COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.12.1999
COM(1999) 638 final

1999/0258 (CNS)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

sobre el derecho a la reagrupación familiar

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. HACIA UNA POLÍTICA EUROPEA COMÚN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN DE LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES: REAGRUPACIÓN FAMILIAR

1.1. Debe establecerse un espacio de libertad, seguridad y justicia en virtud de las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1ºde mayo de 1999. A tal fin, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea contempla, por un lado, la adopción de medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas, conjuntamente con las medidas de acompañamiento relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración y, por otro, la adopción de medidas en los ámbitos del asilo, la inmigración y la protección de los derechos de los nacionales de terceros países. Las medidas sobre política de inmigración, tal como se especifican en los apartados 3 y 4 del artículo 63, se refieren tanto a las condiciones de entrada y residencia, como a la expedición de visados de larga duración y permisos de residencia por los Estados miembros, la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales, y los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros.

Por consiguiente, ya es posible adoptar en el marco de la Comunidad Europea[1] medidas sobre la entrada y la residencia de nacionales de terceros países en los Estados miembros, ámbito que, antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se regía por las disposiciones del Título VI del antiguo Tratado de la Unión Europea, y no era sino parcialmente competencia comunitaria[2].

1.2. En su reunión especial de Tampere, los días el 15 y 16 de octubre de 199, el Consejo Europeo reconoció la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y residencia de los nacionales de terceros países, basada en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen. A tal efecto, el Consejo Europeo pidió al Consejo que adoptara decisiones con rapidez, basándose en propuestas de la Comisión. Estas decisiones deberían tener en cuenta no sólo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen[3].

1.3. La definición de los principios rectores sobre los que fundar una política común de inmigración constituye, en efecto, una tarea esencial a la que la Comisión se propone prestar atención. La Comisión considera que la política de "inmigración cero", mencionada en el pasado en el debate europeo sobre la inmigración, nunca ha sido ni realista ni oportuna ni nunca, por otra parte, se ha aplicado íntegramente como tal, por diversas razones: no sólo porque, a corto y medio plazo, no podían, ni debían, interrumpiese ciertos canales de inmigración, como, por ejemplo, los de la reagrupación familiar, sino también porque determinados sectores de actividad económica son

---

1 Tres Estados miembros (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) disfrutan de un estatuto especial en virtud de los Protocolos sobre dichos países anejos al Tratado.

2 Es preciso señalar que, aún antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la lista de terceros países cuyos nacionales debían estar en posesión de un visado para franquear las fronteras exteriores y las medidas en el ámbito de los visados en caso de afluencia repentina ya eran competencia de la Comunidad Europea.

3 Conclusiones de la Presidencia, apartado 20.

deficitarios de mano de obra. Además, los Estados no desean prescindir de su apertura al mundo, en particular, a través del mantenimiento de relaciones privilegiadas con determinados terceros países. A más largo plazo, intervienen factores demográficos como el envejecimiento de la población y sus consecuencias en el ámbito de la protección social y la financiación de las jubilaciones.

1.4. Es cierto que la situación actual del mercado del empleo no permite a la Comunidad dotarse de una política de entrada y residencia por razones de empleo tan abierta como la llevada a cabo en los años 50 y 60. No obstante, la tasa de desempleo no es el único elemento que hay que tener en cuenta a la hora de fijar dicha política: sectores específicos de la actividad económica pueden carecer de personal con determinada cualificación particular. De una manera más general, una política común de inmigración a escala europea requiere flexibilidad para poder tener en cuenta las múltiples dimensiones de los flujos migratorios, de orden económico pero también social, cultural o histórico, por lo que se refiere tanto a los países de recepción como a los de origen.

1.5. De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, la Comisión se propone iniciar los trabajos en materia de inmigración legal, prosiguiéndolos con el fin de explotar todas las posibilidades que le ofrece el Título IV del TCE: a medio plazo irá sucesivamente abordando sucesiva todos los aspectos relativos a la entrada y residencia de los nacionales de terceros países, en particular, la entrada y la residencia con fines de estudios, a los efectos de empleo asalariado e independiente y con el fin de realizar actividades no remuneradas. Asimismo, la Comisión se propone abordar la cuestión de la situación jurídica de los nacionales de terceros países titulares de un permiso de residencia de larga duración y garantizar igualmente la aplicación del apartado 4 del artículo 63, que se refiere a los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro a residir en otro Estado miembro.

2. ENTRADA Y RESIDENCIA A EFECTOS DE REAGRUPACIÓN FAMILIAR

2.1. Hoy en día, desde hace ya algunos años, el principal canal de inmigración legal de nacionales de países terceros lo constituyen la entrada y la residencia por razones de reagrupación familiar. La inmigración familiar es predominante en casi todos países de la OCDE, en particular Canadá y Estados Unidos; lo está también en los Estados miembros de la Unión Europea, aunque las cifras varían de un Estado miembro al otro. Esta inmigración familiar comprende a la vez la reagrupación familiar stricto sensu, (la reunión de los familiares con el nacional del tercer país ya residente) y la constitución de la familia (cuando los vínculos familiares se establecen después de la entrada del nacional del tercer país).

2.2. Al margen de la importancia en términos cuantitativos de este aspecto de la inmigración legal, la reagrupación familiar es un medio necesario para conseguir la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros. En efecto, la presencia de los familiares contribuye a una mayor estabilidad y a una mejor inserción de estas personas, al permitirles llevar una vida familiar normal.

3. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

3.1. La regulación de la reagrupación familiar, que trasciende parcialmente de la legislación nacional, pertenece al marco jurídico internacional. La Declaración universal de derechos humanos y los Pactos internacionales de 1966 sobre los derechos civiles y

políticos y sobre los derechos económicos, sociales y culturales reconocen que la familia es un elemento natural y fundamental de la sociedad y que, a este respecto, tiene derecho a la protección y al apoyo de la sociedad y los Estados. El Convenio n° 143 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Italia, Portugal y Suecia, invita a los Estados a facilitar la reagrupación familiar de todos los trabajadores migrantes que residan legalmente en su territorio.

3.2. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de su familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1990, estipula que "los Estados Partes tomarán las medidas que estimen apropiadas y entren en la esfera de su competencia para facilitar la reunión de los trabajadores migrantes con sus cónyuges y con aquellas personas que mantengan con el trabajador migrante una relación que, de conformidad con el Derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, al igual que con sus hijos solteros menores de edad que estén a su cargo". El Convenio describe los ámbitos en los cuales los miembros de la familia deben beneficiarse de una igualdad de trato con los nacionales: acceso a la educación, a la formación profesional, a los servicios de salud y sociales y a la vida cultural. Los Estados deben también facilitar a los hijos de los trabajadores migrantes el aprendizaje de la lengua del país de recepción así como de la lengua materna. Por último, las solicitudes de autorización de residencia en el país después de la muerte del trabajador o la disolución del matrimonio deben ser objeto de un examen benévolo por parte de los Estados miembros, en función de la duración de residencia ya pasada. Cuando no pueda concederse tal autorización, deberá otorgarse a los miembros de la familia un plazo razonable para la salida. Esta Convención aún no ha entrado en vigor, debido a la insuficiencia del número de ratificaciones, sin que hasta la fecha la haya ratificado ningún Estado miembro.

3.3. Aunque la Convención internacional sobre el estatuto de los refugiados de 1951 no contempla el derecho a la reagrupación familiar, el principio de la reagrupación familiar de los refugiados se reconoció, no obstante, en el Acta Final de la conferencia que aprobó el Convenio de 1951. El comité ejecutivo del Alto Comisariado para los Refugiados (ACNUR) ha recordado en diversas ocasiones a los Estados que el principio de la unidad de la familia está consagrado en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y que los Gobiernos deben adoptar las medidas que sean oportunas para garantizar la unidad familiar. Respecto de la definición de la familia y sus miembros, conviene señalar que el comité ejecutivo del ACNUR ha abogado por un enfoque pragmático y flexible, que tenga en cuenta los aspectos de dependencia física, financiera y psicológica del núcleo constituido por padres e hijos[4].

3.4. En el marco jurídico internacional hay que mencionar el Convenio sobre los derechos del niño, de 20 de noviembre de 1989. Este Convenio estipula que los Estados velarán por que el niño no esté separado de sus padres. A este respecto, cualquier solicitud para dejar un país o entrar en el mismo a efectos de reagrupación familiar debe considerarse con espíritu positivo, humanidad y diligencia. En todas las decisiones que se refieran al niño, la consideración primordial debe ser el interés superior de éste.

---

[4] Conclusiones n° 9 (XXVIII), n° 24 (XXXII), n°84 (XLVIII), n° 85 (XLIX) y Conclusiones de la 50° Sesión de 1999.

3.5. Entre los instrumentos jurídicos europeos pertinentes en materia de reagrupación familiar, el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de 1950 presenta una importancia decisiva ya que, en efecto, consagra, en su artículo 8, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y, en su artículo 12, el derecho a casarse y fundar una familia. La interpretación de las disposiciones del Convenio ha dado lugar a una amplia jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos; es cierto que la jurisprudencia no ha deducido de las disposiciones del convenio un derecho ilimitado a la reagrupación familiar de los miembros de la familia de los nacionales de terceros países instalados legalmente en un Estado miembro ni una protección absoluta contra la separación de los miembros de la familia en caso de expulsión, salvo si una vida de familia normal no es posible en el país de origen. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal limita el ejercicio discrecional de la competencia de las autoridades públicas en materia de controles de entrada en el territorio y en caso de expulsión.

3.6. Dos instrumentos europeos contemplan específicamente la reagrupación familiar, la Carta Social Europea y el Convenio europeo de 1977 relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante. Según la Carta social europea, a fin de asegurar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores migrantes y de sus familias a la protección y la asistencia, las Partes Contratantes se comprometen en efecto a facilitar, en la medida de lo posible, la reunión con su familia del trabajador migrante autorizado a establecerse él mismo en sus territorios. El Convenio europeo de 1977 relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante dispone que el cónyuge y los hijos no casados están autorizados a unirse con el trabajador migrante ya residente en el territorio de una Parte Contratante. No obstante, el ámbito de aplicación de este Convenio presenta una doble limitación: sólo se refiere a los trabajadores asalariados y sólo se aplica a los trabajadores nacionales de los Estados que son Partes Contratantes del Convenio. Este convenio no ha sido ratificado por todos los Estados miembros.

4. SITUACIÓN AL NIVEL NACIONAL

4.1. Es importante tener en cuenta que la protección de familia es un principio explícitamente consagrado por las disposiciones constitucionales de diversos Estados miembros, como Alemania, Portugal e Italia. Los Estados miembros reconocen bien un derecho a la reagrupación familiar bien la posibilidad discrecional de conceder la reagrupación familiar, según la categoría y el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países en cuestión. Únicamente un Estado miembro somete las solicitudes de entrada a una política de cuotas.

4.2. No obstante, el ejercicio de este derecho se somete a condiciones, como el respeto del orden público y la seguridad pública, una vivienda adecuada y recursos suficientes o, incluso, la fijación de un plazo de espera. Sobre estos aspectos, la legislación y la práctica de los Estados miembros varían considerablemente.

4.3. En cuanto a la vivienda, una serie de Estados exigen que el residente que debe acoger a su familia cuente con una vivienda suficiente para poder alojarla en condiciones aceptables. Esta condición se establece de manera diferente en los distintos Estados miembros. En Alemania, la vivienda debe ser equivalente a un alojamiento social. En Francia, Portugal y en los Países Bajos debe ser equivalente a la vivienda considerada normal para los nacionales. Pueden aplicarse otros criterios, como el tamaño, la higiene y la seguridad (Grecia, Italia, Austria y el Reino Unido). España y Luxemburgo no

aplican normas predefinidas y examinan las situaciones caso a caso. En cambio, la condición de una vivienda adecuada no se exige en Bélgica, Dinamarca, Finlandia o Suecia.

4.4. El criterio de los recursos es también objeto de interpretaciones diferentes. Los recursos deben ser equivalentes al salario mínimo en Francia, Portugal y España. Son superiores o iguales al mínimo social en Alemania y los Países Bajos. El Reino Unido exige que no se recurra a los fondos públicos y Dinamarca que el residente subvenga a las necesidades de los miembros de su familia. Francia y los Países Bajos exigen, además, que los recursos sean permanentes y estables. Austria pide que los miembros de la familia estén cubiertos por los seguros sociales. La condición de la existencia de recursos suficientes no se exige en Bélgica, Finlandia, Luxemburgo ni Suecia.

4.5. Algunos Estados miembros imponen un plazo de espera al nacional de un tercer país recientemente admitido. La duración de este período varía según los países, oscilando entre 1 año en Francia y España, 3 años en Dinamarca y 5 años en Grecia. Los otros Estados miembros no imponen formalmente ningún plazo de espera, pero los plazos previos a la reunificación familiar pueden, no obstante, ser largos debido a la duración del examen de la solicitud de reagrupación familiar. En Austria, a consecuencia del régimen de cuotas, estos plazos pueden alcanzar varios años.

4.6. También existen diferencias en cuanto a qué miembros de la familia se admiten a unirse al reagrupante, la edad de los hijos que pueden reagruparse y la admisión de las parejas de hecho.

4.7. Los nacionales de terceros países reconocidos como refugiados según el artículo 1A de la Convención de Ginebra de 1951 relativa al estatuto de los refugiados se benefician en algunos Estados de un régimen de reagrupación familiar más favorable: están exentos de justificación en cuanto a recursos y vivienda, no están sujetos a un plazo de espera y a veces su derecho a la reagrupación familiar se extiende más allá de la familia nuclear.

5. NORMATIVA COMUNITARIA EN MATERIA DE REAGRUPACIÓN FAMILIAR

5.1. El Derecho comunitario ya se ha ocupado en parte de la regulación de la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países. En efecto, las disposiciones relativas a la libre circulación de ciudadanos de la Unión dentro de la Comunidad Europea se aplican a los miembros de sus familias, ya tengan la nacionalidad de un Estado miembro o de un tercer país. El ciudadano de la Unión que ejerce su derecho a la libre circulación puede hacer que su familia le acompañe o se una a él, de manera que las condiciones de integración de esta familia en el país de recepción constituyen, en efecto, un requisito previo indispensable para el ejercicio de la libre circulación en condiciones objetivas de libertad y dignidad.

5.2. El derecho a que su familia les acompañe o se una a ellos se reconoce a los ciudadanos de la Unión que se establecen en otro Estado miembro, ya se trate de trabajadores asalariados[5] o independientes[6]. Los miembros de la familia de estas personas disfrutan del derecho a permanecer en el territorio del país de acogida, bajo determinadas condiciones, aún después del cese de la actividad económica o del fallecimiento del

[5] Reglamento (CEE) n° 1612/68 de 15.10.1968. DO L 257, de 19.10.1968, p. 2.

[6] Directiva 73/148/CEE de 21.5.73. DO L 172, de 28.6.1973, p. 14.

ciudadano de la Unión de quien dependen[7]. El derecho a la reagrupación familiar se concede igualmente a los ciudadanos de la Unión distintos de los trabajadores, asalariados o no, que disfrutan de un derecho de residencia en otro Estado miembro, siempre que tengan recursos suficientes y un seguro de enfermedad[8].

5.3. Los miembros de la familia a que se hace referencia son el cónyuge y los descendientes menores de 21 años o a su cargo y los ascendientes a su cargo[9]. En cambio, a los estudiantes sólo pueden acompañarles o unirse a ellos el cónyuge y los hijos a su cargo, a condición de que justifiquen que disponen de recursos suficientes[10]. Estas normas se aplican también a los nacionales del Espacio Económico Europeo en virtud del acuerdo de 2 de mayo de 1992.

5.4. Al ser los derechos de los miembros de la familia derechos derivados, vinculados a los que tiene el ciudadano de la Unión titular del derecho a la libre circulación, a estas personas se les concede un permiso de residencia de la misma validez que el concedido a la persona de la que dependen. Los Estados miembros pueden imponer límites al ejercicio de los derechos de entrada y residencia de los miembros de la familia por razones de orden público, seguridad interior o salud pública[11]. La normativa comunitaria concede también al cónyuge y a los hijos el derecho a acceder a una actividad asalariada, aun cuando no tengan la nacionalidad de un Estado miembro.

5.5. Excepto sobre la situación de los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que ejerza su derecho a la libre circulación, el Derecho comunitario no contiene normas sobre reagrupación familiar de los nacionales de terceros países, ni de los refugiados, ni de otras categorías de emigrantes. Esto es una consecuencia directa de la ausencia de base jurídica a escala comunitaria antes de la entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, del Tratado de Amsterdam.

6. TRABAJOS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

6.1. En el marco de la Unión Europea, y antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la importancia del tema de la reagrupación familiar se puso de manifiesto en los trabajos que el Consejo le había dedicado. La reagrupación familiar figuraba como tema prioritario en el programa para la armonización de las políticas de inmigración adoptado por los Ministros responsables de la inmigración, que fue ratificado por el Consejo Europeo de Maastricht de 1991.

6.2. En 1993, los Ministros encargados de las cuestiones de inmigración adoptaron una Resolución sobre la armonización de las políticas nacionales en materia de reagrupación

---

7 Reglamento (CEE) n° 1251/70 de 29.6.1970. DO L 142, de 30.6.1970, p. 24 y Directiva 75/34/CEE de 17.12.1974, DO L 14, de 20.1.1975, p. 28.

8 Directiva 90/364/CEE de 28.6.1990. DO L 180, de 13.7.1990, p. 26 y Directiva 90/365/CEE de 28.6.1990, DO L 180, de 13.7.1990, p. 28.

9 Por lo que se refiere a los ciudadanos de la Unión que se establecen en otro Estado miembro para ejercer en él una actividad económica, está asimismo previsto que los Estados miembros favorezcan la admisión de cualquier otro miembro de la familia que esté a cargo del trabajador o viva, en el país de procedencia, bajo el mismo techo que éste. Véanse también, a este respecto, las nuevas propuestas de modificaciones del Reglamento (CEE) n° 1612/68 presentadas por la Comisión, DO C 344, de 12.11.1998, p. 9.

10 Directiva 93/96/CEE de 29.10.93, DO L 317, de 18.12.1993, p. 59.

11 Directiva 64/221/CEE de 25.2.1964, DO 56, de 4.4.1964, p. 850/64.

familiar[12]. Este texto, jurídicamente no vinculante, contiene los principios que deberían presidir las políticas nacionales de los Estados miembros (miembros de la familia admisibles, condiciones de entrada y residencia) y se refiere a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países que residen en el territorio de los Estados miembros sobre una base que les ofrece una perspectiva de residencia duradera; no se refiere ni a la reagrupación familiar de los ciudadanos de la Unión ni a la de los nacionales de terceros países que han obtenido el estatuto de refugiados.

6.3. Las instancias competentes del Consejo han seguido prestando atención especial a la reagrupación familiar: se puede afirmar que este tema ha figurado siempre en el orden del día de los trabajos del Consejo, incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en forma de intercambio de puntos de vista, recopilación de información, documentos de reflexión y debate de propuestas bajo las Presidencias holandesa, luxemburguesa, británica y austríaca.

6.4. En diciembre de 1997, el Consejo adoptó una Resolución sobre las medidas que deberán adoptarse en materia de lucha contra los matrimonios fraudulentos[13]. Este texto no se refiere directamente a la reagrupación familiar pero está relacionado con ella ya que, en efecto, se refiere a las medidas para impedir o reprimir la eventual burla de las normas relativas a la entrada y la residencia mediante matrimonios ficticios.

6.5. En 1997, la Comisión presentó una propuesta de Convenio relativo a la admisión de nacionales de terceros países[14]. Su objetivo era aportar elementos a la reflexión sobre las cuestiones de inmigración, antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y los importantes cambios institucionales que de ello se derivaban. En una declaración preliminar a dicha propuesta la Comisión destacaba su intención de presentar un nuevo proyecto, en forma de Directiva, a partir de la entrada en vigor del nuevo Tratado. Con este planteamiento era posible conservar las aportaciones de los debates sobre la esencia del texto en un instrumento jurídico comunitario.

6.6. A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y la inserción en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del nuevo Título IV sobre visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas ha llegado para la Comisión el momento de plasmar el compromiso asumido en 1997, presentando, con relación a la reagrupación familiar, una nueva propuesta en forma de instrumento jurídico comunitario.

6.7. Ello coincide por otro lado con el contenido del Plan de acción del Consejo y la Comisión, de 3 de diciembre de 1998[15], sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, que prevé que en un plazo de dos años tras la entrada en vigor del Tratado se adopte un instrumento sobre el estatuto jurídico de los inmigrantes legales y en un plazo de cinco años se elabore una reglamentación sobre condiciones de entrada y de residencia, así como normas relativas a los procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados y de permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar. Se trata de una confirmación de la

---

12 Documento SN 282/1/93 WGI 1497 Rev. 1.
13 DO C 382, de 16.12.1997, p. 1.
14 DO C 337, de 7.11.1997, p. 9.
15 DO 19, de 23.1.1999, p. 1.

atención que el Consejo y la Comisión prestan a estos temas. Por último, hay que recordar que el Consejo Europeo reunido en Viena los días 11 y 12 de diciembre de 1998 pidió al Consejo que prosiguiera sus trabajos, entre otras cosas, sobre las normas aplicables a los nacionales de terceros países[16].

6.8. Asimismo resulta útil recordar que en el Consejo Europeo de Colonia, de los días 3 y 4 de junio de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron elaborar la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Dicha Carta deberá recoger los derechos fundamentales vigentes en la Unión Europea para que así adquieran mayor visibilidad. Su alcance no ha de limitarse únicamente a los ciudadanos de la Unión. No obstante, en el estadio presente todavía no se ha adoptado ninguna decisión en cuanto al alcance jurídico y carácter vinculante de la Carta.

6.9. Durante los trabajos preparatorios que desembocaron en la presentación de la presente propuesta se llevaron a cabo algunas consultas con el fin de sondear las posiciones del Alto Comisariado para los Refugiados y de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo. Al haber tenido en cuenta los trabajos del Consejo sobre la cuestión de la reagrupación familiar y el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Convenio relativo a la admisión, la Comisión ha podido fundar su propuesta en una visión global de la problemática de la reagrupación de las familias.

7. OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN

7.1. El Consejo Europeo afirmó, en su reunión especial en Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999[17], que la Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de sus Estados miembros. El Consejo reconoció también que una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea.

7.2. Para la realización de este objetivo, la Comisión considera que hay que permitir a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros ser titulares de un derecho a la reagrupación familiar, sujeto a determinadas condiciones, mediante el que estas personas puedan llevar una vida familiar normal y se favorezca su integración en las sociedades de los Estados miembros. Con el fin de garantizar a estas personas un trato comparable al de los ciudadanos de la Unión Europea, la propuesta de Directiva se inspira en algunas disposiciones del Derecho comunitario en vigor sobre reagrupación familiar de los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación.

7.3. El respeto de la vida familiar se aplica a todos los nacionales de terceros países, independientemente de las razones por las que optaron por residir en el territorio de los Estados miembros (empleo, actividad independiente, estudios). El ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva no se limita, pues, a algunas categorías de nacionales de terceros países. El único criterio es el de la residencia legal. Los refugiados y las personas beneficiarias de protección subsidiaria sólo pueden gozar del derecho al respeto de la vida familiar mediante la reagrupación en un país donde puedan llevar

---

16 Conclusiones de la Presidencia, Viena 11 y 12 de diciembre de 1998, apartado 85.

17 Conclusiones de la Presidencia, apartado 18.

juntos una vida familiar normal, en la medida en que han tenido que huir de su país de origen y dicha huida con frecuencia origina la separación de los miembros de una misma familia. Debido a estas circunstancias particulares, la Directiva les concede un trato específico respecto de las condiciones previas a la reagrupación (vivienda, recursos, plazo de espera) y los miembros de la familia que pueden ser reagrupados.

7.4. En definitiva, la propuesta de Directiva persigue una aproximación de las legislaciones nacionales con dos objetivos: por una parte, se trata de garantizar la seguridad jurídica de los nacionales de terceros países, que, de este modo, podrán disfrutar de condiciones de reagrupación familiar muy similares, independientemente del Estado miembro en el que se les haya admitido a residir. Por otra parte, se trata de reducir el riesgo de que la elección del Estado miembro donde el nacional de un tercer país desee residir se funde en las condiciones más favorables que este país pudiera ofrecerle.

7.5. En la actualidad, la situación de los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión que residan en el país de su nacionalidad y no hayan ejercido su derecho a la libre circulación está regulada únicamente por el Derecho nacional. Puesto que no ejercen su derecho a la libre circulación, en el pasado se consideraba una situación puramente interna, que era de la competencia de los Estados miembros.

Existe, por consiguiente, entre los ciudadanos de la Unión una diferencia de trato, según que ejerzan o no su derecho a la libre circulación. La Comisión considera que es preciso encontrar una solución adecuada para anular esta diferencia y colmar esta laguna jurídica, por lo que se propone suprimir esta diferencia de trato y hacer que los ciudadanos de la Unión se beneficien del Derecho comunitario existente

En este ejercicio, la Comisión es, no obstante, consciente de que el Derecho comunitario existente no abarca todas la situaciones contempladas por la propuesta de Directiva. En un punto, la disposición relativa al estatuto autónomo, en la propuesta se ofrece a los miembros de la familia de los nacionales de terceros países unas condiciones más favorables que las que, en el estado actual del Derecho comunitario en materia de libre circulación de personas, se ofrecen a los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de ciudadanos de la Unión. A medio plazo, la Comisión velará, en el marco de futuras iniciativas en el ámbito de la libre circulación de personas, por mantener un equilibrio entre la situación jurídica de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia, y la de los nacionales de terceros países.

8. ELECCIÓN DE LA BASE JURÍDICA

8.1. La elección de la base jurídica es coherente con las modificaciones introducidas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea por el Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. La letra a) del apartado 3 del artículo 63 del Tratado CE establece que el Consejo adoptará medidas relativas a las condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visado de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.

8.2. Este artículo constituye, por lo tanto, la base jurídica natural de una propuesta en la que se define la reagrupación familiar como un derecho de los nacionales de terceros países ya residentes en el territorio de un Estado miembro, se fijan las condiciones de entrada de los miembros de su familia y se establecen algunos aspectos del estatuto jurídico de los miembros de la familia.

8.3. La propuesta de Directiva debe adoptarse por el procedimiento previsto en el artículo 67 del Tratado, según el cual, durante un período transitorio de cinco años, el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento Europeo. El Título IV del Tratado CE no es aplicable al Reino Unido ni a Irlanda, a menos que estos dos países decidan lo contrario, según las modalidades indicadas en el protocolo sobre la posición del Reino Unido e Irlanda anejo a los Tratados. El Título IV del Tratado CE no se aplica tampoco a Dinamarca, en virtud del protocolo sobre la posición de la Dinamarca anejo a los Tratados.

9. SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD: JUSTIFICACIÓN Y VALOR AÑADIDO

9.1. La inserción en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del nuevo Título IV sobre políticas de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la circulación de personas demuestra la voluntad de las Altas Partes Contratantes de atribuir a la Comunidad Europea competencias en estos ámbitos.

9.2. Sin embargo, la Comunidad Europea no tiene competencias exclusivas en este campo, por lo que, incluso con la voluntad política de aplicar una política común en materia de asilo e inmigración, debe intervenir de conformidad con el artículo 5 del Tratado CE, es decir, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. La propuesta de Directiva responde a estos criterios.

9.3. Subsidiariedad

La instauración de un espacio de libertad, seguridad y justicia comporta la adopción de normas comunes en el ámbito de la política de inmigración. El objetivo específico de esta iniciativa es establecer un derecho a la reagrupación familiar que pueda ejercerse según unos criterios comunes en todos los Estados miembros. En efecto, la situación varía de un Estado miembro a otro en cuanto a la entrada y la residencia de los miembros de la familia de los nacionales de terceros países. La fijación de criterios comunes a escala comunitaria debe efectuarse mediante una acción como la propuesta. Además, mediante la fijación de criterios comunes, se podrá limitar el riesgo de que los nacionales de terceros países elijan el país de destino únicamente en función de que en el mismo puedan disfrutar de condiciones más favorables.

9.4. Proporcionalidad

La forma de la acción comunitaria debe ser la más simple posible para que se pueda cumplir el objetivo de la propuesta y llevar a cabo eficazmente su ejecución. Con este espíritu, el instrumento jurídico elegido es la Directiva, que permite establecer unos principios marco, al tiempo que deja a los Estados miembros destinatarios de la misma la elección de la forma y los medios más convenientes para aplicar estos principios en

su sistema jurídico y en su contexto nacional. Además, la propuesta de Directiva no pretende regular la situación jurídica de todos los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros ya que deja a éstos la libertad de establecer las normas relativas a las personas cuyo permiso de residencia tenga una validez inferior a un año.

COMENTARIO DE LOS ARTÍCULOS

Capítulo I: Disposiciones generales

Artículo 1

El derecho a la reagrupación familiar, que consagra la propuesta de Directiva, se deriva de la exigencia de proteger la familia, elemento natural y fundamental de la sociedad, así como del derecho al respeto de la vida familiar consagrado por el Derecho internacional, en particular por el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La propuesta de Directiva establece un derecho a la reagrupación familiar para los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro; la propuesta establece también este derecho para los ciudadanos de la Unión que no ejerzan su derecho a la libre circulación. Este derecho no es absoluto: su ejercicio se somete al cumplimiento de unas condiciones, tanto materiales como procedimentales, fijadas por la propuesta de Directiva.

Artículo 2

Este artículo contiene las definiciones de los distintos conceptos que se utilizan en las disposiciones de la propuesta de Directiva.

(a) El concepto de nacional de un tercer país se define por defecto, excluyéndose a los ciudadanos de la Unión, tal como se especifican en el Tratado CE. Se refiere a la vez a las personas que tienen la nacionalidad de un tercer Estado y a los apátridas, en el sentido de la Convención de Nueva York de 28 de septiembre de 1954.

(b) El concepto de refugiado comprende los nacionales de terceros países que han obtenido el estatuto de refugiado en aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 y los que lo han obtenido sobre la base de las disposiciones constitucionales de los Estados miembros, como es el caso de Francia (asilo constitucional para "los combatientes por la libertad") y de Alemania (refugiados reconocidos sobre la base del apartado 1 del artículo 16 de la Constitución).

(c) El concepto de "persona beneficiaria de protección subsidiaria" abarca todos los casos en los que una persona que no puede beneficiarse de la protección de la Convención de Ginebra de 1951 recibe protección de un Estado miembro sobre la base de obligaciones humanitarias derivadas de la práctica o legislación nacionales de dicho Estado o de obligaciones internacionales (en particular, la prohibición de expulsar a una persona hacia un país donde corre el riesgo de ser condenada a la pena de muerte o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, derivada del artículo 3 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y de los artículos 1 y 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes).

(d) El concepto de reagrupante hace referencia al nacional de un tercer país que reside de manera legal en el territorio de un Estado miembro, independientemente de las razones por las que se le autorizó a residir (por ejemplo, con fines de empleo, con el objetivo de ejercer una actividad independiente, a los efectos de estudios, con el fin de ejercer una actividad no lucrativa, porque obtuvo el estatuto de refugiado o sea beneficiario de protección subsidiaria). Este concepto abarca igualmente al ciudadano de la Unión que no ejerce su derecho a la libre circulación.

(e) Por lo que se refiere a los nacionales de terceros países, el concepto de reagrupación familiar comprende dos situaciones: la reagrupación familiar en sentido estricto y la formación de la familia. En el primer caso, el reagrupante tuvo que dejar a los miembros de su familia para instalarse en un Estado miembro y desea que se unan a él. En el segundo caso, el reagrupante, después de su entrada en el Estado miembro, decide fundar una familia con un nacional de un tercer país que no reside en el Estado miembro y desea que esta persona se una a él. La propuesta de Directiva no regula la situación jurídica de las personas que desean entrar en el territorio de un Estado miembro con el fin de casarse con un nacional de un tercer país que ya reside en el mismo. Esta situación sigue perteneciendo al ámbito del Derecho nacional.

(f) El permiso de residencia se define en sentido amplio para englobar todas las categorías de reagrupación contempladas: la Directiva se aplica a todos los nacionales de terceros países que residen en el territorio de un Estado miembro, independientemente de las razones de su residencia; de la misma forma, la definición del permiso de residencia engloba todos los permisos de residencia otorgados por los Estados miembros, independientemente de los motivos de expedición o su forma. Se excluyen del concepto de permiso de residencia las autorizaciones provisionales de residencia que pueden otorgarse a los solicitantes de asilo.

Artículo 3

1. Este artículo se refiere al ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva. El reagrupante debe pertenecer a una de las categorías de personas mencionadas en el apartado 1:

   a) La primera categoría de personas incluye a los nacionales de terceros países que se encuentran legalmente en el territorio de un Estado miembros y que poseen un permiso de residencia de un período de validez de, como mínimo, un año. Esta definición incluye a todos los nacionales de terceros países, independientemente de las razones de su residencia, incluidas las personas beneficiarias de protección subsidiaria. En cambio, no se regulan por la Directiva los nacionales de terceros países que residen en un Estado miembro con un permiso de residencia de un período de validez inferior a un año, como puede ser el caso de los trabajadores temporales o con un permiso de residencia vinculado a un trabajo estacional. La cuestión de su reagrupación familiar estará regulada por la normativa nacional de los Estados miembros.

   b) La segunda categoría de personas se refiere a los refugiados. En este caso, la propuesta de Directiva se aplica independientemente de la duración de la validez del permiso de residencia que se les haya otorgado por el Estado miembro. Su sola calidad de refugiado debe darles derecho a la reagrupación familiar.

   c) La tercera categoría de personas se refiere a los ciudadanos de la Unión que no han ejercido su derecho a la libre circulación de personas.

      En cambio, la propuesta se aplica cualquiera que sea el estatuto jurídico de los miembros de la familia. En otros términos, los miembros de la familia pueden residir en un Estado miembro en virtud de otro título, residir fuera del Estado miembro, ser solicitantes de asilo, estar sujetos al régimen de protección temporal etc...

2. El segundo apartado del artículo 3 se refiere a las exclusiones del ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva debido a la situación jurídica del reagrupante.

   a) La propuesta no abarca la reagrupación familiar de los solicitantes de asilo debido a la incertidumbre sobre el resultado del examen de la solicitud.

   b) La propuesta no cubre la reagrupación familiar de las personas beneficiarias de protección temporal. En 1997, la Comisión presentó una propuesta de acción común relativa a la protección temporal de las personas desplazadas[18]; en 1998 se presentó una propuesta modificada[19]. Estos dos textos cubrían la reagrupación familiar de las personas beneficiarias de protección temporal. La Comisión se propone presentar una nueva propuesta en la que se tengan en cuenta las consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Por lo tanto, habida cuenta de las especificidades de los problemas de la protección temporal, es preferible tratar la reagrupación familiar en el contexto de la futura propuesta.

3. El último apartado del artículo 3 trata de los casos generales de exclusión del ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva. La situación jurídica de los nacionales de terceros países que son miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que ejerce su derecho a la libre circulación de personas se excluye del ámbito de aplicación de la propuesta de Directiva; a ellos se les aplica, y seguirá aplicándoseles, las disposiciones del Derecho comunitario en materia de libre circulación de personas.

4. Al comprometerse en un esfuerzo de armonización de las normas sobre reagrupación familiar, la Comunidad Europea conserva sus compromisos internacionales y, por ende, los acuerdos, ya sean comunitarios o mixtos, que ya hayan entrado en vigor.

   a) Por lo tanto, la propuesta de Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones más favorables de los acuerdos comunitarios o mixtos celebrados con terceros Estados, que ya estén en vigor, por los que se regule la situación jurídica de los nacionales de terceros países en cuestión . Esta exclusión es válida en la medida en que estas disposiciones sean pertinentes en relación con el contenido de la propuesta de Directiva y se refiere a los acuerdos, las decisiones adoptadas en aplicación de los mismos y la jurisprudencia correspondiente. Aun cuando dichos acuerdos no regulen directamente la cuestión de la reagrupación familiar, no obstante pueden contener disposiciones en materia de derechos de los miembros de la familia, a las cuales no afectará la propuesta de directiva si son más favorables a estos últimos.

      Se trata de:

      – El acuerdo constitutivo del Espacio Económico Europeo de 1992[20], que extiende a los nacionales de los países miembros, Noruega, Islandia y Liechtenstein, así como a los miembros de su familia, los beneficios del conjunto de las normas del Derecho comunitario en materia de libre circulación de personas.

---

18 DO C 106, de 4.4.1997. p. 13.
19 DO C 268, de 27.8.1998.
20 DO L 1, de 3.1.1994, p. 3.

– El Acuerdo de Asociación con Turquía de 1962[21].

– Los acuerdos europeos con los países candidatos a la adhesión de Europa Central y Oriental.

– Los acuerdos de asociación euromediterránea con Marruecos y Túnez.

b) La propuesta de Directiva se entenderá igualmente sin perjuicio de las disposiciones más favorables de dos instrumentos internacionales establecidos en el marco del Consejo de Europa, que se aplican a los trabajadores migrantes nacionales de los países miembros del Consejo de Europa.

Artículo 4

La reagrupación familiar de los ciudadanos de la Unión que no ejercen su derecho a la libre circulación de personas hasta la fecha sólo estaba regulada por las normas nacionales. Esta situación crea una diferencia de trato injustificada entre la familia de los ciudadanos de la Unión que no han ejercido su derecho a la libre circulación y han permanecido en el país de su nacionalidad y la de los que han ejercido su derecho a la libre circulación. En algunos casos, el Derecho nacional regula la reagrupación familiar de sus propios nacionales de manera más restrictiva que las normas del Derecho comunitario. Al ser única la ciudadanía de la Unión, conviene colmar esta laguna jurídica. Por consiguiente, en virtud de este artículo, los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión quedan sujetos a las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario en materia de reagrupación familiar.

Capítulo II: Miembros de la familia

Artículo 5

1. Este artículo precisa qué miembros de la familia del reagrupante pueden optar a la reagrupación.

(a) Este párrafo se refiere al cónyuge del reagrupante, o pareja de hecho, incluida la pareja del mismo sexo. La disposición sobre la pareja de hecho se aplica solamente en aquellos Estados miembros cuyo sistema jurídico asimile la situación de las parejas de hecho a la de las casadas[22]. Esta disposición no entraña ninguna armonización de las normas nacionales relativas al reconocimiento de las parejas de hecho sino que sólo permite aplicar el principio de igualdad de trato. Con el fin de evitar posibles abusos, la pareja de hecho debe estar vinculada por una relación duradera, lo que puede demostrarse mediante la prueba de la cohabitación o testimonios fidedignos.

(b) Este párrafo se refiere a los hijos de la pareja, casada o no. No se hace ninguna diferencia de trato con los hijos nacidos fuera del matrimonio, nacidos de matrimonios anteriores o adoptados. No obstante, si la adopción no fue autorizada

---

21 DO L 217, de 29.12.1964.

22 La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ya ha reconocido que un Estado miembro que permite a sus propios nacionales obtener que su pareja de hecho, nacional de otro Estado miembro, resida en su territorio, no puede rechazar estas ventajas a los trabajadores migrantes, nacionales de otros Estados miembros. Asunto 59/85 Estado neerlandés/Ann Florence Reed de 17.4.1986, Rec. 1986, p. 1283.

por la autoridad competente del Estado miembro, deberá ser reconocida por esta autoridad, de acuerdo con las normas de Derecho internacional privado aplicadas por todos los Estados miembros. En consecuencia, la entrada de niños "confiados", según algunas costumbres, no es posible, salvo si la autoridad competente del Estado miembro reconoce que estas costumbres producen los mismos efectos que la adopción.

(c) Los hijos de uno sólo de los cónyuges, o de la pareja de hecho, entran también en la categoría de personas que pueden reagruparse. No obstante, el cónyuge o la pareja de hecho que pide la reagrupación debe tener un derecho de custodia efectivo de estos hijos y tenerlos a su cargo. Si el derecho de custodia está compartido, para proceder a la reagrupación se necesita la autorización del otro progenitor. Esta norma permite evitar que la reagrupación anule, de hecho, el derecho de custodia del otro progenitor.

(d) Este párrafo se refiere a los ascendientes; su reagrupación es posible cuando estas personas ya no tienen ningún apoyo familiar en su país de origen y están a cargo del reagrupante. Esta disposición permite progresar en el sentido de unos derechos comparables entre nacionales de terceros países y ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación: en efecto, las normas de Derecho comunitario prevén la reagrupación familiar de los ascendientes a cargo del trabajador que emigra y de las personas inactivas.

(e) La norma general es que la reagrupación familiar beneficie a los hijos menores de edad; el presente párrafo introduce una norma específica para el caso de los hijos mayores de edad, cuya reagrupación es posible para hacer frente a situaciones especialmente difíciles. En efecto, no sería oportuno prohibir la reagrupación familiar de un hijo que carece de medios de subsistencia independientes y necesita los cuidados y el apoyo material y emocional de su familia, por ejemplo, debido a una minusvalía grave.

2. Los matrimonios polígamos no son, por regla general, compatibles con los principios fundamentales de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Sin embargo, en la medida en que estos matrimonios se han contraído válidamente en un tercer país, conviene tener en cuenta algunos de sus efectos. Por añadidura, prohibir la reagrupación familiar de manera absoluta equivaldría a privar al cónyuge residente en un Estado miembro de la posibilidad de llevar una vida de familia. Por lo tanto, se prohibe la reagrupación familiar de varios cónyuges y sus hijos, pero se consiente la reagrupación de una esposa y sus hijos. La reagrupación de los hijos de una segunda esposa es posible solamente cuando el interés del hijo prevalece sobre otras exigencias, por ejemplo en caso de muerte de la madre biológica.

3. El principio general que preside la reagrupación familiar de los hijos exige que estén, *de jure* y *de facto*, en una situación de dependencia respecto del reagrupante. La edad de los hijos debe, pues, ser inferior al límite de la mayoría legal fijado por los Estados miembros en su Derecho nacional y no deben estar casados. Esta disposición tiene por objeto, evitar diferencias entre la edad de la mayoría legal de los súbditos nacionales, y la edad requerida para que un hijo pueda beneficiarse de la reagrupación familiar.

4. Cuando el reagrupante es un refugiado, y una vez considerados los factores que le obligaron a huir de su país y le impiden volver al mismo, los Estados miembros deben

facilitar la reagrupación familiar de otros miembros de la familia, por ejemplo, los familiares colaterales. Esta disposición recoge uno de los elementos de las Conclusiones del Comité Ejecutivo del Alto Comisariado para los Refugiados de 1981 y de 1999. No obstante, esta posibilidad sólo se refiere a los miembros de la familia que estén a cargo del reagrupante.

5. El principio de no interrumpir o impedir la vida de familia vale también para los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro a efectos de estudios. No obstante, debido al período limitado de su residencia y a que, en algunos Estados miembros, no tienen acceso al empleo, los estudiantes no pueden disfrutar de las mismas ventajas que otros residentes. Su derecho a la reagrupación familiar sólo afecta al cónyuge o la pareja de hecho, los hijos menores de edad y los hijos mayores dependientes.

Artículo 6

En este artículo se establecen excepciones, respecto de las disposiciones previstas en el artículo 5, en favor de los refugiados que sean menores no acompañados, debido a sus necesidades particulares y su vulnerabilidad. El artículo se inspira en el artículo 22 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989.

En primer lugar, se dispone que los padres pueden reunirse con los menores no acompañados, sin que se apliquen las condiciones específicas del punto d del apartado 1 del artículo 5) (ascendientes a cargo del reagrupante y sin otro lazo familiar en su país de origen).

La segunda excepción se refiere a la posibilidad de autorizar la entrada y la residencia de otros miembros de la familia, por ejemplo familiares colaterales, cuando los menores no tienen padres o cuando es imposible encontrarlos.

Este artículo se entiende sin perjuicio de las disposiciones nacionales sobre el acceso de los menores no acompañados al territorio de los Estados miembros, su posible devolución o el procedimiento de examen de sus solicitudes de asilo. En 1997, el Consejo adoptó una Resolución relativa a los menores no acompañados nacionales de terceros países[23], en la que se fijan unas normas mínimas aplicables por los Estados miembros en estos casos.

Capítulo III: Presentación y examen de la solicitud

Artículo 7

1. En este artículo se regula el procedimiento que debe seguirse en cuanto a reagrupación familiar. El reagrupante es quien presenta la solicitud de reagrupación de los miembros de su familia ya que, en efecto, es el titular del derecho. Por añadidura, el reagrupante, al ser ya residente, podrá desenvolverse más fácilmente en las gestiones administrativas gracias a su conocimiento de la lengua del país y las prácticas de la Administración nacional. Este artículo no se opone a la reagrupación familiar parcial. Es posible escalonar las solicitudes en el tiempo. Corresponde al reagrupante aportar los justificantes que prueben sus vínculos familiares, así como proporcionar los elementos de prueba que sean útiles para verificar si se cumplen las condiciones de los artículos 8, 9 y 10. A este respecto, el Estado miembro puede pedirle, por ejemplo, que

[23] DO C 221, de 19.7.1997.

presente el certificado de antecedentes penales, el contrato de arrendamiento o su nómina.

2. El reagrupante debe presentar su solicitud de reagrupación familiar cuando los miembros de su familia se encuentren fuera del territorio del Estado miembro. No obstante, esta norma debe flexibilizarse en casos particulares, en particular, cuando el miembro de la familia se encuentra ya en el territorio en virtud de otro título y no tiene más que cambiar de estatuto o por consideraciones de carácter humanitario, lo que puede cubrir el caso, por ejemplo, de un niño que tenga como único progenitor al reagrupante y, por lo tanto, no pueda ser devuelto a su país de origen.

3. Las autoridades competentes del Estado examinan la solicitud a las vista de los justificantes aportados y otros elementos de prueba que tienen libertad para pedir. El examen de la solicitud puede ser fruto del trabajo conjunto de las Administraciones centrales, locales o, cuando proceda, consulares. Con el fin de garantizar la seguridad jurídica del reagrupante, es indispensable que la solicitud se tramite en un plazo de seis meses, como máximo, y que, en caso de respuesta negativa, esté debidamente justificada para que el solicitante pueda impugnar la decisión mediante los correspondientes recursos.

4. Los refugiados y las personas beneficiarias de protección subsidiaria han tenido con frecuencia que huir de su país en condiciones que no les permiten tener en su posesión todos los documentos necesarios para el tramitación de la solicitud: conviene no penalizarlos y aplicarles normas más flexible, considerando cualquier otro medio de prueba (testimonios, fotografías, correspondencia, entrevistas por separado del reagrupante y del presunto miembro de la familia, etc.).

5. Esta disposición es conforme al artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989, que estipula que en todas las decisiones que se refieran a los niños debe primar su interés superior.

Capítulo IV : Condiciones materiales del derecho a la reagrupación familiar

Artículo 8

1. Los Estados tienen una competencia discrecional para decidir acerca de la entrada y residencia de los nacionales de terceros países cuando están en juego razones de orden público, seguridad interior y salud pública. No obstante, el poder discrecional de los Estados no es ilimitado y es necesaria cierta transparencia. Las razones de orden público, seguridad interior y salud pública deben delimitarse y estar motivadas, de acuerdo con la regla formulada en el apartado 3 del artículo 7 de la presente propuesta.

2. Las razones de orden público o seguridad interior que pueden justificar la denegación de la entrada deben estar fundamentadas, exclusivamente, en el comportamiento personal del miembro de la familia al que se apliquen. Se trata de un criterio similar al utilizado en Derecho comunitario (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, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública[24]). No obstante, esta regla no exime a los Estados de la obligación de

[24] DO 56, de 4.4.1964, p. 850/64.

efectuar el examen de la proporcionalidad entre la gravedad de los hechos alegados y la obligación de respeto del derecho a la reagrupación familiar.

3. Si bien los Estados poseen una competencia discrecional en materia de salud pública, no es posible penalizar a una persona a la que le sobrevenga una enfermedad después de la entrada. El estado de salud no puede cuestionar el permiso de residencia expedido.

Artículo 9

Los Estados miembros pueden exigir la prueba de que el reagrupante está en condiciones de subvenir a las necesidades de su familia. Sin embargo, los criterios de evaluación están estrictamente delimitados para no anular el derecho a la reagrupación familiar. A tal efecto, el reagrupante puede verse obligado a probar que dispone en el momento de la presentación de la solicitud de:

(a) una vivienda considerada como adecuada. Aunque la evaluación de las condiciones de la vivienda se deja a la apreciación de los Estados miembros, no obstante, los criterios establecidos no deben ser discriminatorios. Los criterios relativos al tamaño o a las normas sanitarias y de seguridad no pueden ser más estrictos que cuando se trata de un vivienda habitada, en la misma región, por una familia comparable desde el punto de vista del número de personas y de la situación social.

(b) un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos. Esta condición tiene igualmente por objeto evitar que las personas se convierten en una carga para el seguridad social del Estado miembro de recepción y se corresponde con la requerida, en algunos casos, en materia de libre circulación de personas (véase por ejemplo, la Directiva 90/364/CEE[25] de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia).

(c) recursos estables y suficientes. El importe de los recursos mínimos exigidos como garantía de que el reagrupante está en condiciones de subvenir a las necesidades de su familia no puede ser superior al salario mínimo garantizado por el Estado. Si en la legislación social del Estado no se prevé esta forma de asistencia social, el nivel de recursos exigidos no podrá superar el importe de la pensión mínima de jubilación pagada por el Estado. Estos criterios coinciden con los utilizados, en algunos casos, en materia de libre circulación de personas (véase la Directiva relativa al derecho de residencia[26]).

Los refugiados y las personas beneficiarios de protección subsidiaria, debido a las razones imperiosas que les obligaron a huir de su país y les impiden llevar en el mismo una vida familiar normal, no pueden someterse a estas condiciones suplementarias con riesgo de poner en peligro su derecho a una vida de familia.

Artículo 10

1. Para garantizar la estabilidad de residencia del reagrupante, los Estados miembros pueden fijar un plazo de espera. Este plazo de espera no puede ser superior a un año para no vaciar de contenido el ejercicio de este derecho. De lo anterior se deduce que, en cualquier hipótesis, el reagrupante tiene el derecho a que su familia se reúna con él,

---

25 DO L 180, de 13.7.1990.

26 Ibid.

como máximo, un año después de su entrada en el Estado miembro, siempre que respete las condiciones de los artículos 8 y 9.

2. Esta medida no puede aplicarse a los refugiados y las personas beneficiarias de protección subsidiaria ya que conviene reservarles unas condiciones más favorables que las aplicables a las restantes categorías de nacionales de terceros países.

Capítulo V: Entrada y residencia de los miembros de la familia

Artículo 11

1. El primer apartado regula la entrada de los miembros de la familia. Una vez que se haya adoptado por las autoridades del Estado miembro una decisión positiva sobre la solicitud presentada por el reagrupante, se autorizará la entrada del miembro de la familia. Si el nacional de un tercer país, miembro de la familia de reagrupante, necesita un visado para entrar en el Estado miembro donde reside el reagrupante, este Estado miembro debe facilitar la emisión del visado, expidiéndolo en un breve plazo. Asimismo tiene la obligación de no cobrar gastos por la emisión del visado. Si, para llegar al territorio del Estado miembro donde reside el reagrupante, el nacional de un tercer país debe pasar por otro Estado miembro que exige un visado de tránsito, deberá asimismo facilitarse la expedición de este tipo de visado.

2. El permiso de residencia del miembro de la familia tiene un período de validez idéntico al del permiso de residencia del reagrupante. Como excepción se prevé que, cuando el permiso del residencia del reagrupante tiene un período de validez ilimitado, los Estados miembros puedan limitar la validez del primer permiso de residencia del miembro de la familia a un año. Esta excepción permite prevenir los abusos y, eventualmente, comprobar el mantenimiento de la vida de familia en el momento de la renovación.

Artículo 12

Los miembros de la familia autorizados a entrar y residir en un Estado miembro se benefician, del mismo modo que los nacionales del Estado miembro donde residen, de una serie de derechos necesarios para su integración en su nuevo medio social. Ello se ajusta a las Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999 en materia de política de inmigración y trato justo de los nacionales de terceros países.

a) Todos los miembros de la familia se benefician del acceso a la educación, que incluye no sólo el acceso a la enseñanza general, primaria o secundaria, sino también el acceso a enseñanzas especializadas y a los estudios universitarios.

b) y c) Los miembros de la familia nuclear (cónyuge e hijos) tienen acceso a las actividades asalariadas o independientes y a la formación profesional. No se autoriza a los otros miembros de la familia, en particular, los hijos mayores de edad y los ascendientes dependientes, a ejercer actividad lucrativa alguna o a recibir una formación profesional ya que estas personas se benefician de la reagrupación sólo debido a su dependencia exclusiva del reagrupante.

Artículo 13

1. El acceso a un estatuto autónomo permite a los miembros de la familia no depender ya del permiso de residencia del reagrupante, garantizándoles de este modo una seguridad jurídica. Si el reagrupante deja el Estado miembro de residencia, o en caso de ruptura de los vínculos familiares, los Estados miembros no pueden retirar el permiso de residencia a los miembros de la familia nuclear. El permiso de residencia autónomo se concede, como muy tarde, después de cuatro años de residencia. El período de validez del permiso de residencia expedido a los miembros de la familia al adquirir el estatuto autónomo se fija por los Estado miembros en función del período de validez de Derecho común de los permisos de residencia expedidos a los nacionales de terceros países.

   Esta disposición abarca situaciones más amplias que aquellas a las que se aplica en la actualidad el derecho de residencia de los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de ciudadanos de la Unión que ejerzan su derecho a la libre circulación y que aquellas que caen dentro del ámbito de aplicación de la propuesta de modificación del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo y de la Directiva 68/360/CEE presentada por la Comisión en marzo de 1998.

   Ello se explica por la particular situación de las personas a las que se dirige la disposición: se trata de nacionales de terceros países miembros de la familia de nacionales de terceros países, que, como tales, están más expuestos a un empeoramiento de su estatuto en caso de expulsión del reagrupante o en caso de ruptura de los vínculos familiares con el mismo. Se ha considerado, por lo tanto, necesario proponer medidas que estén adaptadas a sus necesidades, en el marco de una política de emigración que ha de desarrollarse sobre la base de las nuevas disposiciones del Tratado de Amsterdam. La Comisión procurará mantener el equilibrio de la situación jurídica de los nacionales de terceros países, sean o no miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, avanzando en los ámbitos del Derecho comunitario en materia de libre circulación de personas y de la políticas de emigración respecto de los nacionales de terceros países.

2. Respecto de los otros miembros de la familia dependientes del reagrupante, los Estados miembros se reservan la posibilidad de concederles un estatuto autónomo.

3. Un cambio en la situación familiar (muerte, separación, divorcio) autoriza a los miembros de la familia a presentar una solicitud de estatuto autónomo antes del vencimiento de los cuatro años. Después de un año de residencia, y cuando el solicitante se encuentre en una situación especialmente difícil, los Estados miembros tienen la obligación de conceder un permiso de residencia autónomo. Se trata asimismo de una disposición que no está prevista en el Derecho comunitario existente y cuya finalidad es hacer frente a situaciones específicas. Esta disposición tiene por objeto proteger a las mujeres víctimas de violencia en su familia, que no pueden ser penalizadas con la retirada de su permiso de residencia si deciden dejar su hogar. La disposición también se propone contemplar la situación de las mujeres, viudas, divorciadas o repudiadas que se encontrarían en situaciones especialmente dolorosas si se vieran obligadas a volver a su país de origen.

Capítulo VI: Sanciones y recursos

Artículo 14

1. Si bien la propuesta de Directiva tiene por objeto crear un derecho a la reagrupación familiar, también debe velar por sancionar el posible incumplimiento de las normas y los procedimientos. Los casos sancionables se enumeran limitativamente (fraude, falsificación de documentos, matrimonio o adopción fraudulentos). El matrimonio o la adopción fraudulentos se contemplan en su estricta acepción: si se demuestra que la única finalidad del matrimonio o de la adopción es que la persona interesada pueda entrar y residir en un Estado miembro. En caso de pruebas de elusión o fraude, el Estado miembro puede negarse a expedir el permiso de residencia o incluso retirarlo o denegar su renovación.

2. No obstante, los controles destinados a luchar contra los abusos no pueden implicar una intromisión arbitraria de las autoridades públicas en la vida privada y familiar, por lo que se prohiben los controles sistemáticos. Los controles se efectúan cuando existe una presunción fundada de ilegalidad.

Artículo 15

El perjuicio a la vida de familia que ocasionen las medidas mediante las que se puede cuestionar el estatuto personal de la persona interesada no debe ser desproporcionado a los hechos reprochados. Por lo tanto, al interpretar el artículo 8 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, conviene inspirarse en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sentencias Moustaquim/Bélgica de 18.2.1991, o Beldjoudi/Francia de 26.3.1992 por ejemplo) y tener en cuenta debidamente los tres criterios siguientes: vínculos familiares, duración de la residencia, existencia de vínculos en el país de origen.

Artículo 16

En cualquier caso, en la hipótesis de denegación de la solicitud, retirada o no renovación del permiso de residencia de los miembros de la familia, o de adopción de una medida de expulsión, las personas interesadas, es decir, el reagrupante o los miembros de su familia deben poder tener acceso a vías de recurso jurisdiccionales mediante las que puedan impugnar estas decisiones, y ello aun cuando hayan tenido con anterioridad acceso a otras vías de recurso.

Artículo 17

Este artículo es una disposición normal en Derecho comunitario, por la que se prevén sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias, dejando a los Estados miembros la competencia discrecional de determinar las sanciones aplicables en caso de violación de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva.

Capítulo VII: Disposiciones finales

Artículo 18

Se encarga a la Comisión la elaboración de un informe sobre el estado de la aplicación de la Directiva por los Estados miembros, de conformidad con el papel que le corresponde de velar por la aplicación de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del Tratado. Se le encarga también la propuesta de eventuales modificaciones.

Artículo 19

Los Estados miembros están obligados a incorporar la presente Directiva en sus ordenamientos jurídicos antes del 31 de diciembre de 2002. Informarán a la Comisión de las modificaciones de sus disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativa se incluirán una referencia a la presente Directiva en la aprobación de dicha disposiciones.

Artículo 20

En este artículo se fija la fecha de entrada en vigor de la Directiva.

Artículo 21

Los Estados miembros son los únicos destinatarios de la Directiva.

Propuesta de

DIRECTIVA DEL CONSEJO

sobre el derecho a la reagrupación familiar

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y, en particular, su artículo 63,

Vista la propuesta de la Comisión[1],

Visto el dictamen del Parlamento Europeo[2],

Visto el dictamen del Comité Económico y Social[3],

Considerando lo siguiente:

(1) El punto 3 del artículo 63 del Tratado CE establece que el Consejo adoptará medidas sobre política de inmigración. La letra a) de dicho artículo prevé específicamente que el Consejo adoptará medidas en el ámbito de las condiciones de entrada y de residencia y se refiere directamente al supuesto de entrada y residencia a efectos de la reagrupación familiar.

(2) Las medidas en materia de reagrupación familiar deben adoptarse de conformidad con la obligación de protección de la familia y respeto de la vida familiar consagrada en numerosos instrumentos de Derecho internacional, en particular, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950; la Unión respeta los derechos fundamentales tal y como se garantizan en dicho Convenio, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

(3) El Consejo Europeo reconoció, en su reunión especial de Tampere de los días 15 y 16 de octubre de 1999, la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basada en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen. Para ello, el Consejo Europeo pidió que el Consejo adoptara decisiones con rapidez, basándose en propuestas de la Comisión. Dichas decisiones deban tener en cuenta no sólo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen.

(4) El Consejo Europeo, en su reunión especial de Tampere, afirmó que la Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de sus Estados miembros y que una política de integración más decidida

---

1 DO C, ……
2 DO C, ……
3 DO C, ……

debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea.

(5) De acuerdo con el Plan de acción del Consejo y de la Comisión del 3 de diciembre de 1998[4], en un plazo de dos años tras la entrada en vigor del Tratado debe adoptarse un instrumento sobre el estatuto jurídico de los inmigrantes legales y, en un plazo de cinco años tras la entrada en vigor del Tratado, una normativa sobre las condiciones de entrada y de residencia así como normas relativas a los procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados y de permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familia.

(6) La reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia; contribuye a la creación de un entorno sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal como se declara en el artículo 2 y en la letra k) del apartado 1 del artículo 3 del Tratado CE.

(7) Con el fin de garantizar la protección de la familia y el mantenimiento o la creación de la vida familiar, conviene instaurar un derecho a la reagrupación familiar, que esté reconocido por los Estados miembros. Importa fijar, según unos criterios comunes, las condiciones materiales del ejercicio de dicho derecho.

(8) La situación de los refugiados y personas beneficiarias de protección subsidiaria requiere una atención especial, debido a las razones que les obligaron a huir de su país y que les impiden llevar en el mismo una vida de familia. A este respecto, conviene prever condiciones más favorables para el ejercicio de su derecho a la reagrupación familiar.

(9) Con el fin de evitar discriminaciones entre ciudadanos de la Unión, según ejerzan o no su derecho a la libre circulación, resulta oportuno prever que la reagrupación familiar de los ciudadanos de la Unión que residan en los países de los son nacionales se rija por las normas del Derecho Comunitario en materia de libre circulación.

(10) La reagrupación familiar se refiere a los miembros de la familia nuclear, es decir, al cónyuge y a los hijos menores de edad. No obstante, si en un Estado miembro la situación de las parejas de hecho se asimila a la de las parejas casadas, es importante respetar el principio de la igualdad de trato y prever que la pareja de hecho pueda beneficiarse de la reagrupación.

(11) La reagrupación familiar debe también referirse a los hijos mayores de edad y a los ascendientes, siempre que su situación personal no les permita, por razones importantes y objetivas, separarse del nacional de un tercer país que resida legalmente en un Estado miembro.

(12) Es importante establecer un sistema de normas procedimentales por las que se rija el examen de las solicitudes de reagrupación familiar, así como la entrada y residencia de los miembros de la familia; estos procedimientos deben ser eficaces y justos y ofrecer un nivel adecuado de protección a las personas interesadas.

---

[4] Plan de acción sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia - DO C 19, de 23.1.1999, p. 1.

(13) Hay que fomentar la integración de los miembros de la familia; con tal fin, éstos deben tener acceso a un estatuto independiente del del reagrupante después de un tiempo de residencia. Deben tener acceso a la educación, al empleo y a la formación profesional.

(14) Deben adoptarse medidas adecuadas, proporcionadas y disuasorias para evitar y sancionar la elusión de las normas y los procedimientos de reagrupación familiar.

(15) Con arreglo al principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad, contemplados en el artículo 5 del Tratado, los objetivos de la presente Directiva, en particular el establecimiento de un derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países que se ejerza según modalidades comunes, no puede alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros. Por consiguiente, puede lograrse mejor, debido a la dimensión y repercusión de la acción propuesta, a nivel comunitario. La presente Directiva se limita a lo estrictamente necesario para alcanzar este objetivo y no excede de lo necesario a tal fin.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 1

El objetivo de la presente Directiva es establecer un derecho a la reagrupación familiar, cuyos beneficiarios serán los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros y los ciudadanos de la Unión que no ejerzan su derecho a la libre circulación. Este derecho se ejercerá en las condiciones fijadas en la presente Directiva.

Artículo 2

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) *"nacional de un tercer país"*: cualquier persona que no sea ciudadano de la Unión en los términos del apartado 1 del artículo 17 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea;

b) *"refugiado"*: cualquier nacional de un tercer país o apátrida que se beneficie de un estatuto de refugiado en los términos de la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967;

c) *"persona beneficiaria de protección subsidiaria"*: cualquier nacional de un tercer país o apátrida que esté autorizado a residir en un Estado miembro en virtud de formas subsidiarias de protección, de conformidad con las obligaciones internacionales, las legislaciones nacionales o las prácticas de los Estados miembros;

d) *"reagrupante"*: nacional de un tercer país que, residiendo legalmente en un Estado miembro o ciudadano de la Unión, solicita que los miembros de su familia se reúnan con él;

e) *"reagrupación familiar"*: entrada y residencia en un Estado miembro de los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión o de un nacional de un tercer país que resida legalmente en dicho Estado miembro con el fin de formar o mantener la unidad familiar, con independencia de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del residente.

f) *"permiso de residencia"*: cualquier permiso o autorización expedido por las autoridades de un Estado miembro, y materializado según su legislación, por el que se permite a un nacional de un tercer país residir en su territorio, a excepción de las autorizaciones provisionales con vistas a la tramitación de una solicitud de asilo.

Artículo 3

1. La presente Directiva se aplicará cuando el reagrupante sea:

   a) un nacional de un tercer país que resida legalmente en un Estado miembro y sea titular de un permiso de residencia expedido por este Estado miembro de un período de validez superior o igual a un año;

   b) un refugiado, independientemente de la duración de su permiso de residencia;

   c) un ciudadano de la Unión Europea que no ejerza su derecho a la libre circulación;

   siempre que los miembros de la familia del reagrupante tengan la nacionalidad de un tercer país, independientemente de su estatuto jurídico.

2. La presente Directiva no se aplicará cuando el reagrupante sea:

   a) un nacional de un tercer país que solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, y cuya solicitud aún no haya sido objeto de decisión definitiva;

   b) un nacional de un tercer país autorizado a residir en un Estado miembro en virtud de una protección temporal o que solicite la autorización de residir por este mismo motivo y se encuentra a la espera de una decisión sobre su estatuto.

3. La presente Directiva no se aplicará a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión que ejerzan su derecho a la libre circulación de las personas.

4. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones más favorables de:

   a) los acuerdos bilaterales y multilaterales entre la Comunidad, o la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y terceros países, por otra parte, que hayan entrado en vigor antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva;

   b) la Carta Social Europea del 18 de octubre de 1961 y del Convenio europeo relativo al estatuto jurídico del trabajador migrante de 24 de noviembre de 1977.

Artículo 4

No obstante lo dispuesto en la presente Directiva, la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que resida en el Estado miembro de su nacionalidad y no haya ejercido su derecho a la libre circulación de personas,

se regirá *mutatis mutandis* por los artículos 10, 11 y 12 del Reglamento n° (CEE) 1612/68 del Consejo[5], y por las restantes disposiciones de Derecho comunitario enumeradas en el Anexo.

Capítulo II

Miembros de la familia

Artículo 5

1. Los Estados miembros autorizarán la entrada y la residencia, de conformidad con la presente Directiva y sin perjuicio del respeto de las condiciones contempladas en el capítulo IV, de los siguientes miembros de la familia:

   a) el cónyuge del reagrupante o la pareja de hecho que tenga una relación duradera con el reagrupante, si la legislación del Estado miembro en cuestión asimila la situación de las parejas no casadas a la de las casadas;

   b) los hijos menores del reagrupante y de su cónyuge o del reagrupante y de la pareja de hecho, incluidos los niños adoptados en virtud de una decisión adoptada por la autoridad competente del Estado miembro en cuestión o una decisión reconocida por esta autoridad;

   c) los hijos menores, incluidos los hijos adoptados, del reagrupante o de su cónyuge o pareja de hecho, cuando alguna de estas personas tenga el derecho de custodia y los tenga a su cargo; si la custodia fuere compartida, será necesario el acuerdo del otro progenitor;

   d) los ascendientes del reagrupante o de su cónyuge o pareja de hecho, cuando estén a su cargo y no tengan ningún otro apoyo familiar en el país de origen;

   e) los hijos mayores del reagrupante o de su cónyuge, o de la pareja de hecho, cuando no estén casados y no puedan subvenir objetivamente a sus necesidades debido a su estado de salud.

2. En caso de matrimonio polígamo, si el reagrupante ya tuviere una esposa viviendo con él en el territorio de un Estado miembro, el Estado miembro en cuestión no autorizará la entrada ni la residencia de otra esposa, ni de los hijos de esta última; sólo se autorizarán la entrada y la residencia de los hijos de otra esposa si el interés superior del hijo así lo exigiere.

3. Los menores citados en las letras b) y c) del apartado tendrán una edad inferior a la de la mayoría legal del Estado miembro en cuestión y no estarán casados.

4. Cuando el reagrupante sea un refugiado o una persona beneficiaria de protección subsidiaria, los Estados miembros facilitarán la reagrupación de otros miembros de la familia no citados en el apartado 1, si estuvieren a cargo del reagrupante.

---

5 DO L 257, de 19.10.1968, p. 2.

5. Con los nacionales de terceros países residentes en un Estado miembro con fines de estudios no podrán reunirse los ascendientes, tal como se definen en la letra (d) del apartado 1.

Artículo 6

Si el refugiado fuere un menor no acompañado, los Estados miembros podrán:

a) autorizar la entrada y la residencia en virtud de la reagrupación familiar de sus ascendientes, sin aplicar las condiciones previstas en la letra d) del apartado 1 del artículo 5;

b) autorizar la entrada y la residencia en virtud de la reagrupación familiar de otros miembros de la familia, no contemplados en el artículo 5, cuando el menor no tenga ascendientes o sea imposible encontrarlos.

Capítulo III

Presentación y examen de la solicitud

Artículo 7

1. Con el fin de ejercer su derecho a la reagrupación familiar, el reagrupante presentará una solicitud de entrada y residencia de un miembro de su familia ante las autoridades competentes del Estado miembro donde resida. La solicitud irá acompañada de justificantes que prueben los vínculos familiares y el cumplimiento de las condiciones previstas en los artículos 5 y 8 y, cuando proceda, en los artículos 9 y 10. La solicitud se presentará cuando el miembro de la familia se encuentre fuera del territorio de este Estado miembro.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el Estado miembro en cuestión, en casos particulares o por consideraciones de carácter humanitario, examinará una solicitud presentada cuando el miembro de la familia ya residiere en su territorio.

3. Tras examinar la solicitud, las autoridades competentes del Estado miembro comunicarán por escrito al reagrupante la decisión adoptada en un plazo que no podrá superar los seis meses. La decisión de denegación de la solicitud deberá ser motivada.

4. Si el reagrupante fuere un refugiado o una persona beneficiaria de protección subsidiaria y no pudiere aportar justificantes para probar sus vínculos familiares, los Estados miembros también considerarán otros medios de prueba de la existencia de vínculos familiares. La decisión de denegación de la solicitud no podrá basarse únicamente en la falta de justificantes.

5. Durante el examen de la solicitud, los Estados miembros velarán por que se tenga debidamente en cuenta el interés superior del menor.

Capítulo IV

Condiciones materiales del ejercicio del derecho a la reagrupación familiar

Artículo 8

1. Los Estados miembros podrán denegar la entrada y la residencia de un miembro de la familia por razones de orden público, seguridad interior y salud pública.

2. Las razones de orden público o seguridad interior deberán basarse exclusivamente en el comportamiento personal del miembro de la familia en cuestión.

3. La mera aparición de enfermedades o dolencias después de la expedición del permiso de residencia no podrá justificar la denegación de la renovación del permiso de residencia o la expulsión del territorio por la autoridad competente del Estado miembro en cuestión.

Artículo 9

1. Con ocasión de la presentación de la solicitud de reagrupación familiar, el Estado miembro en cuestión podrá pedir al reagrupante que aporte la prueba de que dispone de:

   a) una vivienda adecuada, es decir, considerada normal para una familia comparable que viva en la misma región del Estado miembro en cuestión;

   b) un seguro de enfermedad que cubra el conjunto de los riesgos en el Estado miembro en cuestión, para sí mismo y los miembros de su familia;

   c) recursos estables y suficientes, es decir, superiores o, como mínimo, iguales al nivel de recursos por debajo del cual pueda concederse una asistencia social en el Estado miembro en cuestión.

   Cuando no pueda aplicarse el párrafo primero, los recursos se considerarán suficientes cuando sean iguales o superiores a la pensión mínima de seguridad social pagada por el Estado miembro en cuestión.

2. Los Estados miembros sólo podrán fijar las condiciones relativas a la vivienda, al seguro de enfermedad y a los recursos previstos en el apartado 1 con el fin de garantizar que el reagrupante esté en condiciones de subvenir a las necesidades de los miembros de su familia una vez reagrupada sin financiación pública. Estas disposiciones no podrán implicar ninguna discriminación entre los nacionales y los ciudadanos de terceros países.

3. No se aplicará el apartado 1 si el reagrupante es un refugiado o una persona beneficiaria de protección subsidiaria.

Artículo 10

1. Los Estados miembros podrán exigir que el reagrupante haya residido legalmente en su territorio durante un periodo de tiempo, que no podrá superar un año, antes de hacer venir a los miembros de su familia para reunirse con él.

2. El apartado 1 no se aplicará si el reagrupante es un refugiado o una persona beneficiaria de protección subsidiaria.

Capítulo V

Entrada y residencia de los miembros de la familia

Artículo 11

1. Una vez aceptada la solicitud de entrada a los efectos de reagrupación familiar, el Estado miembro en cuestión autorizará la entrada del miembro de la familia. Los Estados miembros facilitarán a esta persona la obtención de los visados necesarios, incluidos, cuando proceda, los visados de tránsito. Dichos visados serán gratuitos.

2. El Estado miembro en cuestión expedirá al miembro de la familia un permiso de residencia, renovable, de duración idéntica a la del del reagrupante. Si el permiso de residencia del reagrupante fuere permanente o de duración ilimitada, los Estados miembros podrán limitar a un año el primer permiso de residencia del miembro de la familia.

Artículo 12

1. Los miembros de la familia del reagrupante tendrán derecho, de la misma manera que los ciudadanos de la Unión, al:

   a) acceso a la educación;

   b) acceso al empleo asalariado o a una actividad independiente;

   c) acceso a la orientación, la formación, al perfeccionamiento y al reciclaje profesionales.

2. Las letras b) y c) del apartado 1 no se aplicarán a los ascendientes y a los hijos mayores, contemplados en las letras d) y e) del apartado 1 del artículo 5.

Artículo 13

1. Como muy tarde después de cuatro años de residencia, y en la medida en que subsistieren los vínculos familiares, el cónyuge o la pareja de hecho y el hijo que hubiere alcanzado la mayoría de edad tendrán derecho a solicitar un permiso de residencia autónomo, independiente del del reagrupante.

2. Los Estados miembros podrán conceder un permiso de residencia autónomo a los hijos mayores y a los ascendientes contemplados en las letras d) y e) del apartado 1 del artículo 5.

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

Capítulo VI

Sanciones y recursos

Artículo 14

1. Los Estados miembros podrán denegar la solicitud de entrada y de residencia a los efectos de reagrupación familiar, retirar o denegar la renovación del título de residencia de los miembros de la familia, si se demostrare que:

   a) su entrada y/o residencia se obtuvo mediante falsificación de documentos o fraude, o

   b) que el matrimonio o la adopción se llevaron a cabo únicamente para que la persona interesada pudiera entrar o residir en un Estado miembro.

2. Los Estados miembros procederán a controles puntuales cuando existieren presunciones fundadas.

Artículo 15

En caso de retirada o no renovación del permiso de residencia, así como en caso de adopción de una medida de expulsión contra el reagrupante o un miembro de su familia, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta la naturaleza y la 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 o sociales con su país de origen.

Artículo 16

En caso de denegación de la solicitud de reagrupación familiar, no renovación o retirada del permiso de residencia o de adopción de una medida de expulsión, el reagrupante y los miembros de la familia tendrán acceso a las vías de recurso jurisdiccionales del Estado miembro en cuestión.

Artículo 17

Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicables a las violaciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva y adoptarán toda las medidas necesarias para garantizar la ejecución de éstas. Las sanciones así previstas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros notificarán dichas disposiciones a la Comisión a más tardar en la fecha prevista en el artículo 19, así como cualquier modificación posterior de las mismas a la mayor brevedad.

Capítulo VII

Disposiciones finales

Artículo 18

A más tardar dos años después del plazo fijado en el artículo 19, la Comisión elaborará un informe sobre la aplicación de la presente Directiva en los Estados miembros y lo transmitirá al Parlamento Europeo y al Consejo, proponiendo, en su caso, las modificaciones necesarias.

Artículo 19

Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la presente Directiva, a más tardar, el 31 de diciembre de 2002. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

Artículo 20

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Artículo 21

Los destinatarios de la presente Directiva serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

El Presidente

ANEXO

Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública[1].

Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad[2].

Reglamento (CEE) nº 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo[3].

Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados Miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios[4].

Directiva 75/34/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974, relativa al derecho de los nacionales de un Estado Miembro a permanecer en el territorio de otro Estado Miembro después de haber ejercido en él una actividad por cuenta propia[5].

Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia[6].

Directiva 90/365/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional[7].

Directiva 93/96/CEE del Consejo de 29 de octubre de 1993 relativa al derecho de residencia de los estudiantes[8].

---

1 DO 56, de 4.4.1964, p. 850/64.
2 DO L 257, de 19.10.1968, p. 13.
3 DO L 142, de 30.6.1970, p. 24.
4 DO L 172, de 28.6.1973, p. 14.
5 DO L 14, de 20.1.1975, p. 10.
6 DO L 180, de 13.7.1990, p. 26.
7 DO L 180, de 13.7.1990, p. 28.
8 DO L 317, de 18.12.1993, p. 59.