



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 28.9.2011
COM(2011) 585 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
relativo a la aplicación de la Directiva 2003/109/CE, relativa al estatuto de los nacionales
de terceros países residentes de larga duración

I. INTRODUCCIÓN

La Directiva 2003/109/CE, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (RLD), en adelante «la Directiva»¹, fue adoptada el 25 de noviembre de 2003. Se trataba de la segunda Directiva² en materia de migración adoptada tras el Tratado de Ámsterdam, que introdujo la competencia para legislar en este ámbito a escala de la UE.

El nuevo estatuto creado por la Directiva responde al llamamiento hecho por el Consejo Europeo en 1999, que pretendía reforzar la integración de los RLD en los Estados miembros y fomentar la cohesión económica y social. Para alcanzar este objetivo, se concede a los RLD un estatuto de residencia estable, incluido un conjunto de derechos uniformes que se acercan lo máximo posible a los derechos de que gozan los ciudadanos de la UE y, en determinadas condiciones, el derecho a residir en otros Estados miembros.

Por tanto, la Directiva es un hito esencial en el desarrollo de la política de inmigración de la UE, que afecta a más de medio millón de nacionales de terceros países³ en los veinticuatro Estados miembros⁴ a los que se aplica este acto legislativo, cuyo ámbito de aplicación fue ampliado recientemente a los beneficiarios de protección internacional por la Directiva 2011/51/UE, de 11 de mayo de 2011, que la modifica.

El presente informe cumple con la obligación de la Comisión establecida en el artículo 24 de la Directiva. Aporta una visión de conjunto de la transposición y aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros e identifica posibles aspectos problemáticos. Se ha elaborado sobre la base de un estudio realizado en nombre de la Comisión⁵ y otras fuentes, entre las que se incluyen investigaciones *ad hoc* realizadas por la Red Europea de Migraciones⁶, denuncias, preguntas y peticiones enviadas por particulares, debates con los Estados miembros sobre cuestiones de tipo práctico derivadas de la aplicación de la Directiva y otros estudios⁷.

Los Estados miembros tuvieron la oportunidad de revisar y actualizar la información fáctica.

II. SEGUIMIENTO Y TRANSPOSICIÓN

Como se establece en el artículo 26 de la Directiva, los Estados miembros estaban obligados a cumplir lo dispuesto en la Directiva antes del 23 de enero de 2006.

Entre 2005 y 2010, la Comisión organizó varias reuniones con los Estados miembros con objeto de abordar cuestiones relativas a la aplicación y la interpretación de la Directiva.

En 2007, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra veinte Estados miembros⁸ al amparo del artículo 258 (antiguo 226) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

¹ DO L 16 de 23.1.2004, p. 44.

² La primera fue la Directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar.

³ 567 100 en 2009 (fuente: Eurostat).

⁴ DK, IE y UK quedan al margen del ámbito de aplicación de la Directiva.

⁵ Estudio que cuenta con el apoyo de la Comisión y ha sido realizado por un consorcio liderado por Andersson Effers Felix (AEF) y en el que participan Matrix Insight Ltd (Matrix) y el *Centre for Migration Law* (CMR, Centro para el Derecho Migratorio), que actualiza el estudio realizado en 2007 por la *Academic Network for Legal Studies on Migration and Asylum in Europe* - «Odysseus» (Red Académica de Estudios Legales en Inmigración y Asilo en Europa, Odysseus).

⁶ Véanse, en particular, las preguntas *ad hoc* nº 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180 y 209.

⁷ D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, 2011.

⁸ Todos los Estados miembros excepto AT, SI, SK y PL.

por no haber incorporado a tiempo la Directiva o por no haber informado correctamente a la Comisión de la adopción de legislación nacional de aplicación de la Directiva. El Tribunal Europeo de Justicia dictó sentencias contra tres Estados miembros⁹. Desde entonces, como todos los Estados miembros han notificado gradualmente la medidas de transposición, los procedimientos de infracción incoados por falta de comunicación se han archivado.

III. OBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS DE TRANSPOSICIÓN

3.1. Ámbito personal (artículo 3)

La Directiva se aplica a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro. No obstante, se establece una serie de exclusiones. Se plantean problemas específicos con relación a la exclusión de los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos exclusivamente por motivos de carácter temporal (artículo 3.2.e)) Algunos Estados miembros hacen una interpretación muy laxa de la excepción incluida en la disposición y definen el estatuto de determinadas categorías de nacionales de terceros países como temporal, a pesar de que su permiso de residencia puede renovarse por un periodo potencialmente indefinido, sin un plazo definido y con independencia de la duración total de residencia en el Estado miembro. Por tanto, en AT, CY, EL, IT y PL pueden quedar excluidos del estatuto de residentes de larga duración de la UE los artistas, atletas, ministros del culto, trabajadores sociales, investigadores, familiares de nacionales permanentes de terceros países, trabajadores migrantes escasamente cualificados u otros nacionales de terceros países cuya estancia haya sido calificada indebidamente de «temporal». Esta restricción del ámbito personal de la Directiva afecta gravemente al denominado «efecto útil» de la misma.

Esta cuestión es objeto de la remisión de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la UE por parte del *Dutch Raad van State* (Consejo de Estado de los Países Bajos) en el asunto C-502/10 (Sr. Singh).

3.2. Condiciones para la adquisición del estatuto en un primer Estado miembro (artículos 4, 5, 6 y 7.1)

- **Residencia legal de cinco años (artículo 4)**

Los nacionales de terceros países han de haber residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud de estatuto de RLD.

Los Estados miembros siguen siendo competentes para definir el concepto de «residencia legal» con arreglo al Derecho nacional, dentro de los límites del Derecho de la UE. No obstante, una vez definido este concepto, no pueden reducir su alcance al transponer el artículo 4 de la Directiva. Restringir la residencia legal a la residencia al amparo de un permiso y excluir por principio a los visados y otras formas de autorización de estancia puede constituir una transposición incorrecta de esta disposición cuando estas estancias no se encuadren en las excepciones contempladas en el artículo 3.2. A este respecto, puede haber problemas con FR, IT, LU, SE y SK.

De conformidad con el artículo 4.3, los periodos de ausencia del territorio del Estado miembro que sean inferiores a seis meses consecutivos y no excedan de diez meses en total en

⁹ Asuntos C-5/07 (Comisión/Portugal), C-59/07 (Comisión/España) y C- 34/07 (Comisión/Luxemburgo).

un periodo de cinco años no interrumpen el periodo de residencia de cinco años¹⁰. LT no ha transpuesto esta disposición¹¹. Muchos Estados miembros¹² se han servido de la posibilidad de autorizar periodos de ausencia más prolongados en casos de circunstancias «específicas o excepcionales» (tales como enfermedad grave, cursar estudios, razones de empleo) sin que se interrumpa el periodo de cinco años.

En el artículo 4.2, se contemplan normas específicas (opcionales) de cálculo para los estudiantes y los aprendices en el marco de la formación profesional, que han transpuesto la mayoría de los Estados miembros¹³.

- **Recursos y seguro de enfermedad (artículo 5.1)**

El requisito de ingresos varía en los distintos Estados miembros, ya que suele fijarse en referencia al nivel de asistencia social, el nivel de vida mínimo o el salario / la pensión mínimos. Muchos Estados miembros establecen umbrales que se incrementan en proporción al número de miembros de la familia y tienen en cuenta los costes de alojamiento. Con el fin de acreditar la estabilidad y regularidad de recursos, CY exige que el contrato de empleo tenga una validez mínima de dieciocho meses, lo que en la práctica puede constituir un serio obstáculo en un mercado laboral que se caracteriza por contratos de empleo de corta duración.

También resulta problemática la tramitación de las solicitudes presentadas por los miembros de la familia. En BG, EE, EL, MT, PL y RO, el marco jurídico exige que los familiares que soliciten el estatuto de RLD han de acreditar que disponen de los recursos apropiados y que en ellos no se incluye la renta del reagrupante. Esta interpretación restrictiva del requisito de los recursos impide que los miembros de la familia logren una situación estable y juega en contra del objetivo de reforzar la integración de los RLD.

- **Requisitos de integración (artículo 5.2)**

Además de estas condiciones, los Estados miembros pueden exigir a los nacionales de terceros países que cumplan las medidas de integración, como es el caso en AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT y RO¹⁴. Entre estas condiciones de integración se incluye el dominio de la lengua, aunque a diversos niveles. Asimismo puede incluir un conocimiento más profundo de la sociedad de acogida, en particular de su historia, su ordenamiento jurídico y sus valores¹⁵. Algunos Estados miembros exigen a los nacionales de terceros países que aprueben un examen¹⁶, que puede ir precedido de cursos obligatorios. Otros solo exigen la asistencia a cursos de integración¹⁷.

A la hora de incorporar esta disposición, los Estados miembros han de acomodarse a la finalidad de la Directiva y tomar debidamente en consideración los principios generales del Derecho de la UE, como el de preservar su efectividad («efecto útil») y el de proporcionalidad. Con objeto de llevar a cabo esta evaluación, la naturaleza y el nivel de

¹⁰ Para los nacionales de terceros países que sean titulares de la denominada «tarjeta azul» con arreglo a la Directiva 2009/50, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, este periodo de ausencia se amplía hasta doce meses consecutivos durante un periodo total máximo de dieciocho meses.

¹¹ Modificaciones en preparación.

¹² AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL y RO.

¹³ Todos los Estados miembros con excepción de CY, FI, FR, IT, LT y SE.

¹⁴ No obstante, este requisito no se exige a los miembros de la familia en DE, EE, EL, LT, LU, LV, MT y RO.

¹⁵ AT, FR, DE, EL, LT, MT y NL.

¹⁶ AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT y RO.

¹⁷ Cursos cívicos en FR.

conocimiento que se espera del solicitante, incluso comparándolos con el conocimiento de la sociedad de acogida, el coste del examen, la accesibilidad de la formación y las pruebas de integración, la comparación entre las condiciones de integración que se imponen a un posible RLD y las aplicadas a ciudadanos potenciales (que se espera sea mayor) constituyen todos ellos indicadores de gran valor.

- **Orden público y seguridad pública (artículo 6)**

Habida cuenta de que, por definición, el RLD ya ha residido en el Estado miembro de que se trate al menos cinco años, la posibilidad de que los Estados miembros denieguen una solicitud por razones de orden público o seguridad pública es más reducida que en las restantes Directivas sobre migración legal, dado que los Estados miembros han de tomar en consideración los cuatro elementos siguientes: la gravedad o el tipo de delito contra el orden público o la seguridad pública; el peligro que representa la persona en cuestión; la duración de la residencia de la persona; y la existencia de vínculos con el país de residencia.

En este ámbito, resulta difícil evaluar si la transposición se ha llevado plenamente a cabo: no es solo que la redacción de las correspondientes medidas nacionales de transposición a menudo difiere ligeramente del texto de la Directiva, sino también que dichas medidas se suelen basar en varias fuentes del Derecho, cuya combinación y fuerza legal puede resultar difícil de determinar. Sin perjuicio de estas reservas, no parece que el Derecho nacional garantice que se tome en consideración cada uno de los elementos especificados en este artículo de la Directiva cada vez que se adopte una decisión de denegación del estatuto en AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI¹⁸ y SK (transposición incompleta de los criterios, formulación excesivamente vaga, vínculo automático entre determinadas sentencias de privación de libertad / antecedentes penales y la denegación).

- **Documentos justificativos (artículo 7.1)**

Además de un documento de viaje válido y documentación que confirme que se dispone de alojamiento adecuado, en los artículos 4 y 5 se especifica la documentación que puede exigirse en apoyo de la solicitud. Por consiguiente, la legislación nacional que exija de forma sistemática otros documentos, como un extracto de los antecedentes penales (CY, CZ, HU, IT, RO, SI) o un curriculum vitae detallado (BG¹⁹) no parece ajustarse a lo dispuesto en el Directiva.

Otra cuestión que plantea problemas en algunas legislaciones nacionales se refiere a las consecuencias de la falta de documentación en relación con el alojamiento adecuado: por este término suele entenderse un alojamiento normal que reúna las normas generales de sanidad y seguridad o un alojamiento que cumpla los requisitos básicos de las viviendas sociales. Como no es esta una condición para la admisión, la legislación de los Estados miembros que disponga que la ausencia de tales elementos de prueba constituye un motivo para denegar una solicitud infringe lo dispuesto en la Directiva²⁰. Además, no parece justificado el requisito específico que exige la legislación de MT de que el alojamiento no pueda ser compartido por otra persona o personas que no sean miembros de la familia.

Por otra parte, la ausencia de toda disposición legal específica en materia de documentos justificativos, como parece ser el caso en DE, SE y NL, es difícil de reconciliar con el

¹⁸ Modificaciones en preparación.

¹⁹ Modificaciones en preparación.

²⁰ En este ámbito se puede plantear un problema de transposición en AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO y SK.

principio general de que los nacionales de terceros países han de poder evaluar sus derechos y obligaciones²¹.

- **Requisitos adicionales**

En AT, la expedición del permiso de RLD de la UE se formula como una cláusula «contingente» y está supeditada a la adquisición de un permiso de establecimiento, que a su vez depende de que se cumpla un criterio de cuotas o de la consecución de un número suficiente de puntos (sistema de puntos basado en las cualificaciones), lo que no es compatible con la Directiva.

En cuanto a las tasas que cobran los veinticuatro Estados miembros para la tramitación de la solicitud, pueden ser consideradas, en caso de que sean extremadamente elevadas, contrarias al principio de proporcionalidad y equivalentes a una condición adicional ilegal para la admisión que pone en peligro el «efecto útil» de la Directiva. A este respecto, BG, CY, EL, FR, NL y PT pueden plantear problemas, ya que cobran tasas que oscilan entre los 260 y los 600 EUR. Esta cuestión es objeto de un procedimiento de infracción ante el Tribunal de Justicia²².

3.3. Permiso y estatuto de RLD (artículo 8.1, 8.2 y 8.3)

La Directiva establece una distinción esencial entre el estatuto de RLD y el permiso de residencia, pues el estatuto es permanente y el permiso solo certifica dicho estatuto²³. Teniendo esto en cuenta, la ausencia de disposiciones explícitas en la legislación nacional (FR, LV, NL, PT y SE) sobre el carácter permanente del estatuto podría plantear un problema jurídico.

Los Estados miembros transpusieron correctamente la disposición relativa al periodo de validez del permiso (artículo 8.2), fijándolo por lo general en cinco años, con algunas excepciones²⁴.

Las normas aplicables a la forma del permiso (artículo 8.3) fueron modificadas por el Reglamento (CE) n° 380/2008 del Consejo, de 18 de abril de 2008, que modifica el Reglamento (CE) n° 1030/2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países. Por lo que respecta a las menciones que han de figurar obligatoriamente en el permiso, no se establecieron en una serie de Estados miembros (por ejemplo, en ES²⁵, IT y RO) durante los años iniciales siguientes a la entrada en vigor de la Directiva, lo que ocasionó problemas en la movilidad en el interior de la UE.

3.4. Condiciones de renovación del permiso y pérdida del estatuto (artículos 8.2 y 9)

- **Renovación del permiso de RLD (artículo 8.2)**

Por lo que respecta a la disposición del artículo 8.2 sobre la renovación automática, que está estrechamente ligada al artículo 9.6 relativo a la caducidad del permiso de RLD, la transposición se ha realizado correctamente en aquellos Estados miembros en los que no hay procedimiento de renovación, ya que el permiso tiene una validez indefinida. También ha sido correcta en los Estados miembros en los que los permisos de RLD se renuevan una vez

²¹ TJUE, 30/05/1991, asunto C-361/88.

²² Asunto C-508/10 (Comisión/Países Bajos).

²³ Véase el considerando 11.

²⁴ 10 años: CZ, FR; duración indefinida: FI, IT, DE, SI.

²⁵ Modificaciones en preparación.

caducados o previa solicitud. No parece que las elevadas tasas aplicadas en este caso (CY) sean compatibles con el concepto de renovación automática, como tampoco lo son las elevadas tasas (de hasta 1 659 EUR) que supuestamente se cobran en SK a los RLD que no solicitan a tiempo la renovación de su permiso.

- **Retirada o pérdida del estatuto de RLD (artículo 9)**

El artículo 9 regula las condiciones para la retirada o la pérdida del estatuto de RLD. Se ha de proceder a la retirada en cinco casos específicos que se enumeran en el artículo 9.1 y 9.4 y puede llevarse a cabo en las circunstancias contempladas en el artículo 9.3. La retirada del estatuto de RLD no puede justificarse por otras razones.

Por otra parte, el artículo 9.2 autoriza a los Estados miembros a retirar el permiso en caso de ausencia del territorio de la UE durante un periodo de más de doce meses, a menos que se autoricen periodos más prolongados²⁶ por razones específicas o excepcionales (por ejemplo, el desarrollo de un proyecto en el país de origen). Se señala la transposición incorrecta en SK y NL, al establecer razones adicionales para la pérdida del estatuto en caso de ausencia del territorio nacional por espacio de 180 días.

De conformidad con el artículo 9.3, los Estados miembros podrán establecer que el RLD pierda su derecho a conservar el estatuto de residente cuando represente una amenaza para el orden público, pero sin que dicha amenaza sea motivo de expulsión. Las legislaciones nacionales de la mayoría de los Estados miembros contemplan esta posibilidad; no obstante, no siempre está claro si se toma en consideración la gravedad de los delitos cometidos. En particular, parece que la legislación de FR, según la cual se puede retirar el estatuto de RLD en caso de que un nacional de un tercer país trabaje sin el correspondiente permiso de trabajo, va más allá de las razones para la retirada establecidas en el artículo 9.

Se ha transpuesto en todos los Estados miembros el artículo 9.4, que se refiere a la pérdida del estatuto de RLD en el primer Estado miembro una vez adquirido en un segundo Estado miembro o transcurridos seis años de ausencia del territorio del primer Estado miembro.

En cuanto al artículo 9.5 y el procedimiento simplificado para el estatuto de RLD (por ejemplo, eliminación o relajación del requisito de la residencia o la integración) con respecto a los casos referidos en el artículo 9.1.c) y el artículo 9.4, CY, ES²⁷, LT y MT no han indicado si han transpuesto esta disposición.

3.5. Derecho a la igualdad de trato en el primer Estado miembro (artículo 11)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Directiva, los RLD gozan del mismo trato que los nacionales en una serie de ámbitos, como el acceso al empleo, la educación, la protección social y el acceso a bienes y servicios. Como consecuencia especialmente de la ausencia de disposiciones explícitas en las legislaciones de muchos Estados miembros, es de lamentar en este ámbito la falta de información. Por tanto, resulta difícil evaluar si la legislación nacional se ajusta a lo dispuesto en el artículo 11. No obstante, el número de denuncias interpuestas en este ámbito indica que la transposición de esta disposición puede ser problemática, especialmente cuando todo un conjunto de autoridades regionales y locales distintas ha de aplicar el principio de igualdad de trato.

²⁶ AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT y SI.

²⁷ Modificaciones en preparación.

Doce Estados miembros²⁸ han hecho uso de la posibilidad que brinda el artículo 11.2 de restringir la igualdad de trato a aquellos casos en los que el lugar de residencia habitual o de inscripción del residente de larga duración o de los miembros de su familia se halle en su territorio. Además, EL es el único Estado miembro en el que, de conformidad con el apartado 4, el legislador nacional limita la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto de la asistencia social y la protección social²⁹. En cuanto al acceso al empleo, la legislación de diecisiete Estados miembros³⁰ incluye una restricción o excluye a los RLD de actividades que impliquen el ejercicio del poder público.

Se plantean problemas de transposición por lo que respecta al acceso a la educación en NL (las universidades están autorizadas a percibir tasas elevadas para los no nacionales del EEE, incluidos los RLD); la compra de bienes inmuebles en PL; el libre acceso al territorio en LT (se puede restringir la libre circulación de los extranjeros alegando una larga lista de razones, entre las que se incluye la protección de los derechos y libertades de otras personas).

La compatibilidad con el artículo 11 de una asignación nacional de vivienda restringida a los ciudadanos de la UE es objeto de la remisión de una cuestión prejudicial de un tribunal italiano³¹ al TJUE.

3.6. Relación con el permiso nacional de residencia permanente – disposiciones más favorables (artículo 13)

El artículo 13 de la Directiva autoriza a los Estados miembros a expedir permisos nacionales de residencia permanente en condiciones más favorables. Estos permisos no confieren el derecho a trasladarse a un segundo Estado miembro. Trece Estados miembros³² se han servido de esta posibilidad, incluso en beneficio de personas que gozan de protección internacional, grandes inversores o nacionales de terceros países que mantienen una relación especial con el Estado miembro en cuestión por haber nacido o residido mucho tiempo en su territorio, o por haberse casado con un nacional.

Pueden surgir problemas en los Estados miembros³³ en los que no se permite que los nacionales de terceros países sean titulares de un permiso de RLD y otro permiso de residencia al mismo tiempo, por lo que han de elegir entre los dos permisos. Esta elección no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 4.1 y 7.3, que establecen que el Estado miembro debe otorgar el estatuto de RLD si el solicitante cumple las condiciones de la Directiva. Por otra parte, esta situación genera un riesgo de competencia entre los permisos nacionales y los de la UE, que no llevará necesariamente a que se apliquen disposiciones más favorables a los nacionales de terceros países, dado que la comparación de las ventajas concedidas respectivamente por los dos tipos de permiso suele ser un asunto delicado que requiere un gran conocimiento de la legislación migratoria y una evaluación concienzuda.

3.7 Condiciones para residir y trabajar en otro Estado miembro (artículos 14, 15, 16 y 18)

Uno de los valores añadidos más importantes que aporta la Directiva es facilitar la circulación de los RLD en el interior de la UE, contribuyendo así a la consecución efectiva del mercado

²⁸ AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU y PL.

²⁹ Entendidas como las prestaciones que afectan a la protección de la infancia, los indigentes y la familia.

³⁰ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE y SI.

³¹ Asunto C-571/10.

³² BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE y SI.

³³ AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI y SK.

interior. La transposición no está a la altura de esta aspiración. En muchos Estados miembros, el Capítulo III de la Directiva, consagrado a la residencia en los demás Estados miembros, solo se ha incorporado parcialmente o su transposición se ha retrasado. Además, han surgido problemas en relación con permisos de residencia que no se expidieron con arreglo a las especificaciones de la Directiva (véase el punto 3.3). Esta situación ha tenido como consecuencia que se denegara la admisión a los RLD de otro Estado miembro por razones no contempladas en la Directiva o que no se les reconocieran sus derechos.

La circulación en el interior de la UE se potencia en aquellos Estados miembros, especialmente en BE³⁴, CY, HU, LV, PL, PT y SE, en los que los RLD que obtuvieran dicho estatuto en otro Estado miembro quedan exentos de la prueba del mercado laboral (y en ocasiones de la obligación de contar con un permiso de trabajo también). En IT, RO y SI se aplican cuotas nacionales, distintas de las contempladas en el artículo 14.4³⁵. La conformidad de estas cuotas con la Directiva depende de si se basan o no en una evaluación del mercado laboral. Por tanto, se constata que las cuotas de IT distribuidas por nacionalidades incumplen lo establecido en la Directiva.

Algunos Estados miembros han eliminado los requisitos de contar con unos recursos fijos y regulares y un seguro de enfermedad para los titulares del estatuto de RLD procedentes de otro Estado miembro cuando solicitan un permiso de residencia. La aplicación, de conformidad con el artículo 15, de unos requisitos de ingresos más estrictos que los del artículo 5, como se establece en FR, IT y RO para algunas categorías de RLD, obstaculiza la movilidad en el interior de la UE y plantea problemas de observancia sobre la base de los principios de proporcionalidad y efectividad de la Directiva.

El artículo 15.3 establece que los Estados miembros habrán de obligar a los RLD a solicitar un permiso de residencia con el fin de cumplir las medidas de integración, siempre que la condición de integración no se les haya aplicado en el primer Estado miembro. Como se demuestra por la redacción empleada y las limitaciones establecidas en cuanto a su solicitud y contenido, estas «medidas» de integración no son equivalentes a las «condiciones» de integración a que se hace referencia en el artículo 5.2. Por tanto, la legislación nacional que establece que los titulares del estatuto de RLD procedentes de otro Estado miembro han de observar, a pesar de la aplicación de la condición de integración en el primer Estado miembro, unas medidas de integración que vayan más allá de la mera asistencia a un curso de lengua, infringe lo dispuesto en la Directiva. Tal es el caso en AT, EE³⁶, FR, DE y LV.

El artículo 18.1 de la Directiva regula la posibilidad de que los Estados miembros denieguen las solicitudes en caso de amenaza para la salud pública. En algunos Estados miembros no queda claro si las enfermedades mencionadas también están sujetas a medidas de protección en relación con los nacionales. BE, HU, IT, LV y RO³⁷ no transpusieron el artículo 18.3, que prohíbe a los Estados miembros denegar el permiso como consecuencia de enfermedades contraídas con posterioridad al primer permiso de residencia. Además, a pesar del artículo 18.4, que prohíbe la realización de un examen médico de forma sistemática y que se cobre por dicho examen, en EL y LT se exige documentación médica en todos los casos, y en CY, CZ, LV, LT y RO el solicitante ha de sufragar los costes del examen o de la documentación médica.

³⁴ Durante la aplicación de medidas transitorias para los ciudadanos de la UE, solo para ocupaciones cuya oferta sea escasa.

³⁵ Usado solo por AT.

³⁶ No obstante, esta condición no se aplica a los permisos temporales de residencia.

³⁷ Modificaciones en preparación.

Por lo que respecta al artículo 16.1, que dispone que el cónyuge y los hijos menores tienen derecho a acompañar al RLD si la familia ya estuviera constituida en el primer Estado miembro, surgen problemas de transposición en EE y LT³⁸, países en los que son de aplicación las normas generales en relación con la reagrupación familiar, y en ES e IT, que aplican un requisito de alojamiento. Por otra parte, la cláusula facultativa incluida en la legislación de HU también puede ser engañosa por lo que respecta al derecho de la familia a acompañar al RLD.

3.8 Permiso de residencia expedido al RLD en un segundo Estado miembro (artículos 19.2, 19.3 y 21)

Con arreglo al artículo 19.2, el segundo Estado miembro ha de conceder un permiso de residencia renovable al RLD si se cumplen las condiciones y ha de informar de su decisión al primer Estado miembro. Esta obligación de informar no se ha transpuesto en FR, IT, LT, LV ni RO.

Tan pronto como el RLD reciba un permiso de residencia en el segundo Estado miembro, gozará en él de igualdad de trato en los ámbitos abarcados por el artículo 11, como establece el artículo 21.1. Se plantean problemas específicos de transposición en FI, LT, SI y SK, en los que la igualdad de trato solo se aplica a los RLD titulares de un permiso de residencia; y en NL, país en el que se puede retirar el permiso de residencia temporal de un RLD si solicita asistencia social.

BG, FI, IT, RO, SI³⁹ y SK siguen aplicando restricciones de acceso al empleo una vez transcurridos los primeros doce meses, lo que infringe lo dispuesto en la Directiva. La legislación nacional sobre este punto no está clara en CY y EL.

En cuanto a los miembros de la familia (artículo 19.3), el segundo Estado miembro debe expedirles permisos de residencia renovables que sean válidos para el mismo periodo que el permiso del RLD. Esta disposición específica no se transpuso en RO y SK, y en SI y LT⁴⁰ se aplican restricciones ilegales. Tan pronto como los miembros de la familia reciban este permiso de residencia, deben gozar de los derechos enumerados en el artículo 14 de la Directiva de reagrupación familiar. Esta disposición no se ha transpuesto en EE, LV y RO, y no se ha incorporado correctamente en SI, por lo que respecta al mercado laboral; ni en FI, en cuanto a la educación.

3.9. Protección contra la expulsión (artículos 12 y 22)

En la Directiva se regula de manera estricta la expulsión del primer Estado miembro (artículo 12): un Estado miembro solo puede expulsar a un RLD cuando «represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública». La decisión de expulsión ha de ir precedida de una evaluación minuciosa de las circunstancias específicas de la persona y las consecuencias de la decisión, sobre la base de una serie de criterios específicos (artículo 12.3). Se plantean problemas jurídicos en aquellas legislaciones nacionales que no hacen referencia expresa a una amenaza específica (ES, RO, SE); no tienen en cuenta todo el conjunto de criterios (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO, SE); contemplan otras razones distintas de las del orden público y la seguridad pública; o no excluyen específicamente a las razones de orden económico, como establece el artículo 12.2.

³⁸ Modificaciones en preparación.

³⁹ Modificaciones en preparación.

⁴⁰ Modificaciones en preparación.

El artículo 22 contempla la posibilidad de expulsar a un RLD al que se haya concedido un permiso de residencia en un segundo Estado miembro pero que no aún no haya obtenido el estatuto de RLD en este Estado miembro. Salvo MT, PT y SE, los Estados miembros no han adoptado disposiciones especiales a este respecto, lo que resulta problemático ya que la mayoría de ellos establece una serie de razones adicionales para denegar o retirar permisos de residencia.

La Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, incidió en el artículo 22, apartados 2 y 3, ya que, de conformidad con el artículo 6 de esta Directiva, se ha de exigir a los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en el territorio de un Estado miembro y sean titulares de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado miembro que se dirijan al territorio de ese otro Estado miembro con carácter inmediato. Los Estados miembros solo pueden adoptar decisiones relativas al retorno en caso de que el nacional de un tercer país no cumpla esta condición. Asimismo deben observarse las garantías y disposiciones procesales relativas a la prohibición de entrada establecida por la Directiva 2008/115/CE.

3.10. Garantías procesales (artículos 7.2, 10, 19.1 y 20)

- **Plazo para tramitar la solicitud (artículos 7.2 y 19.1)**

De conformidad con el artículo 7.2, la mayoría de los Estados miembros respetan el plazo de seis meses para tramitar la solicitud de los permisos de residencia⁴¹ de los RLD y hacen uso de la posibilidad de ampliarlo en «circunstancias excepcionales». Los casos de BE y DE presentan problemas jurídicos ya que en estos países no se ha establecido explícitamente un plazo máximo. Además, en algunos Estados miembros es posible que la práctica difiera de los plazos oficiales⁴².

En la mayoría de los Estados miembros, se autoriza a los RLD a permanecer en el segundo Estado miembro a la espera de que se tramite la solicitud de un permiso de residencia.

Los Estados miembros están obligados a determinar las consecuencias de que no se adopte una decisión dentro de plazo (por ejemplo, la ampliación del permiso de residencia temporal del solicitante; decisión positiva o negativa tras la cual el solicitante puede recurrir). A este respecto, la transposición no se ha llevado a cabo correctamente en EE, FI e IT, al no establecerse disposición alguna.

De conformidad con la observancia del «efecto útil» de la Directiva, la decisión positiva debe equivaler a ser titular del permiso de RLD, como se dispone en BE y NL, o, en cualquier caso, a no retrasar el acceso a los derechos que lleva aparejados el permiso.

- **Otras garantías procesales (artículos 7.2.3, 10 y 20)**

Se constata que la obligación de informar, establecida en el artículo 7.2.3, no se cumple suficientemente en la práctica, especialmente por lo que respecta al conjunto de derechos concedidos a los RLD con arreglo al artículo 11.

⁴¹ 30 días en SI; dos meses en CZ; tres meses en BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL y SK; y cuatro meses en FR, HU.

⁴² Por ejemplo: IT.

Las demás garantías procesales contempladas en los artículo 10 y 20 están incluidas en la mayor parte de las legislaciones nacionales. No obstante, en CZ no cabe recurso contra la pérdida del estatuto de RLD con arreglo al artículo 9.4 de la Directiva.

IV. CONCLUSIONES

Fomentar la integración y la no discriminación de los nacionales de terceros países, y especialmente de los RLD, es un antiguo compromiso de la UE. La Directiva sobre los RLD es un instrumento esencial para lograr este objetivo y un pilar de la política de inmigración de la UE. Por tratarse de un instrumento que se inspira tanto en el régimen aplicable a los ciudadanos de la UE como en la política de inmigración, esta Directiva garantiza a los nacionales de terceros países que son RLD un conjunto de derechos ampliado en toda la UE, promueve el principio de no discriminación y por primera vez establece disposiciones destinadas a facilitar la movilidad de un Estado miembro a otro.

Frente a este ambicioso objetivo, es de lamentar el escaso impacto de la Directiva sobre los RLD en muchos Estados miembros. En 2009, unas cuatro quintas partes de estos nacionales de terceros países que gozaban de estatuto de RLD residían en cuatro Estados miembros: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) e IT (45 200). En FR y DE solo 2 000 residentes de terceros países habían adquirido el permiso de RLD⁴³. Por otra parte, los datos de que se dispone indican que hasta el momento solo unos pocos nacionales de terceros países han hecho uso de esta nueva posibilidad de movilidad en el interior de la UE (menos de cincuenta por Estado miembro). A pesar de que los nacionales de terceros países que residan durante más de cinco años no cumplen automáticamente la condiciones para que se les conceda el estatuto de RLD (por ejemplo, porque no cumplen el requisito de los ingresos mínimos) o pueden tener derecho a adquirir la ciudadanía pero prefieren recibir dicho estatuto, es notable la diferencia entre los RLD potenciales y los que realmente reciben este estatuto específico.

El presente informe revela una carencia general de información entre los nacionales de terceros países sobre el estatuto de RLD y los derechos que lleva aparejados, así como muchas deficiencias en la transposición de la Directiva (por ejemplo, interpretación restrictiva de su ámbito de aplicación; condiciones adicionales de admisión, como tasas elevadas; obstáculos ilegales a la movilidad en el interior de la UE; rebaja del derecho a la igualdad de trato y a la protección frente a la expulsión), que deben conducir a la adopción de nuevas medidas, tanto a escala nacional como de la UE.

V. MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTARSE

La Comisión potenciará sus esfuerzos para garantizar que la Directiva se transponga y se aplique correctamente en toda la UE. Para lograrlo, la Comisión hará pleno uso de las competencias que le otorga el Tratado e incoará procedimientos de infracción, cuando lo estime necesario. Cinco años después de la fecha límite para la transposición de la Directiva, ya es hora de que se aplique en su integridad.

Al mismo tiempo, la Comisión seguirá trabajando a nivel técnico con los Estados miembros. El Comité de Contacto seguirá identificando dificultades, facilitando el intercambio de puntos de vista sobre la interpretación de la Directiva y ofreciendo asesoramiento. Se podrán debatir

⁴³ Fuente: Eurostat.

y aclarar algunas cuestiones de carácter jurídico y técnico, como son las medidas y condiciones de integración; las normas específicas en materia de admisión de los RLD en el segundo Estado miembro; la protección contra la expulsión; y el intercambio de información entre los Estados miembros.

Por otra parte, los RLD deben estar mejor informados de los derechos que se les confiere en virtud de la Directiva. La Comisión hará el mejor uso posible de los sitios Web ya existentes, esencialmente a través del futuro Portal Inmigración, y se está planteando la posibilidad de elaborar una guía simplificada para los RLD. La Comisión también podría animar y apoyar a los Estados miembros para que pongan en marcha campañas de sensibilización destinadas a informar a los RLD de sus derechos.

Por último, con el fin de promocionar el estatuto de RLD, fomentar la integración de los nacionales de terceros países y mejorar el funcionamiento del mercado interior, también se podría plantear la posibilidad de introducir modificaciones en la Directiva, como, por ejemplo, tener más en cuenta las estancias temporales en el cómputo del periodo de cinco años; fomentar aún más la migración circular a través de medidas más flexibles por lo que respecta a los periodos de ausencia del territorio de la UE, en consonancia con el programa tarjeta azul UE⁴⁴; facilitar el acceso al mercado laboral del segundo Estado miembro; y seguir simplificando la adquisición del estatuto de RLD en el segundo Estado miembro.

⁴⁴ Directiva 2009/50/CE.