

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa al derecho de los nacionales de terceros países a viajar dentro de la Comunidad»⁽¹⁾

(96/C 153/08)

El 4 de octubre de 1995, de conformidad con el artículo 100 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de febrero de 1996 (Ponente: Sr. Vinay).

En su 333º pleno (sesión del 28 de febrero de 1996), el Comité Económico y Social ha aprobado por mayoría, 3 votos en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Antecedentes

1.1. La necesidad de reconocer a los ciudadanos de terceros países (especialmente a las personas migrantes) el derecho a desplazarse dentro de la Comunidad fue defendida por el Comité en el dictamen de iniciativa de 24 de abril de 1991 sobre el «Estatuto de los trabajadores migrantes — Terceros países»⁽²⁾ y en el dictamen adicional de 26 de septiembre de 1991⁽³⁾.

1.2. El Parlamento Europeo, en la Resolución sobre la ciudadanía de la Unión, de 14 de junio de 1991⁽⁴⁾, formuló una solicitud concreta en el mismo sentido.

1.3. La Comisión, en la «Comunicación sobre la inmigración» de 23 de octubre de 1991⁽⁵⁾, señaló que la lógica del mercado interior debería suponer la supresión de algunos obstáculos jurídicos que subordinan el ejercicio de determinados derechos a la posesión de la ciudadanía y enunció algunas propuestas que seguían la dirección marcada por el Comité y el Parlamento.

1.4. Posteriormente, el Parlamento repitió las mismas propuestas en diversas resoluciones: desde la referida a la supresión de los controles en las fronteras internas y a la libre circulación de personas dentro de la Comunidad Europea, de 19 de noviembre de 1992⁽⁶⁾, hasta la reciente Resolución (de septiembre de 1995) relativa a

la «Comunicación de la Comisión sobre las políticas de inmigración y de asilo»⁽⁷⁾.

1.5. En esta última Comunicación (de 23 de febrero de 1994)⁽⁸⁾, la Comisión anunciaba su intención de presentar una propuesta para permitir a los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro circular dentro de la Unión Europea sin necesidad de visado.

1.6. El Comité, en su dictamen de 24 de marzo de 1994 sobre el «Libro Verde sobre la Política Social Europea: Opciones para la Unión»⁽⁹⁾, volvió a hacer hincapié en las propuestas de los dictámenes de 1991.

1.7. La propuesta de Directiva analizada en el presente dictamen materializa la intención de la Comisión mencionada en el punto 1.4.

2. Fundamento y objetivos de la propuesta de Directiva

2.1. El objetivo de dicha propuesta de Directiva es conceder a los nacionales de terceros países el «derecho a viajar» dentro de la Comunidad. Actualmente no existe este derecho. Los desplazamientos de dichas personas de un Estado miembro a otro —«incluso cuando se trata de un tránsito o de una corta estancia»—

⁽¹⁾ DO nº C 306 de 17. 11. 1995, p. 5.

⁽²⁾ CES 560/91, DO nº C 159 de 17. 6. 1991, p. 12.

⁽³⁾ CES 1122/91, DO nº C 339 de 31. 12. 1991.

⁽⁴⁾ Resolución A3-139/91, DO nº C 183 de 15. 7. 1991, p. 473.

⁽⁵⁾ SEC(91) 1855 final.

⁽⁶⁾ Resolución A3-0284/92, DO nº C 337 de 21. 12. 1992, p. 211.

⁽⁷⁾ Resolución A4-0169/95 (aún no publicada). El punto 40 dice lo siguiente: insta para que se dé prioridad al refuerzo de la situación jurídica de los nacionales de terceros países con residencia legal en uno de los Estados miembros; reitera su opinión de que se debe garantizar la libertad de circulación a toda persona residente legal en un Estado miembro, independientemente de su origen, nacionalidad, religión y raza; solicita a la Comisión que presente propuestas en este sentido antes del 1 de enero de 1996, así como un inventario tanto de las disposiciones legislativas que discriminan a los nacionales de terceros países frente a los ciudadanos de la Unión como de las posibilidades que les permitan concederles la ciudadanía europea.

⁽⁸⁾ COM(94) 23 final.

⁽⁹⁾ CES 387/94, DO nº C 148 de 30. 5. 1994.

sólo pueden realizarse con arreglo a las normas de los distintos Estados miembros.

