



30.1.2015

## COMUNICACIÓN A LOS MIEMBROS

**Asunto:** Petición nº 0090/2013, presentada por Richard de Jong, de nacionalidad neerlandesa, sobre la denegación de un visado de entrada

### 1. Resumen de la petición

El peticionario se queja de la embajada de Alemania en Ghana. Su esposa, ghanesa, había solicitado un visado de entrada allí, pero le fue denegado por el personal de la embajada. El peticionario afirma que él y su esposa han presentado toda la documentación necesaria con arreglo a la Directiva 2004/38/CE, en lo que respecta al derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros para los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia para obtener un visado. En un principio, la embajada quería investigar la identidad de la esposa del peticionario, a pesar del hecho de que tenía un pasaporte validado por la embajada neerlandesa. Esta investigación tenía un precio de 600 euros, que debía abonar el peticionario. El peticionario afirma que esto va en contra de la Directiva 2004/38/CE. El peticionario y su esposa han estado esperando el visado durante varios meses, y ahora piden la ayuda del Parlamento.

### 2. Admisibilidad

Admitida a trámite el 4 de noviembre de 2013. Se pidió a la Comisión que facilitara información (artículo 216, apartado 6, del Reglamento).

### 3. Respuesta de la Comisión, recibida el 30 de enero de 2015

La petición data de enero de 2013 y el peticionario afirma que, por entonces, no se había adoptado una decisión a propósito del visado de su esposa.

Al mismo tiempo que la petición, el peticionario presentó una queja a la Comisión a propósito de este asunto. La queja se archivó sobre la base de los motivos expuestos a continuación, que se comunicaron al peticionario por carta en septiembre de 2013.

En virtud del artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las medidas adoptadas para su aplicación.

Las respectivas limitaciones y condiciones se encuentran en la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros<sup>1</sup>. La Directiva 2004/38/CE se aplica a los ciudadanos de la Unión que se trasladen a o residan en un Estado miembro distinto del Estado del que tengan la nacionalidad, así como a los miembros de su familia que se reúnan con ellos o les acompañen (artículo 3, apartado 1). Los miembros de la familia de tales ciudadanos de la UE gozan de derecho de entrada (artículo 5, apartado 1, de la Directiva) y, con arreglo al artículo 7, apartado 1, letra d), de la Directiva, de residencia en el Estado miembro. Sin embargo, con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la Directiva, los Estados miembros pueden exigir un visado de entrada al miembro de la familia que no tenga la nacionalidad de un Estado miembro.

Como ha confirmado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>2</sup>, el miembro no comunitario de la familia de un ciudadano de la UE no solamente tiene derecho a entrar en el territorio del Estado miembro, sino también a obtener un visado de entrada para ese fin. Los Estados miembros concederán a dichas personas todas las facilidades para obtener los visados que precisen, que se expedirán gratuitamente lo antes posible y mediante un procedimiento acelerado.

Dado que este derecho se deriva exclusivamente de los vínculos familiares, las autoridades nacionales pueden pedir a los miembros de la familia que presenten los siguientes documentos:

- prueba de identidad (por ejemplo, sus pasaportes válidos), lo que permite a las autoridades determinar de quién es la solicitud que examinan;
- prueba de los vínculos familiares (por ejemplo, un certificado de matrimonio válido), lo que permite a las autoridades nacionales determinar que el solicitante es familiar de un ciudadano de la UE; así como
- Prueba de que el ciudadano de la UE está ejerciendo su derechos de libre circulación en la UE en el Estado miembro de acogida en ese momento o de que ejercerá dichos derechos en el momento de la llegada del miembro de la familia al Estado miembro de acogida: esto permite a las autoridades nacionales determinar que el solicitante residirá en el Estado miembro de acogida junto con el ciudadano de la UE.

La carga de la prueba aplicable en el marco de la solicitud de visado con arreglo a la Directiva corresponde al solicitante: este debe demostrar que es beneficiario de la aplicación de la Directiva.

---

<sup>1</sup> Directiva 2004/38/CE 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 (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

<sup>2</sup> Véase, entre otras, la sentencia del Tribunal de 31 de enero de 2006 en el asunto C-503/03 Comisión c. España (Rec. 2006, p. I-1097)

No obstante, el derecho a obtener un visado de entrada no es un derecho incondicional, ya que la legislación de la UE contempla la posibilidad de que los Estados miembros denieguen a los miembros de la familia de un ciudadano de la UE la entrada en su territorio cuando constituyan un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la salud pública en el sentido del capítulo VI de la Directiva 2004/38/CE, o en caso de abuso o fraude.

El Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) establece las normas generales a propósito de las condiciones y los procedimientos para la expedición de visados de corta duración. Se adoptó un Manual para la tramitación de las solicitudes de visado y la modificación de los visados expedidos, al objeto de ofrecer unas directrices armonizadas para la aplicación del Reglamento.

La parte III de dicho Manual contiene asimismo un capítulo sobre cómo tramitar solicitudes de visado de solicitantes a los que se aplica la Directiva. Se basa en el principio de que la Directiva 2004/38/CE representa una *lex specialis* en relación con el Código de visados, lo que significa que dicho Código solo resulta de aplicación en el caso de que la Directiva no disponga de normas específicas. La parte III del Manual describe las facilidades de visado que los Estados deben conceder a los miembros de la familia no nacidos en un Estado miembro de la UE de ciudadanos de la Unión.

El Manual no es jurídicamente vinculante pero sí constituye una referencia con arreglo a la cual la Comisión examina si se ha observado la concesión de las facilidades citadas en la Directiva.

El punto 3.8 de la parte III del Manual relativo a la denegación de la expedición de un visado establece que solo se puede denegar un visado a un miembro de la familia por las siguientes razones:

- si el solicitante de visado no ha demostrado que está cubierto por la Directiva en virtud de la solicitud de visado, y si no ha presentado documentos de prueba según lo previsto en el apartado 3.6;
- si las autoridades nacionales demuestran que el solicitante de visado representa una verdadera amenaza, real y suficientemente grave, para el orden público, la seguridad pública o la salud pública; o
- si las autoridades nacionales demuestran que se han producido abusos o fraudes.

En los últimos dos casos, la carga de la prueba reside en las autoridades nacionales, al igual que cualesquiera posibles costes de las investigaciones conexas, pues deben poder presentar pruebas en apoyo de su alegación de que no se debe expedir un visado al solicitante (*que ha presentado pruebas suficientes para acreditar que cumple los criterios de la Directiva*) por razones de orden público, seguridad pública o salud pública o debido a la existencia de abuso o fraude.

Las autoridades deben poder construir un caso convincente respetando al mismo tiempo todas las salvaguardas de la Directiva 2004/38/CE que debe haber sido transpuesta correcta e íntegramente en el Derecho nacional. La decisión de rechazar una solicitud de visado por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública, así como de abuso o fraude,

debe respetar el principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en el comportamiento personal del individuo de que se trate, que ha de representar una amenaza auténtica, real y suficientemente grave que afecte a alguno de los intereses fundamentales de la sociedad. Debe notificarse por escrito, estar completamente justificada (*p. ej. enumerando todos los aspectos que se han tomado en consideración para concluir que se trata de un matrimonio de conveniencia o que el acta de nacimiento es falsa*) y especificar dónde y cuándo se puede presentar el recurso, de manera que la persona afectada pueda adoptar medidas efectivas para asegurar su defensa.

Por otra parte, en relación con la notificación y la motivación de una denegación, el punto 3.9 de la parte III del Manual aclara que el artículo 30 de la Directiva dispone que debe notificarse por escrito a los miembros de la familia la decisión de denegación. La denegación de expedir un visado a un miembro de la familia de un ciudadano de la UE debe siempre motivarse completamente y enumerar todas las razones fácticas y jurídicas específicas en las que se basó la decisión negativa, de modo que el afectado pueda tomar medidas efectivas para asegurar su defensa.

### Conclusión

Aparte del hecho de que, en el momento en que se presentó la petición, no se había adoptado una decisión definitiva a propósito de la solicitud de visado, los elementos que aportó el peticionario no permiten concluir que se haya producido una infracción de la legislación de la UE.

Por otra parte, toda vez que las disposiciones citadas de la Directiva 2004/38/CE se han transpuesto adecuadamente a la legislación alemana, el examen de una posible denegación de la concesión de un visado de entrada compete fundamentalmente a los tribunales nacionales.

La Comisión espera que esta información contribuya a aclarar el marco jurídico.