

# Propuesta de Directiva sobre la reagrupación familiar y otras propuestas en el campo de la ley de inmigración

\*Pieter Boeles

## RESUMEN

Hasta la fecha, se han desarrollado varias iniciativas referentes a la naturaleza de una posible ley europea de inmigración y asilo. Recientemente, la Comisión ha emitido un comunicado (noviembre de 2000) sobre la política de inmigración comunitaria que el autor de este artículo espera que anime al Consejo a unirse a esta iniciativa. Pero, hasta el momento, la propuesta de la Comisión de una Directiva sobre la reagrupación familiar es la iniciativa más importante que se ha dado en este campo. Precisamente la Comisión entiende la reagrupación familiar como un camino necesario para el éxito de la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros. Según su artículo 1, el propósito de la Directiva es establecer un *derecho* a la reagrupación familiar. En el siguiente trabajo se hace un análisis del contenido y de los objetivos de esta Directiva, así como varios comentarios sobre disposiciones individuales de la misma (artículos, 3, 5, 7, 9, 11, 13 y 16).

La implementación del cuarto título del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) está en marcha. Desde que entró en vigor el Tratado de Amsterdam, ya han transcurrido dos de los cinco años que se fijaron para llevar a cabo la mayoría de medidas. En este tiempo ya se han realizado la mayor parte de los trabajos preliminares. En los dos

\*Profesor de Leyes de Inmigración, Instituto de Leyes de Inmigración,  
Universidad de Leiden, Países Bajos.

*Este artículo es una versión adaptada del texto realizado para el Diario Europeo sobre Migración y Legislación*

próximos años se esperan importantes decisiones del Consejo que van a determinar la naturaleza de la ley europea de inmigración y asilo. Cada vez va a resultar más evidente qué significa para los nacionales de terceros países el concepto de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Dentro de la jurisdicción de la UE, ¿se podrán garantizar las libertades fundamentales, la protección ante cualquier tipo de amenaza –incluidas la persecución, la tortura y el trato inhumano o degradante– o el castigo y la justicia –ambos en el sentido de la aplicación de la ley y de la lucha contra la injusticia– respetando la ley, los derechos fundamentales y la no-discriminación? ¿O interpretarán los legisladores el concepto en un sentido más estricto, poniendo énfasis en la libertad y la seguridad de los ciudadanos de la UE, y limitando la justicia a la ley y el orden? Existen muchas opciones.

Desde mayo de 1999 se han ido redactando un gran número de textos. En el campo de la ley de inmigración (y no me refiero a la ley de asilo), la Comisión ha propuesto una directiva sobre la reagrupación familiar<sup>1</sup>. Además, la Comisión realizó documentos de trabajo sobre la integración del Acuerdo de Schengen<sup>2</sup>. Los Estados miembros han utilizado su derecho a proponer medidas durante su presidencia de la Unión. Finlandia propuso cuatro reglamentos (visados para personas provenientes de una entidad no reconocida<sup>3</sup>, visados de tránsito en aeropuertos<sup>4</sup>, actualización de la Instrucción consular<sup>5</sup>, readmisión de nacionales de terceros países entre los Estados miembros<sup>6</sup>). Portugal redactó tres propuestas de reglamentos (dos reglamentos sobre la libertad para viajar de ciudadanos sin visado<sup>7</sup> y el procedimiento para actualizar el Manual común en las aduanas<sup>8</sup>) y Francia propuso un reglamento sobre la libertad para viajar para los poseedores de visados de largo plazo<sup>9</sup>, tres directivas (el reconocimiento mutuo de las decisiones concernientes a la expulsión<sup>10</sup>, la introducción de las multas mínimas para las empresas de transporte<sup>11</sup>, la definición de las facilidades de movimiento y residencia de entradas no autorizadas<sup>12</sup>) y una decisión marco (la implementación de la ley criminal de la Directiva sobre definición de las facilidades de entradas no autorizadas, movimiento y residencia).

Hasta el momento, además de la incorporación de parte del Acuerdo de Schengen al primer bloque, sólo se han adoptado algunas medidas en el Título IV. Cuando se redactó este artículo, se había adoptado el reglamento de 1995 sobre el modelo uniforme de visado<sup>13</sup> y un reglamento para los terceros países cuyos ciudadanos necesitan visados<sup>14</sup>.

Es sorprendente que las iniciativas de los Estados miembros se centren principalmente en las medidas de control de entrada, circulación y expulsión, mientras la Comisión europea trabaja aparentemente para desarrollar una visión coherente sobre los principios básicos de la legislación en inmigración y asilo. En su ponderada Comunicación de 22 de noviembre de 2000 sobre Política de inmigración comunitaria, la Comisión propone un nuevo planteamiento sobre cómo debería llevarse a cabo la política de inmigración durante el mandato de Tampere. El análisis de los complejos aspectos relacionados con la admisión de inmigrantes por razones económicas, debería ser la base para la formulación de propósitos comunes para las diferentes vías de inmigración legal. Y es de

igual importancia, según la Comisión, desarrollar una política adecuada, dirigida a promocionar la integración de los inmigrantes, incluyendo los que ya viven en la UE, y apoyando la lucha contra el fenómeno del racismo y la xenofobia.

Esperemos que la Comunicación anime al Consejo a unirse a la Comisión en su búsqueda de una política de inmigración amplia. Pero si es cierto que el Consejo está demasiado preocupado por la inquietud de los ciudadanos y demasiado dividido internamente para estar de acuerdo con las propuestas más coherentes de la Comisión, éste es un motivo de preocupación. Hay que reconocer que el trabajo de la Comisión no es fácil. Se tendrá que enfrentar a diferentes dilemas. Uno de ellos es la elección entre unas medidas correctas para las que no se conseguirá la unanimidad y unas medidas menos satisfactorias que tienen mayor posibilidad de ser aceptadas. Otro dilema es la elección entre una protección óptima del individuo y un control óptimo de la inmigración. Asimismo, será difícil elegir entre preservar los criterios o sistemas nacionales o sacrificarlos en pro de un objetivo común. Las decisiones que tome el Consejo resultarán vitales en las próximas décadas.

Como la propuesta de Directiva sobre la reagrupación familiar debe considerarse la más importante en el campo de la inmigración hasta el momento, voy a centrarme en esta propuesta.

## PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

El 1 de diciembre de 1999, la Comisión europea hizo pública una propuesta para una Directiva del Consejo sobre la reagrupación familiar<sup>15</sup>: un aspecto importante en referencia a la inmigración “normal” que aún no se había tratado eficientemente a nivel europeo<sup>16</sup>. Según la Comisión, la entrada y residencia con el fin de la reagrupación familiar ha sido la principal forma de inmigración legal para los nacionales de terceros países desde hace algunos años. Predomina la inmigración de la familia en casi todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), especialmente en Canadá y los Estados Unidos; lo mismo sucede en los Estados miembros de la Unión, aunque las cifras varían dependiendo del país. Tal como afirma acertadamente la Comisión, la reagrupación familiar es un camino necesario para el éxito de la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros: “la presencia de los miembros de la familia contribuye a la creación de una mayor estabilidad y arraiga a estas personas en el país, ya que pueden llevar una vida familiar normal”. Según el artículo 1, el propósito de la Directiva es establecer un

*derecho* a la reagrupación familiar para beneficiar a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros y a los ciudadanos de la Unión que no ejercen su derecho a la libre circulación. Esto es crucial ya que el derecho a la reagrupación familiar, por lo general, no se ha reconocido<sup>17</sup>.

Mientras tanto, el debate sobre la propuesta de Directiva en el Consejo<sup>18</sup> ha puesto de manifiesto determinantes diferencias entre los Estados miembros. Algunos países se oponen a reconocer la reagrupación familiar como un derecho. Otros opinan que no deberían incluirse en la Directiva las normas sobre reagrupación familiar para refugiados y solicitantes de asilo beneficiarios de una protección subsidiaria. Se discutió la situación de la pareja de hecho. Otro de los puntos de discrepancia fue el acceso al mercado laboral de los miembros de la familia que gozan de residencia legal junto con el reagrupante. Aún no se ha determinado si estas diferencias serán irreconciliables. El 6 de septiembre de 2000, el Parlamento europeo adoptó un Dictamen sobre la Directiva que aprobaba la propuesta de la Comisión sometida a enmiendas. La Comisión no tardó mucho en reaccionar. El 10 de octubre de 2000 se presentó una propuesta de enmienda<sup>19</sup>. Según la Comisión, el Parlamento apoya la idea general y los principales objetivos de la propuesta, en especial la introducción de un derecho a la reagrupación familiar para nacionales de terceros países que ya son residentes. La Comisión puede aceptar la mayoría de las 17 enmiendas del Parlamento, incluida una enmienda que restringe el alcance de la Directiva al excluir personas que se benefician de una forma de protección subsidiaria. La Comisión considera que las personas que se encuentren en esta categoría deben tener el derecho a la reagrupación familiar y necesitan protección. Sin embargo, también reconoce que la ausencia de un concepto armonizado de protección subsidiaria a nivel comunitario constituye un obstáculo para su inclusión en la Directiva propuesta.

La Comisión discrepa con una importante enmienda (número 9) del Parlamento, que introduce una cláusula de *standstill*. Según la Comisión, una cláusula de *standstill* sería incompatible con el objetivo de aproximación de las legislaciones nacionales. La Comisión cree que varias de las disposiciones de la Directiva ofrecen ya un considerable grado de flexibilidad.

## CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

La propuesta de Directiva tiene una estructura clara, que se describe brevemente a continuación:

El *Capítulo I*, llamado “Disposiciones generales”, define y perfila el ámbito de aplicabilidad de la medida. Una idea clave de la propuesta de Directiva es la noción de

“reagrupante” que significa o bien un nacional de un tercer país que reside legalmente en un Estado miembro, o bien un ciudadano de la Unión que solicita la reagrupación con miembros de su familia. Lo más importante es que la propuesta de Directiva pone punto final a todo aquello que se ha denominado “discriminación inversa”. La reagrupación de la familia de nacionales de terceros países que tienen parentesco con *un ciudadano de la Unión que reside en un Estado miembro del cual es nacional y que no ha ejercido su derecho a la libre circulación de personas*, se regula en los artículos 10, 11 y 12 del Reglamento del Consejo (CEE) n° 1612/68<sup>20</sup> y en otras disposiciones del Derecho comunitario que se encuentra en un anexo (artículo 4).

*El Capítulo II*, “Miembros de la familia”, enumera los miembros de la familia que cumplen los requisitos para la reagrupación según la Directiva. Incluye el cónyuge del reagrupante y los hijos menores de edad de ambos (incluidos los adoptados). Además, la pareja de hecho que tiene una relación duradera con el reagrupante puede cumplir los requisitos para la reagrupación familiar, siempre y cuando la legislación del Estado miembro en cuestión trate la situación de las parejas no casadas como la de las casadas. Son interesantes las categorías de miembros de la familia relativas a los ascendientes del reagrupante o de su cónyuge o pareja de hecho que dependen económicamente de ellos y que no tienen otro apoyo familiar en el país de origen, así como los hijos mayores de edad del reagrupante o de su cónyuge o pareja de hecho pero que no pueden valerse por sí mismos a causa de su estado de salud, ya que también cumplen los requisitos para la reagrupación familiar. Hay una disposición especial para la reagrupación familiar en el caso de los refugiados.

*En el Capítulo III*, “Presentación y examen de la solicitud”, se estipula el sistema para solicitar la reagrupación familiar. El artículo 7 (1) prescribe que la solicitud se presentará cuando los miembros de la familia se encuentren fuera del territorio del Estado miembro. Pero, en concepto de derogación de este reglamento, el Estado miembro en cuestión puede examinar una solicitud cuando los miembros de la familia ya están viviendo en el territorio debido a circunstancias especiales o por razones humanitarias<sup>21</sup>. Es importante la referencia explícita a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño en el artículo 7 (5): durante el examen de una solicitud, los “Estados miembros velarán por que se tenga debidamente en cuenta el interés superior del menor”.

*El Capítulo IV*, “Condiciones materiales del ejercicio del derecho a la reagrupación familiar”, enumera las razones por las que la reagrupación familiar puede ser rechazada. Los Estados miembros pueden desautorizar la entrada y residencia de un miembro de la familia por razones de orden público, seguridad interior o salud pública. Las razones de orden público o de seguridad interior pueden basarse exclusivamente en la conducta personal del miembro de la familia. Según la “Exposición de Motivos”, este criterio es similar al usado en Derecho comunitario<sup>22</sup>. Sin embargo, esto no exige a los Estados miembros de la obligación de valorar proporcionalmente la gravedad del

supuesto delito y el respeto por el derecho a la reagrupación familiar. La autoridad competente del Estado miembro correspondiente no puede denegar la prórroga del permiso de residencia y ordenar la expulsión del territorio por razones de enfermedad o incapacidad después de haberse otorgado el permiso de residencia. El Estado miembro puede pedir al reagrupante que acredite un alojamiento, cuyo tamaño sea al menos equivalente al de una vivienda social y que cumpla con las normas de salubridad y seguridad vigentes en el Estado miembro de que se trate; un seguro de enfermedad que cubra el conjunto de los riesgos en el Estado miembro, tanto para él como para todos los miembros de su familia, así como recursos económicos estables que sean superiores o iguales al nivel de recursos por debajo del cual el Estado miembro otorga asistencia social o una pensión mínima<sup>23</sup>. Estas condiciones no se aplican en el caso de un refugiado. Asimismo, la propuesta de Directiva expone que las condiciones relacionadas con el alojamiento, seguro de enfermedad y recursos económicos pueden ser fijados por el Estado miembro para asegurar únicamente que el reagrupante de la reagrupación familiar podrá subvenir a las necesidades de los miembros de su familia reagrupada sin recurrir a financiación pública. No debe haber discriminación entre los nacionales de un Estado miembro y los nacionales de terceros países.

*En el Capítulo V, "Entrada y residencia de los miembros de la familia", se expone que el Estado miembro correspondiente autorizará la entrada del miembro o miembros de la familia tan pronto como se haya aceptado la solicitud para la reagrupación familiar. Los Estados miembros le darán todas las facilidades para obtener los visados necesarios, incluidos los visados de tránsito cuando proceda. Se deberán otorgar estos visados sin cargo alguno. El Estado miembro deberá otorgar a los miembros de la familia un permiso de residencia renovable igual al período de validez del permiso de residencia de la persona que solicita la reagrupación. Si el permiso de residencia del reagrupante es permanente o de duración ilimitada, los Estados miembros podrán limitar a un año el primer permiso de residencia del miembro de la familia. Según el artículo 12, los miembros de la familia del reagrupante, de la misma manera que los ciudadanos de la Unión, deberán tener derecho al acceso a la educación, a un empleo o a una actividad profesional independiente, a la orientación, a la formación, al perfeccionamiento y al reciclaje profesionales. Pero el derecho a un empleo o a una actividad profesional independiente puede restringirse a los ascendientes o a los hijos mayores de edad por la única razón de que dependen del reagrupante<sup>24</sup>. Después de cuatro años de residencia, y siempre y cuando la relación familiar siga existiendo, el cónyuge o la pareja de hecho, y el hijo mayor de edad tendrán derecho a solicitar un permiso de residencia autónomo, independiente del permiso de residencia del reagrupante. Los Estados miembros pueden conceder un permiso de residencia autónomo a los hijos mayores de edad y a los ascendientes que, según el Artículo 5 (1) (d) y (e), han sido admitidos debido a su dependencia con el reagrupante.*

En caso de viudedad, divorcio, separación o muerte de los ascendientes o descendientes, las personas que han entrado en virtud de la reagrupación familiar y que han sido residentes durante, como mínimo, un año pueden solicitar un permiso de residencia autónomo. Cuando situaciones especialmente difíciles lo exigieren, los Estados miembros aceptarán estas solicitudes.

*En el capítulo VI*, reglamento sobre “Sanciones y recursos”, los Estados miembros pueden denegar una solicitud de entrada y residencia para la reagrupación familiar, o retirar o denegar la renovación del permiso de residencia, cuando se pueda demostrar que se ha obtenido la entrada y/o residencia mediante documentos falsos o fraude; o que el matrimonio o la adopción se han llevado a cabo con el único propósito de permitir la entrada o residencia a la persona interesada en un Estado miembro. Según el artículo 17, los Estados miembros determinarán las leyes sobre las sanciones que se puedan aplicar cuando se violen las disposiciones que se han adoptado siguiendo esta Directiva, y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su ejecución. Las sanciones estipuladas han de ser adecuadas, proporcionadas y disuasorias.

La propuesta de Directiva apela a una aplicación proporcionada de las sanciones e indemnizaciones. De acuerdo con el artículo 15, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta la naturaleza y solidez de los vínculos familiares de la persona, y la duración de su residencia en el Estado miembro, así como la existencia de vínculos familiares, culturales y sociales con su país de origen, cuando se retire o rechace la renovación del permiso de residencia o se decida la expulsión del reagrupante o de un miembro de su familia. En caso de denegación de la solicitud para la reagrupación familiar, no renovación o retirada del permiso de residencia, o la adopción de una medida de expulsión, el reagrupante y los miembros de su familia tendrán acceso a las vías de recurso jurisdiccionales del Estado miembro.

En el *capítulo VII*, “Disposiciones finales”, entre otras reglamentaciones, los Estados miembros deberán poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir esta Directiva, a más tardar, el 31 de diciembre de 2002.

## COMENTARIOS GENERALES SOBRE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

La propuesta de Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar es una medida detallada y equilibrada que puede servir como una buena base para la creación y el desarrollo de una política comunitaria en este campo. Sin embargo, no hay ninguna seguridad de que el Consejo adopte esta propuesta de la Comisión tal y como es ahora.

Existe la posibilidad de que los elementos principales de la propuesta se sacrifiquen en el proceso de toma de decisiones venidera. Por lo tanto, es importante indicar qué elementos son esenciales para una medida legislativa adecuada en este campo.

### **Un estándar comunitario mínimo para el derecho a la reagrupación familiar**

Es fundamental que la Directiva contenga un derecho mínimo a la reagrupación familiar. Por lo tanto, se tendría que establecer, sin duda alguna, que los Estados miembros sean libres de mantener e introducir disposiciones más favorables en su legislación nacional para nacionales de terceros países<sup>25</sup>. En Derecho comunitario es común el método de la “armonización mínima”, que da libertad a los Estados miembros a ir más allá de la medida comunitaria en sí misma para conseguir el propósito de esta medida. Por ejemplo, el artículo 137 (5), el artículo 153 (5) y el artículo 176 del TCE dan expresamente libertad a los Estados miembros para mantener o introducir medidas más estrictas para proteger los derechos de los trabajadores, los consumidores o el medio ambiente. El artículo 63 (4) CE es menos claro que estas disposiciones ya que afirma únicamente que no se impide a los Estados miembros mantener o introducir disposiciones nacionales que son “compatibles con este Tratado y con los acuerdos internacionales”. Para asegurar que las disposiciones más favorables sean compatibles con el Tratado, el Artículo 3 (4) de la propuesta de Directiva se debería completar con un párrafo *c* redactado de la siguiente manera: “(c) sobre legislación nacional de los Estados miembros”.

### **Cláusula de *standstill***

La inclusión de una cláusula de *standstill* ya ha sido sujeta a debate. Como pudimos ver, el Parlamento europeo votó a favor de esta disposición, pero la Comisión está en contra. Es difícil entender cómo una cláusula de *standstill* que intenta impedir un nivel de protección decreciente puede ser incompatible con el objetivo de aproximar las legislaciones nacionales. Ya se utilizó como instrumento de armonización, por ejemplo el artículo 41 del protocolo de 1970 con el Tratado de Asociación CEE-Turquía y el artículo 13 sobre la Decisión 1/80 del Consejo de Asociación. Se necesitará, en particular, una cláusula de *standstill* para los asuntos que no cubra la Directiva. Este texto, por ejemplo, no incluye ningún reglamento respecto a la admisión de niños acogidos que no han sido adoptados. La Directiva ya no contiene el reglamento sobre el derecho a la reagrupación familiar con los reagrupantes que gozan de protección subsidiaria. La situación de las parejas de hecho no está establecida de una manera firme en la Directiva. Es importante que el Estado miembro que posee un cierto nivel de protección en esta categoría, lo mantenga. Si el Consejo decide limitar el ámbito de la Directiva, se seleccionarían más asuntos que estuvieran protegidos bajo una cláusula de *standstill*.

## El predominio de las obligaciones internacionales

En el párrafo 2 del preámbulo, de la propuesta de Directiva, se afirma que las medidas en materia de reagrupación familiar deben adoptarse conforme a la obligación de protección de la familia y respeto de la vida familiar consagrada en numerosos instrumentos de derecho internacional, incluyendo la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). Cabe preguntarse por qué no se encuentra ninguna referencia a estos documentos internacionales en el artículo 4 (4) (b) de la propuesta de Directiva. Esta disposición dictamina que la Directiva no perjudique las disposiciones más favorables de un número limitado de tratados. Cuando se menciona, explícitamente, bilateral y multilateral entre la Comunidad<sup>26</sup> y los terceros países y la Carta Social Europea, este artículo sugiere que no pueden prevalecer disposiciones más favorables de otros tratados. Esto es muy lamentable. No se puede descartar que la CEDH, como lo interpreta el Tribunal Europeo sobre Derechos Humanos, será más favorable al derecho a la reagrupación familiar que el derecho que se establece en la propuesta para la Directiva. Otros tratados vinculantes para los Estados miembros, entre los cuales se encuentra la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, pueden contener también disposiciones más favorables para casos particulares. La Directiva no puede, dentro de los límites razonables, transgredir los derechos que gozan los nacionales de terceros países a causa de estos otros tratados. Por lo tanto, el artículo 3 (4) (b) debería reformularse de la siguiente manera para que la Directiva no perjudique las disposiciones más favorables: “(b) de acuerdos bilaterales y multilaterales, vinculantes para uno o más Estados miembros, entre los cuales se encuentra la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, la Carta Social Europea del 18 de octubre de 1961, el Convenio europeo relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante del 24 de noviembre de 1977 y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989”.

## COMENTARIOS SOBRE DISPOSICIONES INDIVIDUALES

### *Artículo 3*

El primer párrafo establece a quién se aplica esta Directiva. Los ciudadanos de la Unión, que no son el reagrupante de la reagrupación familiar, se excluyen injustamente del ámbito de la Directiva. La Directiva no se aplica en los casos en que un ciudadano

de la Unión quiera acompañar a un nacional de un tercer país, que reside legalmente en otro Estado miembro, si el ciudadano de la Unión no puede atenderse al Derecho comunitario. Por lo tanto, propongo eliminar la última frase (“siempre que los miembros de la familia del reagrupante tengan la nacionalidad de un tercer país independientemente de su estatuto jurídico”).

### *Artículo 5*

Lamentablemente, no se ha formulado ninguna disposición en el artículo 5 de la propuesta de Directiva que reconozca la categoría de “futuro cónyuge”. Esta omisión puede conducir en algunos casos a problemas prácticos innecesarios o irresolubles y demoras para las personas afectadas. Ante todo, es importante hacer hincapié que un sistema que exige que los miembros de la familia soliciten la reagrupación familiar en el extranjero puede significar que el matrimonio resulte prácticamente imposible en un Estado miembro. Es posible que una persona que solicite la reagrupación familiar no pueda casarse o cohabitar legalmente si no ha contraído antes matrimonio por razones religiosas u otras causas. Este es, por ejemplo, el caso de Ahmadiyya en Pakistán, que no puede cohabitar fuera del matrimonio y que, según la ley oficial de Pakistán, solamente puede casarse conforme a las leyes religiosas predominantes. Lo que significa que no pueden casarse en su propio país sin traicionar su religión. Para este grupo de personas, casarse según las leyes del Estado miembro donde se solicita la reagrupación familiar es a menudo la única opción posible. Por otro lado, quisiera proponer la introducción en la Directiva, siguiendo, por ejemplo, al artículo 6, de una disposición diferente con el siguiente texto: “un Estado miembro puede expedir un visado de corto plazo para el futuro cónyuge del solicitante de la reagrupación familiar, con el único fin de contraer matrimonio en este Estado miembro.”

### *Artículo 7*

En el primer párrafo, la persona que solicita la reagrupación familiar está obligada a demostrar que los vínculos familiares son reales en el momento de presentar la solicitud de reagrupación familiar. Creo que debería especificarse que los Estados miembros pueden aceptar declaraciones juradas si los hechos no cumplen el nivel de fiabilidad exigido por los Estados miembros a su propio registro de población. Es evidente que una disposición con este objetivo debería incluir las garantías necesarias contra el abuso y el fraude. Por consiguiente, propongo añadir la siguiente frase después de la segunda frase: “Siempre que se demuestre, sin lugar a dudas, que la persona que solicita la reagrupación familiar no puede obtener un documento que pruebe la existencia de vínculos familiares en el país correspondiente, se le debería dar la oportunidad de probar la existencia de vínculos familiares de acuerdo con las prácticas habituales del

Estado miembro para demostrar la identidad de personas de nacimiento desconocido, por ejemplo, evidencias testimoniales o prestando declaración bajo juramento, de acuerdo con la ley nacional de personas y la ley nacional de la familia”.

### *Artículo 9*

Se debería introducir una frase al final del segundo párrafo para garantizar que se hace una excepción en las condiciones relacionadas con los recursos financieros si la persona que solicita la reagrupación familiar no puede obtener estos recursos debido a una fuerza mayor, por ejemplo, la incapacidad permanente para trabajar por razones médicas. Considero una disposición de la ley natural que no se apliquen condiciones a la ejecución de cualquier derecho si la persona involucrada no puede realizarlas o que, desde un punto de vista razonable, no se le pueda exigir que las cumpla. El texto que propondría es el siguiente: “Además, estas disposiciones no hacen imposible la reagrupación familiar para personas que han residido en el territorio durante tres años o más, en el caso que éstas no puedan cumplir una o más condiciones para la reagrupación familiar, debido a circunstancias que se encuentran fuera de su control”.

### *Artículo 11*

Se debería añadir unas palabras a la última frase del segundo párrafo que pusieran de manifiesto que un miembro de la familia del solicitante de la reagrupación familiar, al cual se le ha otorgado un permiso de residencia permanente, se le debería otorgar también un permiso de residencia permanente. Propongo completar la última frase del siguiente modo: “(...) si al expirar este período la situación no ha cambiado, se ha de conceder al miembro de la familia un permiso de residencia permanente o un derecho de residencia por una duración ilimitada”.

### *Artículo 13*

Parece apropiado incluir una disposición en este artículo que indique en qué casos las ausencias no significan una interrupción de los períodos mencionados en el artículo 13. Propongo añadir un párrafo con el texto siguiente: “Las ausencias inferiores a seis meses y las ausencias debidas al servicio militar, motivos de salud, maternidad o estudios no se considerarán una interrupción del período de cuatro años que se menciona en el primer párrafo”.

### *Artículo 16*

Este artículo garantiza el acceso a las vías de recurso jurisdiccionales. En cierta medida, la disposición tal y como se ha propuesto se parece a la enmienda número 312, estipulada por el Parlamento europeo para la propuesta de la Comisión para una deci-

sión del Consejo de la Unión Europea que establece una Convención sobre el reglamento para la admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros de la Unión Europea<sup>27</sup>. Sin embargo, la diferencia fundamental es que no se ha estipulado una disposición mediante un proceso justo y adecuado o una disposición provisional por parte de un juez. Además, sería conveniente que la expulsión de un miembro de la familia que reside legalmente en el Estado miembro se prorrogue cuando la persona que solicita la reagrupación familiar interpone un recurso legal. Como el sistema de la propuesta para la Directiva significa que los miembros de la familia tendrán que esperar, fuera del territorio de la Unión, una decisión para su solicitud de reagrupación familiar, en general, tendrá únicamente un efecto suspensivo en los casos en los que se deniegue la renovación o que se renuncie al título de residencia. También se conciben aquellas situaciones en las que, por razones humanitarias, es necesario que el miembro de la familia permanezca provisionalmente en el Estado miembro en cuestión durante los procesos de apelación. Creo que este error debería rectificarse añadiendo las frases siguientes: “Los Estados miembros garantizan que sus legislaciones nacionales proporcionan procesos adecuados y justos para estos casos y que el tribunal es competente, si se solicita, para suspender la expulsión u ordenar la entrada mediante una disposición provisional que prevenga tratamientos irrazonables o perjudiciales o daños irreparables para la persona afectada. Los miembros de la familia que han sido residentes legales del Estado miembro en cuestión durante el período precedente a la medida impugnada pueden, bajo cualquier circunstancia, esperar el resultado del proceso, en primer lugar, en el Estado miembro”.

## CONCLUSIÓN

Como he indicado anteriormente, la propuesta de la Comisión es una medida detallada y equilibrada. Sin embargo, es lamentable que la Comisión no incluyera una cláusula *standstill* ni suficientes garantías para que disposiciones más favorables de los tratados de los derechos humanos o de las leyes nacionales de los Estados miembros no se viesen afectados por la Directiva. Esto es incluso más lamentable si resulta que el Consejo sólo aceptará una versión reducida de la propuesta. Sospecho que la Comisión considera que su propuesta es coherente y desea presentarla como un convenio general, que el Consejo puede rechazar o adoptar. Aunque sea una propuesta loable, no es muy probable que tenga éxito.

## Notas

1. COM (1999) 638, DO 2000, C 116 E/66, propuesta modificada: COM (2000) 624 final, 1999/0258 (CNS).
2. SEC (1999) 1213.
3. Consejo doc. 10895/99.
4. Consejo doc. 10867/99.
5. DO 2000 C 164/7.
6. DO 1999 C 353/6.
7. 5 febrero 2000, DO 2000, C 164/6; 5 junio 2000, TO6893.
8. No existe referencia conocida.
9. DO 2000, C 200/4.
10. DO 2000, C 342/1.
11. DO 2000, C 269/8.
12. DO 2000, C 253/01.
13. Reglamento 1683/95, DO 1995, L 164.
14. Reglamento 574/1999, DO 1999, L 72/2.
15. 1 de diciembre de 1999, COM (1999) 638 def.
16. La Resolución sobre la armonización de políticas nacionales en materia de reagrupación familiar del Grupo de Inmigración Ad hoc, Copenhague, 1 junio 1993, no fue vinculante para los Estados miembros y dejó muchas opciones abiertas.
17. En algunos países europeos se ha reconocido más o menos este derecho. En Alemania, el Tribunal Constitucional (Bundesverfassungsgericht) decidió que un sistema de cuotas para la reagrupación familiar sería inconstitucional (B VerfG 12.5.1987, E 76, 1 II). En Francia, el Consejo de Estado decidió ya en 1978 que la reagrupación familiar para extranjeros residentes legalmente en Francia es un principio general de ley. En 1995, el Tribunal Constitucional de Italia dictaminó que la reagrupación familiar es un derecho constitucional de los trabajadores.
18. Según el protocolo de su informe, DO 10.11.97, C 340/101, Dinamarca no participó en la adopción de la propuesta. El Reino Unido e Irlanda se mantuvieron al margen.
19. COM (2000) 624 final, 1999/0258 (CNS).
20. DO L 257, 19.10.1968, p.2.
21. Artículo 7 (2).
22. Directiva 64/221/CEE de 25 de febrero de 1964 para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificados por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, DO 56, 4.4.1964, p. 850/64.
23. Cuando esto no pueda aplicarse, los recursos se considerarán suficientes si son equivalentes o superiores al nivel mínimo de seguridad social pagada por el Estado miembro.
24. Véase Artículo 5 (d) (e).
25. Deberíamos remarcar que el Gobierno holandés está supeditado a su Parlamento para proteger su libertad para mantener o introducir una legislación más favorable bajo el Título IV TCE.

## Propuesta de Directiva sobre la reagrupación familiar

En noviembre de 1998, el Parlamento de los Países Bajos adoptó una moción que estipulaba que la libertad de los Estados miembros para mantener o introducir una legislación más favorable podía ser esencial por razones prioritarias, económicas o prácticas. En esta moción, se pidió al Gobierno holandés que no cooperara con la instauración de cualquier medida del Título IV, para la cual se requiriera una unanimidad si esta medida violara las disposiciones de la legislación nacional, más favorable a nacionales de terceros países, Cámara segunda, 1998-1999, 25922 (R1613), número 29.

26. O la Comunidad y sus Estados miembros.

27. DO 1997, C 337