

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Contexto

Con la presente Recomendación, la Comisión recomienda que el Consejo i) autorice a la Comisión, en su calidad de negociadora del Acuerdo, a entablar y llevar a cabo negociaciones para la celebración de un Acuerdo entre la Unión y el Principado de Andorra, ii) establezca directrices para el negociador y iii) designar un comité especial al que deberá consultarse durante las negociaciones.

El Principado de Andorra es un Estado soberano independiente que mantiene relaciones específicas con los Estados miembros vecinos, Francia y España, debido a su situación geográfica, su pequeño tamaño, su escasa población y su sistema político. En particular, Andorra es un país sin litoral, rodeado por los territorios de Francia y España. Actualmente, no hay aeropuertos internacionales en el territorio de Andorra, aunque existe un helipuerto en La Massana (Heliport Terra Guidaldes), así como en el Hospital Nostra Senyora de Meritxell. Los nacionales de terceros países, a menos que lleguen en helicóptero desde fuera del espacio Schengen al territorio andorrano, no tienen más remedio que atravesar el espacio Schengen para llegar a Andorra, para lo cual han de someterse a inspecciones fronterizas por parte de un Estado Schengen y cumplir las obligaciones que se exigen para entrar en dicho espacio de conformidad con el acervo de Schengen. Aunque teóricamente un helicóptero (de gran alcance) podría llegar hasta Andorra desde fuera del espacio Schengen, allí los transportistas tienen la obligación legal de declarar cualquier operación de entrada o de salida, y la policía andorrana lleva a cabo controles sobre los pasajeros que entran en el país o salen de él. Además, en el caso de los vuelos con destino a Andorra procedentes de la Unión Europea o de un tercer país, las autoridades españolas realizan una inspección tanto de la tripulación como de los pasajeros en uno de los helipuertos equipados con un puesto de control Schengen, como los de Reus o Girona. Esta situación geográfica especial y la distinta relación con Francia y España antes del establecimiento de la Unión son las razones de la ausencia *de facto* de controles fronterizos sistemáticos entre Francia y Andorra y entre España y Andorra, como se exige normalmente en las fronteras exteriores de los Estados Schengen[[1]](#footnote-2). Andorra tampoco expide actualmente ningún visado a nacionales de terceros países. Los viajeros sujetos a la obligación de visado que transiten por el espacio Schengen para llegar a Andorra tienen que solicitar un visado Schengen ante las autoridades competentes de los Estados Schengen.

• Razones y objetivos de la propuesta

El objetivo de la Recomendación es establecer una base jurídica adecuada para abordar la ausencia *de facto* de controles en la frontera exterior entre Francia y Andorra y entre España y Andorra, y, como medida compensatoria, incluir normas sobre permisos de residencia.

Los próximos cambios relativos al acervo de Schengen también requieren ajustes, especialmente la futura entrada en funcionamiento de los nuevos sistemas de información de la UE, incluido el Sistema de Entradas y Salidas (SES)[[2]](#footnote-3) y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV)[[3]](#footnote-4). Actualmente, los permisos de residencia expedidos por Andorra a nacionales de terceros países no permiten a sus titulares viajar libremente por el espacio Schengen. Mientras que los nacionales de Andorra están exentos de la obligación de estar registrados en el SES y en el SEIAV[[4]](#footnote-5), los nacionales de terceros países titulares de un permiso de residencia de Andorra que transiten por Estados miembros para acceder a su lugar de residencia en Andorra deberán normalmente registrarse en el SES a la entrada en el espacio Schengen (por lo general, en Francia o España). Dado que no se registrarían en el SES al salir del espacio Schengen para entrar en Andorra, estas personas quedarían automáticamente registradas en el SES como «personas que sobrepasan el período de estancia autorizada» si su presencia sobrepasara el plazo permitido para permanecer en el espacio Schengen. Del rebasamiento de la estancia autorizada se derivaría un perjuicio para los nacionales de buena fe de terceros países, en particular por lo que respecta a una solicitud de visado Schengen, una autorización de viaje SEIAV, un visado para estancia de larga duración o un permiso de residencia.

Además, el objetivo de la Recomendación es colmar una laguna pendiente acordando normas que permitan a Andorra expedir permisos de residencia a nacionales de terceros países. En la actualidad, los permisos de residencia expedidos a nacionales de terceros países no están sujetos a ninguna verificación por parte de los Estados miembros, mientras que sus titulares pueden acceder libremente *de facto* al espacio Schengen y circular por él sin disponer de un visado Schengen válido o de una autorización de viaje SEIAV.

