



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 3.4.2014
COM(2014) 210 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación
familiar**

1. INTRODUCCIÓN

El informe sobre la aplicación de la Directiva, adoptado en octubre de 2008¹, concluyó que existía una serie de aspectos transversales de incorporación o aplicación incorrecta de la Directiva, cuya repercusión en la armonización de la reagrupación familiar se mantenía por tanto limitada.

En 2011, la Comisión publicó un Libro Verde sobre el derecho a la reagrupación familiar², con el que aspiraba a recabar opiniones sobre cómo establecer normas más eficaces al nivel de la UE, así como información sobre la aplicación de la Directiva. Se obtuvieron 120 respuestas que incluían contribuciones de 24 Estados miembros, organizaciones internacionales, interlocutores sociales, ONG y particulares³. Los días 31 de mayo y 1 de junio de 2012, la Comisión celebró un debate público en el Foro Europeo sobre la Integración⁴. El consenso dimanado de esa consulta pública era que la Directiva no debía reconsiderarse, pero que la Comisión debía:

- asegurar la rigurosa aplicación de todas las normas vigentes
- incoar cuantos procedimientos de infracción sean necesarios y
- elaborar directrices sobre determinados aspectos.

Consiguientemente, la presente Comunicación ofrece a los Estados miembros directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, que reflejan las opiniones actuales de la Comisión y deben entenderse sin perjuicio de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) y su posterior desarrollo. Esas opiniones pueden cambiar en el futuro: este documento es evolutivo y forma parte de un proceso abierto.

La Directiva reconoce el derecho a la reagrupación familiar y determina las condiciones para su ejercicio.

Por una parte, el TJUE ha confirmado que el artículo 4, apartado 1, impone a los Estados miembros obligaciones positivas precisas, que se corresponden con derechos subjetivos claramente definidos, puesto que, en los supuestos determinados por la Directiva, les obligan a autorizar la reagrupación familiar de algunos miembros de la familia del reagrupante, sin que puedan ejercer su facultad discrecional⁵.

Por otra parte, se reconoce a los Estados miembros cierto margen de apreciación. Pueden decidir ampliar el derecho a la reagrupación familiar a otros miembros de la familia, además del cónyuge y los hijos menores. Los Estados miembros pueden supeditar el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar al cumplimiento de determinados

¹ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, COM(2008) 610 final.

² Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE), COM(2011) 735 final.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

⁴ Séptima reunión del Foro Europeo sobre la Integración: Debate público sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la UE, Bruselas, 31 de mayo-1 de junio de 2012, véase <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; Informe de síntesis, véase: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

⁵ Asunto C-540/03, Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, 27 de junio de 2006, apartado 60.

requisitos, cuando la Directiva así lo permite. Mantienen ciertas facultades discrecionales para comprobar el cumplimiento de los requisitos fijados en la Directiva y para ponderar los intereses particulares y colectivos⁶ en cada situación concreta.

No obstante, habida cuenta de que la autorización de la reagrupación familiar es la regla general, las excepciones deben ser objeto de una interpretación restrictiva. El margen de apreciación que se reconoce a los Estados miembros no debe emplearse de una manera que menoscabe el objetivo de la Directiva, a saber, fomentar la reagrupación familiar, ni su eficacia⁷. Dicho esto, el derecho a la reagrupación familiar no es ilimitado. Sus beneficiarios están obligados a acatar las leyes de su país de acogida conforme dispone la Directiva. En caso de abuso o de fraude, el interés tanto de la comunidad como de los solicitantes de buena fe exige que los Estados miembros adopten medidas estrictas conforme a lo previsto en la Directiva.

Por último, la Directiva debe interpretarse y aplicarse de conformidad con los derechos fundamentales, en especial el derecho al respeto a la vida privada y familiar⁸, el principio de no discriminación, los derechos del niño y el derecho a un recurso efectivo consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE («la Carta»).

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

La Directiva se aplica únicamente a los reagrupantes nacionales de terceros países⁹, es decir, cualquier persona que no sea un ciudadano de la Unión conforme a la definición del artículo 20, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la UE, que resida legalmente en un Estado miembro y que solicite, o los miembros de cuya familia soliciten la reagrupación familiar («el reagrupante»), y los miembros de su familia, nacionales de terceros países, que se reúnan con el reagrupante para preservar la unidad familiar, con independencia de que el vínculo familiar se haya creado antes o después de la entrada del residente¹⁰.