2.2. Todos los ciudadanos de la Unión Europea disfrutan de este derecho ya sea desde el punto de vista jurídico⁽¹⁾ o en la práctica, aunque los controles en las fronteras internas todavía suponen un obstáculo a su pleno ejercicio (con excepción de los países que aplican el Acuerdo de Schengen). No ocurre lo mismo con los nacionales de terceros países que se encuentran legalmente en el territorio de un Estado miembro. La posibilidad de que se trasladen de un Estado miembro a otro está sujeta actualmente a otras condiciones establecidas por cada uno de los Estados miembros (en particular, los visados). Estas condiciones, que varían de un Estado a otro, suponen obstáculos concretos a la libre circulación de nacionales de terceros países. La Directiva debería permitir la supresión de dichos obstáculos.

2.3. ¿Por qué debe la Comunidad preocuparse por garantizar a los nacionales de terceros países el derecho a viajar? A juicio del Comité, existen dos tipos de motivos.

2.3.1. Ante todo, no cabe subestimar la importancia general, en tanto que principio, del derecho a viajar. Ello no sólo como derecho humano universal plasmado incluso en convenios internacionales⁽²⁾, sino también porque el derecho de las personas a realizar desplazamientos dentro de un mundo que ya se define como «aldea» y en una sociedad que quiere ser cada vez más «abierta» es un logro cívico que forma parte del sentir general actual. Por consiguiente, dado que el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales es uno de los principios fundamentales de la Unión Euro-

pea, si por un lado la Comunidad debe movilizarse para fomentar dichos derechos a escala internacional, no puede por otro eludir garantizarlos cuando ello recae en su propia jurisdicción, como ocurre en este caso⁽³⁾.

2.3.2. En segundo lugar, el derecho de los nacionales de terceros países a viajar dentro de la Comunidad repercute de forma considerable en el funcionamiento del mercado interior. De hecho, los requisitos establecidos en la legislación de los Estados miembros, a los que se ha hecho mención, implican una limitación sustancial de las posibilidades de acceso al mercado interior para un número importante de nacionales de terceros países que se encuentran legalmente en un Estado miembro dado. Es evidente que dicha limitación supone una disminución de la eficacia de funcionamiento del mercado interior y una merma de su potencialidad de desarrollo.

3. La propuesta de Directiva

3.1. El Comité apoya la propuesta de la Comisión de suprimir los obstáculos actuales a la libre circulación de nacionales de terceros países aplicando a las fronteras internas, por analogía, los mismos criterios establecidos en las medidas sobre el cruce de las fronteras externas de los Estados miembros. En particular, se hace referencia al Reglamento (recientemente aprobado) por el que se determinan los terceros países cuyos ciudadanos deben estar provistos de un visado (denominado «Reglamento sobre visados»)⁽⁴⁾ y al denominado «Convenio sobre Fronteras Exteriores» (pendiente de aprobación)⁽⁵⁾. Como se señala, estas medidas en su conjunto introducen dos principios:

- a) la equivalencia entre las tarjetas de residencia expedidas por los Estados miembros y los visados;
- b) el reconocimiento mutuo del visado a partir de una armonización de los criterios de expedición que dé lugar a visados válidos en toda la Comunidad.

3.2. De acuerdo con los principios mencionados, la Directiva propuesta permitirá a los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro desplazarse a otro Estado miembro si poseen una tarjeta de residencia, sin tener que solicitar un visado. Asimismo,

(1) Las actuales normas de aplicación del Tratado CE relativas a la libre circulación de las personas supeditan el ejercicio del derecho a viajar reconocido a los beneficiarios de derechos comunitarios a la presentación —en el momento de cruzar las fronteras de un Estado miembro— de un documento de identidad válido. Sin embargo, éstas no interfieren en el derecho a viajar, por cuanto no reconocen ningún poder discrecional a las autoridades del Estado miembro en cuestión, contrariamente a lo que ocurre con un gran número de ciudadanos de terceros países a los que el visado puede serles concedido o no.

(2) En la Declaración de Derechos Humanos de 1948, en el Pacto Internacional relativo a los Derechos Civiles y Políticos de 1966, así como en el Protocolo nº 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se reconoce el derecho a abandonar un país, incluido el propio, así como a regresar al país de origen. Tanto la Declaración como los sucesivos convenios de las Naciones Unidas reconocen la obligación de acoger a un ciudadano extranjero sólo en el caso de los solicitantes de asilo. En el Documento final de la Conferencia de Viena de la CSCE, de enero de 1989, los Estados participantes, al ratificar los susodichos derechos se comprometieron a utilizar sólo de forma excepcional su potestad para limitar la libertad de movimiento, así como a conseguir que las propias políticas de entrada favoreciesen los denominados «contactos entre personas» (encuentros familiares, bodas, etc.). Si bien con arreglo a los instrumentos mencionados las disposiciones jurídicamente vinculantes no son suficientes para definir en términos completos el derecho a viajar, es evidente su carácter de derecho humano.