El objetivo del presente Acuerdo sería suprimir los controles fronterizos de personas y conceder un reconocimiento a escala de Schengen de los permisos de residencia expedidos por Andorra a nacionales de terceros países.

Por lo tanto, el Acuerdo debe incluir la necesidad de que, en caso de que un nacional de un tercer país tenga la intención de llegar directamente a Andorra, este país garantice que primero tendrá que someterse a los controles fronterizos efectuados por Francia o España.

Al eximirles de la obligación de registrarse en el SES, se impediría que los nacionales de terceros países de buena fe titulares de permisos de residencia andorranos queden registrados en el SES como «personas que han sobrepasado el período de estancia autorizada». Los nacionales de terceros países titulares de permisos de residencia andorranos tendrían acceso sin visado al espacio Schengen durante un máximo de 90 días en cualquier período de 180 días, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, y estarían exentos de la obligación de registrarse en el SES y de la obligación de poseer un visado o una autorización de viaje SEIAV para entrar y permanecer en el espacio Schengen.

Para que los permisos de residencia expedidos o renovados por Andorra surtan efecto en todo el espacio Schengen, es esencial que se garantice un alto nivel de seguridad del espacio Schengen. Por lo tanto, el Acuerdo debe prever que Andorra se comprometa a que la expedición, renovación o retirada de los permisos de residencia andorranos para nacionales de terceros países esté supeditada a una evaluación de seguridad que deberán realizar Francia o España. Francia o España —según una clave de reparto predeterminada— llevarían a cabo una evaluación de seguridad vinculante, antes de que Andorra pudiera expedir o renovar dichos permisos de residencia, consistente, en particular, en realizar las comprobaciones oportunas en las bases de datos pertinentes de la UE, nacionales e internacionales, incluidas las destinadas a garantizar el respeto y la eficacia de las medidas restrictivas de la UE. Tras un dictamen favorable emitido en un plazo determinado, Andorra emitiría o renovaría el permiso de residencia utilizando el modelo uniforme establecido por el Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países[[5]](#footnote-6), y Francia o España realizarían todas las operaciones necesarias en el Sistema de Información de Visados[[6]](#footnote-7). Un dictamen negativo emitido por Francia o España daría lugar a que Andorra denegara o retirara la solicitud de permiso de residencia o la solicitud de renovación de un permiso de residencia. Francia o España tendrían que notificar, con arreglo al Código de Fronteras Schengen (artículo 39), los permisos de residencia expedidos por Andorra a nacionales de terceros países para darles efecto en todo el espacio Schengen.

El Acuerdo debe establecer normas que exijan que los permisos de residencia ya expedidos por Andorra a nacionales de terceros países en el momento de su entrada en vigor sean sustituidos por permisos de residencia expedidos de conformidad con el Acuerdo en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor. El Acuerdo debe disponer que los permisos de residencia existentes expedidos por Andorra a nacionales de terceros países se notifiquen a Francia o España para que uno de estos países pueda efectuar las comprobaciones oportunas en las bases de datos pertinentes y, si procede, solicitar a las autoridades competentes de Andorra la retirada de estos permisos por motivos de orden público o seguridad interior.

El Acuerdo debe establecer un mecanismo de evaluación. El Acuerdo también tendría que definir las modalidades de cooperación entre Francia, España y Andorra para expedir o renovar permisos de residencia, así como normas sobre los recursos contra las decisiones adoptadas por Andorra sobre la base de un dictamen negativo de Francia o España.

Además, el Acuerdo debe disponer que la adquisición y el mantenimiento del derecho a residir en Andorra estará supeditado a la existencia de un vínculo real con dicho país, vínculo que deberá determinarse en función de una presencia física efectiva y regular durante el plazo que se considere apropiado y de otros criterios objetivos y comprobables, de los que se excluirá la inversión en la economía y el mercado inmobiliario de Andorra o la realización de pagos financieros predeterminados a las autoridades andorranas.

El Acuerdo debe establecer normas sobre el intercambio de información entre las autoridades policiales de Andorra, Francia y España, incluida información sobre antecedentes penales e información sobre personas y objetos buscados y desaparecidos, tanto previa solicitud como espontáneamente, cuando dicha información sea pertinente para la prevención, detección o investigación de delitos en Andorra, Francia o España, o para la protección y la prevención frente a amenazas relacionadas con la seguridad pública.

Por otra parte, para garantizar un alto nivel de seguridad y confianza, el Acuerdo debe incluir normas que contemplen la posibilidad de una cooperación operativa transfronteriza consistente, entre otras cosas, en una vigilancia transfronteriza, la persecución transfronteriza de sospechosos de delitos o la organización de patrullas y otras operaciones conjuntas. También deben incluirse normas que permitan la realización de controles policiales reforzados en las zonas cercanas a la frontera terrestre entre el espacio Schengen y el territorio de Andorra, en relación tanto con el control del cumplimiento de la ley como con la gestión de la migración.

En lo que respecta a las personas erróneamente registradas en el SES como turistas que han sobrepasado el período de estancia autorizada, es decir, nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado o exentos de visado y registrados en el SES a la entrada en el espacio Schengen, cuya estancia en el territorio de San Marino se calcula automáticamente como una estancia en el espacio Schengen debido a la ausencia de controles fronterizos, el Acuerdo debe disponer que, salvo en el caso de los residentes en Andorra, el tiempo pasado en Andorra se contabilizará como tiempo pasado en el espacio Schengen a efectos del cálculo de la estancia autorizada.

Además, el Acuerdo también debe disponer que, en caso de que Andorra expida visados para estancias de corta duración o de larga duración a nacionales de terceros países en el futuro, el Acuerdo deberá revisarse en consecuencia.

El Acuerdo debe establecer un mecanismo en virtud del cual la futura evolución del Derecho de la Unión pueda plasmarse, en caso necesario, en adaptaciones del Acuerdo. El Acuerdo debe incluir, además, una disposición en virtud de la cual la Unión pueda denunciar el Acuerdo en caso de que no se lleve a cabo esa adaptación.

*Relación con acuerdos de la Unión existentes o futuros*

En diciembre de 2023, la UE y Andorra concluyeron las negociaciones sobre un Acuerdo de asociación que dará lugar a la aplicación por parte de Andorra de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[[7]](#footnote-8) a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, incluidos los nacionales de terceros países. Sin embargo, las cuestiones que podrían entrar en el ámbito de aplicación de la presente Recomendación no entran en el ámbito de las negociaciones sobre un acuerdo de asociación.

La celebración del Acuerdo de Asociación está ahora sujeta a los procedimientos internos de ambas Partes. Una vez que el Acuerdo de Asociación se haya celebrado y entrado en vigor, los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de ciudadanos de la Unión a los que se aplique la Directiva 2004/38/CE y que sean titulares de una tarjeta de residencia con arreglo a la Directiva 2004/38/CE expedida por Andorra estarían exentos de la obligación de registrarse en el SES[[8]](#footnote-9) y en el SEIAV[[9]](#footnote-10), y de ser titulares de un visado[[10]](#footnote-11). En consecuencia, las disposiciones del Reglamento SES relativas al cálculo de la duración de la estancia autorizada y la generación de alertas a los Estados miembros cuando la estancia autorizada haya expirado no se aplicarían a los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de un ciudadano de la Unión al que se aplique la Directiva 2004/38/CE y que no sean titulares de una tarjeta de residencia con arreglo a la Directiva 2004/38/CE. Del mismo modo, los miembros de la familia de los nacionales de Andorra a los que se aplicaría la Directiva 2004/38/CE entrarían en el ámbito de aplicación del acervo de la UE pertinente en lo que respecta a los miembros de la familia de un nacional de un tercer país que disfrute de un derecho de libre circulación equivalente al de los ciudadanos de la Unión en virtud de un acuerdo entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y un tercer país, por otra.

En vista de lo anterior, una vez que entre en vigor el Acuerdo de Asociación, los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión a los que se aplique la Directiva 2004/38/CE no deben estar cubiertos por las disposiciones del Acuerdo aplicables a la expedición de permisos de residencia por Andorra a nacionales de terceros países.

En cambio, si el Acuerdo por la presente recomendación entrara en vigor antes que el Acuerdo de Asociación, el Acuerdo se aplicaría a los miembros de la familia del ciudadano de la Unión que sean nacionales de terceros países hasta que empiece a aplicarse el Acuerdo de Asociación.

2. BASE JURÍDICA Y PROPORCIONALIDAD

La base jurídica de la presente Recomendación es el artículo 218, apartados 3 y 4, del TFUE.

La base jurídica sustantiva para la firma y celebración del nuevo Acuerdo solo podrá determinarse al final de las negociaciones, en función de su contenido.

La Unión es competente para celebrar el Acuerdo internacional con Andorra sobre los aspectos de la gestión de las fronteras cubiertos por la presente Recomendación, incluida la concesión de permisos de residencia expedidos por Andorra a nacionales de terceros países con efecto en todo el espacio Schengen.

El Acuerdo es necesario para resolver los problemas de falsa presunción de rebasamiento del período de estancia autorizada y colmar las lagunas detectadas en materia de seguridad. El Acuerdo no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos en cuestión, ya que estos no pueden ser alcanzados por los Estados miembros por sí solos.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

Dado que se trata de un nuevo Acuerdo, no se ha efectuado ninguna evaluación ni control de adecuación de los instrumentos existentes. No se exige ninguna evaluación de impacto para la negociación del Acuerdo.

4. PLANES DE EJECUCIÓN Y MECANISMOS DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

La Comisión garantizará un seguimiento adecuado de la aplicación del Acuerdo sobre el Estatuto.

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones para la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y el Principado de Andorra sobre varios aspectos en el ámbito de la gestión de fronteras

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 218, apartados 3 y 4,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) Se requiere un Acuerdo que sirva de base jurídica para abordar la ausencia de controles fronterizos entre Francia y Andorra y entre España y Andorra.

(2) La celebración de ese Acuerdo resultaría beneficiosa, habida cuenta de la proximidad geográfica y la interdependencia económica de Andorra con la Unión.

(3) Es necesario garantizar un trato justo en las fronteras exteriores de la Unión a los nacionales de terceros países que posean permisos de residencia expedidos por Andorra.

(4) La expedición de tales permisos de residencia por Andorra debe estar supeditada a un dictamen vinculante de Francia o de España basado en una evaluación de la seguridad que llevará a cabo uno de estos dos Estados miembros con arreglo a una clave de reparto predeterminada.

(5) El Acuerdo no deberá impedir la celebración de acuerdos administrativos de aplicación de naturaleza operativa entre Francia, España y Andorra sobre los asuntos regulados por el Acuerdo, siempre que sus disposiciones sean compatibles con las del propio Acuerdo y con el Derecho de la Unión.

(6) Por consiguiente, deben entablarse negociaciones con vistas a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea, por una parte, y Andorra, por otra. La Comisión debe ser nombrada negociadora de la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza a la Comisión a negociar, en nombre de la Unión, un Acuerdo con el Principado de Andorra sobre varios aspectos en el ámbito de la gestión de fronteras.

Artículo 2

Las directrices de negociación figuran en el anexo.

Artículo 3

Las negociaciones se llevarán a cabo en consulta con el [nombre del comité especial, que debe insertar el Consejo].

Artículo 4

La destinataria de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

La Presidenta / El Presidente

1. Por ejemplo, el presidente de Francia es el copríncipe de Andorra [artículo 43 de la Constitución andorrana de 1993: [constitució anglès (consellgeneral.ad)](https://www.consellgeneral.ad/fitxers/documents/constitucio/const-en)]. [↑](#footnote-ref-2)
2. Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011 (DO L 327 de 9.12.2017, p. 20), artículo 2, apartado 3, letra f) (en lo sucesivo, «Reglamento SES»). [↑](#footnote-ref-3)
3. Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226 (DO L 236 de 19.9.2018, p. 1), artículo 2, apartado 2, letra d) (en lo sucesivo, «Reglamento SEIAV»). [↑](#footnote-ref-4)
4. Sobre la base del artículo 2, apartado 3, letra f), del Reglamento SES y del artículo 2, apartado 2, letra g), del Reglamento SEIAV. [↑](#footnote-ref-5)
5. Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (DO L 157 de 15.6.2002, p. 1). [↑](#footnote-ref-6)
6. Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS) (DO L 218 de 13.8.2008, p. 60). [↑](#footnote-ref-7)
7. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77). [↑](#footnote-ref-8)
8. Artículo 2, apartado 1, letra b), del Reglamento SES. [↑](#footnote-ref-9)
9. Artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento SEIAV. [↑](#footnote-ref-10)
10. Artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE. [↑](#footnote-ref-11)