



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 15.11.2011  
COM(2011) 735 final

## **LIBRO VERDE**

**sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE)**

## I. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVO DEL LIBRO VERDE

Para los inmigrantes, la reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia. Desde 2003, existen normas comunes europeas de inmigración que regulan a nivel de la UE<sup>1</sup> las condiciones para ejercer el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países. La Directiva establece las condiciones de entrada y de residencia de los miembros de la familia que no sean ciudadanos de la UE que se reúnen con un ciudadano que no pertenece a la UE que ya reside legalmente en un Estado miembro. Dicha Directiva no se aplica a los ciudadanos de la UE<sup>2</sup>.

Cuando se adoptó, la Directiva fue considerada solo como una primera etapa de armonización y fue criticada por las ONG y el mundo académico por establecer un nivel más bien bajo de armonización. Al mismo tiempo, durante los últimos años, algunos Estados miembros han establecido normas restrictivas y han pedido incluso que se modifique la Directiva<sup>3</sup> para poder añadir otras condiciones a la reagrupación familiar. Sostienen que tales cambios son necesarios para evitar abusos y gestionar mejor la gran afluencia de emigrantes.

Efectivamente, la reagrupación familiar representa una gran proporción, aunque decreciente<sup>4</sup>, de la migración legal. A principios de la década anterior, la migración familiar parecía representar, en los Estados miembros con datos fiables, más del 50% del total de la inmigración legal. Hoy en día, este porcentaje asciende a alrededor de un tercio de toda la inmigración a la UE. El porcentaje es incluso menor si se tiene en cuenta únicamente los inmigrantes a los que afecta la Directiva, es decir, los nacionales de terceros países que se reúnen con ciudadanos no pertenecientes a la UE, lo que corresponde aproximadamente a 500.000 emigrantes a nivel de la UE, o sea, el 21% del total de permisos<sup>5</sup>.

Tanto el Programa de Estocolmo como el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo indican que la reagrupación familiar es una de las cuestiones en las que la UE debería seguir desarrollando su política, con especial atención a las medidas de integración. La propia Comisión, en su primer informe sobre la aplicación de la Directiva (COM 2008/610)<sup>6</sup>, mencionaba la existencia de problemas y deficiencias en la aplicación nacional de la Directiva. Por una parte, se detectaron algunos elementos transversales de transposición incorrecta (las disposiciones sobre la facilitación de visados, la concesión de permisos de residencia autónomos, teniendo en cuenta el interés superior del niño, la reparación legal y las

---

<sup>1</sup> Directiva 2003/86, sobre el derecho a la reagrupación familiar, denominada en lo sucesivo «la Directiva».

<sup>2</sup> La situación de la reagrupación familiar de los ciudadanos de la UE y los miembros de la familia que son nacionales de terceros países está regulada por la legislación de la UE mediante la Directiva 2004/38/CE. No obstante, la presente Directiva sólo incluye los casos en que un ciudadano de la Unión se traslada a, reside en, o ha residido en un Estado miembro distinto de aquel del que es nacional y el miembro de su familia que es nacional de un tercer país se reúne con él o lo acompaña.

<sup>3</sup> Documento de posición: punto de vista de los Países Bajos sobre la política de migración de la UE

<sup>4</sup> Esta disminución se debe probablemente a los recientes cambios políticos en algunos Estados miembros, que han implantado condiciones más estrictas. Esos cambios políticos pretenden gestionar mejor los grandes flujos de inmigrantes, pero ponen en cuestión el derecho a la reagrupación familiar, con arreglo a lo dispuesto en la Directiva, que constituye actualmente una garantía legal mínima en toda la UE.

<sup>5</sup> EUROSTAT- Véanse las cifras exactas en el anexo; no se dispone de datos relativos a Estonia, Luxemburgo y los Países Bajos.

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:ES:PDF>.

disposiciones más favorables para la reagrupación familiar de los refugiados). Por otra parte, el informe concluía que la propia Directiva deja demasiado margen de maniobra a los Estados miembros a la hora de aplicar algunas de sus disposiciones facultativas (las cláusulas «opcionales»), en particular, por lo que se refiere al posible plazo de espera, el requisito de disponer de ingresos y las posibles medidas de integración.

En vista de lo anteriormente expuesto, la Comisión considera necesario iniciar un debate público sobre la reagrupación familiar que plantee determinadas cuestiones referentes al ámbito de aplicación de la Directiva<sup>7</sup>. Ese es el objeto del presente Libro Verde. Se invita a todos los interesados a responder a diferentes preguntas sobre el modo de conseguir unas normas sobre reagrupación familiar más eficaces a nivel de la UE y de proporcionar información factual y datos sobre la aplicación de la Directiva en los que apoyar la evaluación cualitativa ofrecida. Es preciso tener en cuenta que el objetivo de la Directiva consiste en determinar las condiciones para el ejercicio del **derecho a la reagrupación familiar** y facilitar la integración en el Estado miembro de que se trate de los nacionales de terceros países que cumplan las condiciones<sup>8</sup>. La Comisión desea, en particular, invitar a los Estados miembros que señalaron la existencia de problemas de abuso del derecho a la reagrupación familiar que especifiquen y cuantifiquen dichos problemas, a fin de poder abordarlos del mejor modo posible a nivel de la UE.

Dependiendo del resultado de la consulta, la Comisión decidirá si es necesario seguir una política concreta (por ejemplo, la modificación de la Directiva, la adopción de directrices de interpretación o el mantenimiento del statu quo). Cualquier instrumento de la UE debe cumplir la Carta de los Derechos Fundamentales, en especial por lo que se refiere al respeto a la vida privada y familiar, al derecho a contraer matrimonio, a los derechos del niño, al principio de no discriminación, así como a otras obligaciones internacionales. La Comisión velará, pues, por que cualquier posible seguimiento sea objeto de una evaluación en profundidad de sus repercusiones en los derechos fundamentales y por que se ajuste a la Carta, en consonancia con la «lista de control de los Derechos Fundamentales» establecida por la Comisión en su Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>9</sup>.

## II. PREGUNTAS A LOS INTERESADOS

### 1. ÁMBITO DE APLICACIÓN

#### 1.1 ¿Quién puede ser considerado como reagrupante a efectos de la Directiva?

La Directiva establece dos condiciones para ser admisible como reagrupante familiar: ser titular de un permiso de residencia de al menos un año y tener fundadas perspectivas de obtener el derecho de residencia permanente (artículo 3, apartado 1)<sup>10</sup>. La Directiva deja un

---

<sup>7</sup> En particular, la presente consulta no toca las cuestiones relacionadas con la Directiva 2004/38/CE, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

<sup>8</sup> Véase el considerando 4 de la Directiva

<sup>9</sup> COM (2010) 573 final, de 19.10.2010; véase también *Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*, SEC (2011) 567 final, de 6.5.2011.

<sup>10</sup> Según los trabajos preparatorios, la idea de esta condición era que las personas que residen sólo temporalmente, sin posibilidad de renovación, no tendrían derecho a la reagrupación familiar.

margen de interpretación a los Estados miembros en cuanto a la segunda condición, que podría conducir a la inseguridad jurídica y a la exclusión de casi cualquier nacional de un tercer país del ámbito de aplicación de la Directiva.

Aparte de estas dos condiciones, el artículo 8, apartado 1, permite a los Estados miembros introducir un período mínimo de residencia legal (no superior a dos años) antes de que pueda tener lugar la reagrupación. Eso significa que la solicitud puede ser presentada, pero los Estados miembros pueden retrasar la concesión de la reagrupación familiar hasta que expire el periodo que determine su legislación.

*P1*

*¿Son estos criterios (perspectiva fundada de obtener el derecho de residencia permanente en el momento de la solicitud, según lo dispuesto en el artículo 3, y un tiempo de espera hasta que pueda realmente tener lugar la reunificación, tal como se establece en el artículo 8) el planteamiento correcto y los requisitos adecuados que deben exigirse a los reagrupantes?*

## **1.2. Miembros admisibles de la familia**

### *1.2.1. Disposiciones obligatorias - familia nuclear*

Actualmente, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, la Directiva exige (siempre que se cumplan las demás condiciones de la misma) que los Estados miembros autoricen la entrada y la residencia de la familia «nuclear», es decir, el cónyuge del reagrupante y sus hijos menores o los de su cónyuge. No obstante, incluso en esta categoría, la Directiva permite algunas restricciones.

Por lo que se refiere al **cónyuge**, en virtud del artículo 4, apartado 5, los Estados miembros podrán fijar una edad mínima (21 años es el umbral máximo de acuerdo con la Directiva), independientemente de que corresponda o no a la mayoría de edad en el Estado miembro de que se trate. La razón de esa disposición era la preocupación de que se pudiera abusar de las normas sobre reagrupación familiar para los matrimonios forzados. No obstante, es difícil estimar si se trata o no de un verdadero problema y su magnitud.

*P2*

*¿Es legítimo exigir una edad mínima para el cónyuge que difiera de la edad de la mayoría de un Estado miembro? ¿Existen otros medios de evitar los matrimonios forzados en el marco de la reagrupación familiar y, en caso afirmativo, cuáles?*

*¿Tiene usted pruebas claras del problema de los matrimonios forzados? En caso afirmativo, indique qué magnitud tiene dicho problema (estadísticas) y si está vinculado a las normas sobre reagrupación familiar (fijar una edad mínima distinta de la mayoría de edad).*

Por lo que se refiere a los **menores de edad**, la Directiva permite otras dos restricciones, ambas en forma de excepción a la cláusula de *statu quo*. La primera (artículo 4, apartado 1, último párrafo), por la que se pide a los niños mayores de 12 años que lleguen independientemente del resto de su familia que demuestren que cumplen las condiciones de integración<sup>11</sup>, sólo ha sido utilizada por un Estado miembro. La segunda posible restricción

<sup>11</sup> Véase la página 5 del informe COM (2008/610).

(artículo 4, apartado 6), que establece que a los niños mayores de 15 podrá exigírseles que entren en un Estado miembro por motivos distintos de la reagrupación familiar, no ha sido utilizado por ningún Estado miembro.

P3

*¿Ve usted interés en mantener las cláusulas de statu quo que no utilizan los Estados miembros, como la relativa a los niños mayores de 15?*

### 1.2.2. Cláusula opcional - otros miembros de la familia

Puesto que la Directiva solamente obliga a los Estados miembros a garantizar la reunificación de la familia nuclear, éstos son libres de decidir si incluyen a otros miembros de la familia en su legislación nacional (artículo 4, apartado 3). A pesar de que se trata sólo de una cláusula «opcional», más de la mitad de los Estados miembros han decidido incluir a los padres del reagrupante y/o de su cónyuge. Cabe señalar, en este contexto, que del considerando 5 de la Directiva se desprende que los Estados miembros que reconocen los matrimonios entre personas del mismo sexo en su derecho de familia nacional deben también reconocerlo en aplicación de la Directiva<sup>12</sup>. En la misma línea, cuando el Derecho de familia nacional reconoce a las parejas del mismo sexo registradas y los Estados miembros aplican la cláusula «opcional» de la Directiva a las parejas registradas, también deben hacerlo en el caso de las parejas de mismo sexo.

P4

*¿Son las normas sobre los miembros admisibles de la familia adecuadas y suficientemente amplias como para tener en cuenta las diferentes definiciones de familia existentes distintas de la de la familia nuclear?*

## 2. REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

La Directiva no obliga a los Estados miembros a implantar condiciones para la reagrupación familiar, tales como diversas medidas de integración, pero les permite hacerlo; a *contrario sensu*, otras condiciones no pueden aplicarse a la reagrupación familiar en la UE.

### 2.1 Medidas de integración

La cláusula opcional (artículo 7, apartado 2) permite a los Estados miembros exigir a los nacionales de terceros países que cumplan las medidas de integración. Este fue uno de los requisitos más controvertidos y debatidos durante las negociaciones. En su forma actual, la propia Directiva no da ninguna indicación precisa de en qué deben consistir esas medidas de integración y cómo deben aplicarse y solo se usan en algunos Estados miembros. Tres Estados miembros recurren, como condición previa a la admisión en su territorio, a esas medidas, que exigen que los miembros de la familia realicen pruebas de conocimiento del idioma y de la sociedad de acogida o que firmen un contrato que les obliga a seguir cursos de educación cívica y, si es necesario, cursos de lengua, en el momento de su entrada. Otros Estados

<sup>12</sup> «Los Estados miembros deben aplicar las disposiciones de la presente Directiva sin ningún tipo de discriminación por razón de sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o ideología, opiniones políticas o de otro tipo, pertenencia a minoría nacional, fortuna, nacimiento, minusvalía, edad u orientación sexual.»

miembros exigen a los miembros de la familia que respeten determinadas obligaciones sólo a la entrada, como que participen en cursos de integración (principalmente cursos de lengua).

La admisibilidad de las medidas de integración -tal como recoge ya el informe de evaluación- debe depender de que responda al objetivo de facilitar la integración y de que respete los principios de proporcionalidad<sup>13</sup> y de subsidiariedad. Las decisiones sobre la solicitud de reagrupación familiar en relación con la superación de unas pruebas, debe tener en cuenta si existen instalaciones disponibles (material traducido, cursos, etc.) para prepararse a ellos y si resultan accesibles (ubicación, tasas, etc.). También deben tenerse en cuenta las circunstancias personales específicas (tales como el analfabetismo, las condiciones de salud, etc.).

La nueva versión de la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países<sup>14</sup> incluye recomendaciones específicas a los Estados miembros, también en lo que se refiere a la impartición de cursos de idiomas que reflejen las diferentes necesidades de los inmigrantes en las distintas fases de su proceso de integración, incluidos los programas de introducción para los inmigrantes recién llegados.

*P5*

*¿Sirven eficazmente estas medidas al objetivo de la integración? ¿Cómo evaluarlas en la práctica? ¿Que medidas de integración son las más eficaces a este respecto?*

*¿Considera usted útil que se definieran con más precisión estas medidas a nivel de la UE?*

*¿Recomendaría usted la implantación de medidas previas a la entrada? En caso afirmativo, ¿cómo pueden introducirse salvaguardias con el fin de garantizar que no creen de facto obstáculos indebidos a la reagrupación familiar (tales como tasas o requisitos desproporcionados) y de tener en cuenta las características personales, tales como la edad, el analfabetismo, la discapacidad, el nivel educativo, etc.?*

## **2.2 Tiempo de espera en relación con la capacidad de acogida**

El segundo guión del artículo 8 establece una excepción para aquellos Estados miembros cuya legislación tuvo en cuenta la capacidad de acogida en el momento de la adopción de la Directiva. Dicha disposición les permite introducir un período de espera de tres años a partir de la fecha de la presentación de la solicitud. En relación con este punto, el TJCE<sup>15</sup> ha aclarado que, a más tardar tres años después de que se haya presentado una solicitud, debe expedirse un permiso de residencia si se reúnen las condiciones.

En otras palabras, la capacidad de acogida puede ser uno de los factores que se tengan en cuenta al examinar una solicitud, pero no puede interpretarse que autoriza cualquier sistema de cuotas ni imponerse un período de espera de tres años sin tener en cuenta las circunstancias específicas de cada caso concreto. Esta excepción sólo es utilizada por un Estado miembro.

*P6*

*Con vistas a su aplicación, ¿es necesario y está justificado mantener esa excepción en la*

<sup>13</sup> Para más detalles, véase el punto 4.3.4 del informe.

<sup>14</sup> COM (2011) 455 final, adoptado el 19/07/2011.

<sup>15</sup> C 540/03, párrafos 100 y 101.

*Directiva, que establece un período de espera de tres años a partir de la presentación de la solicitud?*

### **3. ENTRADA Y RESIDENCIA DE LOS MIEMBROS DE LA FAMILIA**

Los Estados miembros deberán conceder a los miembros de la familia un primer permiso de residencia de una duración mínima de un año (artículo 13, apartado 2). También se estipula que la duración de los permisos de residencia concedidos a los miembros de la familia no superará en principio la fecha de caducidad del permiso de residencia del reagrupante (artículo 13, apartado 3).

Al aplicar estas disposiciones puede plantearse un problema si el periodo restante de validez del permiso de residencia del reagrupante es inferior a un año cuando se expide el permiso de residencia del miembro de la familia. En ese caso, ambas normas pueden entrar en conflicto, especialmente cuando el permiso de residencia del reagrupante está en proceso de renovación.

*P7*

*¿Deben aprobarse normas específicas que prevean la situación en la que el periodo restante de validez del permiso de residencia del reagrupante es inferior a un año, pero está en proceso de renovación?*

### **4. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL ASILO**

#### **4.1 Exclusión de la protección subsidiaria**

Los nacionales de terceros países que sean beneficiarios de una protección subsidiaria quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva (artículo 3, apartado 2, letra b). No obstante, el Programa de Estocolmo solicitó la adopción de un estatuto uniforme de protección como uno de los objetivos principales para la conclusión del Sistema Europeo Común de Asilo, basado en el hecho de que las necesidades de protección de los refugiados y de los beneficiarios de protección subsidiaria son las mismas. El objetivo, por tanto, consiste en incrementar la aproximación de los derechos de los beneficiarios de la protección subsidiaria a los que se otorgan a los refugiados, tal y como se destaca en la refundición de la Directiva sobre el reconocimiento<sup>16</sup>. Ello plantea la cuestión de si esa aproximación debe también tener lugar por lo que se refiere a la reunificación familiar, lo que exigiría la adaptación del ámbito de aplicación personal de la Directiva.

*P8*

*¿Debe la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países beneficiarios de una protección subsidiaria estar sujeta a las normas de la Directiva sobre la reunificación familiar?*

*¿Deben poder acogerse los beneficiarios de la protección subsidiaria a las normas más favorables de la Directiva sobre la reagrupación familiar, que exigen a los refugiados de*

---

<sup>16</sup> Normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida (refundición) COM (2009) 551).

*cumplir determinados requisitos (alojamiento, seguro de enfermedad, de recursos estables y regulares, etc.)?*

## **4.2 Otras cuestiones relacionadas con el asilo**

La Directiva contempla algunas normas más favorables para los refugiados (Capítulo V). No obstante, los Estados miembros podrán limitar la aplicación de estas normas más favorables a determinadas situaciones. Por ejemplo, a las relaciones familiares que se establecieron antes de la entrada de los refugiados en un Estado miembro (artículo 9, apartado 2), o a las solicitudes de reunificación familiar presentadas en un plazo de tres meses después de la concesión del estatuto de refugiados (artículo 12, apartado 1). Esas posibles limitaciones no tienen suficientemente en cuenta las particularidades de su situación. Los refugiados se encuentran con dificultades prácticas relacionadas con su situación específica que son de naturaleza diferente de aquellas a las que se enfrentan los otros nacionales de terceros países (por ejemplo, problemas para mantener el contacto con su familia en el país de origen). Además, es posible que los refugiados hayan pasado largos períodos en el exilio o en el territorio de un Estado miembro a la espera del resultado del procedimiento de asilo y que hayan fundado una familia en ese tiempo. Es también posible que desconozcan si algún miembro de su familia está todavía vivo o que les resulte imposible aportar datos sobre su localización o aportar la documentación necesaria para presentar la solicitud de reagrupación en un breve plazo tras la recepción del estatuto de protección. Los miembros de su familia pueden haber sufrido situaciones de conflicto, traumatismos y dificultades extremas similares a las de los propios refugiados. Así pues, algunas cuestiones deben examinarse en este contexto, en particular con el fin de juzgar si esas posibles limitaciones deben suprimirse de la Directiva.

*P9*

*¿Deberían los Estados miembros seguir teniendo la posibilidad de limitar la aplicación de las disposiciones más favorables de la Directiva a los refugiados cuyo relaciones familiares existían ya antes de su entrada en el territorio de un Estado miembro?*

*¿Debería garantizarse la reagrupación familiar a categorías más amplias de los miembros de la familia que estén a cargo de los refugiados? En caso afirmativo, ¿hasta qué grado?*

*¿Debe seguir exigiéndose a los refugiados que demuestren que cumplen los requisitos referentes a la vivienda, el seguro de enfermedad y los recursos si no se presenta la solicitud de reagrupación familiar dentro de un período de tres meses después de la concesión del estatuto de refugiado?*

## **5. FRAUDES, ABUSOS, CUESTIONES PROCESALES**

### **5.1 Entrevistas e investigaciones**

El artículo 5, apartado 2, de la Directiva prevé la posibilidad de llevar a cabo entrevistas y efectuar otras investigaciones, si fuera necesario. Varios Estados miembros han introducido la posibilidad de realizar pruebas de ADN para demostrar los vínculos familiares. La Directiva no contiene indicación alguna sobre este tipo de pruebas. La Comisión ha declarado que, para ser admisibles en virtud de la legislación de la UE, esas entrevistas e investigaciones deben ser proporcionadas –es decir, no deben convertir en papel mojado el derecho a la reagrupación

familiar– y respetar los derechos fundamentales, en particular el derecho a la intimidad y a la vida familiar.

*P10*

*¿Tiene usted pruebas claras de casos de fraude? ¿Cuál es la magnitud del problema (estadísticas)? ¿Cree que las normas sobre las entrevistas y las investigaciones, incluidas las pruebas de ADN, pueden contribuir a solucionarlos? ¿Consideraría útil regular de un modo más específico esas entrevistas o investigaciones a nivel de la UE? En caso afirmativo, ¿qué normas propondría?*

## **5.2 Matrimonios de conveniencia**

El matrimonio de conveniencia es un caso concreto de fraude, que los Estados miembros deben contrarrestar. Además de sus normas generales de procedimiento, el artículo 16, apartado 4, de la Directiva establece la posibilidad de llevar a cabo controles e inspecciones específicos si existen razones para sospechar la existencia de un fraude o un matrimonio de conveniencia. Todos los sistemas nacionales disponen de esas normas, y un proyecto financiado por la UE ha compilado las prácticas de los Estados miembros<sup>17</sup>. No obstante, es difícil estimar si se trata de un problema grave para los Estados miembros y si está relacionado con la Directiva.

*P11*

*¿Tiene usted pruebas claras de casos de matrimonio de conveniencia? ¿Dispone de estadísticas sobre esos matrimonios (si se detectan)? ¿Están vinculados a las normas de la Directiva? ¿Podrían aplicarse de modo más efectivo las disposiciones de la Directiva en materia de controles e inspecciones y, en caso afirmativo, cómo?*

## **5.3 Tasas**

Actualmente, no están armonizadas a nivel de la UE las tasas que se han de abonar a efectos de reagrupación familiar (tasas por la solicitud, los visados y los permisos de residencia y otros costes conexos para cumplir las condiciones, tales como, en su caso, las pruebas de conocimiento del idioma antes de la admisión, etc.). Unas tasas excesivas pueden socavar el efecto de la Directiva al obstaculizar el derecho a la reagrupación familiar. La ausencia de normas de la UE en la materia ha dado lugar a niveles de tasas muy diferentes en los Estados miembros.

*P12*

*¿Deben regularse las tasas administrativas que deben abonarse a lo largo del procedimiento? En caso afirmativo, ¿en forma de garantías o dando indicaciones más precisas?*

<sup>17</sup> El Proyecto ARGO, un programa de acción sobre «La cooperación en la lucha contra el abuso o el uso indebido de los estatutos administrativos de la UE», que aborda también, entre otras cosas, la lucha contra los matrimonios de conveniencia, destacaba la necesidad de promover una base de datos común y de adoptar un enfoque común sobre el modo de tratar esos «matrimonios falsos».

#### 5.4 Duración del procedimiento: fecha límite de decisión administrativa

El procedimiento de solicitud de reagrupación familiar puede ser bastante largo. La Directiva establece un plazo límite para notificar por escrito la decisión al solicitante. La notificación de la Decisión deberá hacerse a más tardar nueve meses a partir de la fecha en que se haya presentado la solicitud (artículo 5, apartado 4). No obstante, los Estados miembros pueden prorrogar ese plazo si lo justifican circunstancias excepcionales vinculadas a la complejidad de las solicitudes. En la práctica, tales plazos están fijados en una media de tres meses, a los que se añade la cláusula de prórroga.

*P13*

*¿Está justificada la fecha límite administrativa establecida por la Directiva para el examen de la solicitud?*

#### 5.5 Cláusulas horizontales

Hay dos cláusulas horizontales vinculantes en la Directiva. El artículo 5, apartado 5, obliga a los Estados miembros a tener debidamente en cuenta el mejor interés de los menores al examinar una solicitud. Esta disposición refleja la obligación prevista en el artículo 24, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales y en el artículo 3, apartado 1, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial en todas las medidas relativas a la infancia, así como la necesidad, expresada en el artículo 24, apartado 3, de la Carta, de que el niño mantenga regularmente una relación personal con ambos progenitores. El TJCE ha hecho especial hincapié en estas disposiciones de la Carta y en el artículo 5, apartado 5, en su jurisprudencia al respecto<sup>18</sup>. No obstante, tal como se indica en el informe sobre la aplicación de la Directiva, muchos Estados miembros sólo han aplicado esta cláusula mediante una referencia general a otros instrumentos internacionales (por ejemplo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño)<sup>19</sup>.

Otra cláusula horizontal, el artículo 17, obliga a tener 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 lazos familiares, culturales y sociales con su país de origen. En otras palabras, esta cláusula obliga a los Estados miembros a examinar cada caso de manera individual, tal como recuerda concretamente el TJCE en su jurisprudencia<sup>20</sup>.

*P14*

*¿Cómo podría facilitarse y garantizarse en la práctica la aplicación de estas cláusulas horizontales?*

### 6. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO

La Comisión se propone iniciar un amplio debate entre todas las partes interesadas. Invitamos a contribuir, contestando a las preguntas anteriores, a todas las instituciones de la UE, a las

<sup>18</sup> C-540/03 TJCE

<sup>19</sup> COM (2008) 610 p 11.

<sup>20</sup> C-540/03; TJCE c-578/08

autoridades nacionales, regionales y locales, a los países candidatos, a los socios de terceros países, a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, a todos los actores estatales y a los prestadores de servicios privados implicados en cuestiones relacionadas con la familia, al mundo académico, a los interlocutores sociales, a las organizaciones de la sociedad civil y a los particulares.

La Comisión prevé organizar una audiencia pública. Para la preparación de la misma, la Comisión invita a todas las partes interesadas a enviar por escrito sus respuestas a la presente consulta, a más tardar el 1 de marzo de 2012, a:

**Unidad de Inmigración y de Integración – «Libro Verde sobre la reagrupación familiar»  
Dirección General de interior  
Comisión Europea  
B-1049 Bruselas**

**Correo electrónico:** [HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu](mailto:HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu)

Todas las contribuciones pertinentes se publicarán en el portal de Internet «Tu voz en Europa»

[http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_es.htm)

### Anexo: la reagrupación familiar en cifras

**Número total de permisos de residencia expedidos a nacionales de terceros países que se reúnen con ciudadanos no pertenecientes a la UE (por motivos familiares), frente al número total de permisos de residencia expedidos a nacionales de terceros países (por todos los motivos)**

PAÍS/AÑO	Primer permiso por razones familiares a ciudadanos de terceros países que se reúnen con ciudadanos no pertenecientes a la UE			Número total de primeros permisos de residencia expedidos a nacionales de terceros países por todos los motivos			Porcentaje de permisos expedidos a nacionales de terceros países que se reúnen con ciudadanos no pertenecientes a la UE con respecto a los primeros permisos expedidos a nacionales de terceros países		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bélgica	7,333	8,596	9,997	46,201	58,939	67,653	15,9	14,6	14,8
Bulgaria	1.480	1,482	1,725	3,933	4,385	4,051	37,6	33,8	42,6
República Checa	9,712	8,281	13,398	61,350	27,539	34,653	15,8	30,1	38,7
Dinamarca		1.410	1,490	31,655	30,255	28,576		4,7	5,2
Alemania	29,215	29,761	28,200	114,289	121,954	117,202	25,6	24,4	24,1
Estonia				3,884	3,777	2,647			
Irlanda	456	568	300	28,926	25,509	22,235	1,6	2,2	1,3
Grecia	18,684	19,570	13,398	40,411	45,148	33,623	46,2	43,3	39,8
España	103,640	82,521	89,905	399,827	290,813	257,918	25,9	28,4	34,9
Francia	32,333	29,607	29,400	188,723	193,500	194,973	17,1	15,3	15,1
Italia	60,134	70,904	160,200	550,226	506,833	589,988	10,9	14,0	27,2
Chipre			741	25,156	25,638	19,139	0,0	0,0	3,9
Letonia	1 498	414	413	7,706	2,304	2,329	19,4	18,0	17,7
Lituania	641	764	691	5,298	2,659	1,861	12,1	28,7	37,1
Luxemburgo									
Hungría	5,337	1,144	1,349	37,486	14,289	14,601	14,2	8,0	9,2
Malta	172	61	30	4,989	3,682	2,763	3,4	1,7	1,1
Países Bajos				62,589	56,489	54,478			
Austria	7,891	7,651	7,838	21,783	28,035	30,596	36,2	27,3	25,6
Polonia	8,805	8,549	598	40,907	33,427	101,574	21,5	25,6	0,6
Portugal	17,087	11,036	11,967	63,715	46,324	37,010	26,8	23,8	32,3
Rumanía	1,216	1,261	910	19,354	15,380	10,218	6,3	8,2	8,9
Eslovenia		2,110	2,231	29,215	15,759	7,537	0,0	13,4	29,6
Eslovaquia	619	640	697	8 025	5,336	4,373	7,7	12,0	15,9
Finlandia	4,915	4,304	4,302	21,873	18,034	19,210	22,5	23,9	22,4
Suecia	35,050	36,325	25,358	84,144	91,337	74,931	41,7	39,8	33,8
Reino Unido	106,538	96,341	103,187	633,170	671,324	732,208	16,8	14,4	14,1
<b>UE<sup>21</sup></b>	<b>452,757</b>	<b>423,301</b>	<b>508,325</b>	<b>2,534,835</b>	<b>2,338,669</b>	<b>2,466,347</b>	<b>17,9</b>	<b>18,1</b>	<b>20,6</b>

<sup>21</sup> Total UE, con exclusión de los Estados miembros de los que no se dispone de datos.

Fuente de los datos: Eurostat

No se dispone de datos de los años anteriores a 2008, ya que la recogida de datos sobre los permisos de residencia se estableció en el Reglamento (CE) nº 862/2007, siendo 2008 el primer año de referencia. Estonia y los Países Bajos no han facilitado los datos relativos a los primeros permisos expedidos a nacionales de terceros países que se reúnen con ciudadanos no pertenecientes a la UE, ya que esos datos no se pueden distinguir de otros permisos expedidos por motivos relacionados con la familia. Dinamarca no presentó los datos referentes a 2008. Luxemburgo no proporcionó ningún dato referente a los años 2008 a 2010.

El relativamente bajo porcentaje total de permisos expedidos por motivos familiares con respecto a los demás permisos se debe a que en estas estadísticas sólo se incluye el supuesto de la reagrupación familiar, y no se incluye a los miembros de la familia que son nacionales de terceros países y que se reúnen con nacionales de la UE.

**Número de permisos de residencia expedidos a nacionales de terceros países que se reúnen con ciudadanos no pertenecientes a la UE por razones familiares, por tipo de miembro de la familia.**

RAZÓN	Razones familiares: persona que se reúne con un ciudadano no perteneciente a la UE			
	PAÍS/AÑO - 2010	Total	Cónyuge/pareja que se reúne con un ciudadano no perteneciente a la UE	Otro miembro de la familia que se reúne con un ciudadano no perteneciente a la UE
Bélgica	9,997	4,157	5,831	
Bulgaria	1,725			
República Checa	13,398	4,547	7,626	1,225
Dinamarca	1,490	600	890	
Alemania	28,200	11,912	15,895	393
Estonia				
Irlanda	300	112	117	71
Grecia	13,398	4,044	9 354	
España	89,905	19,140	69,099	1 666
Francia	29,400			
Italia	160,200	67,509	70,336	22,355
Chipre	741			
Letonia	413	254	78	81
Lituania	691			
Luxemburgo				
Hungría	1,349		794	555
Malta	30		21	
Países Bajos				
Austria	7,838			
Polonia	598	291	286	21
Portugal	11,967	916	1 013	10,038
Rumanía	910	424	429	57
Eslovenia	2,231			
Eslovaquia	697	401	75	

Finlandia	4,302	1,576	2,497	229
Suecia	25,358	18,223	6,938	197
Reino Unido	103,187			