



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 24.5.2011
COM(2011) 290 final

2011/0138 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO GENERAL Y FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

De conformidad con el artículo 62, apartado 2, letra b), inciso i) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo ha adoptado el Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo¹, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores (la llamada lista negativa) y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (la llamada lista positiva). El artículo 61 del Tratado CE citaba esas listas entre las medidas de acompañamiento que están directamente vinculadas a la libre circulación de personas en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Por ello, desde su adopción, el Reglamento ha sido modificado ocho veces². Todas las recientes modificaciones del Reglamento se han centrado en la revisión de las listas positiva y negativa de visados anejas al Reglamento, y más recientemente por lo que respecta a la transferencia de Taiwán a la lista positiva y también por lo que respecta al resultado de los diálogos sobre liberalización de visados mediante la transferencia de los dos países restantes de los Balcanes occidentales, Albania y Bosnia y Herzegovina, a la lista positiva de visados.

En los últimos años surgió la necesidad de aportar también algunas nuevas modificaciones de carácter técnico al texto principal del Reglamento, a saber, reforzando la seguridad jurídica mediante el establecimiento de normas para determinadas situaciones no contempladas aún por el Reglamento, y ajustando ciertas definiciones con motivo de cambios recientes provocados por la legislación derivada, por ejemplo mediante la adopción del Código de visados (Reglamento (CE) nº 810/2009 del Consejo)³.

Por otra parte, diez años después de la integración del acervo de Schengen en el marco de la UE y el establecimiento de la política común de visados, con arreglo al artículo 77, apartado 2, letra a) del TFUE, es necesario avanzar hacia una mayor armonización de la política común de visados de la UE respecto de ciertas categorías enumeradas en el artículo 4 del Reglamento y objeto hasta ahora de las decisiones unilaterales de los Estados miembros.

Por último, a la luz de las consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se requieren nuevas modificaciones, como la introducción de una cláusula de salvaguardia y una modificación del mecanismo de reciprocidad.

1.1. Resumen de la acción propuesta

La presente modificación del Reglamento tiene como objetivo

¹ DO L 81 de 21.3.2011, p. 1.

² Reglamentos del Consejo (CE) nº 2414/2001, de 7 de diciembre de 2001 (DO L 327 de 12.12.2001, p. 1); (CE) nº 453/2003, de 6 de marzo de 2003 (DO L 69 de 13.3.2003, p. 10); (CE) nº 851/2005, de 2 de junio de 2005 (DO L 141 de 4.6.2005, p. 3); (CE) nº 1791/2006, de 20 de noviembre de 2006 (DO L 363 de 20.12.2006, p. 1); (CE) nº 1932/2006, de 21 de diciembre de 2006 (DO L 405 de 30.12.2006, p. 23); (CE) nº 1244/2009, de 30 de noviembre de 2009 (DO L 336 de 18.12.2009, p. 1); (UE) nº 1091/2010, de 24 de noviembre de 2010 (DO L 329 de 14.12.2010, p. 1) y (UE) nº 1211/2010, de 15 de diciembre de 2010 (DO L 339 de 22.12.2010, p. 9).

³ DO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

- establecer una cláusula de salvaguardia de visados que permita la suspensión rápida y temporal de la exención de visado para un tercer país de la lista positiva en caso de situación de emergencia, cuando deba darse una respuesta urgente para resolver las dificultades a las que se enfrenten los Estados miembros;
- modificar ciertas disposiciones, p. ej. del mecanismo de reciprocidad, para que se atengan plenamente a las disposiciones correspondientes del TFUE;
- velar por el cumplimiento del Reglamento (CE) nº 810/2009 del Consejo, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados)⁴, aplicable desde el 5 de abril de 2010, mediante, p. ej., el establecimiento de definiciones apropiadas relativas a la estancia de corta duración y los visados;
- velar por que, con arreglo al artículo 77, apartado 2, letra a), del TFUE, el Reglamento determine exhaustivamente si un nacional de un tercer país debe estar sujeto al requisito de visado o exento del mismo, proporcionando así seguridad jurídica al complementar las normas aplicables a los refugiados y apátridas para aclarar el régimen de visados aplicable a los residentes en el Reino Unido o en Irlanda;
- avanzar hacia la plena armonización de la política común de visados mediante el establecimiento de nuevas normas más armonizadas con respecto al requisito de visado o a la exención aplicable a varias categorías de nacionales de terceros países;
- establecer normas claras por lo que respecta al requisito o exención de visado para los titulares de salvoconductos y diferentes pasaportes expedidos por determinadas entidades sujetas al Derecho internacional, pero que no constituyen organizaciones intergubernamentales internacionales;
- adoptar nuevas disposiciones respecto de las obligaciones para ciertos Estados miembros derivadas de anteriores acuerdos de la UE o de acuerdos internacionales que impliquen la necesidad de establecer excepciones a las normas comunes sobre visados.

2. ELEMENTOS DE LA PROPUESTA

2.1. Establecimiento de una cláusula de salvaguardia de visados para suspender la liberalización de visados

El Consejo JAI de 8 de noviembre de 2010 adoptó la exención de visado para Albania y Bosnia y Herzegovina, pese a la reserva de algunos Estados miembros, debido al rápido incremento de solicitudes de asilo en algunos Estados miembros tras la concesión de una liberalización de visados a varios países de los Balcanes occidentales. A fin de resolver estos problemas, la Comisión efectuó una Declaración con vistas a reforzar con urgencia la supervisión posterior a la liberalización de los visados en todos los países de los Balcanes occidentales que llevaron a cabo la liberalización, y afirmó en particular que *en caso de una afluencia repentina de nacionales de uno o más terceros países, incluidos los nacionales de los Balcanes occidentales, a uno o más Estados miembros, la Comisión podrá proponer que el Consejo adopte medidas provisionales en beneficio del Estado o Estados miembros*

⁴ DO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

afectados con arreglo al artículo 78 del Tratado, y una rápida suspensión de la liberalización de los visados.

Tras la Declaración de la Comisión, a finales de diciembre de 2010 dos Estados miembros presentaron un documento (doc. 18212/10 VISA 311 COMIX 842) en el que sugerían la inserción de una cláusula de salvaguardia en el Reglamento 539/2001, facultando a la Comisión para decidir sobre una suspensión temporal de la exención de visado, con arreglo a un procedimiento de comité, si se cumplían ciertas condiciones.

Una cláusula de salvaguardia podría también ayudar a preservar en el futuro la integridad de los procesos de liberalización de visados y aumentar la credibilidad de cara al público.

Los Estados miembros han dado asimismo un apoyo general a esta sugerencia en el Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA). Los Estados miembros llegaron a un entendimiento común de que dicha cláusula de salvaguardia proporcionaría un marco general para el futuro, sin estar relacionada con terceros países concretos.

La cláusula sería complementaria, pero distinta, de la cláusula de salvaguardia del artículo 78, apartado 3, del TFUE. Solo deberá aplicarse como una medida temporal en situaciones de emergencia claramente definidas.

La cláusula de salvaguardia deberá especificar claramente que se refiere a la suspensión de la exención de visado solo por un breve período de tiempo, por cuestiones de emergencia y con arreglo a criterios bien definidos y delimitados. La cláusula podrá ponerse en funcionamiento únicamente en el caso de una situación de emergencia, es decir, si se produce un brusco cambio de situación, p. ej., cuando las cifras correspondientes se incrementen repentinamente en un período de tiempo relativamente breve, cuando se tenga que dar una respuesta urgente en materia de visados para resolver las dificultades a las que se enfrenten los Estados miembros afectados, y cuando las medidas que deban basarse en el artículo 78, apartado 3, del TFUE no constituyan una respuesta apropiada o suficiente.

A fin de poder reaccionar rápidamente en las situaciones antes mencionadas, se adoptaría una decisión sobre la suspensión temporal de una exención de visado con arreglo a un procedimiento de comité de conformidad con el Reglamento (UE) n° 182/2011⁵: confiriendo competencias de ejecución a la Comisión, sobre la base del artículo 291 del TFUE.

Incluso cuando las condiciones para poner en marcha la cláusula de salvaguardia estén claramente definidas, la Comisión tendrá que evaluar la situación y no deberá producirse ningún automatismo basado en las notificaciones de los Estados miembros. Al evaluar si procede suspender la exención de visado para un tercer país, la Comisión tendrá en cuenta el número de Estados miembros afectados por la repentina aparición de una de las situaciones enumeradas en la presente propuesta y su impacto global en la situación migratoria de la UE.

De conformidad con las normas de comitología del Reglamento (UE) n° 182/2011, en el marco del procedimiento de examen, el Parlamento Europeo y el Consejo recibirán la propuesta de Decisión de la Comisión sobre la suspensión de la exención de visado para uno o varios terceros países junto con otros documentos pertinentes, incluyendo por ejemplo, posibles informes de FRONTEX y la OEAA y las notificaciones iniciales de los Estados miembros, a la vez que los miembros del comité.

⁵ DO L 55, de 28.2.2011, p. 13.

Para la suspensión de la exención de visado, parece apropiado aplicar el procedimiento de examen. El comité emitirá su dictamen por mayoría cualificada. Los votos de los miembros se ponderarán de la manera establecida en la disposición pertinente del Tratado (artículo 238, apartado 3, del TFUE). Cuando el comité emita un dictamen positivo, la Comisión adoptará el acto de ejecución. Si el comité emite un dictamen negativo, la Comisión no adoptará el acto.

El Parlamento Europeo y el Consejo tendrán el derecho de control para garantizar que la Comisión no se haya excedido en sus facultades de ejecución, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento (UE) n° 182/2011.

Por otra parte, en aras de la transparencia, la Comisión podría intercambiar puntos de vista con el Parlamento Europeo a petición de este último, a raíz de una propuesta de suspender temporalmente la exención de visado para uno o varios terceros países.

Antes de que finalice el período de suspensión temporal, la Comisión enviaría un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, acompañado, cuando se considere apropiado, de una propuesta de modificación del Reglamento (CE) n° 539/2001, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, a fin de transferir el tercer país a la lista negativa de visados. En tal caso, la medida de suspensión podría prorrogarse mediante una nueva decisión de ejecución adoptada mediante el procedimiento de comitología por un periodo máximo de nueve meses, dejando al Parlamento Europeo y al Consejo tiempo suficiente para adoptar o rechazar la propuesta de modificación de las listas del Reglamento (CE) n° 539/2001.

2.2. Modificación del mecanismo de reciprocidad

En el curso de un ejercicio de codificación relativo al Reglamento (CE) n° 539/2001, el grupo de trabajo consultivo de los expertos jurídicos de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo examinaron la base jurídica secundaria establecida por el Reglamento (CE) n° 851/2005⁶. El artículo 1, apartado 4, letra c), del Reglamento (CE) n° 539/2001 modificado dice lo siguiente: «En el plazo de 90 días después de la publicación de dicha notificación, la Comisión, previa consulta con el Estado miembro afectado, informará al Consejo. El informe podrá ir acompañado de una propuesta que disponga el restablecimiento temporal de la obligación de visado para los nacionales del tercer país de que se trate. La Comisión podrá también presentar dicha propuesta tras las deliberaciones en el Consejo sobre dicho informe. *El Consejo decidirá sobre esta propuesta, por mayoría cualificada, en el plazo de tres meses.*»

El grupo consultivo de los servicios jurídicos consideró que dicha disposición establecía una base jurídica derivada que no es manifiestamente obsoleta, por lo que debe ser reexaminada a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de mayo de 2008 en el asunto C-133/06 con vistas a su supresión o modificación.

En un ámbito en que se aplica la codecisión, no es jurídicamente posible disponer en la legislación derivada un procedimiento simplificado que permita al Consejo decidir sobre una propuesta de la Comisión, sin ninguna participación del Parlamento Europeo.

En consecuencia, dicha disposición será mantenida, pero será modificada, por una parte, disponiendo que el informe también deberá dirigirse al Parlamento Europeo y, por otra, añadiéndole el papel codecisor del Parlamento Europeo.

⁶ DO L 141 de 4.6.2005, p. 3.

Proseguirá el ejercicio de codificación, que finalizará cuando se haya adoptado la presente modificación.

En este contexto, debe mencionarse que un Estado miembro ha sugerido *modificar el actual mecanismo de reciprocidad* para hacerlo más eficiente. De acuerdo con esta sugerencia, la Comisión estaría obligada a presentar una propuesta, en un plazo muy breve, para un restablecimiento temporal de la obligación de visado para los nacionales de un tercer país, que no suprima la obligación de visado en un plazo no superior a los doce meses de su introducción por un Estado miembro.

Es importante recalcar que dicha modificación del mecanismo de reciprocidad infringiría el derecho exclusivo de iniciativa de la Comisión y no llevaría necesariamente a la adopción de la medida de represalia propuesta.

El mecanismo de reciprocidad inicial del Reglamento (CE) nº 539/2001 ya contenía cierto automatismo: la notificación de los casos de no reciprocidad no era obligatoria; el Estado miembro afectado era libre de decidir efectuar o no la notificación. Pero si se producía la notificación, los Estados miembros estaban obligados a imponer la obligación de visado a los nacionales del tercer país en cuestión de manera provisional y automática, treinta días después de las notificaciones, a no ser que el Consejo decidiera lo contrario.

Este automatismo se consideró el punto débil del mecanismo de reciprocidad inicial, por lo que fue abandonado en 2005 como contraproducente. No hay motivos para creer que podría resultar más eficiente en la actualidad.

El actual mecanismo de reciprocidad, modificado en 2005, se considera globalmente eficiente, y los casos de no reciprocidad se han reducido considerablemente. Las restantes situaciones de no reciprocidad son en su mayoría casos en que los terceros países consideran que algunos Estados miembros no cumplen los criterios objetivos para la exención de visado establecidos por estos terceros países en su legislación nacional.

Si bien se considera la utilización del procedimiento de comité al aplicar la cláusula de salvaguardia en situaciones de emergencia caracterizadas por condiciones bien definidas (véase el punto 2.3), en el supuesto de que se introduzca la medida de represalia consistente en el restablecimiento de la obligación de visado frente a un tercer país en caso de no reciprocidad, deberá tenerse en cuenta la política exterior global de la Unión Europea con el tercer país en cuestión, sin ningún automatismo, así como el principio de solidaridad entre los Estados miembros. Deberá efectuarse una evaluación de la procedencia de dicha medida.

La mayoría de los Estados miembros también se declararon contrarios a una (re)imposición «automática» de la obligación de visado para los ciudadanos de terceros países, debido a sus implicaciones políticas, y abogaron en su lugar por un enfoque *ad hoc* y por la aplicación de medidas provisionales en otros campos.

2.3 Definición de visado y de estancia de corta de corta duración sin visado

Esta propuesta armoniza la definición de «visado» con la definición utilizada en el Código de visados. En consecuencia, un visado es una autorización para transitar por el territorio de los Estados miembros o para una estancia prevista en el mismo, por una duración no superior a tres meses en cualquier período de seis meses a partir de la fecha de primera entrada en el territorio de los Estados miembros.

A efectos del presente Reglamento, el visado de tránsito aeroportuario se excluye de esta definición, ya que el régimen de visados aplicable por los Estados miembros a los nacionales de terceros países que transitan por los aeropuertos internacionales de los Estados miembros es regulado por el Código de visados y figura en el mismo.

Los nacionales de terceros países que figuran en la lista del anexo II quedarán exentos del requisito establecido en el apartado 1 para las estancias en el territorio de los Estados miembros que no sobrepasen tres meses en cualquier período de seis meses.

Esta definición también tiene en cuenta las implicaciones derivadas de la interpretación de la norma de estancia de corta duración de tres meses del Tribunal Europeo de Justicia en el asunto 241/05⁷.

2.4. Refugiados y apátridas residentes en el Reino Unido o en Irlanda

Una anterior modificación del Reglamento (CE) n° 539/2001 en 2006 (Reglamento (CE) n° 1932/2006) ya preveía aclarar la situación de los refugiados y apátridas ajustando las normas en materia de visados aplicables que distinguen entre los que residen en un Estado miembro y los que residen en un tercer país.

Sobre la base del Protocolo sobre la posición del Reino Unido e Irlanda, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Irlanda y el Reino Unido no participan en la adopción del Reglamento (CE) n° 539/2001 y sus modificaciones. Por ello, para el Reglamento (CE) n° 539/2001 el Reino Unido e Irlanda no se consideran Estados miembros. En consecuencia, las disposiciones del Reglamento (CE) n° 1932/2006 sobre las normas en materia de visados aplicables a los refugiados y apátridas no se aplican a dichas personas cuando residen en el Reino Unido o en Irlanda.

La presente propuesta tiene por objetivo remediar esta insatisfactoria situación incluyendo en el Reglamento una disposición sobre refugiados y apátridas residentes en el Reino Unido o Irlanda.

Al no haber reconocimiento mutuo de visados ni equivalencia entre un permiso de residencia y un visado en la relación entre el Reino Unido e Irlanda, por una parte, y los Estados miembros Schengen, por otra, el Reglamento da libertad a los Estados miembros para decidir individualmente sobre la exención o la obligación de visado para esta categoría de personas. Dichas decisiones a nivel nacional deberán notificarse a la Comisión con arreglo al artículo 5 del Reglamento.

⁷ En el asunto 241/05 el Tribunal Europeo de Justicia falló que el artículo 20, apartado 1, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «primera entrada» que figura en dicha disposición comprende, además de la primera entrada en el territorio de los Estados firmantes del citado Acuerdo, la primera entrada en dicho territorio que se produzca después de haber transcurrido un período de seis meses a partir de esta primera entrada, así como cualquier otra primera entrada que tenga lugar después de haber transcurrido cualquier nuevo período de seis meses a partir de una fecha anterior de primera entrada. Ello, por interpretación análoga, también se aplica a las estancias sobre la base de un visado.

Un visado de corta duración es un visado de viaje válido para una o más entradas, siempre que ni la duración de una visita continua ni la duración total de varias visitas consecutivas sobrepase tres meses en cualquier semestre, a partir de la fecha de primera entrada. Los extranjeros no sujetos al requisito de visado podrán circular libremente por los territorios de los Estados Schengen durante un período máximo de tres meses a lo largo de los seis meses siguientes a la fecha de primera entrada.

2.5. Armonización de la obligación o la exención de visado para ciertas categorías enumeradas en el artículo 4, apartado 1

El artículo 4 del Reglamento (CE) nº 539/2001 permite a los Estados miembros eximir individualmente de la obligación de visado a diferentes categorías de nacionales de terceros países de la lista negativa, o someter a la obligación de visado a dichos nacionales de terceros países de la lista positiva.

En opinión de la Comisión, diez años después de la integración del acervo de Schengen en la UE ha llegado el momento de dar un nuevo paso adelante en la armonización de la política común de visados. Deberá hacerse un esfuerzo para atenerse plenamente al Tratado creando una auténtica política común de visados. Por este motivo, la presente propuesta tiene por objetivo limitar la libertad de los Estados miembros para conceder exenciones de visado o para imponer una obligación de visado a varias categorías de personas contempladas por el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 539/2001, estableciendo nuevas normas comunes sobre la obligación de visado para algunas de estas categorías. No obstante, la propuesta también tiene en cuenta las actuales y considerables diferencias entre las prácticas de los Estados miembros en el caso de ciertas categorías (como los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio), manteniendo la posibilidad de que los Estados miembros sigan por ahora tomando decisiones individuales sobre la exención de visado o sobre la obligación de visado, excepto en los casos en que la UE negocie acuerdos de exención de visado para estas categorías con algunos terceros países.

2.5.1. Nueva armonización

La Comisión se esfuerza por seguir avanzando hacia la plena armonización por lo que respecta a las categorías del artículo 4, apartado 1, para las que ya existe una armonización de hecho o una cuasi armonización.

De conformidad con las presentes modificaciones suministradas por los Estados miembros, los miembros de la tripulación civil de aviones están exentos de la obligación de visado por todos los Estados miembros. En tales circunstancias, ya no está justificado mantener la posibilidad de que los Estados miembros decidan libremente sobre la exención de dicha categoría.

Por lo que respecta a la *tripulación civil de buques*, todos los Estados miembros menos dos eximen a dichas personas de la obligación de visado en caso de *permiso de tierra*, pero dos mantienen la obligación de visado a efectos de *tránsito*. En consecuencia, esta modificación establecerá una exención de visado armonizada y general para la primera categoría y la obligación de visado para la segunda, respectivamente.

Solo hay un Estado miembro que exima de la obligación de visado a *la tripulación y los acompañantes de un vuelo de asistencia o de salvamento y otras personas que presten ayuda en caso de catástrofes y accidentes*, por lo que el presente Reglamento suprimirá esta categoría.

2.5.2. Mantenimiento de las normas

En cuanto a la categoría de la *tripulación civil de buques que naveguen por vías navegables interiores*, se mantendrán las actuales disposiciones, dado que por las notificaciones de los Estados miembros puede verse que los Estados miembros por cuyo territorio pasa el Rin o el

Danubio siguen prácticas diferentes por lo que respecta a la exención o la obligación de visado aplicable a esta categoría. Por otra parte, se están llevando a cabo tareas legislativas en la CCNR (Comisión Central para la Navegación del Rin) en relación con esta cuestión, que también deben tenerse en cuenta.

La actual posibilidad de que los Estados miembros decidan sobre la exención de los *titulares de salvoconductos expedidos por algunas organizaciones intergubernamentales* tampoco se vería afectada por esta modificación.

2.5.3. Nueva disposición – En relación con las obligaciones derivadas de anteriores acuerdos de la UE

Antes del establecimiento de la política común de visados de la UE, la Unión Europea y sus Estados miembros celebraron acuerdos internacionales, como acuerdos de asociación, con terceros Estados, referentes entre otras cosas a la circulación de personas y servicios, que podrían tener un impacto en la obligación de visado impuesta a los nacionales de terceros países. Dichos acuerdos internacionales celebrados por la Unión prevalecen sobre las disposiciones de la legislación derivada de la UE, incluido el Reglamento (CE) n° 539/2001. En caso de que dichos acuerdos internacionales contengan la llamada «cláusula de mantenimiento del *statu quo*», ello podría conllevar la obligación de que algunos Estados miembros no apliquen las normas de la política común de visados con arreglo a sus respectivas legislaciones y prácticas aplicables o en vigor en la fecha en que la cláusula de mantenimiento del *statu quo* entró en vigor para ellos.

Por ello, la Comisión propone que se introduzca en el artículo 4 una disposición que permita a los Estados miembros eximir a los proveedores de servicios de la obligación de visado, en la medida necesaria para respetar las obligaciones internacionales contraídas por la Comunidad antes de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 539/2001.

Esta propuesta se atiene a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de febrero de 2009 en el asunto C-228/06, *Mehmet Soysal e Ibrahim Savatli*, en el que el Tribunal sentenció lo siguiente: «El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970 y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad en virtud del Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la introducción, a partir de la entrada en vigor de dicho Protocolo, de la exigencia de un visado que permita a los nacionales turcos, como los demandantes en el litigio principal, entrar en el territorio de un Estado miembro para efectuar en él prestaciones de servicios por cuenta de una empresa con domicilio en Turquía, ya que en dicho momento no se exigía tal visado».

El artículo 41 del Protocolo adicional establece una cláusula de mantenimiento del *statu quo* que estipula que «las Partes Contratantes se abstendrán de introducir entre sí nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios». En el momento actual, a la Comisión no le consta que otros países además de Turquía se beneficien de una cláusula de mantenimiento del *statu quo* similar a la establecida por un acuerdo internacional celebrado con la Unión.

Los Estados miembros afectados por dicha excepción lo notificarán a la Comisión y a los demás Estados miembros.

2.5.4. *Procedimiento para eximir a los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio de terceros países de la obligación de visado tras la derogación del Reglamento nº 789/2001 del Consejo*⁸

El texto actual del artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 539/2001 se refiere al procedimiento establecido por el Reglamento (CE) nº 789/2001 que deberá seguirse cuando un Estado miembro decida eximir de la obligación de visado a los titulares de pasaportes diplomáticos o de servicio de terceros países.

Con arreglo al Reglamento (CE) nº 789/2001, los Estados miembros que deseen eximir a los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio de terceros países cuyos nacionales estén sujetos a consulta previa, deberán haber presentado una iniciativa legislativa, sobre la cual decidió el Consejo por mayoría cualificada (desde 2006).

Por lo que respecta a los titulares de dichos pasaportes que no estén sujetos a consulta previa, el Reglamento (CEE) nº 789/2001 obligó a los Estados miembros a comunicar simplemente al Consejo cualesquiera modificaciones de sus normas sobre visados (obligación o exención).

No obstante, el Reglamento (CE) nº 789/2001 ha sido derogado por el Reglamento (CE) nº 810/2009 del Consejo por el que se establece un código comunitario sobre visados (código de visados)⁹. Se consideró que tras la derogación del Reglamento antes mencionado, el lugar adecuado para contemplar estos aspectos «procedimentales» de las decisiones nacionales sobre la obligación o la exención para dichos titulares de pasaportes sería el Reglamento (CE) nº 539/2001, en caso necesario.

De este modo, en el marco de la presente modificación es preciso examinar si debe disponerse un procedimiento específico de toma de decisiones en el caso de que un Estado miembro desee abolir el requisito de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio de un tercer país sujetos a consulta previa.

En opinión de la Comisión, no es necesario establecer dicho «mecanismo común de decisión» en relación con esta cuestión, tanto por razones institucionales como sustantivas.

Por lo que respecta a los aspectos institucionales:

Después del período transitorio de cinco años establecido por el Tratado de Ámsterdam para el título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y la entrada en vigor del nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya no es jurídicamente posible establecer un procedimiento de toma de decisiones con un derecho de iniciativa para un Estado miembro; es incluso inaceptable, desde un punto de vista institucional, aceptar que la sugerencia o la intención de un Estado miembro (de abolir el requisito de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos de un país sujetos a consulta previa) podría ser vinculante para el derecho de iniciativa de la Comisión; la Comisión no puede ser obligada a presentar una propuesta.

Por otra parte, si se estableciera un procedimiento para una «decisión común», deberían respetarse los principios y procedimientos establecidos por el TFUE (véase *supra* respecto del

⁸ DO L 116 de 24.4.2001, p. 2.

⁹ DO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

mecanismo de reciprocidad, punto 2.2). El Consejo no podría decidir por sí solo; dicha medida debería adoptarse en un procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo.

Por lo que respecta a los aspectos sustantivos:

La decisión de solicitar una consulta previa en relación con las solicitudes de visado presentadas por los nacionales de un tercer país determinado (o determinadas categorías de ellos) es una decisión puramente nacional. La solidaridad Schengen implica de hecho que los demás Estados miembros envían sistemáticamente las solicitudes de visado en cuestión para consulta previa al Estado miembro solicitante.

En principio, la decisión de suprimir el requisito de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio de los países que figuran en la lista negativa es también una decisión unilateral de un Estado miembro. En principio, los demás Estados miembros no tienen que aceptar dichas medidas: sobre la base de dicha decisión, los diplomáticos afectados pueden viajar sin visado al Estado miembro en cuestión, pero siguen necesitando un visado para viajar a los demás Estados miembros. Por supuesto, los diplomáticos están presentes en el espacio Schengen sin fronteras interiores, lo que podría suponer cierto riesgo.

No obstante, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- si uno o más Estados miembros han suprimido la obligación de los titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio de un determinado tercer país antes de que otro Estado miembro añada ese país a la lista de países sujetos a consulta previa, la supresión anterior de la obligación de visado no se ve en absoluto afectada y sigue aplicándose;
- incluso si en un procedimiento de consulta previa un Estado miembro se opone a que se expida un visado a un solicitante, el Estado miembro que tramite la solicitud de visado no está obligado a denegar el visado; podrá decidir expedir un visado con validez territorial limitada, que solo permita el acceso a su propio territorio de esta manera. Por supuesto, la persona está presente en el espacio Schengen sin fronteras interiores, lo que una vez más podría suponer cierto riesgo.

2.6. Clarificación de la situación y establecimiento de una base jurídica del requisito de visado para otras entidades sujetas al Derecho internacional que expidan pasaportes diplomáticos o de servicio o salvoconductos a sus miembros, pero que no sean organizaciones intergubernamentales

Existen ciertas entidades sujetas al Derecho internacional que expiden pasaportes diplomáticos o de servicio o salvoconductos. Estas entidades no son organizaciones intergubernamentales, por lo que no están contempladas en este momento por el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 539/2001. Por otra parte, están incluidas en el cuadro de documentos de viaje, y los Estados miembros declararon si reconocen o no sus documentos de viaje (p. ej., Soberana Orden de los Caballeros de Malta).

Es necesario que dichas entidades sean también contempladas por el Reglamento (CE) nº 539/2001, y los Estados miembros deberán decidir y notificar a la Comisión, con arreglo al artículo 5, si eximen a los titulares de los documentos de viaje expedidos por dichas entidades.

3. PRINCIPALES ORGANIZACIONES O EXPERTOS CONSULTADOS

Se consultó a los Estados miembros.

4. EVALUACIÓN DE IMPACTO

No procede.

5. BASE JURÍDICA

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la presente propuesta constituye un desarrollo de la política común de visados con arreglo al artículo 77, apartado 2, letra a), del TFUE.

6. PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y SUBSIDIARIEDAD:

El Reglamento (CE) nº 539/2001 enumera los terceros países cuyos nacionales deben hallarse en posesión de visados al cruzar las fronteras exteriores (lista negativa) y aquellos cuyos nacionales estén exentos de esa obligación (lista positiva).

La decisión de cambiar las listas, transferir los países de la lista negativa a la positiva o viceversa, y la de efectuar otras modificaciones del Reglamento es competencia exclusiva de la UE con arreglo al artículo 77, apartado 2, letra a), del TFUE. Constituye un tema en el que se lleva un período de tiempo considerable buscando la plena armonización por razones obvias de eficiencia.

7. ELECCIÓN DE INSTRUMENTOS

El Reglamento (CE) nº 539/2001 deberá ser modificado por un reglamento.

8. IMPLICACIÓN PRESUPUESTARIA

La modificación propuesta no entraña ninguna implicación para el presupuesto de la UE.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 77, apartado 2, letra a),

Vista la propuesta de la Comisión Europea¹⁰,

Una vez transmitido el proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Actuando de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) El presente Reglamento establece una cláusula de salvaguardia de visados que permite la suspensión rápida y temporal de la exención de visado para un tercer país de la lista positiva en caso de una situación de emergencia, cuando se necesite una respuesta urgente para resolver las dificultades a las que se enfrenten uno o más Estados miembros, y teniendo en cuenta el impacto global de la situación de emergencia en la Unión Europea en su conjunto.
- (2) A fin de garantizar unas condiciones uniformes para la aplicación de la cláusula de salvaguardia de visados, deben atribuirse a la Comisión competencias de ejecución. Estas competencias deben ejercerse de conformidad con el Reglamento (UE) nº 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión¹¹.
- (3) El mecanismo de reciprocidad que se aplicará si uno de los terceros países que figuran en el anexo II del Reglamento (CE) nº 539/2001 decide someter a los nacionales de uno o más Estados miembros a la obligación de visado debe adaptarse a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en combinación con la jurisprudencia del Tribunal sobre bases jurídicas derivadas.
- (4) Con el fin de garantizar la coherencia con el Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un

¹⁰ DO C [...] de [...], p. [...].

¹¹ DO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

Código comunitario sobre visados (Código de visados)¹², el presente Reglamento armoniza la definición de visados con la del Código de visados.

- (5) Deberá seguir avanzándose de cara a la plena armonización de la política común de visados por lo que respecta a las categorías de excepciones que el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 539/2001 permite a los Estados miembros prever. Con este fin, el presente Reglamento modifica el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 539/2001 en cuestiones en las que ya existe una armonización de hecho o una cuasi armonización sobre la base de las prácticas convergentes de los Estados miembros.
- (6) Puesto que el Reglamento nº 1932/2006 relativo a las normas sobre visados aplicables a los refugiados y apátridas no se aplica a tales personas si residen en el Reino Unido o en Irlanda, es necesario aclarar la situación relativa al requisito de visado para los refugiados y apátridas que residan en el Reino Unido o en Irlanda. El Reglamento da libertad a los Estados miembros para decidir sobre la exención u obligación de visado para esta categoría de personas. Dichas decisiones nacionales deberán notificarse a la Comisión.
- (7) Vistas ciertas obligaciones de los Estados miembros derivadas de acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad antes de la entrada en vigor del Reglamento (CE) nº 539/2001, que implican la necesidad de establecer excepciones a las normas comunes de visado, el presente Reglamento introduce una disposición que permite a los Estados miembros eximir del requisito de visado a las personas que presten servicios durante su estancia, hasta el grado necesario para respetar esas obligaciones.
- (8) El presente Reglamento proporciona una base jurídica para la obligación o exención de visado de los titulares de salvoconductos y pasaportes diplomáticos o de servicio expedidos por determinadas entidades sujetas al Derecho internacional y que no sean organizaciones intergubernamentales internacionales.
- (9) El presente Reglamento constituye un desarrollo del acervo de Schengen, de conformidad con el Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, definido en el anexo A de la Decisión 1999/435/CE del Consejo¹³, de 20 de mayo de 1999, sobre la definición del acervo de Schengen a efectos de determinar, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen dicho acervo.
- (10) Por lo que respecta a Islandia y Noruega, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen a efectos del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos últimos a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen¹⁴, que pertenece al ámbito mencionado en el

¹² OJ L 243 15.9.2009, p. 1.

¹³ DO L 176 de 10.7.1999, p. 1.

¹⁴ DO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

artículo 1, punto B, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo de dicho Acuerdo¹⁵.

- (11) Por lo que respecta a Suiza, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen a efectos del Acuerdo celebrado entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de esta última a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen¹⁶, que pertenecen al ámbito mencionado en el artículo 1, punto B, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo¹⁷.
- (12) Por lo que respecta a Liechtenstein, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen a efectos del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión de este último al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la adhesión de esta última a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, que pertenece al ámbito mencionado en el artículo 1, punto B, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo, leído en conjunción con el artículo 3 de la Decisión [xx/2011/UE] del Consejo. FN [ref. al DO, adoptado el 7.3.11; todavía no publicado]¹⁸
- (13) El presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el que no participa el Reino Unido, con arreglo a la Decisión 2000/365/CE del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen¹⁹. Por lo tanto, el Reino Unido no participa en su adopción, y dicho Reglamento no le vincula ni le es aplicable.
- (14) El presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el que no participa Irlanda, con arreglo a la Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen²⁰. Por lo tanto, Irlanda no participa en su adopción, y dicho Reglamento no le vincula ni le es aplicable.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

El Reglamento (CE) nº 539/2001 queda modificado del modo siguiente:

- 1. El artículo 1 queda modificado como sigue:
 - a) El apartado 2 queda modificado como sigue:
 - i) El párrafo primero se sustituye por el texto siguiente:

¹⁵ DO L 116 de 10.7/1999, p. 31.

¹⁶ DO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

¹⁷ DO L 53 de 27.2.2008, p. 1.

¹⁸ DO L

¹⁹ DO L 131 de 1.6.2000, p. 43.

²⁰ DO L 64 de 7.3.2002, p. 20.

«Los nacionales de terceros países que figuran en la lista del anexo II estarán exentos de la obligación prevista en el apartado 1 para las estancias que no superen los tres meses en cualquier período de seis meses a partir de la fecha de primera entrada en el territorio de los Estados miembros.»

ii) En el segundo párrafo se añaden los siguientes guiones:

- «los miembros de la tripulación civil de aviones;
- la tripulación civil de buques cuando desembarque y esté provista de un documento de identidad de la gente de mar expedido con arreglo a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (nº 108 de 1958 y nº 185 de 2003) o al Convenio de Londres de 1965 (FAL) de facilitación del tráfico marítimo internacional.»

b) El apartado 4, letra c), será sustituido por el texto siguiente:

c) «en el plazo de 90 días después de la publicación de dicha notificación, la Comisión, previa consulta con el Estado miembro afectado, informará al Parlamento Europeo y al Consejo. El informe podrá ir acompañado de una propuesta que disponga el restablecimiento temporal de la obligación de visado para los nacionales del tercer país de que se trate. La Comisión podrá también presentar dicha propuesta previas deliberaciones en el Parlamento Europeo y en el Consejo sobre dicho informe. El Parlamento Europeo y el Consejo actuarán respecto a dicha propuesta con arreglo al procedimiento legislativo ordinario.»

2. Se inserta un nuevo artículo 1 *bis*:

«Artículo 1 *bis* – Cláusula de salvaguardia

1. Los apartados 2 a 5 de este artículo se aplicarán en caso de que uno o más Estados miembros se enfrenten a una situación de emergencia, caracterizada por cualquiera de las situaciones siguientes:

- a) un súbito incremento de al menos el 50 %, en un período de seis meses, del número de nacionales de un tercer país enumerado en el anexo II que se compruebe residen ilegalmente en el territorio del Estado miembro, en comparación con el anterior período de seis meses;
- b) un súbito incremento de al menos el 50 %, en un período de seis meses, en comparación con el periodo de seis meses anterior, del número de solicitudes de asilo de los nacionales de un tercer país enumerado en el anexo II para el cual la tasa de reconocimiento de solicitudes de asilo fue inferior al 3 % en ese período anterior de seis meses;
- c) un súbito incremento de al menos el 50 %, en un período de seis meses, del número de solicitudes de readmisión denegadas presentadas por un Estado miembro a un tercer país enumerado en el anexo II para sus propios nacionales, en comparación con el periodo de seis meses anterior.

2. Un Estado miembro que se enfrente a cualquiera de las situaciones de emergencia descritas en el apartado 1 podrá notificarlo a la Comisión. Esta notificación estará debidamente motivada e incluirá datos y estadísticas relevantes, así como una explicación detallada de las

medidas preliminares que haya tomado el Estado miembro en cuestión con vistas a remediar la situación.

3. La Comisión examinará la notificación teniendo en cuenta el número de Estados miembros afectados por cualquiera de las situaciones descritas en el apartado 1 y el impacto global del aumento de la situación migratoria de la Unión con arreglo a los datos proporcionados por los Estados miembros y los informes preparados por FRONTEX o por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, y podrá decidir suspender, en un plazo de tres meses tras la recepción de la notificación, la exención de visado para los nacionales del tercer país de que se trate por un período de seis meses. Dicha decisión se adoptará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 4 *bis*, apartado 2. La decisión determinará la fecha en la que la suspensión de la exención de visado surtirá efecto.

4. Antes de que acabe el período de vigencia de la decisión adoptada de conformidad con el apartado 3, la Comisión, en cooperación con el Estado o Estados miembros de que se trate, presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo. El informe podrá ir acompañado de una propuesta de modificación del presente Reglamento con vistas a transferir el tercer país de que se trate al anexo I.

5. Cuando la Comisión proponga una modificación del presente Reglamento en relación con la transferencia de un tercer país al anexo I de conformidad con el apartado 4, podrá prorrogar la validez de la decisión adoptada de conformidad con el apartado 3 por un período máximo de nueve meses. La decisión de prorrogar la validez de la decisión se adoptará de conformidad con el procedimiento mencionado en el artículo 4 *bis*, apartado 2.»

3. El artículo 2 se sustituye por el siguiente:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por visado una autorización expedida por un Estado miembro con vistas a efectuar un tránsito a través del territorio de los Estados miembros o para una estancia prevista en dicho territorio de una duración no superior a tres meses en cualquier período de seis meses a partir de la fecha de la primera entrada en el territorio de los Estados miembros.»

4. El artículo 4 queda modificado como sigue:

a) El apartado 1 se sustituye por lo siguiente:

«1. Los Estados miembros podrán establecer excepciones a la obligación de visado prevista en el apartado 1 del artículo 1 o a la exención de visado prevista en el apartado 2 del artículo 1 por lo que se refiere a:

- a) los titulares de pasaportes diplomáticos, pasaportes de servicio u oficiales, o pasaportes especiales;
- b) la tripulación civil de buques que operen en las vías fluviales internacionales;
- c) los titulares de salvoconductos, pasaportes diplomáticos o de servicio expedidos por determinadas organizaciones internacionales intergubernamentales o por otras entidades sujetas al Derecho internacional a sus funcionarios.»

b) Se añade el inciso d) siguiente al apartado 2:

«d) Los refugiados reconocidos, apátridas y otras personas que no posean la nacionalidad de ningún país, que residan en el Reino Unido o en Irlanda y que sean titulares de un documento de viaje expedido por estos Estados miembros».

c) Se añade un nuevo apartado 4:

«En la medida en que lo exija la aplicación del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación entre Turquía y la CE, un Estado miembro podrá solicitar excepciones a la obligación de visado establecida por el artículo 1, apartado 1, por lo que respecta a los nacionales turcos que suministren servicios durante su estancia.»

5. Se añade el siguiente artículo 4 *bis*:

«Artículo 4 *bis*

Procedimiento de comité

1. La Comisión estará asistida por un comité. Dicho comité será un comité con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº 182/2011.

2. Cuando se haga referencia a este apartado, se aplicará el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 182/2011.»

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro, de conformidad con los Tratados.

Hecho en Bruselas, [...]

Por el Parlamento Europeo

Por el Consejo

El Presidente

El Presidente