(3) Dadas las competencias de la Comunidad en el conjunto del territorio de los Estados miembros, el derecho a viajar por el interior de la Comunidad puede ser asimilado al derecho de libre circulación —sancionado por los convenios internacionales mencionados anteriormente— que tiene toda persona con residencia legal en el territorio de un Estado.

(4) Reglamento (CE) nº 231/95 del Consejo, de 25 de septiembre de 1995, DO nº L 234 de 3. 10. 1995, p. 1, por el que se determinan los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

(5) Propuesta de Decisión basada en el artículo K 3 del Tratado de la Unión Europea por la que se aprueba el Convenio sobre el paso de las fronteras exteriores de los Estados miembros, COM(93) 684 final — presentada por la Comisión el 10 de diciembre de 1993, DO nº C 11 de 15. 1. 1994, p. 6.

los nacionales de terceros países que entren en la Comunidad con un visado (reconocido de forma mutua y válido para cruzar las fronteras exteriores) expedido por un Estado miembro ya no necesitarán visados de los demás Estados miembros cuyas fronteras interiores quieran cruzar.

3.3. Hay que señalar que en el Acuerdo de Schengen se prevé un dispositivo análogo que están aplicando varios Estados miembros.

3.4. Como señala acertadamente la Comisión, la entrada en vigor de dichas medidas referidas al cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros no reduce la necesidad de un dispositivo análogo para las fronteras interiores, comparable al ya propuesto. De esta forma, si no existe dicho dispositivo cuando entren en vigor las medidas mencionadas, se originará una situación absurda en la que un nacional de un tercer país podrá cruzar las fronteras exteriores de un Estado miembro con una tarjeta de residencia o con un visado expedido por otro Estado miembro, pero la misma persona, para entrar en el mismo Estado miembro a través de una frontera interior, deberá disponer de un visado expedido por éste. En consecuencia, será más fácil entrar en los Estados miembros por sus fronteras exteriores que por las interiores.

3.5. Por lo tanto, el Comité se muestra de acuerdo con la definición del «derecho a viajar» que a estos efectos se describe en la propuesta de Directiva como «el derecho a cruzar las fronteras interiores de la Comunidad y a desplazarse por el territorio de un Estado miembro o permanecer brevemente en él sin que el beneficiario tenga la obligación de obtener un visado del Estado o Estados miembros en cuyo territorio ejerza dicho derecho».

3.6. A la vista de dicha definición resulta evidente que la propuesta de Directiva ni trata ni influye en:

- las condiciones de entrada cruzando las fronteras exteriores de los Estados miembros, de las que se ocupan otras normas: el Reglamento sobre visados, el Convenio sobre Fronteras Exteriores, el Convenio de Dublín (derecho de asilo)⁽¹⁾ y el Convenio para un Sistema de Información Europea⁽²⁾;
- las estancias prolongadas, el acceso al mercado de trabajo y el ejercicio de actividades por cuenta propia de los nacionales de terceros países y, de forma más general, las políticas sobre migración, que siguen siendo fundamentalmente competencia de los Estados miembros. A este respecto, cabe recordar que el Comité ha defendido de forma repetida y clara la

necesidad de una política comunitaria de inmigración, y que en el dictamen de septiembre de 1994 sobre la «Comunicación de la Comisión sobre las políticas de inmigración y de asilo» planteaba la necesidad de que la CIG de 1996 incluyese este punto en la revisión del Tratado⁽³⁾;

- el control de las personas en las fronteras interiores. De hecho, la Directiva cumpliría plenamente su objetivo tanto si se suprimen como si se mantienen dichos controles.

3.7. El Comité apoya el hecho de que el derecho a viajar, tal como se define a efectos de la Directiva, se aplique sólo a los nacionales de terceros países cuya presencia en el territorio de un Estado miembro sea legal. La negación del derecho a viajar a las personas que hayan entrado o residido de forma ilegal en el territorio de un Estado miembro, así como las disposiciones en materia de expulsión previstas en la propuesta de la Comisión, no sólo elimina toda inquietud sobre las eventuales repercusiones de la Directiva respecto de la inmigración ilegal, sino que también la convierte en un instrumento futuro de la lucha contra este fenómeno.

3.8. Por último, cabe recordar que la Directiva no afecta a los nacionales de los terceros países firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, dado que, al aplicárseles el derecho comunitario, disfrutaban de los mismos derechos que los ciudadanos de los Estados miembros en materia de entrada y estancia en uno de éstos.

4. El derecho a viajar de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro

4.1. El Comité, a la hora de tratar los problemas de los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros, siempre se ha inspirado en el principio de la igualdad de derechos y oportunidades entre ellos y los ciudadanos comunitarios. Evidentemente, la igualdad se entiende como una tendencia dentro de un proceso gradual pero seguro, y que, al mismo tiempo, tenga algunos puntos fijos. Uno de éstos es precisamente la igualdad de derechos en materia de circulación dentro de la Comunidad. En este sentido, el Comité afirmó en 1991 y repitió en 1994 que «los inmigrantes que residen legalmente en un Estado miembro deberían poder desplazarse en el interior de la Comunidad en las mismas condiciones que los ciudadanos comunitarios. Por tanto, en adelante se deberían suprimir los visados para los desplazamientos intracomunitarios».

4.2. No sólo la Comisión y el Parlamento comparten esta postura. La Comisión consultiva sobre racismo y

(1) Convenio sobre la determinación del Estado competente para examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros de la Comunidad Europea (Dublín, 15 de junio de 1990). V. Boletín CE 6-1990. En la actualidad se esperan las últimas ratificaciones.

(2) Documento no publicado.

(3) CES 1008/94, DO nº C 393 de 31. 12. 1994.

xenofobia, creada por el Consejo ⁽¹⁾, presentó al Consejo Europeo de Cannes en junio de 1995 propuestas formales que abundaban en el mismo sentido. Estas propuestas se justificaron por la necesidad de completar el mercado interior o para superar la discriminación en cuanto a derechos respecto de los ciudadanos comunitarios ⁽²⁾.

4.3. Por otra parte, este principio de igualdad de derechos se ve respaldado en la actualidad por la tendencia, que va consolidándose, a ofrecer a los nacionales de terceros países que residan legalmente algunos derechos derivados de la ciudadanía europea, ampliándose en consecuencia el concepto. Un ejemplo de ello lo ofrecen los artículos 138 D y 138 E del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en los que se amplían los derechos de petición ante el Parlamento Europeo y de reclamación al Defensor del Pueblo a «cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro».

4.4. La desigualdad en el ejercicio del derecho a viajar no sólo es negativa desde el punto de vista de los principios, sino también por sus consecuencias prácticas. En efecto, provoca discriminaciones en diversos ámbitos.

4.4.1. Ante todo, en el ámbito familiar. Son innumerables los casos de familiares de ciudadanos de la Unión que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro, aunque se benefician de forma derivada del derecho de entrada y de estancia de que disponen dichos ciudadanos, y que ven restringidas las posibilidades de desplazamiento dentro de la Comunidad porque se les exige siempre un visado.

4.4.2. En segundo lugar, en el acceso al mercado interior. La obligación de tener un visado reduce las posibilidades de que un ciudadano no comunitario se desplace a otro Estado miembro:

— para adquirir mercancías, como se deduce de la lógica del mercado interior;

— para prestar servicios, como lo autoriza explícitamente el artículo 59 del Tratado CE ⁽³⁾;

— para disfrutar de servicios, que también se permite en el Tratado CE desde el momento en que el Tribunal de Justicia ha establecido que la libre prestación de servicios incluye la libertad, por parte de los destinatarios de los servicios, de trasladarse a otro Estado miembro para disponer de un servicio sin ningún tipo de restricción ⁽⁴⁾. Si se considera que los turistas, los que realizan curas médicas y todos los que efectúan viajes de estudios o de negocios deben considerarse como destinatarios de servicios ⁽⁴⁾, es posible hacerse una idea del alcance de la discriminación que sufren estos ciudadanos, así como del perjuicio económico que padecen numerosas categorías de agentes económicos y de profesionales liberales europeos, dado que los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión Europea son más de 9 millones.

4.4.3. Otro caso problemático lo constituye el desplazamiento de trabajadores no comunitarios residentes en un Estado miembro para realizar una prestación de servicios. Las dificultades prácticas a la hora de obtener un visado (que en muchos casos se necesita con carácter urgente) suponen, por un lado, un obstáculo para las empresas que operan en otro Estado miembro respecto de las empresas nacionales —con lo que se crea una situación de falseamiento de la competencia— y, por otro, hacen que dichos trabajadores se encuentren en inferioridad de condiciones incluso en el mercado de trabajo de su país de residencia. En la práctica, una empresa que trabaje frecuentemente en este sector puede verse tentada de contratar de forma preferente trabajadores que, aunque procedan de terceros países, no necesiten visado.

5. El derecho a viajar de los nacionales de terceros países que no residan en un Estado miembro

5.1. Con esta propuesta de Directiva también se quiere permitir el desplazamiento dentro de la Comunidad de los nacionales de terceros países que hayan entrado legalmente en un Estado miembro, para una estancia breve, independientemente de que lo hayan hecho con visado o sin él.

5.1.1. En el primer caso (entrada con visado), para poder desplazarse a otros Estados miembros —dentro del corto periodo de tiempo concedido al entrar (tres meses)— hay que tener un visado válido en toda la Comunidad con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento

⁽¹⁾ En el informe presentado ante el Consejo Europeo de Cannes, el Comité consultivo sobre racismo y xenofobia propuso al Consejo de Ministros que se reconozca el derecho a circular libremente en el interior de la Unión a los ciudadanos extracomunitarios que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro y que son titulares de un documento que acredite su condición jurídica.

⁽²⁾ Que se aplique también el derecho comunitario al grupo de ciudadanos de otros países que no posee la ciudadanía de un Estado miembro y que reside permanentemente en el territorio de un Estado miembro supondría un paso lógico para la realización del mercado interior. No es lógico que los operadores que intervienen en el proceso económico comunitario, ya sean consumidores o suministradores de servicios, no entren en el ámbito de aplicación del derecho comunitario. Esto parece contradecir el principio de libre mercado (capítulo III, apartado 6, del informe mencionado en el punto 1).

⁽³⁾ «El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá extender el beneficio de las disposiciones del presente capítulo a los prestadores de servicios que sean nacionales de un tercer Estado y se hallen establecidos dentro de la Comunidad». Cabe señalar que, hasta la fecha, este artículo no ha tenido aplicación práctica.

⁽⁴⁾ Sentencia del Tribunal de 31 de enero de 1984, asuntos acumulados 286/82 y 26/83, G. Luisi y G. Carlone contra el Ministerio de Economía, sentencia, en derecho, apartado 16 — Rec. 1984, p. 403.

sobre visados y en el Convenio sobre Fronteras Exteriores.

5.1.1.1. Habida cuenta de que todavía no se ha logrado la armonización de las políticas nacionales en materia de visados⁽¹⁾, puede suceder que el visado exigido por el Estado miembro en el que se realiza la primera entrada no sea necesario en todos los demás Estados miembros. En este caso, los desplazamientos sin visado sólo serán posibles a los Estados miembros que no lo exijan. Por ejemplo, un australiano que desee entrar en Francia debe obtener el visado. Pero desde Francia podrá trasladarse a todos los demás Estados miembros (con excepción de España) sin necesidad de nuevos visados. Si quiere entrar en España, deberá obtener el visado expedido por las autoridades españolas.

5.1.2. En el segundo caso (entrada sin visado), se pueden dar dos situaciones.

5.1.2.1. La primera: que ningún Estado miembro exija visado, por lo que es posible desplazarse sin él respetando siempre el plazo de tres meses.

5.1.2.2. La segunda: que el Estado miembro de entrada no exija visado, pero otros Estados miembros sí. La circulación sin visado sólo es posible en los países que no lo piden.

5.1.3. Los casos mencionados en los puntos 5.1.1.1 y 5.1.2.2 implican todavía importantes y, por muchas razones, inútiles limitaciones del derecho a viajar, aun cuando la Directiva entre en vigor. El Comité espera que se trate de una fase transitoria de corta duración y pide a la Comisión y al Consejo que realicen lo antes posible una armonización completa de las políticas sobre visados.

5.1.4. El Comité es consciente de que, gracias a la Directiva analizada en el presente dictamen, el número de terceros países cuyos nacionales podrán viajar con un solo visado válido en toda la Comunidad es superior al que se prevé en el Acuerdo de Schengen. De hecho, la lista negativa del Reglamento sobre visados es más corta que la de Schengen (por ejemplo, no figuran muchos países miembros de la Commonwealth británica incluidos en la lista negativa de Schengen). El Comité considera que ello supone un avance.

5.1.5. El Comité subraya el interés que para el pleno y correcto funcionamiento del mercado único tiene la concesión del derecho a viajar a los nacionales de terceros países que no residan en un Estado miembro pero cuya presencia sea legal. No puede pasarse por alto que la mayor parte de estas estancias breves se realizan por motivos de turismo, negocios, estudio, salud, etc.

(1) El «Reglamento sobre visados» establece, por un lado, una lista negativa (terceros países cuyos ciudadanos necesitan un visado para entrar en todos los Estados miembros) y, por otro, faculta a los Estados miembros a imponer la obligación de un visado también a los ciudadanos de terceros países que no figuran en dicha lista.

Por ello, puede considerarse como mínimo simplista un enfoque del tema del derecho a viajar que lo asocie únicamente a la inmigración. Tanto más cuanto que en el Reglamento sobre visados se impone la obligación del visado a muchos terceros países que no son países de inmigración (basta pensar en los países del Golfo).

6. Fundamento jurídico

6.1. A la vista de los argumentos expuestos, resulta evidente que la Directiva tiene por objeto desarrollar lo dispuesto en el artículo 7 A del Tratado CE.

6.2. Por lo tanto, el Comité apoya la elección del artículo 100, propuesto por la Comisión, como fundamento jurídico de la Directiva.

6.3. El hecho de que en la Directiva se tengan en cuenta las soluciones aplicadas mediante las medidas complementarias de competencia del Título VI del Tratado de la UE no debe inducir al error de atribuir a la Directiva valores que trasciendan el ámbito del Tratado CE y las competencias de la Comunidad. Por consiguiente, el Comité manifiesta su oposición a toda hipótesis de instrumentos mixtos (primer y tercer pilar).

7. Observaciones y propuestas

7.1. Entre las condiciones necesarias para poder disfrutar del derecho a viajar, en la propuesta de Directiva se prevé —tanto para los residentes en un Estado miembro como para los demás nacionales de terceros países— la de disponer de medios de subsistencia suficientes tanto para el período de estancia o de tránsito como para el regreso al Estado miembro de partida o para viajar hacia un tercer país. El Comité manifiesta su perplejidad por el tratamiento que recibe esta cuestión en la propuesta de Directiva, incluso por lo que se refiere a sus consecuencias prácticas.

7.1.1. De hecho, en el caso de los ciudadanos que residan legalmente en un Estado miembro, el Comité considera que, por analogía con el derecho comunitario, la tarjeta de residencia debe, por sí sola, conceder el derecho a viajar, sin que ello se subordine jurídicamente a condiciones como la de disponer de medios de subsistencia⁽²⁾.

7.1.2. Por lo que se refiere a los nacionales de terceros países que no residen en un Estado miembro, el requisito de la disponibilidad de medios de subsistencia ya se exige en el momento de la primera entrada en la Comunidad, junto con el visado: hoy día, con arreglo a las normas nacionales; en el futuro, de acuerdo con el Convenio sobre Fronteras Exteriores. De hecho, junto a las condiciones de estancia declaradas, en el momento de atravesar las fronteras exteriores, se solicita que

(2) En cuanto a algunas clases de ciudadanos comunitarios (pensionistas, titulares de rentas y otras clases pasivas), se establece que justifiquen suficientes medios de subsistencia, pero sólo para ejercer su derecho de residencia y no el de viaje.

demuestre: «disponer de medios de subsistencia suficientes tanto para el período de estancia o de tránsito previsto como para el regreso al país de origen o para viajar a un tercer país en el que esté garantizada su admisión, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios» (1). Es evidente que el requisito mencionado debe considerarse ya satisfecho y, por lo tanto, no es necesario que vuelva a exigirse en los desplazamientos intracomunitarios.

7.1.3. Es evidente que siempre existe la posibilidad de que el ciudadano de un tercer país que ejerce el derecho a viajar pueda, por una u otra razón, quedarse sin medios de subsistencia. En este caso, los Estados miembros deben asegurarse de que dicho ciudadano no pueda recurrir a la asistencia pública. Por otro lado, no se pueden multiplicar los controles policiales y limitar con ello el derecho a viajar, sólo por la presunción de que el ciudadano al que le falten medios de subsistencia pueda procurárselos de forma ilícita.

7.1.4. Si, además, se considera que la mayor parte de los Estados miembros firmantes del Acuerdo de Schengen han suprimido los controles en las fronteras interiores y que, en el futuro, todos los Estados miembros los suprimirán, la condición establecida en la propuesta de Directiva para que los nacionales de terceros países —residentes o no— puedan ejercer el derecho a viajar, sólo podrá verificarse mediante controles realizados dentro del territorio de los Estados miembros. Ello supone que las fuerzas de orden público deberán intensificar los controles de identidad. Ante todo, esta medida resultaría difícil de aplicar en algunos Estados miembros en los que las fuerzas de orden público no tienen atribuidas dichas facultades. La propuesta de reconocérselas no es aceptable en su totalidad y, por otra parte, es ilógica, por cuanto los controles fronterizos que se están suprimiendo actualmente serían sustituidos simplemente por controles internos. Por otra parte, dado que dichos controles no podrían realizarse con métodos objetivos, se orientarían inevitablemente a las personas que, por su apariencia, no parezcan ciudadanos nacionales. En la práctica, dicha norma adquiriría una odiosa connotación de discriminación racial que perjudicaría en última instancia a los ciudadanos de la Unión pertenecientes a minorías raciales o, incluso, con rasgos somáticos diferentes de los de la mayoría de la población. Todo ello estaría en grave contradicción con los esfuerzos que realiza la Comunidad desde hace años para suprimir, incluso en las administraciones públicas,

actitudes que puedan relacionarse con la discriminación racial (2). Por ello, el Comité aprovecha la ocasión para solicitar a la Comisión y al Consejo que supervisen, en el ámbito de la lucha contra el racismo y la xenofobia, la difusión de formas de control no siempre pertinentes que se concentran en las minorías étnicas y raciales y en los inmigrantes.

7.1.5. De todo ello se deduce que el Comité está de acuerdo con el hecho de que los nacionales de terceros países que ejercen el derecho a viajar han de disponer o procurarse legalmente los medios de subsistencia suficientes para su estancia y desplazamientos. Sin embargo, esto no significa que tal obligación implique demostrarlo en cada momento porque ello comportaría una intensificación de los controles policiales que acabarían limitando el derecho a viajar, por una parte, y adquiriendo un inevitable carácter de discriminación racial, por otra. Por ello, el Comité pide la supresión del segundo guión del apartado 1 del artículo 3, así como las referencias relativas a los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la propuesta de Directiva. En cambio, propone la inserción de un nuevo artículo en el que se afirme que: «Los ciudadanos de terceros países que ejercen el derecho a viajar tienen que disponer de los medios de subsistencia suficientes tanto para el período de estancia o de tránsito previsto como para el regreso al Estado miembro que haya expedido la tarjeta de residencia, o para viajar a un tercer país en el que esté garantizada su admisión, o estar en condiciones de obtener legalmente dichos medios. Por consiguiente, el derecho a viajar no entraña el derecho a solicitar la asistencia pública del Estado miembro en cuyo territorio se efectúa el viaje.»

7.2. El Comité se muestra de acuerdo con la Comisión respecto de los motivos que justifican el que no haya introducido de forma automática en la presente Directiva la disposición del proyecto de Convenio sobre Fronteras Exteriores en la que se establece que la validez residual de la tarjeta de residencia debe ser superior a cuatro meses en el momento de la entrada (3).

7.3. El Comité quiere llamar la atención de la Comisión y del Consejo sobre el caso de los ciudadanos de los terceros países firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que residan en un Estado miembro. De acuerdo con la lógica de ampliar el mercado interior al EEE, estos ciudadanos también deberían disfrutar del derecho a viajar dentro de la Comunidad, tanto más

(1) Convenio sobre Fronteras Exteriores, letra e) del artículo 7 — DO nº C 11 de 15. 1. 1994.

(2) En la Resolución del Parlamento Europeo sobre racismo, xenofobia y antisemitismo de 27 de abril de 1995, se pide a los Estados miembros que capaciten a los asistentes sociales, a la policía y a los funcionarios de la administración de justicia para el trato de las minorías de la Unión Europea de forma acorde con la dignidad humana y que adopten medidas para hacer frente a las infracciones (B4-0731/95, punto 10) — DO nº C 126 de 22. 5. 1995, p. 76.

(3) Véase el apartado 33 del informe de la Comisión que prevé la propuesta de Directiva (COM(95) 346 final).

cuanto que ya pueden cruzar libremente las fronteras de algunos Estados miembros⁽¹⁾.

7.4. El Comité acepta que, en el ámbito del derecho a viajar de los nacionales de terceros países, se prevea la expulsión en caso de irregularidades que afecten al requisito de poseer una tarjeta de residencia o un visado, siempre que sea necesario.

7.5. El Comité también acepta las disposiciones (apartado 3 del artículo 3 y apartado 5 del artículo 4) en las que se establece la expulsión de los nacionales de terceros países que constituyan «una amenaza para el orden público». No obstante, pide que, en la adopción de tales medidas, se tenga en cuenta la noción de «amenaza para el orden público» tal como establecen las disposiciones de la Directiva 64/221/CEE, de acuerdo con la interpretación del Tribunal de Justicia⁽²⁾.

7.6. Asimismo, el Comité pide que, en todos los casos de expulsión previstos en la Directiva, se garantice de forma explícita el derecho del ciudadano objeto de una medida de expulsión a recurrirla y a contar con asistencia letrada, tal como se prevé en los convenios internacionales⁽³⁾ y análogamente a lo previsto por las normas de

(1) Los países escandinavos cuentan con acuerdos específicos referidos a la libre circulación de personas.

(2) Directiva del Consejo nº 64/221/CEE de 25 de febrero de 1964, DO nº L 56 de 4. 4. 1964.

El Tribunal excluye que se adopte una valoración unilateral por parte de los diversos Estados miembros sin el control de las instituciones comunitarias y además afirma que la noción de orden público «presupone» siempre, además de la perturbación del orden social inherente a cualquier infracción de la ley, la existencia de una amenaza efectiva y bastante grave para alguno de los intereses fundamentales de la comunidad. Los Estados miembros deberían llevar a cabo una valoración de la efectividad y gravedad de las amenazas siguiendo unos criterios de conveniencia y proporcionalidad, e impedir que de una infracción leve puedan derivarse consecuencias graves como, por ejemplo, la expulsión. (Sentencia de 4 de diciembre de 1974 en el asunto 41/74, Van Duyn, Rec. 1974, p. 1337; sentencia de 26 de febrero de 1975 en el asunto 67/74, Bonsignore, Rec. 1975, p. 1337; sentencia de 28 de octubre de 1975 en el asunto 36/75, Rutili, Rec. 1975, p. 1219; sentencia de 27 de octubre de 1977 en el asunto 30/77, Bouchereau, Rec. 1977, p. 1999.)

(3) Véase el artículo 13 del Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos (Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966).

la Directiva 64/221/CEE. El recurso, a petición del interesado, debería poder surtir un efecto suspensivo.

7.7. El Comité valora de forma positiva que la Comisión no haya incluido en la propuesta de Directiva la obligación para las personas que ejercen el derecho a viajar de notificar su presencia en el territorio del Estado miembro en el que entran, a diferencia de lo que se establece en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. Por lo que se refiere al artículo 5 de la propuesta de Directiva, el Comité es partidario de que la Unión Europea llegue cuanto antes a una uniformación de las normas en cuestión, incluidas las referentes a los ciudadanos de los Estados miembros.

8. Conclusiones

8.1. A la vista de las consideraciones y observaciones formuladas, el Comité emite un dictamen favorable respecto de la propuesta de Directiva. No obstante, pide que se introduzcan las modificaciones señaladas en los puntos anteriores.

8.2. El Comité considera que la aprobación de esta Directiva debe ser independiente de la norma sobre la supresión de los controles en las fronteras interiores. De hecho, tal como se ha señalado, el derecho a viajar puede ejercerse tanto si se suprimen los controles como si se mantienen. Por otra parte, la existencia del Acuerdo de Schengen provoca actualmente la coexistencia de las dos situaciones dentro de la Comunidad.

8.3. Asimismo, el Comité considera que la Directiva puede aprobarse sin esperar a la aprobación de las medidas complementarias sobre el cruce de las fronteras exteriores. El Comité considera que, aunque la Directiva propuesta puede entrar en vigor inmediatamente en lo que afecta a los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro, su aplicación a las personas que visiten la UE debería posponerse hasta que las medidas complementarias sobre el cruce de las fronteras exteriores hayan sido aprobadas y entrado en vigor.

8.4. Por consiguiente, el Comité recomienda al Consejo que apruebe lo más rápidamente posible la propuesta de Directiva analizada, sin perjuicio de las observaciones formuladas supra sobre su aplicación, con el fin de no aumentar el retraso con el que la Comunidad se apresta a colmar una importante laguna en la plena realización del mercado interior y en la garantía de un derecho irrefutable como es el de viajar.

Hecho en Bruselas, el 28 de febrero de 1996.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER