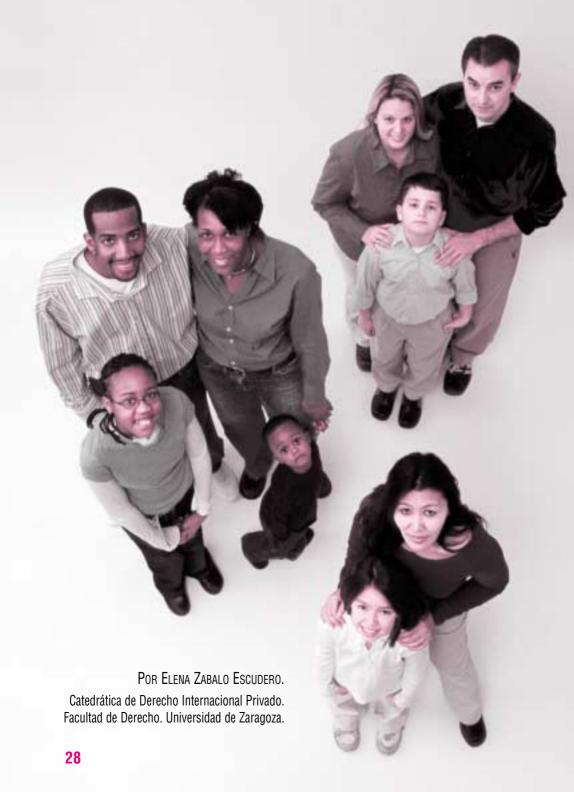
Derecho comunitario, vida familiar y desplazamientos de personas en la Unión Europea



1

La familia es considerada "el elemento natural y fundamental de la sociedad" en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto internacional de Derechos civiles y políticos. Como tal derecho humano es recogido en la Convención europea de 4 de noviembre de 1950 para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. En concreto su artículo 8 consagra "el derecho al respeto de la vida privada y familiar. Artículo 7.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2

DOCE 16 de diciembre de 2004 (DO C 310). Artículo II-67. Respeto de la vida privada y familiar. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.

3

Declaración de la Conferencia Intergubernamental de 1992 (TUE) relativa a la nacionalidad de un Estado Miembro: "La Conferencia declara que, cuando en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estados Miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al derecho nacional del Estado Miembros de que se trate".

4

DOCE L 158 de 30 de abril de 2004.

5

DOCE L 16 de 23 de enero de 2004. FACH GÓMEZ, K. "Propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración en la Unión Europea". *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 2, 2003, p. 53 y ss.

6

Vid. textos citados en nota 1. ARRIAGA IRA-BURU, I. El derecho a la vida familiar de los extranjeros en la jurisprudencia de Estrasburgo. Pam-

7

MUIR WATT, H. "Les modèles familiaux à l'épreuve de la mondialisation". *Mundialización y familia*, Madrid 2001, p. 11 y ss. RODRIGUEZ BENOT, A. "Sucesión mortis causae y modelos de familia en el tráfico jurídico externo". *El derecho de familia ante el siglo XXI. Aspectos internacionales*. Madrid 2004. p. 682 y ss.



1

El objeto de este análisis es poner en relación el derecho a la vida familiar. como derecho fundamental de toda persona, internacionalmente reconocido y que queda proclamado ahora también en el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, con la incidencia que en su disfrute y ejercicio puede tener la movilidad internacional de personas, propia de una sociedad europea moderna y desarrollada, receptora de inmigrantes y que tiene como uno de sus pilares básicos la libertad de circulación.

La Unión Europea registra básicamente dos tipos de desplazamientos internacionales de personas: los desplazamientos en el territorio de la Unión (desplazamientos intracomunitarios) y los desplazamientos hacia el territorio de la Unión (inmigración).

Los primeros, se realizan principalmente al amparo de la libertad de circulación de personas de la que son titulares directos los nacionales de los Estados Miembros. El origen de esta libertad se remonta al Tratado de Roma de 1957 por el que se constituyó la Comunidad Económica Europea y se reformula, a partir de las modificaciones introducidas por Tratado de Maastrich de 7 de febrero de 1992, como uno de los derechos del ciudadano europeo (artículo 18.1 del Tratado de la Comunidad Europea), entendiendo por tal, aquel que ostenta la nacionalidad de cualquier Estado Miembro 3.

El art. I-10.1 de la Constitución europea mantiene así el concepto de ciudadano europeo, considerando esta ciudadanía como condición "que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla". Pues bien, como derecho integrante de la ciudadanía el nuevo artículo I-10.2 reconoce el derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, derecho que a su vez se desarrolla en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

incorporada a la Constitución (artículo II-105.1). Pero ésta añade un apartado 2 al mismo artículo en el que establece que se podrá conceder libertad de circulación y residencia a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro. Se abren así las puertas para extender, por tanto, el derecho a la libre circulación y residencia, también a los nacionales de terceros Estados, inmigrantes, establecidos legalmente en uno de los países miembros de la Unión Europea.

Respecto a ellos, y en relación con la política de inmigración, el artículo III-267 de la Constitución afirma que estará destinada a garantizar el trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, previéndose el establecimiento de medidas, mediante ley o ley marco europea, relativas a las condiciones de entrada y residencia, reagrupación familiar, y condiciones que rigen la libertad de circulación y residencia de los residentes en los demás Estados miembros.

Quedan así recogidas en el texto de la Constitución europea las bases del desarrollo de la movilidad intracomunitaria de personas, ya sean nacionales de los Estados miembros y por tanto gocen de los derechos propios de la condición de ciudadanos, o nacionales de terceros países.

En el Derecho comunitario vigente dos Directivas se ocupan ya de articular el marco jurídico relativo al ejercicio de estos derechos. Los desplazamientos de los ciudadanos comunitarios son objeto de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros 4; mientras que la movilidad intracomunitaria de los nacionales de terceros países se desarrolla en la Directiva del Consejo, de 25 de noviembre de 2003,

relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Ambas regulan el derecho de los miembros de la familia, con independencia de su nacionalidad, a acompañar al titular en los desplazamientos que contemplan.

2

Los desplazamientos de personas presentan obvias repercusiones sobre la vida familiar. El derecho a la vida familiar es un derecho fundamental de toda persona, siendo la familia objeto de protección en diversos textos internacionales, v ahora también, en el de la Constitución Europea. La propia Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tras calificar a la familia como el elemento natural v fundamental de la sociedad establecen su derecho a ser protegida por el Estado. La Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales reconocen directamente el derecho de toda persona al respeto de su vida privada y familiar, derecho que fue reproducido en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y finalmente incorporado a la Constitución europea 6.

Obsérvese así que la Constitución Europea reconoce el derecho al respeto de la vida familiar de toda persona, como derecho fundamental, sea ciudadano comunitario o nacional de terceros países, y por tanto debe ser garantizado a todos en el territorio comunitario y por todos los Estados Miembros.

3

Pero ¿qué se entiende por vida familiar, quienes se consideran familia, o mejor, "miembro de la familia", termino éste utilizado en la normativa sobre libre circulación e inmigración? La cuestión es que el concepto de familia o vida familiar no es unívoco en la sociedad europea actual que nos muestra distintos modelos de familia.



Por una parte, y junto al tradicional modelo matrimonial, se registra en prácticamente todos los países europeos un conocido fenómeno social representado por las parejas de hecho. Dos son los tipos de uniones con reconocimiento jurídico según diferentes legislaciones: uno, el de la pareja registrada, institución que se impulsó en los países nórdicos para dar cobertura legal formal a las uniones de homosexuales a quienes el matrimonio en principio les estaba vedado; todavía hoy en algunos ordenamientos europeos, la institución de pareja registrada es una opción limitada a las personas del mismo sexo, mientras que en la mayoría, como ocurre en nuestro derecho a través de la regulación de la figura en algunas legislaciones autonómicas, no se hacen distinciones por razón del sexo de los miembros de la pareja. Junto a la pareja registrada, otros ordenamientos, regulan la pareja ex lege, cuyo reconocimiento legal deriva de la acreditación de un periodo de convivencia o de tener descendencia común, sin necesidad de acto de constitución formal 8.

La cuestión es que nos encontramos con una nueva figura jurídica cuya constitución, efectos, y grado de reconocimiento varía de unos Estados a otros no existiendo una uniformidad conceptual en el ámbito comunitario, incluso, en torno a su consideración de familia, aunque se evoluciona en esta línea.

A partir de este movimiento social, algunos países europeos, como Holanda o Bélgica han abierto la institución del matrimonio a las personas del mismo sexo, unión, que si se califica como matrimonio, presenta las mismas características y efectos jurídicos que éste, dando a sus miembros la condición de cónyuges 9. La transformación o apertura de la institución matrimonial plantea problemas de validez y reconocimiento en otros Estados en tanto que su aceptación no es uniforme. A este respecto merece tener en cuenta que la Constitución europea, en el artículo II-69 garantiza el derecho a contraer matrimonio



y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio.

Si estos son los principales cambios que se aprecian respecto a la organización de la vida familiar en las sociedades europeas, y que se amparan en el derecho a la intimidad familiar, en el libre desarrollo de la personalidad y en la no-discriminación por razón de sexo y/o de orientación sexual, otro modelo familiar, de profunda raigambre histórica y cultural en los países islámicos, hace su entrada en la sociedad europea, a través de la inmigración. Se trata del matrimonio poligámico.

El hecho de que no se admita esta modalidad matrimonial en el ámbito europeo, que se considere contraria al orden público, al principio de igualdad y no discriminación por razón de sexo, y a la dignidad constitucional de la mujer[™], y por tanto no tenga cabida en la sociedad occidental, no impide que nacionales de otros países, casados con varias mujeres en sus países de origen, porque su ley personal se lo permite, vengan por razón de inmigración y adquieran residencia legal en cualquiera de los Estados Miembros. De hecho los Tribunales españoles ya se han acercado a esta institución cuando han conocido, por ejemplo, de la solicitud de pensión de 8

GONZÁLEZ BEILFUSS, C. Parejas de hecho y matrimonios del mismo sexo en la Unión Europea. Barcelona 2004.

9

En España, el Consejo de Ministros en su sesión de 30 de diciembre de 2004 acordó la remisión a las Cortes del proyecto de Ley por el que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, para permitir contraer matrimonio entre personas del mismo sexo. Este proyecto puede consultarse en el BOCG, Serie A: Proyectos de Ley, de 21 de enero de 2005.

10

VVAA: El Islam Jurídico y Europa. Derecho, religión y política. BORRAS, A. y MERNISSI, S. (ed.) Barcelona 1998. DIAGO DIAGO, P. "La familia multicultural y el Derecho". La familia en la Sociedad del siglo XXI, Madrid, 2003, p. 277 y ss. DIAGO DIAGO, P. "La concepción islámica de la familia y sus repercusiones en el Derecho Internacional Privado español". Aequalitas. Revista Jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, nº 6, 2001, p. 6 y ss.

11

Vid. STSJ Cataluña 30 julio 2003. AS 2003/3049 y Resolución de la DGRN 14 mayo 2001. RJA 2002\1728... la ley extranjera, aplicable como regla según nuestras normas de conflicto, ha de quedar aquí excluida por virtud de la excepción de orden público internacional (cfr. art. 12-3 CC) que no puede permitir la inscripción de un matrimonio poligámico que atentaría contra la concepción española del matrimonio y contra la dignidad constitucional de la mujer.

12

STSJ Galicia (Sala de lo Social) de 2 de abril de 2002. AS 2002/889.

18

QUIÑONES ESCÁMEZ, A. Derecho e inmigración: el repudio islámico en Europa. Barcelona 2000. GARCÍA-VASO PÉREZ-TEMPLADO, C. "El repudio islámico: posibles soluciones ante su reconocimiento". El derecho de familia ante el siglo XXI. Aspectos internacionales, Madrid 2004, p. 411 y ss.





14

Directiva 2003/86 CE del Consejo. DOCE L 251

15

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. "Algunas reflexiones urgentes relativas a la reagrupación familiar en el Derecho comunitario (A propósito de la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre reagrupación familiar)". Revista de extranjería. www.extranjería.info/inicio/index.htm.

16

MOLINER NAVARRO, M^a. "El concepto de "familia nuclear" en la Directiva europea 2003/86/CE sobre reagrupación familiar". Aequalitas. Revista Jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, nº 15, 2004, p. 6 y ss.

17

En el Artículo 4.1. se incluyen como miembros de la familia al cónyuge y a los hijos menores incluidos los adoptivos.

18

La Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los extranjeros y su integración social, en su artículo 17, incluye como familiares objeto del derecho de reagrupación familiar al cónyuge, hijos menores de 18 años o incapaces, incluidos los adoptados, menores o incapacitados sometidos a la representación legal del reagrupante, y ascendientes que vivan a sus expensas.

19

El apartado 2 del artículo 4 faculta a los Estados Miembros, por vía legislativa o reglamentaria, a autorizar la entrada y residencia de otros miembros de la familia: ascendientes e hijos mayores...

20

Apartado 3 del artículo 4.

viudedad por parte de dos esposas de un extranjero polígamo que había trabajado en España . Instituciones como el repudio, igualmente contraria a los principios occidentales en cuanto a las formas de disolución del matrimonio, empiezan también a ser planteadas ante los Tribunales de los países europeos cuando se insta su reconocimiento por residentes en Europa.

Estas diferentes concepciones sobre la familia se ponen especialmente de relieve cuando se regula la libre circulación de personas y la inmigración, esto es, los movimientos de personas en la Unión europea, porque el debido respeto a la vida familiar exige, en el primer caso (libre circulación), extender este derecho de desplazamiento a los miembros de la familia con independencia de su nacionalidad (Directiva 2004/38), y en el segundo, el caso de la inmigración, articular mecanismos para que el inmigrante pueda traer a su familia, a través del derecho de reagrupación familiar que es objeto de la Directiva del Consejo 22 de septiembre de 2003[™], e incluso desplazarse con ella (Directiva 2003/109).

4

La Directiva sobre reagrupación pone de relieve la importancia de la vida familiar en un contexto de integración cuando afirma en su Preámbulo, que "la reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia, contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica v social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal v como se declara en el Tratado". Igualmente señala que "las medidas en esta materia deben adoptarse de conformidad con la obligación de proteger a la familia y respetar la vida familiar de acuerdo con los textos internacionales y en particular con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Los miembros de la familia a cuya reunión se dirige esta Directiva, son los que se derivan de un concepto clásico , estricto y occidental de familia. El concepto estricto da lugar a la afirmación, hecha en la propia Directiva, de que "la reagrupación familiar debe aplicarse en todo caso a los miembros de la familia nuclear 16" constituida exclusivamente por "el cónyuge y los hijos menores de edad ".". A partir de ahí, la Directiva deja en manos de los Estados, y de sus legislaciones internas ¹⁸, la posibilidad de ampliar el círculo de familiares a los ascendientes en línea directa y primer grado que carezca de apoyo familiar en el país de origen, a los hijos mayores de 18 años solteros que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud¹¹, así como al miembro de la pareja no casada que mantenga una relación estable debidamente probada, o registrada, pudiendo decidir que sólo estas últimas reciban el mismo tratamiento que el cónyuge respecto de la reagrupación familiar.

Por otra parte, al concepto estricto de familia nuclear se une en la Directiva la concepción occidental basada en la monogamia, y contraria a la poligamia. La Directiva toma partido al respecto al afirmar "que el derecho a la reagrupación familiar debe ejercerse



en el debido respeto de los valores y principios reconocidos por los Estados miembros, especialmente en lo que se refiere a los derechos de las mujeres y de los niños, respeto que justifica que se opongan medidas restrictivas a las solicitudes de reagrupación familiar de familias poligámicas".

Tales restricciones se reflejan en el art. 4. 4, que establece que si el reagrupante va tuviera un cónyuge viviendo con él en el territorio de un Estado miembro, el Estado miembro en cuestión no autorizará la reagrupación familiar de otro cónyuge . En consecuencia, el esposo residente, titular del derecho de reagrupación, tiene la posibilidad de determinar cual de sus esposas (sólo una) va a ser objeto de la reagrupación, pues a todas ellas, aunque sea indirectamente v sólo a estos efectos, se les considera cónyuges. No hay que olvidar que dicha condición deriva de un matrimonio contraído válidamente en el extranjero y conforme con la ley personal de los contrayentes, aunque a su validez o reconocimiento se oponga el orden público.

Pero además existe otra restricción importante que según la Directiva pueden los Estados introducir en su legislación, y es que "podrán limitar la reagrupación familiar de hijos menores de otro cónyuge y del reagrupante". Habría que valorar muy detenidamente la posibilidad de introducir limitaciones respecto a estos hijos, a la luz del principio constitucional de igualdad de los hijos e hijas y de los derechos del niño establecidos en el Convenio sobre los Derechos del Niño, que ordena a los Estados atender de forma positiva, humanitaria y expeditiva toda solicitud de reunificación familiar hecha por un niño/a o por sus padres (art. 10) . La propia Constitución europea reconoce el derecho de las niñas y niños a mantener periódicamente relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre salvo si ello es contrario a sus intereses (art. II-84.3).

En resumen, la vida familiar protegida a través de la reagrupación familiar



en el Derecho comunitario de la inmigración es la basada en el matrimonio occidental, alcanzando al cónyuge (en singular por supuesto) y a los hijos e hijas menores de edad (incluyendo igualmente a los hijos e hijas adoptados siempre que tal adopción se considere válida en el Estado Miembro receptor). Serán los Estados los que puedan abrir este concepto estricto introduciendo en sus legislaciones a otros miembros de la familia. Con ello pueden crearse desigualdades, en cuanto determinadas personas pueden ser consideradas miembros de la familia en unos Estados y no en otros. Las consecuencias de esta situación se evidencian cuando se regula el derecho de los residentes de larga duración a desplazarse a otros Estado miembros.

5

De ello se ocupa la Directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración de 25 de noviembre de 2003, que establece el derecho del nacional

04

La misma solución se establece en el artículo 17 de la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social.

22

Convención hecha en Nueva York el 20 de noviembre de 1989. BOE 313, 1 de diciembre de 1990.

23

Artículos 4 a 12 de la Directiva.

24

Artículo 14.

25

Artículo 16.

26

En el Derecho español esta situación es objeto del Real Decreto 178/2003 de 14 de febrero sobre entrada permanencia en España de nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Los familiares de los españoles, con independencia de su nacionalidad, están incluidos en el ámbito de aplicación personal de este Real Decreto.

27

Artículo 2.

28

Asunto C-200/02. *Diario La Ley* de 31 de enero de 2005.

29

Asunto C-275/02. *Diario La Ley* de 30 de noviembre de 2004.



de un tercer país que haya obtenido el estatuto de residente de larga duración tras un periodo de residencia legal en un Estado Miembro, a residir en otro Estado miembro[™], y también en este desplazamiento la Directiva prevé que le acompañe su familia. Pero los miembros de la familia que deben ser autorizados a desplazarse con él, son sólo el cónyuge y las hijas e hijos menores de edad (los previstos en el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva sobre reagrupación familiar). Los demás podrán ser autorizados, según lo considere el Estado receptor. De manera que quienes por reagrupación familiar han sido considerados miembros de la familia según la lev de un Estado miembro, pueden no estar autorizados a acompañar al reagrupante en sus desplazamientos intracomunitarios por no ser considerado miembro de la familia por la legislación del segundo Estado miembro. Y es que la Directiva sobre reagrupación va explica en su Preámbulo (apartado 10) que cuando un Estado autorice la reagrupación familiar de determinados familiares (distintos al cónyuge e hijos/as menores), tal autorización se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros que no reconozcan la existencia de vínculos familiares en tales casos, no concedan a dichas personas la consideración de miembros de la familia por lo que respecta al derecho a residir en otro Estado Miembro.

La situación que se acaba de describir, y que se deriva de las Directivas sobre reagrupación familiar y sobre el estatuto de residentes de larga duración es de aplicación a los nacionales de terceros Estados, protagonistas de los movimientos de inmigración.

6

Es objeto de una regulación diferente la situación de los ciudadanos de la Unión Europea, que haciendo uso del derecho a la libre circulación de personas, se desplazan a otros Estados miembros, y con ellos

sus familiares, aunque tengan la nacionalidad de un tercer Estado 26. A estos efectos, la Directiva de 29 de abril de 2004, antes citada, considera miembros de la familia: el cónyuge, la pareja registrada, los hijos e hijas menores de 21 años o a cargo, así como los ascendientes directos que estén a cargo . A otros miembros de la familia que estén a cargo o vivan con el ciudadano de la Unión, así como a la pareja no registrada con la que el ciudadano mantenga una relación estable debidamente probada, se les considera "beneficiarios" en el sentido de que se les ha de facilitar por los Estados Miembros, y de conformidad con su legislación nacional, la entrada y residencia en el Estado de acogida.

Además el propio artículo 18 del Tratado de la Comunidad Europea ampara otras situaciones familiares que no están previstas explícitamente en la normativa citada sobre libre circulación de personas. Así la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 19 de octubre de 2004 toma este artículo como fundamento directo para sostener el derecho de una progenitora, nacional de un tercer Estado, a desplazarse y residir en otro Estado miembro junto con su hija menor de edad que ostenta la nacionalidad de un Estado Miembro y por tanto es titular de los derechos derivados de su condición de ciudadana europea. La razón es que dicha progenitora ejerce el cuidado efectivo de la menor de corta edad²³, que no podría ejercitar su derecho sin aquella.

7

Concluyendo, el derecho a la realización efectiva de la vida familiar puede encontrar obstáculos en los movimientos transnacionales de personas. La situación de los inmigrantes o nacionales de terceros Estados que residen en alguno de los Estados miembros de la Unión Europea se ve, en teoría, satisfecha a través del derecho de reagrupación familiar, si bien el ejercicio de

este derecho presupone la determinación de los vínculos familiares que atribuyen a estos efectos la consideración de "miembros de la familia". La Directiva sobre reagrupación supone una regulación de mínimos, propiciando la diversidad en las legislaciones estatales, lo que puede repercutir en distorsiones a la hora de ejercitar otros derechos, como el de residencia en otros Estados tras haber obtenido la condición de residente de larga duración.

Si los nacionales de terceros Estados establecen o mantienen determinados vínculos familiares con ciudadanos de la Unión Europea, pasan a disfrutar de un estatus diferente, ya que entonces se ven amparados por el derecho de libre circulación y residencia de que estos últimos disfrutan junto con los miembros de su familia, con independencia de la nacionalidad de estos. A estos efectos el concepto de "miembro de la familia" se ve sensiblemente ampliado por la propia normativa comunitaria, si se compara con los "miembros de la familia" de los nacionales de terceros Estados.

Sería deseable que este concepto fuera objeto de una interpretación uniforme a escala comunitaria, como ha sido afirmado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la sentencia de 30 de septiembre de 2004.

La Constitución europea reconoce el derecho a la vida e intimidad familiar, el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leves nacionales que regulen su ejercicio, el derecho del menor a mantener relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, y estos derechos deben garantizarse en todo caso y proyectarse sobre los diferentes supuestos y situaciones de desplazamientos de personas en la Unión Europea, de forma que se haga perfectamente compatible el derecho a la vida familiar y el derecho a desplazarse libremente en la Unión Europea.