser la mejora de la asistencia sanitaria de la población.

3.5 Sugerencias del CESE para el éxito en la sanidad móvil:

- Participación de los profesionales sanitarios en su implantación.
- Diálogo con las organizaciones de pacientes.
- Diálogo con la industria productora de apps.
- Formación inicial y continua del personal sanitario en el uso de las tecnologías móviles y establecimiento de incentivos para motivarlos.
- Fomento de la confianza mutua entre los pacientes y los profesionales, evitando el riesgo de «impersonalidad» y falta de atención a los factores psicológicos y sociales ⁽¹⁾.

3.6 El CESE recomienda la realización de campañas de información a los ciudadanos sobre la sanidad móvil, señalando también sus límites y la necesidad del uso correcto de los dispositivos sobre salud o bienestar. La población debe saber que hay tanto riesgos como nuevas posibilidades.

3.7 El CESE expresa su preocupación sobre los efectos de las medidas de austeridad, y las reducciones de profesionales sanitarios para reducir el gasto hospitalario. También subraya la necesidad de no debilitar los sistemas públicos de solidaridad colectiva

⁽¹⁾ Dictamen sobre eHealth (TEN/509, 2013), DO C 271 de 19.9.2013, p. 122.

4. Observaciones particulares. Respuestas a las preguntas.

4.1 Seguridad de los datos.

4.1.1 ¿Qué garantías específicas de seguridad en las soluciones de sanidad móvil podrían ayudar a impedir un tratamiento innecesario y no autorizado de los datos sanitarios en el contexto de los servicios de sanidad móvil?

4.1.2 La falta de seguridad es un obstáculo para la difusión de la sanidad móvil.

4.1.3 No existen soluciones que puedan «impedir» el acceso indebido a los datos sanitarios, aunque el cifrado y los mecanismos de autenticación pueden reducir el riesgo en alguna medida. En el mercado existen ofertas de tecnologías de protección de datos pero su fiabilidad no está garantizada.

4.1.4 El actual marco legal sobre protección de datos de la UE ⁽²⁾ está sujeto a revisión ⁽³⁾. La nueva regulación, que previsiblemente entrará en vigor en 2015, implica un sensible avance en el derecho a la protección de datos personales consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 8) y en el TFUE (art. 16.2) ⁽⁴⁾.

4.1.5 El CESE considera que:

- El establecimiento de tecnologías eficaces de protección de datos requiere más inversión e investigación pública y privada. El Pilar III de la Agenda Digital (*Trust and Security*) debe producir avances en este sentido.
- Aunque los datos médicos y de bienestar están comprendidos en las normas generales, es conveniente considerar la inclusión de un capítulo específico sobre esta materia.
- La UE debe procurar que el estándar de seguridad ISO 27001 sea adoptado internacionalmente.

4.1.6 ¿Cómo podrían los desarrolladores de las aplicaciones recoger mejor los principios de «minimización de los datos» y de «protección de los datos desde el diseño» y «protección de los datos por defecto» en las aplicaciones de sanidad móvil?

4.1.7 Los principios señalados están adecuadamente contemplados en la próxima normativa, lo fundamental es exigir su estricto cumplimiento. En lo que se refiere a «minimización», los desarrolladores de apps deben ser transparentes en lo referente a los productos que ofrecen.

4.2 Macrodatos

4.2.1 ¿Qué medidas han de tomarse para explotar íntegramente el potencial de los macrodatos generados en relación con la sanidad móvil en la UE, sin olvidar el respeto debido a los requisitos legales y éticos?

4.2.2 Los macrodatos, cuyo volumen aumenta constantemente, juegan un papel fundamental en la investigación y en la práctica médica.

4.2.3 El CESE considera que:

- La imprescindible confianza de los pacientes requiere que se les suministre adecuada información sobre el uso de los datos,
- Debe preservarse en todo caso el anonimato de los pacientes,
- Es conveniente que los programas de investigación financiados por la UE tengan entre sus objetivos el desarrollo de tecnologías de minería de datos médicos,

⁽²⁾ Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, DO L 281 de 23.11.1995, p.31.

⁽³⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, COM(2012) 11; http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_es.pdf

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE SOC/455, de 23 de mayo de 2012, DO C 229 de 31.7.2012, p. 90.

- Debe considerarse la prohibición de que los metadatos puedan ser patentados u objeto de operaciones comerciales,
- Los metadatos deberían estar libremente al servicio de la comunidad científica, y
- También es necesario establecer tecnologías y reglas relativas a los metadatos.

4.3 El marco jurídico.

4.3.1 El marco jurídico vigente de la UE, ¿recoge de forma adecuada los requisitos de seguridad y comportamiento de las aplicaciones de modo de vida y bienestar?

4.3.2 El marco legal actual sobre «dispositivos médicos»⁽⁵⁾ está sujeto a revisión. La Comisión ha establecido ciertas orientaciones dirigidas a creadores de *software* y fabricantes de aparatos sobre qué puede incluirse (o no) dentro según las normas vigentes.

4.3.3 No existe una definición de «sistema» pero hay requisitos específicos para los productos comercializados en el mercado que combinan dispositivos incluidos y no incluidos en las normas.

4.3.4 Tampoco hay una distinción clara entre dispositivos solo para el bienestar (Mobile Wellness Apps) y los de carácter exclusivamente médico (Mobile Medical Apps).

4.3.5 En consecuencia, es necesario:

- Regular mediante reglamentos a) la sanidad móvil de conformidad con la definición ya establecida de «asistencia sanitaria»⁽⁶⁾ y b) las apps de seguridad y bienestar.
- En cuanto no esté previsto en la normativa actual, debe considerarse la asistencia sanitaria transfronteriza.
- Objetivos: a) dar seguridad jurídica a los fabricantes; b) dar garantías a profesionales y usuarios; c) evitar la comercialización de productos ineficaces o perjudiciales.

4.3.6 ¿Es necesario reforzar el cumplimiento de la legislación de la UE aplicable a la sanidad móvil por parte de las autoridades y los órganos jurisdiccionales competentes? En caso afirmativo, ¿por qué y cómo?

4.3.7 Sí, para asegurar un uso eficaz de la sanidad móvil. El control del cumplimiento de la legislación es una compleja tarea teniendo en cuenta que existen más de 40 000 dispositivos sobre salud y bienestar. Resulta imprescindible la coordinación y distribución de funciones entre la Comisión y los Estados miembros.

4.4 Seguridad de los pacientes y transparencia de la información.

4.4.1 ¿Qué medidas políticas deberían adoptarse, si procede, para garantizar o verificar la eficacia de las soluciones de sanidad móvil?

4.4.2 Las normas deben establecer obligatoriamente, respecto de las apps:

- la estandarización,
- la certificación, y
- la aprobación por las autoridades.

4.4.3 ¿Cómo se puede garantizar el uso seguro de las soluciones de sanidad móvil por parte de los ciudadanos que desean evaluar su salud y bienestar?

4.4.4 Las apps sobre bienestar personal deben cumplir los mismos requisitos que las de uso sanitario puesto que también recaban información sobre la salud de la persona.

⁽⁵⁾ DIRECTIVA 93/42/CEE DEL CONSEJO de 14 de junio de 1993 relativa a los productos sanitarios (DO L 169/1). También, DIRECTIVA 98/79/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de octubre de 1998 sobre productos sanitarios para diagnóstico in vitro (DO L 331 de 7.12.1998, p.1). DIRECTIVA DEL CONSEJO de 20 de junio de 1990 sobre los productos sanitarios implantables activos (DO L 189 de 20.7.1990, p. 17).

⁽⁶⁾ Véase art. 3 a) de la Directiva 2011/24/UE, sobre asistencia sanitaria transfronteriza (DO L 88, de 4.4.2011, p. 45).

4.5 Función de la sanidad móvil en los sistemas sanitarios e igualdad de acceso.

4.5.1 ¿Tiene pruebas de la aceptación de las soluciones de sanidad móvil dentro de los sistemas sanitarios de la UE? ¿Qué buenas prácticas existen en la organización de la atención sanitaria con el fin de maximizar el uso de la sanidad móvil para conseguir una atención de mayor calidad (por ejemplo, directrices clínicas para el uso de la sanidad móvil)? ¿Tiene pruebas de la contribución que la sanidad móvil podría aportar para limitar o reducir los costes sanitarios en la UE?

4.5.2 El informe de PwC citado por la Comisión señala la necesidad de aportar «más evidencias» sobre los beneficios económicos y clínicos a largo plazo de la sanidad móvil (p. 21).

4.5.3 ¿Qué medidas políticas podrían ser las apropiadas en la UE, así como a escala nacional, para apoyar la igualdad de acceso y la accesibilidad a la atención sanitaria a través de la sanidad móvil?

4.5.4 Con arreglo a los Tratados y los valores comunes de la UE, la Comisión debería preparar acciones políticas que fomenten la igualdad de acceso a la sanidad móvil y apremiar a los Estados miembros a preparar estrategias nacionales en materia de servicios de telemedicina que aborden asimismo la igualdad de acceso.

4.5.5 La sanidad móvil debe ser una parte integrante del sistema sanitario accesible a toda la población y no solo a quienes cuentan con mejor nivel educativo o mayores recursos.

4.5.6 El CESE expresa su preocupación de que la implantación de la sanidad móvil pueda aumentar la desigualdad en el acceso a la asistencia sanitaria, entre otras razones, por:

- la brecha digital,
- la desigual implantación territorial de la banda ancha,
- la falta de medidas específicas para personas con distintas discapacidades,
- el elevado precio de los aparatos que debe tener el paciente (*smartphones, tablets, etc.*)

4.5.7 Para la generalización de la sanidad móvil son imprescindibles medidas que favorezcan la inclusión en la sociedad digital y las dirigidas a personas con mayores necesidades de asistencia sanitaria a precios razonables, como personas mayores, enfermos crónicos y personas con alguna discapacidad.

4.6 Interoperabilidad.

4.6.1 ¿Qué considera que debería hacerse, si procede, además de las medidas propuestas en el Plan de acción sobre la salud electrónica 2012-2020, con el fin de aumentar la interoperabilidad de las soluciones de sanidad móvil?

4.6.2 Establecer mecanismos fiables y seguros de transmisión de datos médicos a través de dispositivos médicos

4.6.3 ¿Considera que es necesario trabajar para garantizar la interoperabilidad de las aplicaciones de sanidad móvil con los historiales médicos electrónicos?

4.6.4 Sí. El volumen de datos sobre salud se duplica cada 18 meses y este ritmo de crecimiento hace que los estándares sean imprescindibles. Los estándares tienen funciones diferentes en las distintas áreas de la asistencia sanitaria, pero las normas de interoperabilidad son la piedra angular para la creación de interfaces usables entre sistemas dispares.

4.6.5 Es importante avanzar en la cuestión semántica en el marco de SNOMED CT (*Systematized Nomenclature of Medicine — Clinical Terms*).

4.6.6 En caso afirmativo, ¿quién debe hacerlo y cómo?

4.6.7 La Estrategia Europea de Interoperabilidad en la que participan la Comisión y los Estados miembros (algunos de los cuales tienen ya establecidas normas al respecto) parece el marco adecuado.

4.7 Responsabilidad.

4.7.1 ¿Qué recomendaciones deberán hacerse a los fabricantes de servicios de sanidad móvil y a los profesionales sanitarios para ayudarles a mitigar los riesgos que suponen el uso y la prescripción de soluciones de sanidad móvil?

4.7.2 Normativa aplicable. Responsabilidad (contractual o extracontractual) en las prestaciones médicas transfronterizas: ley del Estado miembro de tratamiento (Directiva 2011/24/UE, artículo 4, apartado 1). Productos defectuosos: Directiva 85/374/CEE según el principio de responsabilidad objetiva.

4.7.3 Profesionales sanitarios: seguimiento de los protocolos establecidos y utilización de aparatos y procedimientos certificados. Fabricantes: adecuado conocimiento de las exigencias legales. En ambos casos, debe determinarse quién asume el coste de los seguros.

4.8 Investigación e innovación en la sanidad móvil.

4.8.1 ¿Podría sugerir temas específicos para la investigación y la innovación a escala de la UE y prioridades para la implantación de la sanidad móvil?

4.8.2 En el plano técnico, los programas existentes en el marco de Horizonte 2020 cubren las principales áreas de investigación.

4.8.3 El CESE sugiere que se investigue también el impacto social de la sanidad móvil, especialmente en el caso de las personas mayores, los discapacitados, los inmigrantes y las personas con menores recursos

4.8.4 ¿Cómo cree que las aplicaciones por satélite basadas en los sistemas de navegación de la UE (EGNOS y Galileo) pueden contribuir al despliegue de soluciones innovadoras de sanidad móvil?

4.8.5 Sin duda, los avances en geolocalización y mejora de las comunicaciones mejorarán la eficacia de la sanidad móvil.

4.9 Cooperación internacional.

4.9.1 ¿Qué cuestiones deberán abordarse (como prioridad) en el contexto de la cooperación internacional para aumentar la implantación de la sanidad móvil y cómo? ¿Qué buenas prácticas desarrolladas en otros mercados principales (por ejemplo, EE.UU. y Asia) podrían aplicarse en la UE para impulsar la implantación de la sanidad móvil?

4.9.2 Las negociaciones del TTIP entre EE. UU. y la UE, iniciadas en julio de 2013, deberían incluir la sanidad móvil en la agenda.

4.9.3 Materias prioritarias de cooperación internacional, con participación de la OMS:

- lista actualizable periódicamente de apps que se consideran de uso médico,
- principios éticos,
- protección de datos de conformidad con el estándar ISO 27001,
- interoperabilidad.

4.10 Acceso de los empresarios de Internet al mercado de la sanidad móvil. El mercado de apps.

4.10.1 ¿Existen problemas para que los empresarios de Internet accedan al mercado de la sanidad móvil? En caso afirmativo, ¿a qué retos se enfrentan? ¿Cómo y quién puede abordarlos? Si es necesario, ¿cómo podría la Comisión estimular la participación de la industria y los empresarios en la sanidad móvil, por ejemplo mediante iniciativas como «Startup Europe» o la Asociación Europea para la Innovación sobre el Envejecimiento Activo y Saludable?

4.10.2 Se constata la existencia de barreras para la industria:

- regulatorias (falta de claridad en las normas),

- económicas (se necesita más investigación acerca de los beneficios para el sistema sanitario y modificar el sistema de incentivos a la sanidad),
- estructurales (falta de integración en los diferentes niveles de la administración sanitaria) y,
- tecnológicas (estándares de calidad, sistemas de certificación, interoperabilidad).

4.10.3 Los problemas deben abordarse según el nivel de competencias:

- los Estados miembros, en lo que respecta a la organización del sistema sanitario en su ámbito territorial
- la UE en lo relativo a la fragmentación del mercado y la falta de claridad normativa.

4.10.4 El CESE subraya la necesidad de apoyar a las PYME europeas, dado que pueden cumplir un papel destacado en el mercado de la sanidad móvil.

4.10.5 Las *starts ups* necesitan en Europa mejores fuentes de financiación a través de los canales tradicionales (bancos) y no tradicionales (*crowdfunding*, entre otros). La financiación de riesgo (prevista en Horizonte 2020) y los sistemas de partenariado público-privado deben contribuir a fortalecer la industria europea.

Bruselas, 10 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE

(2014/C 458/11)

Ponente: **Anna Bredima**

El 20 de noviembre de 2013, de conformidad con el artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea

JOIN(2014) 9 final.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de julio de 2014.

En su 501º pleno de los días 10 y 11 de septiembre de 2014 (sesión del 11 de septiembre de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 142 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la demostración de la voluntad política de la UE de inscribir la seguridad marítima en el primer lugar de su agenda política. Asimismo, apoya la Comunicación Conjunta sobre elementos de una Estrategia Europea de Seguridad Marítima (EESM) y su enfoque global para hacer frente a las diversas amenazas marítimas. La sociedad civil europea está directamente interesada en la EESM. El CESE apoya un planteamiento estratégico y multisectorial de la seguridad marítima, consolidando los logros conseguidos, sin crear nuevas estructuras. Este planteamiento generará empleo de acuerdo con la estrategia de crecimiento Europa 2020 y aumentará el atractivo de la profesión marítima para los marinos.

1.2 El CESE avala las sinergias propuestas entre la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), Europol, Frontex la Agencia Europea de Defensa (AED), el personal militar de la UE y la Dirección de Planificación y Gestión de Crisis. Asimismo, apoya la búsqueda de sinergias transnacionales entre las actividades marítimas, en el respeto del principio de subsidiariedad. Un planteamiento integral de la UE con una comprensión común del conocimiento de la situación asegurará un uso más eficiente de los recursos a través de una mejor coordinación de las actividades de vigilancia.

1.3 El CESE solicita a la UE que haga todo lo posible para trabajar más con los recursos disponibles de la OTAN. Por otra parte, acoge favorablemente el buen resultado logrado con la reubicación de los Cuarteles Generales de Operaciones en Northwood y propone una mayor colaboración con los Jefes de las Fuerzas Navales Europeas (CHENS), los guardacostas nacionales y el Foro de Funciones de los Guardacostas de la UE, basándose en la experiencia adquirida por Frontex y la Red Europea de Patrullas.

1.4 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de «aprovechamiento común y compartido» para el uso compartido de las capacidades de equipamiento y el compromiso militar y civil. Para ello será necesario armonizar la compatibilidad de las normas en materia de capacidad marítima y naval. La cooperación y solidaridad entre Estados miembros contribuirá a optimizar el uso de la infraestructura disponible y asegurar la rentabilidad.

1.5 La ratificación y aplicación de la Convención CNUDM de 1982 y del Convenio de 1988 sobre la Represión de Actos Ilícitos (RAI) por los Estados miembros de la UE y otros países de todo el mundo proporcionará el fundamento jurídico para la acción judicial. El CESE reitera la necesidad de una mayor cooperación con la Organización Marítima Internacional (OMI) por lo que respecta a la aplicación de sus convenios sobre seguridad marítima.

1.6 Habría que acelerar la aplicación del Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (PBIP) en los puertos de la UE y de terceros países (por ejemplo, en África Occidental) como un medio para prevenir la piratería, los atracos a mano armada y el robo de la carga. El cumplimiento del PBIP es necesario para escanear los contenedores que pueden actuar como caballos de Troya en los puertos.

1.7 El CESE reitera la necesidad de un rastreo más sistemático de los flujos financieros de la piratería y de otras actividades ilegales en el mar, en colaboración con las Naciones Unidas, la OTAN y Estados Unidos.

1.8 También se plantea la oportuna introducción y disponibilidad mundial de cursos reconocidos para la formación de la gente de mar en materia de seguridad requerida desde el 1 de enero de 2014. Se acoge favorablemente el período de gracia del 1 de enero de 2014 al 1 de julio de 2015 concedido por la OMI para el Estado rector del puerto por lo que respecta a la expedición de certificados de acuerdo con el Convenio STCW/VI/6. Los equipos estadounidenses de evaluación contra la piratería ofrecen un ejemplo de las mejores prácticas, que la UE debería seguir por lo que respecta a un control voluntario del grado de preparación de las alertas antipiratas a bordo de los buques.

1.9 El CESE señala que las acciones judiciales contra la piratería no tienen un efecto disuasivo debido a las considerables variaciones en las sentencias del Tribunal. Se requiere una legislación armonizada contra la piratería para hacer frente a una delincuencia internacional como la piratería y poner término a la impunidad.

1.10 La operación Cuerno de África, que se dirige a las verdaderas causas de la piratería en tierra, es una historia de éxito que, *mutatis mutandis*, puede utilizarse como modelo en otros ámbitos. Unas condiciones de vida dignas podrían reducir el atractivo de la piratería. El CESE apoya la ampliación de las operaciones Escudo Oceánico (OTAN) y Atalanta cuando haya que renovarlas.

1.11 En respuesta a la escalada de la piratería en el África Occidental, el CESE insta a las instituciones de la UE a ejercer presión política y diplomática. El Acuerdo de Asociación Económica (AAE) de la ACEDEAO entre la UE y dieciséis Estados africanos, así como el Acuerdo de Cotonú y la Asociación UE-África, pueden ejercer cierta influencia. Para facilitar el comercio entre la UE y la ACEDEAO, es necesario contar con vías seguras para el comercio y el transporte. Habría que ofrecer asistencia a Nigeria para que pueda revalorizar su servicio de guardacostas y animarla a permitir que guardas armados de otras naciones puedan entrar en sus aguas.

1.12 El CESE acoge favorablemente las conclusiones del Consejo sobre el Golfo de Guinea (17.3.2014), que deben traducirse en acciones específicas. Las sociedades civiles locales deberían implicarse para asegurar una mejor comprensión del contexto local y hay que apoyarlas a fin de ejercer presión sobre sus gobiernos para que aporten soluciones a los desafíos en materia de seguridad en el Golfo de Guinea.

1.13 Debería nombrarse un representante especial de la UE para el África Occidental, como en el caso del Cuerno de África. Cabe acoger favorablemente la Resolución de las Naciones Unidas (noviembre de 2013) sobre la estrategia contra la piratería en África Occidental. Habría que reforzar la cooperación entre los guardacostas del África Oriental y Occidental.

1.14 Habría que introducir normas acordadas internacionalmente para las empresas de seguridad marítima. La norma ISOPAS 28007 asegurará un plano de igualdad para las empresas privadas de guardas armados en todo el mundo.

1.15 El CESE celebra la intensificación de la vigilancia marítima para facilitar el conocimiento a su debido tiempo de los actos ilícitos en el mar a través de la cooperación reforzada entre el SEAE, Frontex y el Centro Común de Investigación (CCI). La investigación y desarrollo en materia de seguridad marítima debería ampliarse en cooperación con el CCI.

1.16 Por lo que respecta a la gran tragedia humana de la inmigración irregular por mar, el CESE reitera la necesidad de:

- desarrollar una política europea de inmigración que tenga en cuenta su dimensión exterior e interior;
- celebrar acuerdos con los países de origen y tránsito de inmigrantes para luchar contra las redes criminales dedicadas al tráfico de seres humanos e incoar procedimientos penales en cooperación con Europol e Interpol;
- confeccionar una lista de traficantes (semejante a la lista de financieros de la piratería) para combatir el blanqueo de dinero;

- reforzar y financiar FRONTEX para que pueda ser una verdadera agencia fronteriza europea;
- cooperar con la sociedad civil en los países de origen de los inmigrantes irregulares para disuadirles de embarcarse en viajes peligrosos para su vida;
- desarrollar actividades de guardacostas que patrullen y rescaten a los inmigrantes;
- reforzar el control efectivo de las fronteras exteriores marítimas a través del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur).

1.17 El CESE considera que los principios, valores y derechos humanos fundamentales consagrados en la legislación de la UE deberían tenerse en cuenta en la aplicación de la EESM y promoverse en terceros países.

1.18 El CESE acoge favorablemente la propuesta de constituir asociaciones entre todas las partes interesadas de la seguridad marítima a nivel de la UE y en los Estados miembros, incluidos el sector, los interlocutores sociales y la sociedad civil. La aplicación de la legislación vigente en cooperación con los interlocutores sociales debería traducirse en un planteamiento más rentable de la seguridad marítima.

2. Introducción

2.1 La importancia de los flujos marítimos mundiales para la UE ha aumentado como resultado de la globalización. Las actividades ilegales en el mar han aumentado en número y complejidad obligando a la UE a adoptar un planteamiento holístico para ponerles coto. Sin embargo, la supervisión marítima supone todo un desafío por la vastedad de los océanos y las costas de la UE.

2.2 Se trata de una responsabilidad internacional compartida que requiere sólidas asociaciones con terceros países y organizaciones regionales. La Estrategia Europea de Seguridad (EES) no se refería a la dimensión marítima, excepto en el hecho de identificar la piratería como una amenaza. La Política Marítima Integrada (PMI) Europea abordaba cuestiones marítimas, pero apenas consideraba la dimensión de la seguridad. La EESM se adoptó en respuesta a la acuciante necesidad de revisar el planteamiento de la UE sobre la seguridad marítima.

2.3 La Comunicación Conjunta

2.3.1 La Comunicación Conjunta «*Un ámbito marítimo mundial abierto y seguro: elementos para una estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea*» (6.3.2014) de la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior es un primer paso hacia la aplicación de una EESM a través de un plan de acción.

2.3.2 Según la Comunicación, la seguridad marítima depende de un planteamiento estratégico y multisectorial. Entre las amenazas a la seguridad marítima se encuentran las disputas marítimas territoriales, la proliferación de armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada y transfronteriza (tráfico de armas, drogas y seres humanos), la pesca no declarada ni regulada y los desastres naturales.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación Conjunta para una EESM, a fin de garantizar un planteamiento integrado y amplio de las amenazas y oportunidades del mar. Se acoge favorablemente la consulta del SEAE como una oportunidad para consolidar las relaciones entre el SEAE y el CESE. La EESM se centra en la coordinación entre todos los Estados miembros y agentes europeos responsables de la seguridad marítima y aborda las deficiencias de la PMI de 2007.

3.2 Habría que adoptar a nivel de la UE un planteamiento integrado que combine los instrumentos civiles y militares y abarque los aspectos internos y externos de la seguridad marítima. Las naciones marítimas deberían fomentar una integración marítima regional que conduzca a poner en común y compartir los activos navales críticos para satisfacer las necesidades de capacidad de la UE.

3.3 El CESE ha considerado los riesgos potenciales para la seguridad marítima (como la piratería, la inmigración irregular por mar y la seguridad en los puertos) en varios dictámenes ⁽¹⁾. Las amenazas a la seguridad marítima afectan a la sociedad civil como la gente de mar, los armadores, los pescadores, los exportadores e importadores, los turistas, los consumidores y las comunidades locales de las costas e islas de la UE. Se ha evaluado el enorme coste de la piratería marítima para los consumidores. Pero aún no se ha estimado el coste de las diversas amenazas a la seguridad marítima para los consumidores.

3.4 La UE y sus Estados miembros deberían promover la universalidad de la Convención CNUDM y hacer hincapié en su aplicación uniforme, ya que proporciona un marco jurídico para las actividades marítimas y puede servir como guía para la resolución pacífica de las disputas marítimas.

3.5 La estrategia de la UE para el Cuerno de África debería seguirse como un modelo para un planteamiento global con instrumentos políticos, diplomáticos, sociales y económicos, así como la coordinación entre diferentes iniciativas, agencias e instrumentos de la UE, para hacer frente a las verdaderas causas de la piratería. El CESE apoya el marco estratégico para el Cuerno de África que combina tres misiones en curso de la PCSD en la región (UE-Navfor, Atalanta, la misión de formación de la UE en Somalia y EUCAP Nestor).

3.5.1 Las organizaciones de armadores y gente de mar (CINM, ECSA, ITF/ETF (Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte/Federación Europea de los Trabajadores del Transporte), el Grupo SOS «Salvad a nuestros marineros») han aunado sus fuerzas para sensibilizar sobre el coste humano y económico de la piratería. El documento conjunto ECSA/ETF (septiembre de 2013) sobre la piratería en el Golfo de Guinea reiteró el interés de los interlocutores sociales. El CESE definió la piratería como un desincentivo para seguir la profesión de marinero y algo que socava las campañas para atraer a nuevas personas a esta profesión.

3.5.2 El CESE reitera que todos los esfuerzos deberían dirigirse a evitar que se ponga en peligro la integridad física y mental de los marineros que son víctimas de los ataques piratas en el mar. La Cámara Internacional de Navegación Marítima (CINM) ha elaborado unas orientaciones con ejemplos de buenas prácticas para que las compañías navieras puedan asistir a los marineros afectados y sus familias.

3.6 La UE debería fomentar el desarrollo de capacidades en materia de seguridad marítima en el Golfo de Guinea. La seguridad de las vías comerciales es un requisito previo para el desarrollo de su capacidad económica. La seguridad marítima debería verse como parte de la agenda de la UE para apoyar el comercio y el desarrollo local.

3.7 La actividad criminal –tráfico de drogas, de seres humanos y de armas– está aumentando a lo largo de la costa del África occidental. Los países del Golfo de Guinea representan el 13 % de las importaciones de petróleo y el 6 % de las importaciones de gas de la UE, mientras que Nigeria produce el 5,8 % del total de las importaciones de petróleo de la UE. Los recientes descubrimientos de yacimientos petrolíferos y de gas ante sus costas aumentarán la importancia de la región. Se acoge favorablemente la formación facilitada para los guardacostas por el Programa de Rutas Marítimas Críticas en el Golfo de Guinea (CRIMGO). Habría que buscar sinergias entre las agencias de la UE y terceros agentes en el ámbito de la interpretación de las imágenes de buques por satélite. El conocimiento marítimo es fundamental y los operadores privados deberían ayudar a los gobiernos a tener una imagen más completa del ámbito marítimo. Habría que establecer un sistema fiable de información sobre incidentes en el Golfo de Guinea.

3.8 El mar Mediterráneo presenta desafíos para la seguridad marítima (como terrorismo, tráfico ilegal e inmigración). La inversión en cooperación regional marítima debe centrarse en las actividades de información, vigilancia, patrullas y guardacostas.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Política europea de inmigración y relaciones con los terceros países» (pendiente de publicación en el DO).
DO C 67, 6.3.2014, pp. 32–46.
DO C 161, 6.6.2013, pp. 87–92.
DO C 76, 14.3.2013, pp. 15–19.
DO C 107, 6.4.2011, pp. 64–67.
DO C 44, 11.2.2011, pp. 173–177.
DO C 128, 18.5.2010, pp. 131–135.
DO C 255, 22.9.2010, pp. 103–109.
DO C 211, 19.8.2008, pp. 31–36.
DO C 168, 20.7.2007, pp. 57–62.
DO C 32, 5.2.2004, pp. 21–27.
DO C 061, 14.3.2003 P. 174–183.
Informe y Resolución del Parlamento Europeo sobre la dimensión marítima de la Política Común Europea de Seguridad, 12.9.2013.

3.9 La delimitación de zonas económicas exclusivas de acuerdo con la Convención CNUDM contribuiría a asegurar la resolución pacífica de las disputas territoriales, evitando los conflictos por los descubrimientos de reservas de hidrocarburos en el Mediterráneo oriental.

3.10 La UE tiene un interés estratégico por evitar la escalada de conflictos regionales en la zona del Mar Negro, a fin de garantizar la seguridad energética y la diversificación de sus suministros de energía.

3.11 Aunque las normas generales de seguridad en los puertos de la UE están mejorando, habrá que aumentar la seguridad con una aplicación más rigurosa del Código PBIP por lo que respecta a la seguridad de los contenedores y de las instalaciones portuarias. El informe francés sobre el «tráfico de armas por el mar» (10 de febrero de 2014) subraya los flujos ilegales de armas convencionales en portacontenedores. Sin embargo, la experiencia de Estados Unidos ha demostrado que no es posible escanear el 100 % de los contenedores. Es imposible conseguir la seguridad absoluta en un mundo inseguro.

3.12 El CESE apoya plenamente el punto de vista expresado en la Comunicación: «La apertura de posibles rutas de transporte a través del Ártico y la valorización de sus recursos naturales y minerales planteará problemas ambientales específicos que deberán gestionarse con sumo cuidado; la cooperación con los socios será fundamental».

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE apoya totalmente las medidas protectoras a bordo (las mejores prácticas de gestión) introducidas por las compañías navieras, así como las normas acordadas internacionalmente sobre la presencia de guardas armados privados en los buques.

4.2 La iniciativa de «aprovechamiento común y compartido» que aprovecha el programa LeaderSHIP 2020 fomentará el trabajo en red entre operadores del sector de la construcción naval y de la reparación de buques.

4.3 Los Estados miembros y el sector deberían armonizar normas para garantizar la compatibilidad operativa europea de las capacidades marítimas y navales, incluidos la tecnología y los sistemas de comunicación.

4.4 Habría que poner en marcha la red de vigilancia marítima (MARSUR), el trabajo llevado a cabo por la AESM y el programa Copérnico. La AESM ha recibido solicitudes de vigilancia marítima a través de SafeSeaNet, LRIT, CleanSeaNet y THETIS. Caber acoger con satisfacción el trabajo desarrollado por el entorno común de intercambio de información (CISE) para conseguir una capacidad efectiva de vigilancia marítima europea.

4.5 Los rescatados en el mar constituyen una cuestión de seguridad porque es necesario proceder a su desembarque y documentación. Los servicios de búsqueda y salvamento dependen de los buques para asistirlos. Las comunicaciones por satélite aportan una asistencia crucial a las operaciones de rescate. Los Estados miembros de la UE deberían aplicar las «Directrices sobre el tratamiento de las personas rescatadas en el mar» y los convenios pertinentes de la OMI, que orientan a los gobiernos y capitanes respecto a sus obligaciones.

4.6 El CESE subraya la necesidad de aplicar las normas jurídicas vigentes sobre los lugares de refugio para los buques en peligro, que suponen un riesgo para la navegación y una amenaza para las vidas humanas y el medio ambiente. Varios incidentes de retraso a la hora de proporcionar un lugar de refugio ilustran la necesidad de una rápida respuesta de los Estados costeros. Las Directrices de la OMI (Resolución A.949(23) sobre lugares de refugio, así como las relativas al control de los buques en caso de emergencia (2007) y el sistema de la UE de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo (Directiva 2002/59 por la que se modifica la Directiva 2009/17) proporcionan el marco jurídico. Es imperativo que los Estados costeros ratifiquen y apliquen estos instrumentos jurídicos.

4.7 El CESE acoge favorablemente el compromiso de la UE en pro de la explotación sostenible de los recursos pesqueros, ya que la pesca ilegal no regulada y no declarada es una actividad delictiva mundial, ocurra donde ocurra. El CESE celebra la reciente decisión de la UE de impedir el acceso a su mercado de los productos pesqueros ilegales de tres países por conculcar la Convención CNUDM.

4.8 Asimismo, subraya la necesidad de preservar la biodiversidad y los recursos marítimos, tanto pesqueros como minerales, de la UE en sus aguas territoriales frente a las posibles amenazas. Por otra parte, la eficiencia de las telecomunicaciones depende de salvaguardar la seguridad de los cables submarinos, mientras que la eficiencia de la energía depende de preservar la seguridad de las conducciones.

4.9 La seguridad marítima también supone prevenir la contaminación del agua del mar por accidentes nucleares, vertidos ilegales de productos químicos o importantes accidentes con elementos contaminantes. Se insta a la UE a que considere la preservación de la integridad ecológica del ámbito marítimo.

Bruselas, 11 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES