

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.3.2003
COM(2003) 101 final

**SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y
AL PARLAMENTO EUROPEO**

sobre la aplicación de las Directivas 90/364, 90/365 y 93/96 (derecho de residencia)

RESUMEN

El presente informe es el segundo sobre la aplicación de las tres Directivas relativas al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad, que no ejercen actividad económica en el Estado miembro de acogida ("inactivos") y abarca el período 1999-2002.

En primer lugar, una serie de sentencias del Tribunal de Justicia establecieron o confirmaron principios muy importantes para la aplicación de las tres Directivas:

- los estudiantes no tienen que probar que disponen de recursos suficientes por un importe determinado, basta con una simple declaración;
- los Estados miembros no pueden limitar los medios de prueba de los recursos suficientes y del seguro de enfermedad que pueden alegarse, ni disponer que algunos documentos deban ser entregados o visados por la autoridad de otro Estado miembro;
- los beneficiarios de las tres Directivas en cuestión se benefician de la aplicación del principio de no discriminación y tienen derecho a prestaciones sociales del régimen no contributivo tales como unos recursos mínimos de subsistencia, excepto en los casos expresamente previstos;
- en caso de recurso de los beneficiarios de las tres Directivas a la asistencia social del Estado miembro de acogida, éste no puede poner fin a su derecho de residencia automáticamente y debe demostrar su solidaridad cuando éstos se enfrentan a dificultades de carácter temporal;
- la entrada irregular, la carencia o la expiración del visado de entrada requerido por el Derecho comunitario no constituye una razón válida para que los Estados miembros rechacen la expedición de un permiso de residencia a los nacionales de terceros países que son miembros de la familia de un ciudadano de la Unión en virtud del Derecho comunitario;
- el artículo 18 del Tratado CE, que consagra el derecho a la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, tiene un efecto directo, pero siguen aplicándose las limitaciones y condiciones previstas;
- las disposiciones relativas a la libre circulación de personas deben interpretarse a la luz del requisito del respeto de la vida familiar previsto en el artículo 8 del Convenio Europeo de los Derechos humanos (CEDH); por lo tanto, el padre, cualquiera que sea su nacionalidad, que tenga la custodia de los hijos con derecho de residencia en el país de acogida en virtud del artículo 12 del Reglamento 1612/68, tiene también el derecho de residencia sobre esta base, aunque los padres se hayan divorciado entre tanto o el padre que tiene la calidad de ciudadano de la Unión no sea ya un trabajador migrante en el Estado miembro de acogida.

La Comisión, por su parte, ha intensificado sus esfuerzos para la aplicación correcta de las tres Directivas iniciando procedimientos de infracción contra Estados miembros por razones diversas, como, por ejemplo, la procedencia de los recursos, la duración de validez del permiso de residencia, los documentos que pueden solicitarse, etc. Continuará velando por la buena aplicación de las tres Directivas teniendo como guía el contenido de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el estatuto del ciudadano de la Unión.

Por último, mediante su propuesta de una nueva Directiva sobre el derecho de residencia de 29 de junio de 2001, que sustituirá –si el Consejo y el Parlamento Europeo lo adoptan–, a los distintos instrumentos jurídicos actualmente en vigor, la Comisión tiene la voluntad política de solucionar los problemas que se derivan de las tres Directivas:

- mediante la ampliación de tres a seis meses del derecho de residencia sin ninguna condición ni formalidad;
- para las estancias de más de seis meses, mediante la sustitución del permiso de residencia por un registro y la prueba de los recursos suficientes y del seguro de enfermedad por una simple declaración, como es el caso actualmente para los estudiantes en relación con los recursos suficientes; y
- mediante la instauración de un derecho de residencia permanente adquirida tras cuatro años de residencia en el Estado miembro de acogida que suprime las condiciones del derecho de residencia y asimila de manera permanente, desde la perspectiva de la asistencia social, el estatuto de los beneficiarios al de los nacionales.

INTRODUCCIÓN

El presente informe es el segundo sobre la aplicación de las Directivas 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DO L 180 del 13.07.1990, página 26), 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 una actividad profesional (DO L 180 del 13.07.1990, página 28), y 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes (DO L 317 de 18.12.1993, página 59). Las tres Directivas tratan sobre el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad, que no ejercen actividad económica en el Estado miembro de acogida. La aprobación de estas tres Directivas señala el paso de la libre circulación de personas con el fin de ejercer una actividad económica a la libre circulación de personas como ciudadanos e independientemente del ejercicio de una actividad económica.

A través de este informe, la Comisión Europea cumple la obligación que le imponen el artículo 4 de las Directivas 90/364 y 90/365 así como el artículo 5 de la Directiva 93/96, de presentar cada tres años un informe sobre esta materia al Parlamento Europeo y al Consejo. Dado que el primer informe se presentó el 17 de marzo de 1999¹, el segundo informe abarca el período desde esta fecha hasta el momento de su presentación. Por otra parte, el tercer informe de la Comisión sobre la ciudadanía de la Unión², que abarca el período 1997-2001, se refiere a la evolución en materia de ciudadanía de la Unión y, en particular, al derecho de libre circulación que constituye el núcleo de los derechos vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión.

Además, el segundo párrafo del artículo 5 de la Directiva 93/96 sobre el derecho de residencia de los estudiantes, insta a la Comisión a prestar una atención especial a las dificultades que podrían resultar, en los Estados miembros, de la aplicación del artículo 1 de esta Directiva³ y

¹ COM(1999) 127 final.

² COM(2001) 506 final de 07.09.2001.

³ Este artículo dispone: " A fin de precisar las condiciones destinadas a facilitar el ejercicio del derecho de residencia y con objeto de garantizar el acceso a la formación profesional sin discriminaciones a todo

presentar al Consejo, cuando proceda, propuestas destinadas a remediar tales dificultades. La Comisión no ha constatado hasta ahora dificultades en los Estados miembros derivadas de la aplicación del artículo 1 de la Directiva y éstos no han manifestado la existencia de dificultades causadas por una afluencia de estudiantes procedentes de otros Estados miembros o por una carga excesiva para su erario.

El primer informe describía con todo detalle la lentitud y las dificultades de la transposición de las tres Directivas a los derechos internos de los Estados miembros, que quedó concluida con la adopción por parte de la República italiana del Decreto legislativo n° 358 de 2 de agosto de 1999, algunos meses antes del pronunciamiento de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-424/98, *Comisión de las Comunidades Europeas contra República italiana*, el 25 de mayo de 2000.

A pesar del hecho de que la transposición haya tenido lugar, no han faltado los casos concretos de aplicación incorrecta, descubiertos a raíz de las denuncias remitidas a la Comisión o de las peticiones presentadas en la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo.

El período cubierto por el presente informe se caracteriza por un esfuerzo intensificado por parte de la Comisión para iniciar y llevar a cabo procedimientos de infracción contra los Estados miembros que, como consecuencia de disposiciones legales o reglamentarias, circulares, instrucciones o prácticas administrativas, faltaron a sus obligaciones derivadas de estas tres Directivas; también se caracteriza por una evolución muy importante en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que, extrayendo las consecuencias de la ciudadanía de la Unión, ofrece una interpretación más flexible de las condiciones previstas por las tres Directivas para el reconocimiento del derecho de residencia. Dicho período ha sido coronado por una iniciativa legislativa de gran envergadura de la Comisión encaminada a facilitar y simplificar, mediante un único instrumento que sustituya a los múltiples instrumentos jurídicos actualmente en vigor, el ejercicio del derecho de los ciudadanos de la Unión a circular libremente y residir en el territorio de los Estados miembros.

Por último, la firma y proclamación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los Presidentes del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el 7 de diciembre de 2000, en Niza, reviste una importancia particular para la libre circulación de personas, no porque consagre, en su capítulo Ciudadanía y, en particular, en su artículo 45, el derecho de todo ciudadano o toda ciudadana de la Unión a circular libremente y residir en el territorio de los Estados miembros siempre que se cumplan las condiciones y limitaciones previstas por el Derecho comunitario⁴, lo que, en realidad, no cambia nada el Derecho comunitario relativo a la libre circulación de personas actualmente en vigor, sino porque la Carta incorpora y hace visibles y claros los derechos fundamentales, que vinculan a las tres instituciones de la Unión, en particular, la Comisión, y sirven a ésta de guía para la interpretación de las disposiciones del derecho de libre circulación de las personas actualmente en vigor y de directriz para las iniciativas legislativas actuales o futuras.

nacional de un Estado miembro que haya sido admitido para seguir una formación profesional en otro Estado miembro, los Estados miembros reconocerán el derecho de residencia a todo estudiante nacional de un Estado miembro que no disponga ya de ese derecho con arreglo a otra disposición de Derecho comunitario, así como a su cónyuge y a sus hijos a cargo, y que, mediante declaración o, a elección del estudiante, por cualquier otro medio al menos equivalente, garantice a la autoridad nacional correspondiente que dispone de recursos para evitar que, durante su período de residencia, se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, siempre que el estudiante esté matriculado en un centro de enseñanza reconocido para recibir, con carácter principal, una formación profesional y disponga de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida".

⁴ Apartado 2 del Artículo 52 de la Carta.

I. LA CONTRIBUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

El Tribunal de Justicia dictó⁵ cuatro sentencias sobre este tema durante el período cubierto por el presente informe, la primera a iniciativa de la Comisión, que interpuso una acción judicial ante el Tribunal de Justicia contra la República italiana por razón de la incorrecta transposición de las tres Directivas.

De la sentencia del Tribunal de Justicia del 25 de mayo de 2000⁶, se pueden extraer tres conclusiones:

a) Sobre el nivel de rentas de los miembros de la familia de los beneficiarios de la Directiva 90/364, en comparación con los beneficiarios de la Directiva 90/365

El Tribunal de Justicia, contrariamente a la posición defendida por la Comisión, admitió que el hecho de que un Estado miembro conceda un régimen más favorable a los miembros de la familia de las personas que ejercen una actividad profesional que a los de los beneficiarios de la Directiva 90/364 no constituye en sí la prueba de que el importe superior exigido a estos últimos exceda el margen de maniobra de los Estados miembros⁷.

Como la queja de la Comisión se refería a una diferenciación específica prevista por la legislación italiana y habida cuenta de los motivos de la sentencia, difícilmente se podría deducir un principio general según el cual los Estados miembros son enteramente libres para fijar distintos niveles de recursos suficientes para los beneficiarios de las dos Directivas. En efecto, el Tribunal de Justicia reafirma, por otra parte, que los Estados miembros deben ejercer sus competencias en cumplimiento de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y del efecto útil de las disposiciones de las Directivas que implican medidas destinadas a suprimir, entre ellos mismos, los obstáculos a la libre circulación de personas, para que se facilite el ejercicio del derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión Europea y los miembros de su familia en el territorio de todo Estado miembro.

No obstante, el problema sólo es teórico, dado que el único Estado miembro (Italia) que preveía una diferenciación, la suprimió antes incluso de que el Tribunal hubiera dictado sentencia.

b) Sobre los documentos que deben presentar los beneficiarios de las Directivas 90/364 y 90/365

Sobre la base del mismo principio, el Tribunal de Justicia indica que los Estados miembros deben recurrir a las distintas posibilidades que presentan otras normas del Derecho comunitario por lo que se refiere a la presentación de la prueba, por medio de los certificados entregados por los organismos nacionales de seguridad social a petición de los interesados, de la cobertura por un régimen determinado de seguridad social y del importe de las pensiones e ingresos pagados por estos organismos y estableció que, al limitar los medios de prueba que pueden alegarse y disponiendo que algunos documentos deben ser expedidos o autenticados por la autoridad de otro Estado miembro, la República italiana fue más allá de los límites previstos por el derecho comunitario.

⁵ Sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de mayo de 2000 en el asunto C-424/98, Comisión contra República italiana, Recopilación 2000, página I-4001, de 20 de septiembre de 2001 en el asunto C-184/99, Grzelczyk, Recopilación 2001, página I-6193, de 25 de julio de 2002 en el asunto C-459/99, MRAX, Recopilación 2002, página I-6591 y de 17 de septiembre de 2002 en el asunto C-413/99, Baumbast, R, aún no publicada en la Recopilación.

⁶ Asunto C-424/98, Comisión contra República italiana, Recopilación 2000, página I-4001.

⁷ En efecto, la legislación italiana preveía que el importe mínimo de los recursos suficientes de un miembro de la familia de un beneficiario de la Directiva 90/364 debería ser superior en un tercio al mismo importe exigido a un miembro de la familia de un beneficiario de la Directiva 90/365.

La jurisprudencia del Tribunal confirma pues la flexibilidad de los métodos de prueba de las condiciones impuestas por las dos Directivas e, indirectamente, la libre elección del interesado. En efecto, de esta jurisprudencia se desprende, por una parte, que el beneficiario de las Directivas 90/364 y 90/365 puede elegir entre varias posibilidades de prueba de sus recursos suficientes y su seguro de enfermedad, sin que se le pueda exigir que los documentos pertinentes deban proceder o ser autenticados por una autoridad de un Estado miembro y, por otra, que un Estado miembro no puede limitar los medios de prueba, exigiendo, por ejemplo, de manera restrictiva, un extracto de cuenta bancaria o un documento que emana de otro Estado miembro o visado por uno de sus servicios consulares. El Estado miembro debe, por el contrario, ofrecer al interesado la posibilidad de elegir entre todos los medios de prueba, sean documentos públicos o privados.

c) A propósito de las disposiciones en materia de recursos de los estudiantes

El Tribunal confirma la posición de la Comisión según la cual el régimen de la Directiva 93/96 sobre el derecho de residencia de los estudiantes difiere del de las dos Directivas restantes por lo que se refiere a los recursos suficientes. En efecto, el Tribunal, después de haber constatado que en la Directiva 93/96 no figura ninguna condición relativa a unos recursos por un importe determinado que deban, además, ser justificados por documentos específicos, concluye que un Estado miembro no puede exigir del estudiante beneficiario de esta Directiva una prueba o una garantía de recursos por un importe determinado, sino que debe contentarse con una declaración o con cualquier otro medio equivalente a elección del interesado, incluso si se encuentra acompañado de miembros de su familia. Por otra parte, en su sentencia Grzelczyk de 20 de septiembre de 2001 (véase *infra*), el Tribunal de Justicia estableció que "... la situación económica de un estudiante puede cambiar a lo largo del tiempo por razones ajenas a su voluntad. Por ello, la veracidad de su declaración sólo puede valorarse en el momento en que se realiza" (punto 45).

De la jurisprudencia antes citada se desprende que la exigencia hecha por una autoridad nacional a un estudiante beneficiario de la Directiva 93/96 para que presente un documento específico como, por ejemplo, un extracto de cuenta, para justificar que cumple la condición de recursos suficientes prevista por la Directiva, no se ajusta a ésta.

d) El derecho de residencia de las personas que no ejercen actividad remunerada tras el recurso a la asistencia social

El artículo 3 de las Directivas 90/364 y 90/365 y el artículo 4 de la Directiva 93/96 prevén que el derecho de residencia se mantenga mientras el beneficiario cumpla las condiciones de recursos suficientes y seguro de enfermedad. Basándose en dichas disposiciones, los Estados miembros ponen automáticamente fin al derecho de residencia de los beneficiarios de las tres Directivas cuando éstos recurren a la asistencia social.

En su sentencia de 20 de septiembre de 2001⁸, en el asunto C-184/99, Grzelczyk, el Tribunal de Justicia limitó la posibilidad de la que disponen los Estados miembros sobre la base de las disposiciones citadas de las tres Directivas para poner fin al derecho de residencia de los beneficiarios de las tres Directivas cuando recurren, a falta de recursos suficientes, a la asistencia social.

Aun reconociendo que un Estado miembro puede estimar que un estudiante que recurrió a la asistencia social no cumple ya las condiciones a las cuales está sujeto su derecho de residencia y puede poner fin a su derecho de residencia, el Tribunal admite sin embargo que esto debe hacerse "en cumplimiento de los límites impuestos a este respecto por el Derecho

⁸ Recopilación 2001, página I-6193.

comunitario" (punto 42 de la sentencia), aplicando el principio de proporcionalidad, y advirtiendo que "dichas medidas no pueden ser en ningún caso la consecuencia automática de que un estudiante nacional de otro Estado miembro recurra a la asistencia social del Estado miembro de acogida" (punto 43). El Tribunal excluye así categóricamente y en todos los casos sin excepción, el automatismo entre el recurso a la asistencia social y el final del derecho de residencia.

El Tribunal fundamenta su interpretación en el sexto Considerando de la Directiva 93/96, según el cual los beneficiarios del derecho de residencia no deben convertirse en una carga "excesiva" para el erario del Estado miembro de acogida, de lo que resulta, según el Tribunal, que "la Directiva 93/96, al igual que, por otra parte, las Directivas 90/364 y 90/365, admite una cierta solidaridad económica de los nacionales de este Estado miembro con los nacionales de otros Estados miembros, en particular si las dificultades que atraviesa el beneficiario del derecho de residencia tienen carácter temporal" (punto 44).

En primer lugar se debe señalar que de la referencia a las Directivas 90/364 y 90/365 y de la unicidad que caracteriza el sistema seguido por las tres Directivas se deduce que la jurisprudencia del Tribunal podría aplicarse no sólo a los estudiantes, a quienes se refería principalmente el asunto, sino también, por analogía, a los beneficiarios de las Directivas 90/364 y 90/365. Por otra parte, el Tribunal excluye que los Estados miembros puedan poner fin al derecho de residencia de los estudiantes y de otras personas que no desempeñan actividades remuneradas cuando éstos sufren dificultades financieras de carácter temporal.

De lo dicho anteriormente se desprende que, en el caso de los estudiantes y de las otras categorías de personas que no ejercen actividades remuneradas y para todos los casos sin excepción, el Tribunal excluyó el automatismo entre el recurso a la asistencia social y el final del derecho de residencia, haciendo así incompatibles con el Derecho comunitario todas las disposiciones nacionales que prevean tal automatismo⁹, y la posibilidad de que los Estados miembros puedan poner fin al derecho de residencia cuando los beneficiarios de las tres Directivas se encuentran con dificultades de carácter temporal. La Comisión velará por que los Estados miembros adopten las medidas necesarias a tal efecto.

e) Sobre el principio de la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad y el reconocimiento del estatuto de ciudadano de la Unión

Confirmando su jurisprudencia en el caso Martínez Sala¹⁰, el Tribunal de Justicia repite en su sentencia en el caso Grzelczyk que el ciudadano de la Unión puede apelar al principio de no discriminación del artículo 12 del Tratado CE en todas las situaciones que dependen del ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario, entre las que se incluyen las relativas al ejercicio de la libertad de movimiento y residencia en el territorio de los Estados miembros, tal como se recoge en el artículo 18 del Tratado CE.

Sobre la base del artículo 12, en combinación con las disposiciones del Tratado sobre la ciudadanía de la Unión, el Tribunal establece en su sentencia Grzelczyk que "...la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin

⁹ La Comisión ya envió, a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2001, un escrito de requerimiento complementario contra un Estado miembro cuya legislación prevé tal automatismo con una mención especial en el permiso de residencia. El Estado miembro cuestionado respondió que modificará su legislación a raíz de la sentencia en cuestión.

¹⁰ Sentencia de 12 de mayo de 1998 en el asunto C-85/96, Rec. p. I-2691.

perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico" (punto 31)¹¹.

Se podría concluir de todo lo expuesto que los ciudadanos de la Unión que no ejercen actividad económica remunerada y residen legalmente en otro Estado miembro se benefician, gracias a su estatuto de ciudadano de la Unión, de la igualdad de trato con los nacionales. No obstante, el Tribunal de Justicia admite limitaciones a esta norma cuando hay "excepciones expresamente previstas a este respecto" por el Derecho comunitario. Así, el Tribunal admite implícitamente en su sentencia *Grzelczyk*, el derecho del Estado miembro de acogida a no pagar una beca de mantenimiento a los estudiantes que se benefician del derecho de residencia, sobre la base del artículo 3 de la Directiva 93/96¹². Se recuerda, en este contexto, que los estudiantes se benefician de la igualdad de trato con relación a toda ayuda relativa al acceso a la educación (gastos de inscripción y escolaridad)¹³. Por el contrario, el Tribunal constata que "en cambio, ninguna disposición de dicha Directiva excluye a sus beneficiarios de las prestaciones sociales" (punto 39) para terminar concluyendo, sobre la base de los artículos 12 y 17 del Tratado CE, que un Estado miembro no puede excluir del beneficio de una prestación social de un régimen no contributivo, tal como el ingreso mínimo de subsistencia, a los nacionales de Estados miembros distintos del Estado miembro de acogida en el territorio en el cual dichos nacionales residen legalmente, porque estos últimos no entran en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 1612/68 en la medida en que ninguna condición de esta naturaleza se aplica a los nacionales.

Por lo tanto, queda claro que los beneficiarios de las Directivas 90/364, 90/365 y 93/96 tienen, sobre la base de los artículos 12 y 17 del Tratado CE, derecho a la igualdad de trato con relación a los nacionales y derecho a las prestaciones sociales del régimen no contributivo, excepto en las excepciones expresamente previstas por el Derecho comunitario. Tienen asimismo derecho a la asistencia social sin que el Estado miembro de acogida pueda poner fin automáticamente a su derecho de residencia en particular cuando sus dificultades financieras sean de carácter temporal. No obstante, el derecho de residencia de los beneficiarios de las Directivas 90/364, 90/365¹⁴ y 93/96 sigue estando limitado por el hecho de que no deben convertirse en una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida ya que, en tal caso, el Estado miembro de acogida puede, en cumplimiento del Derecho comunitario y más concretamente del principio de proporcionalidad, poner fin a su derecho de residencia y, por ende, a su derecho a la asistencia social.

¹¹ En su sentencia de 11 de julio de 2002 en el asunto C-224/98, de *Hoop*, Recopilación 2002, página I-6191, el Tribunal de Justicia dispuso (punto 35) que el estatuto de ciudadano de la Unión ofrece la garantía de un mismo trato jurídico en el ejercicio de su libertad de circulación.

¹² Este artículo dispone: "La presente Directiva no constituye el fundamento de un derecho al pago por parte del Estado miembro de acogida, de becas de subsistencia a los estudiantes que disfruten de un derecho de residencia".

¹³ El séptimo Considerando de la Directiva 93/96 dispone que, en el estado actual del Derecho comunitario y según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las ayudas concedidas a los estudiantes **para su subsistencia** no entran en el ámbito de aplicación del Tratado, de conformidad con el artículo 7 de dicho Tratado. La versión inglesa de este texto omite, por error, la palabra "maintenance" antes de "assistance granted to students".

¹⁴ Las versiones inglesa, sueca y finlandesa del artículo 1 de la Directiva 90/365 habla de carga "on the social **security** system of the host Member State (EN)", "ligga det sociala **trygghetssystemet** i värdmedlemsstaten (SV)" y «kuuluvan vastaanottavan jäsenvaltion **sosiaaliturvajärjestelmään** (FI)». Esta frase debe leerse en el sentido de que supone una carga «on the social **assistance** system of the host Member State (EN)», «ligga det sociala **bidragssystemet** i värdmedlemsstaten (SV)» y «kuuluvan vastaanottavan jäsenvaltion **sosiaalihuoltojärjestelmään** (FI)», de acuerdo con las otras versiones lingüísticas de la misma Directiva, así como de las Directivas 90/364 y 93/96.

f) En relación con la denegación de la expedición de un permiso de residencia en caso de entrada irregular o de la expiración de un visado

En su sentencia de 25 de julio de 2002 en el asunto MRAX el Tribunal de Justicia reafirmó la importancia de garantizar la protección de la vida familiar de los nacionales de los Estados miembros que se benefician de la normativa comunitaria relativa a la libre circulación. El Tribunal de Justicia falló que el derecho de residencia de los cónyuges de los ciudadanos comunitarios que sean nacionales de terceros países, se deriva directamente de las normas comunitarias, independientemente de la expedición de un permiso de residencia por un Estado miembro. La expedición de un permiso de residencia es un acto destinado a constatar la situación individual del interesado respecto al Derecho comunitario.

El Tribunal recuerda no obstante que el Estado miembro puede supeditar la expedición de este permiso de residencia a la presentación del documento al amparo del cual el interesado entró en su territorio. Las autoridades nacionales competentes pueden imponer sanciones para los casos de incumplimiento de las medidas relativas al control de los extranjeros siempre que éstas sean proporcionadas. Un Estado miembro puede también adoptar medidas que impidan la libre circulación si así lo aconsejan razones de orden público, seguridad o salud pública, pero basándose exclusivamente en el comportamiento personal del individuo que sea objeto de las mismas.

En cambio, una denegación del permiso de residencia o una decisión de expulsión basada exclusivamente en el incumplimiento de trámites legales relativos al control de los extranjeros —como una entrada sin visado en un Estado miembro— son medidas desproporcionadas y en consecuencia contrarias a las normas comunitarias cuando el interesado puede aportar la prueba de su identidad y su vínculo marital con un ciudadano de la Unión.

Con respecto a la solicitud de un permiso de residencia después de la expiración del visado, el Tribunal destaca que las normas comunitarias no requieren visado válido para la expedición de un permiso de residencia. Además, una medida de expulsión del territorio únicamente por razón de la expiración del visado constituiría una sanción manifiestamente desproporcionada con relación a la gravedad que supone el desconocimiento de las condiciones nacionales relativas al control de los extranjeros.

g) Sobre el efecto directo del artículo 18 del Tratado CE – Condiciones y limitaciones que deben aplicarse teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad y la protección de la vida familiar

La sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2002 en el asunto C-413/99, Baumbast, R

El Tribunal reconoció que el Tratado no exige que los ciudadanos de la Unión deban ejercer una actividad profesional para gozar de los derechos de ciudadanía de la Unión, y en particular, del derecho a circular y residir en el territorio de los Estados miembros. Por otra parte, el Tribunal reconoció que el apartado 1 del artículo 18 del TCE constituye una disposición clara y precisa y que la aplicación de las limitaciones y condiciones admitidas por esta disposición es susceptible de un control jurisdiccional y reconoce que esta disposición confiere a los particulares derechos alegables en juicio y que por tanto los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar.

El Tribunal admite que las limitaciones y condiciones previstas por el artículo 18 del TCE y por la Directiva 90/364 son aún aplicables, ya que el ejercicio del derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión puede supeditarse a la protección de los intereses legítimos de los Estados miembros. No obstante, todo ello debe hacerse en cumplimiento de los límites impuestos por el Derecho comunitario y de acuerdo con los principios generales del mismo, y más concretamente, el principio de proporcionalidad.

Al aplicar este último principio a las circunstancias del caso Baumbast, el Tribunal concluye que el hecho de que el Estado de acogida rechace el derecho de residencia del interesado porque el seguro de enfermedad de que dispone no cubre los cuidados urgentes administrados en este Estado, constituye una injerencia desproporcionada en el ejercicio del derecho de residencia, cuando sí dispone, tanto él como su familia, de un seguro de enfermedad completo en otro Estado miembro de la Unión y que la letra a) del apartado 1 del artículo 19 del Reglamento 1408/71 les garantiza el derecho a beneficiarse, a cargo del Estado miembro competente, de las prestaciones en especie ofrecidas por la institución correspondiente del Estado miembro de residencia.

Protección de la vida familiar

Mediante su sentencia Baumbast, R, el Tribunal confirma también el principio establecido en su sentencia de 11 de julio de 2002 en el asunto C-60/00, Carpenter¹⁵, según la cual las disposiciones del Derecho comunitario relativas a la libre circulación de personas deben interpretarse a la luz del requisito del respeto de la vida familiar, previsto en el artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), ya que dicho respeto forma parte de los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho comunitario.

Al aplicar este principio, el Tribunal concluye que cuando los niños se benefician de un derecho de residencia en un Estado miembro con el fin de seguir cursos de educación general de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento n° 1612/68, para que esta disposición no se vea privada de su utilidad, debe interpretarse en el sentido de que permite al padre que tiene efectivamente la custodia de los hijos, cualquiera que sea su nacionalidad, residir con ellos para facilitar el ejercicio de dicho derecho, aun cuando los padres se hayan divorciado entre tanto o el padre que tiene la calidad de ciudadano de la Unión sea un trabajador migrante en el Estado miembro de acogida.

De esta jurisprudencia se desprende que el padre que, cualquiera que sea su nacionalidad, tiene la custodia de los hijos, incluso si no ejerce actividad económica en el Estado miembro de acogida, goza del derecho de residencia sin que tenga que verse obligado a probar que dispone de los recursos suficientes y de un seguro de enfermedad, porque su derecho de residencia no está regulado por la Directiva 90/364, sino basado en el artículo 12 del Reglamento 1612/68, que no impone tales condiciones.

II. LA ACCIÓN DE LA COMISIÓN COMO GUARDIANA DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

Introducción

A raíz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia antes mencionada, dos son los objetivos que guiarán y sustentarán la acción de la Comisión en su papel de guardiana de la aplicación del Derecho comunitario de la libre circulación de personas: por una parte, el estatuto de

¹⁵ Recopilación 2002, página I-6279. En esta sentencia, el Tribunal, sobre la base del artículo 49 del Tratado CE, interpretado a la luz del derecho fundamental sobre la vida familiar, falló, conforme a derecho, que el Estado miembro de origen de un prestador de servicios establecido en este mismo Estado, que presta servicios a destinatarios establecidos en otros Estados miembros, no puede rechazar el derecho de residencia en su territorio del cónyuge de este prestador de servicios, nacional de un tercer país. Después de haber recordado que el "legislador comunitario reconoció la importancia de garantizar la protección de la vida familiar de los nacionales de los Estados miembros con el fin de eliminar los obstáculos al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado" (punto 38), el Tribunal falló que "(...) excluir a una persona de un país donde viven sus parientes cercanos puede constituir una injerencia en el derecho de la vida familiar (...)" (punto 42 de la sentencia).

ciudadano de la Unión, que, según la fórmula utilizada por el Tribunal de Justicia, tiene la vocación de convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y, por otra parte, los derechos fundamentales tal como son reconocidos por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y por los instrumentos internacionales, que, como principios generales del derecho, forman parte integrante del Derecho comunitario y son protegidos por éste.

El estatuto de ciudadano de la Unión implica, por una parte, que el principio de no discriminación directa o indirecta por razón de la nacionalidad se aplica plenamente también a los nacionales de los otros Estados miembros que no ejercen actividad económica en el Estado miembro de acogida, sin perjuicio no obstante de las excepciones expresamente previstas por el Derecho comunitario, y, por otra, que los Estados miembros deben demostrar una determinada solidaridad respecto a estas personas, sin que por ello éstas puedan convertirse en una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida.

La protección de los derechos fundamentales se convirtió en un factor importante y decisivo de la interpretación del Derecho comunitario. Sin querer anticipar la cuestión de los efectos jurídicos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su estatuto futuro, la Comisión utiliza, como lo hace por otra parte con las disposiciones del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, varias disposiciones de la Carta como base para la interpretación de las disposiciones comunitarias relativas al derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias, cualquiera que sea su nacionalidad, a circular libremente y residir en el territorio de los Estados miembros. Más concretamente:

- a) los artículos 33 (protección de la vida familiar), 7 (respeto de la vida privada y familiar), 9 (derecho a casarse y fundar una familia) y 14 (derecho a la educación) en el marco de la aplicación de las disposiciones comunitarias relativas a la reagrupación familiar;
- b) los artículos 8 (protección de los datos de carácter personal) y 41 (derecho a una buena administración) para los contactos de los ciudadanos de la Unión con las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de las tres Directivas; y
- c) los artículos 20 (igualdad ante la ley), 21 (no discriminación), 22 (diversidad cultural, religiosa y lingüística), 25 (derechos de los ancianos), 34 (seguridad social y asistencia social), 35 (protección de la salud) y 36 (acceso a los servicios de interés económico general), con el fin de asegurarse de la buena aplicación de los principios de solidaridad y no discriminación con relación a los nacionales.

Los procedimientos de infracción iniciados por la Comisión

Más concretamente, la acción de la Comisión durante los tres años cubiertos por el presente informe se refirió principalmente a los siguientes temas:

Sobre la procedencia de los recursos suficientes en el marco de la Directiva 90/364

A pesar del hecho de que la Directiva 90/364 no precisa la procedencia de los recursos suficientes del ciudadano de la Unión que reclama el derecho de residencia sobre la base de esta Directiva, algunos Estados miembros exigen que se disponga, por cuenta propia, de recursos suficientes y no aceptan recursos procedentes de otra persona que no sea el cónyuge o un hijo.

Considerando que el requisito según el cual el interesado debe disponer de recursos personales suficientes o procedentes solamente del cónyuge o de un hijo supone una condición complementaria que se añade a la Directiva lo cual es contrario a la misma ya que ésta no excluye que los recursos suficientes puedan proceder de un tercero, sea de un padre o

de una pareja de hecho sin que exista matrimonio, la Comisión ha enviado dictámenes motivados.

Otros Estados miembros han añadido también de manera arbitraria la condición de que los recursos suficientes deben ser personales. A raíz de la intervención de la Comisión, Suecia suprimió esta condición de su legislación, que había entrado en vigor a partir del 10 de abril de 2001.

Sobre la continuidad de los recursos y la duración de validez del permiso de residencia

Algunos Estados miembros hacían depender la duración de validez del permiso de residencia de la prueba de la continuidad de los recursos suficientes. Habida cuenta de lo dispuesto en las Directivas 90/364 y 90/365, que prevén que la duración de validez del permiso de residencia puede limitarse a cinco años, renovables, así como la posibilidad de renovación del permiso de residencia al término de los dos primeros años de estancia, las autoridades nacionales expedían un permiso de residencia de uno o de cinco años, según que el interesado demostrase disponer de unos recursos suficientes para uno o cinco años. Las quejas revelaron que las autoridades nacionales exigían recursos suficientes por un período de cinco años depositados en una cuenta bancaria como condición previa para expedir un permiso de residencia de cinco años.

A raíz de la intervención de la Comisión, algunos Estados miembros, como Suecia, modificaron su legislación estableciendo que los beneficiarios de las Directivas 90/364 y 90/365 reciben en todos los casos un permiso de cinco años.

La Comisión recuerda que el período de cinco años debe ser la duración de validez del permiso de residencia expedido, aunque la posibilidad de renovación al término de los dos primeros años de estancia se ajuste al Derecho comunitario. Esta solución está en la línea de la norma general comunitaria de validez de cinco años del permiso de residencia y en armonía con el régimen de la libre circulación de trabajadores, que prevé un permiso de residencia de una validez de al menos cinco años.

Sobre los documentos exigidos para la expedición del permiso de residencia

Los documentos que las autoridades nacionales pueden exigir se enumeran en las tres Directivas de manera exhaustiva según se deriva de las mismas ("Para la expedición del permiso o la tarjeta de residencia, el Estado miembro sólo podrá pedir al solicitante que presente...").

Estos documentos son el carné de identidad o el pasaporte y la prueba de recursos suficientes y del seguro de enfermedad o, en el caso de los estudiantes, una declaración de recursos suficientes y una prueba de seguro de enfermedad.

De todo lo cual se desprende que la práctica de los Estados miembros de exigir, además de los documentos anteriormente mencionados, otros documentos, es contraria a las tres Directivas y constituye un obstáculo al ejercicio del derecho de residencia por parte de los beneficiarios de las tres Directivas. Algunos Estados miembros exigen, a veces, además:

1) una partida de nacimiento, en ocasiones incluso en traducción oficial: los elementos importantes contenidos en tal documento (fecha y lugar de nacimiento) se encuentran también en el carné de identidad o el pasaporte por lo que esta exigencia resulta injustificada y burocrática.

2) un certificado de nacionalidad: la misma observación vale para este documento. Se trata de un requisito injustificado ya que en virtud del Derecho comunitario los Estados miembros se ven obligados a expedir a sus nacionales un carné de identidad o un pasaporte en el que se indica, en particular, la nacionalidad. En caso de dudas, un Estado miembro tiene el derecho a

comprobar la autenticidad del carné de identidad o el pasaporte, pero en ningún caso puede exigir un certificado de nacionalidad.

3) copia del registro de antecedentes penales o declaración de antecedentes judiciales o certificado de buenas costumbres: un Estado miembro no puede exigir tales documentos, porque no está previsto en el Derecho comunitario. Si un Estado miembro desea hacer uso de la reserva de orden público o seguridad pública, debe seguir el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 5 de la Directiva 64/221 y en consecuencia hacer uso de la posibilidad de solicitar información a los otros Estados miembros.

En un Estado miembro, todos los nacionales de los otros Estados miembros deben hacer una declaración de antecedentes judiciales; y aquellos que se niegan son sistemáticamente controlados. Esta práctica es además contraria al apartado 2 del artículo 5 de la Directiva 64/221¹⁶ que dispone que las consultas a los otros Estados miembros no pueden tener un carácter sistemático.

La Comisión ya ha llamado la atención de los Estados miembros advirtiéndoles que la exigencia de tales documentos es incompatible con el Derecho comunitario y proseguirá los procedimientos de infracción ya abiertos contra los Estados miembros que se niegan a reconocer tal principio.

A propósito de las sanciones discriminatorias por no haber obtenido o renovado un permiso de residencia

La legislación española prevé que los ciudadanos de la Unión que no obtengan o renueven un permiso de residencia pueden ser multados por un importe de hasta 3.000 euros mientras que los nacionales que no obtengan o renueven su carné de identidad pueden serlo por un importe de hasta 300 euros. Varias denuncias revelaron casos de multas de 240 euros por un retraso en la renovación de 14 meses o de 540 euros por no haber obtenido un permiso de residencia durante 4 años.

La Comisión envió un dictamen motivado a este respecto al Reino de España el 5 de abril de 2002 y, habida cuenta de la respuesta recibida, decidió recurrir al Tribunal de Justicia.

Sobre el plazo de expedición de un permiso de residencia

La Comisión recibió numerosas denuncias relativas a los largos plazos previstos para la expedición de un permiso de residencia, superando a menudo los seis meses, o las largas colas de espera o también la ausencia de un sistema especial para los ciudadanos de la Unión así como el comportamiento inadecuado de los servicios encargados de la expedición del permiso de residencia.

Por lo que se refiere al plazo de entrega, el apartado 1 del artículo 5 de la Directiva 64/221 prevé que la decisión que se refiere a la concesión o a la denegación del primer permiso de residencia, deberá ser adoptada con la mayor brevedad posible, y a más tardar, dentro de los seis meses siguientes a la solicitud del permiso. Se desprende de esta disposición, contenida en la Directiva relativa a las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública, que el permiso de residencia debe entregarse cuanto antes. De manera totalmente excepcional, cuando haya razones de orden público que requieran una consulta de los otros Estados miembros, un Estado miembro podrá hacer uso de la posibilidad de expedir el permiso de residencia en un plazo máximo de seis meses. En ningún caso podrá un Estado

¹⁶ 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 por razones de orden público, seguridad y salud pública, DO n° 56 de 04.04.1964, página 850.

miembro superar el plazo de seis meses desde la solicitud para la expedición de un permiso de residencia.

Por lo que se refiere a la ausencia de un sistema especial para los ciudadanos de la Unión, conviene recordar que tal sistema, por más que sea aplicado en algunos Estados miembros o en algunas ciudades, no está previsto por el Derecho comunitario como sí ocurre para los controles en las fronteras. No obstante, la existencia de un sistema separado en favor de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia para sus contactos con la policía especializada para extranjeros sería una medida de buena organización de los servicios públicos nacionales facilitando el ejercicio del derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión, dado que el examen de los expedientes de solicitud de permisos de residencia de los ciudadanos de la Unión es mucho más simple que en el caso de las solicitudes de los nacionales de terceros países. No se trataría de una discriminación respecto a nacionales de terceros países puesto que la motivación de la medida es que el régimen jurídico aplicable a las dos categorías de personas no es comparable. Por razones de rapidez, sería pues deseable un examen diferente de las solicitudes presentadas por estas dos categorías de personas.

Por último, por lo que se refiere al funcionamiento de los servicios públicos nacionales y el comportamiento de los funcionarios nacionales, conviene recordar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la organización de los servicios públicos nacionales es competencia de los Estados miembros. No obstante, los Estados miembros se ven obligados a adoptar todas las medidas necesarias para realizar sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario sin que puedan alegar motivos de carácter económico o financiero. La Comisión tiene la intención de incoar procedimientos por incumplimiento contra los Estados miembros que, debido a una mala organización administrativa o a la no asignación del personal necesario para responder al examen de los expedientes de los nacionales de los otros Estados miembros, establecen obstáculos en el ejercicio del derecho de residencia por los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad.

Sobre la aplicación del régimen nacional de las parejas de hecho sin que exista matrimonio en lugar de la Directiva 90/364

El derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión sólo puede someterse al régimen previsto por el Derecho comunitario. Si el ciudadano de la Unión no queda incluido en el ámbito de aplicación de las Directivas 68/360, 73/148, 90/365 y 93/96 o de los Reglamentos 1612/68 y 1251/70, la última posibilidad de la que dispone es obtener el derecho de residencia sobre la base de la Directiva 90/364, la cual consagra el derecho de residencia generalizado; no obstante, debe aún cumplir las condiciones de recursos suficientes y seguro de enfermedad previstos por esta Directiva. Sólo en el caso de que no cumpla estas dos condiciones, podría quedar sujeto a un régimen nacional.

Habida cuenta de este principio, los Estados miembros deben, en último lugar, examinar la posibilidad de reconocer el derecho de residencia sobre la base de la Directiva 90/364 y de informar al interesado; si este último no cumple las condiciones de dicha Directiva, puede aplicársele un régimen nacional concediéndole el derecho de residencia.

Algunos Estados miembros aplican automáticamente su legislación relativa a las parejas de hecho sin que exista matrimonio¹⁷ aun cuando el aspirante es un ciudadano de la Unión y cumple las condiciones de la Directiva 90/364. La Comisión llamó la atención de los Estados miembros sobre el hecho de que constituye una violación del Derecho comunitario. Defendió

¹⁷ A menudo, esta legislación establece unas condiciones que pueden ser consideradas como atentatorias a la dignidad de una persona, como, por ejemplo, la obligación de presentar un certificado de buena conducta.

la tesis de que los recursos suficientes del aspirante pueden proceder de un tercero y en concreto de una pareja de hecho sin que exista matrimonio.

Sobre el visado de residencia

La legislación española somete a los nacionales de terceros países que son cónyuges o a los otros miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que se instalan con él en España, a la obligación de visado de residencia. Excepcionalmente, están previstos algunos casos de exención de esta obligación. Según las autoridades españolas, puesto que se trata de una estancia de más de tres meses, un Estado miembro tiene el derecho a someter a los nacionales de terceros países a un visado nacional.

La Comisión, considerando que los nacionales de países terceros miembros de la familia de un ciudadano de la Unión que se instalan con él en el Estado miembro de acogida no pueden ser sometidos a la obligación de obtener un visado de residencia o a otro tipo de visado nacional que no sea el visado comunitario Schengen en caso de que los interesados, en virtud del Derecho comunitario, estén sujetos a la obligación del mismo para entrar en el territorio de un Estado miembro, envió, el 5 de abril de 2002, un dictamen motivado a España, que sin embargo insiste en su posición anterior.

La posición de la Comisión se ve reforzada por la sentencia del Tribunal de 25 de julio de 2002 en el asunto MRAX (puntos 89 en 91), de la que se deriva que un Estado miembro no puede supeditar la expedición de un permiso de residencia en favor de un nacional de un país tercero, cónyuge de un ciudadano de la Unión, al requisito de que su visado sea válido. A *fortiori*, quedaría excluido que la persona en cuestión se someta a un visado nacional. El artículo 18 del Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen por el que se autorizan los visados nacionales para las estancias de más de tres meses no se refiere a los beneficiarios del Derecho comunitario y, de todos modos, si así fuera, esta disposición sería inaplicable por ser contraria al Derecho comunitario (artículo 134 del Convenio Schengen). Habida cuenta de la posición española, la Comisión decidió acudir al Tribunal de Justicia.

Sobre el permiso de residencia permanente – Discriminación por razón de nacionalidad

La legislación francesa prevé la expedición de un permiso de residencia permanente con ocasión de la primera renovación del permiso de residencia de un nacional de la CE, válido por diez años, a condición de que el país del cual es nacional el interesado conceda la misma ventaja a los ciudadanos franceses.

La Comisión, considerando que se trata de una discriminación por razón de la nacionalidad respecto a los nacionales de los otros Estados miembros y que la condición de reciprocidad es incompatible con el Derecho comunitario, remitió, el 24 de abril de 2002, un dictamen motivado a Francia.

III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LA COMISIÓN

El 29 de junio de 2001, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias a circular libremente y residir en el territorio de los Estados miembros¹⁸. Esta propuesta de la Comisión es actualmente objeto de debates en el Consejo y el Parlamento Europeo y debería adoptarse a principios de 2004¹⁹.

¹⁸ DO C 270 E/150 de 25.9.2001.

¹⁹ En el Anexo I de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza de los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, en la parte I - Más y mejores empleos, en el punto h), se menciona que es necesario facilitar la movilidad de los ciudadanos europeos, favorecer la libre circulación de personas: adaptar, de

Las importantes aclaraciones que supone esta propuesta para las personas que no ejercen actividad profesional son las siguientes:

a) en el caso de las estancias hasta seis meses, en vez de los tres actualmente previstos, no se someterá a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de su familia a ningún requisito ni formalidad. Esto evitará a los pensionistas que tienen la costumbre de pasar algunos meses en su segunda residencia en otro Estado miembro el tener que hacer gestiones o gastos administrativos para obtener un permiso de residencia. Del mismo modo, los estudiantes que se desplazan dentro de la Unión en el marco de los programas comunitarios de intercambio de estudiantes no se verán ya en la obligación de obtener un permiso de residencia como ocurre actualmente.

b) por lo que se refiere a las estancias de más de seis meses, la obligación de solicitar y obtener un permiso de residencia será sustituida por la posibilidad de que los Estados miembros exijan el registro del ciudadano de la Unión ante las autoridades competentes de su lugar de residencia, lo que debe ser certificado mediante una atestación. Además, para la expedición de dicha atestación, los Estados miembros sólo podrán pedir la garantía por parte del interesado, mediante declaración o cualquier otro medio, según la elección del interesado, de que dispone de recursos suficientes y cuenta con un seguro de enfermedad de modo que no se convierta durante su estancia en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

En otros términos, la propuesta de la Comisión no sólo suprime en una primera fase de una duración de cuatro años (a excepción de los nacionales de terceros países que son miembros de la familia de un ciudadano de la Unión) el permiso de residencia, sino que además extiende el sistema previsto por la Directiva sobre el derecho de residencia de los estudiantes en relación con los recursos suficientes a los pensionistas y a otras personas que no ejercen actividad remunerada: el ejercicio del derecho de los ciudadanos de la Unión a residir libremente en el territorio de los Estados miembros resultará así facilitado gracias a la eliminación de las dificultades vinculadas a los justificantes que se deben presentar por parte de estas personas para probar sus recursos.

c) la tercera gran innovación de la propuesta de la Comisión es la instauración de un derecho de residencia permanente, que se adquiere después de una residencia continuada de cuatro años en el Estado miembro de acogida. Este derecho será certificado mediante un permiso de residencia permanente que tendrá una duración ilimitada y será renovable de pleno derecho cada diez años.

Esta solución ofrecerá a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de su familia, cualquiera que sea su nacionalidad, una mayor estabilidad en su estatuto de residente, identificado al del nacional, dado que a partir de la adquisición del derecho de residencia permanente, el derecho de residencia ya no se someterá a condiciones y se protegerá a los beneficiarios, de manera absoluta, contra el riesgo de expulsión por razones de orden público o seguridad pública. Además, por lo que se refiere a la asistencia social, el derecho de residencia permanente uniformizará el estatuto de los beneficiarios y el de los nacionales.

Si el Parlamento Europeo y el Consejo adoptan la propuesta de la Comisión, el ejercicio del derecho de residencia por los beneficiarios de las tres Directivas en cuestión será facilitado por la extensión de tres a seis meses del derecho de residencia sin condición ni formalidad y por la reducción sustancial de las gestiones y gastos administrativos para las estancias de más de seis meses. Por otra parte, la sustitución de la prueba de los recursos suficientes y del

aquí al 2003, el contenido de las Directivas relativas al derecho de residencia y promover la mejora de las normas relativas a la libre circulación de trabajadores.

seguro de enfermedad por una declaración facilitará la movilidad de los ciudadanos dentro de la Unión. Por último, el derecho de residencia permanente no sólo va a consolidar el derecho de residencia de los beneficiarios, sino que además va a acercar mucho su estatuto al de los nacionales.

No obstante, la Comisión deberá reflexionar en el marco de los procedimientos previstos en el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la oportunidad de introducir modificaciones al texto de la propuesta con el fin de tener en cuenta la reciente evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a la que se ha hecho mención en la primera parte del presente informe.

IV. CONCLUSIONES

Doce años después de la aprobación de las tres Directivas sobre el derecho de residencia de las personas que no ejercen actividad remunerada y algunos años después de su transposición a los Derechos nacionales, la aplicación de las tres Directivas resulta en principio satisfactoria, como por otra parte lo muestra el número cada vez menor de denuncias recibidas por los servicios de la Comisión. No obstante, subsisten casos concretos de incorrecta aplicación de las tres Directivas. Tales casos se deben principalmente a interpretaciones erróneas de los textos en vigor y prácticas administrativas basadas en las mismas por parte de los servicios públicos nacionales, y más concretamente, por parte de los cuerpos de policía para extranjeros, que carecen a menudo de personal con conocimiento del Derecho comunitario capaz de aplicar las disposiciones en cuestión con la flexibilidad que requiere el espíritu de las tres Directivas.

Los servicios de la Comisión están pues a disposición de los servicios públicos nacionales y de los ciudadanos de la Unión para ofrecerles su ayuda y la información que necesiten. Todo ciudadano de la Unión puede, mediante simple carta, solicitar la intervención de los servicios de la Comisión en caso de que encuentre dificultades en el marco de la aplicación de las tres Directivas. La intervención de los servicios de la Comisión presenta la ventaja de ser gratuita para el ciudadano y eficaz, a la luz de la importancia reconocida por las Administraciones nacionales a los servicios de la Comisión pero, dada la ausencia de un contacto directo con los servicios nacionales implicados en un caso concreto y las dificultades impuestas por los procedimientos de infracción, es insuficiente frente a una situación que requiera una solución rápida. Aún así, existen diversos sistemas que pueden ayudar a los ciudadanos de la Unión, como la red "SOLVIT"²⁰, en la búsqueda de una solución rápida a un problema concreto o el servicio de atención al ciudadano²¹ para obtener información útil.

Por último, la aprobación futura de la propuesta de la Comisión de 29 de junio de 2001 no solamente crearía un instrumento jurídico único y simple, sino que reduciría también la burocracia, facilitaría la movilidad de los ciudadanos de la Unión y acercaría el estatuto de los beneficiarios de las tres Directivas al de los nacionales tras cuatro años de estancia en el Estado miembro de acogida.

²⁰ " Resolución Eficaz de Problemas en el Mercado Interior ", Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, COM(2001) 702 de 27 de noviembre de 2001. http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/

²¹ <http://europa.eu.int/citizensrights>. Número gratuito: 00800.67891011