2.1. El reagrupante

De conformidad con el artículo 3, apartado 1, a partir del momento en que el reagrupante sea titular de un permiso de residencia válido por un periodo superior o igual a un año y tenga perspectivas fundadas de obtener derecho a la residencia permanente, podrá presentar una solicitud de reagrupación familiar. Por permiso de residencia se entiende cualquier autorización expedida por las autoridades de un Estado miembro que permita a un nacional de un tercer país permanecer legalmente en su territorio, con la excepción de:

- los visados;
- los permisos expedidos durante el examen de una solicitud de asilo, una solicitud de permiso de residencia o una solicitud de prórroga del mismo;

⁶ Por analogía con el asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartados 54, 59, 61 y 62.

⁷ Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 43.

⁸ Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 44.

⁹ Por «nacional de un tercer país» se entiende toda persona que no sea un ciudadano de la UE y que no disfrute de libertad de circulación al amparo del Derecho de la Unión.

¹⁰ Artículo 2, letras a) a d).

- los permisos expedidos en circunstancias excepcionales para prorrogar la estancia autorizada por un plazo máximo de un mes;
- las autorizaciones expedidas para una estancia que no supere un plazo máximo de un mes por los Estados miembros que no apliquen las disposiciones del artículo 21 del Convenio de Schengen¹¹.

Los Estados miembros deben examinar la condición de tener una «perspectiva fundada de obtener un derecho a la residencia permanente» en cada caso concreto, tomando en consideración las circunstancias individuales, como la naturaleza y el tipo de permiso de residencia¹², la práctica administrativa y otros factores pertinentes relacionados con la situación del reagrupante. La Directiva deja a los Estados miembros un amplio margen de apreciación para considerar si existe una probabilidad fundada de obtener derecho a la residencia permanente.

La determinación de las perspectivas fundadas entraña un pronóstico del cumplimiento de los criterios de residencia a largo plazo, teniendo en cuenta las prácticas administrativas habituales y las circunstancias del caso. Por lo tanto, los Estados miembros tienen que determinar en cada caso si, en circunstancias normales, el permiso concedido con arreglo a la legislación nacional puede prorrogarse más allá del periodo requerido para la residencia permanente. Las «perspectivas fundadas» no requieren el cumplimiento de todas las condiciones preceptivas para obtener la residencia permanente en el momento de la evaluación, pero sí un pronóstico de su probable cumplimiento. Habida cuenta de que el tipo y la finalidad de los permisos de residencia presentan importantes variaciones de un Estado miembro a otro, son los Estados miembros quienes han de determinar qué clases de permisos de residencia aceptan como suficientes para considerar que existen perspectivas fundadas.

X, profesional de las TI con una experiencia considerable, tiene un permiso de residencia de una duración de un año con fines laborales en un Estado miembro. Mientras siga reuniendo las condiciones para ese permiso de residencia, este se le podrá renovar indefinidamente; al cabo de cinco años, X tendrá derecho a la residencia permanente.

X desearía que su cónyuge se reuniera con ella. Si no hay contratiempo, X podrá proseguir su actividad profesional, por lo que cabe asumir que seguirán cumpliéndose las condiciones necesarias para su permiso de residencia y que X podrá renovar su permiso de residencia indefinidamente conforme a la práctica administrativa y a la legislación vigente en ese Estado miembro. Es decir: X tiene perspectivas razonables de obtener el derecho de residencia permanente, por lo que es aplicable la Directiva.

No obstante, los titulares de permisos de residencia expedidos con un fin específico, un periodo de validez limitado y no renovables no pueden, en principio, considerarse asistidos por perspectivas razonables de obtener un derecho de residencia permanente.

¹¹ Artículo 2, letra e), de la Directiva y artículo 1, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) n° 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países, modificado por el Reglamento (CE) n° 380/2008 del Consejo, de 18 de abril de 2008.

¹² Por ejemplo, si el permiso de residencia está vinculado a un empleo, la evaluación ha de tener en cuenta todas las circunstancias individuales, como la naturaleza del empleo, la situación económica del sector de que se trate y las intenciones de la empresa y del empleado, sin reducirse únicamente a examinar el contrato de empleo potencialmente renovable.

Quedan por lo tanto excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. La expedición sucesiva de prórrogas de los permisos con fines específicos o de los permisos con una validez inferior a un año con la única intención de soslayar la aplicabilidad de la condición de perspectivas razonables fijada en el artículo 3, apartado 1, menoscabaría tanto el objetivo de la Directiva como su eficacia¹³. Los permisos de residencia de validez inferior a un año son insuficientes. Ello excluye por lo tanto las formas de estancia temporal como las de los trabajadores temporales o estacionales.

Z es un au pair con un permiso de residencia válido durante 24 meses, no renovable. Z carece por lo tanto de perspectivas de residencia permanente, de forma que no se le aplica la Directiva.

W es un trabajador estacional con un permiso de residencia válido durante nueve meses. Habida cuenta de que este periodo es inferior a la duración mínima de un año, tampoco se le aplica la Directiva.

2.2. Miembros de la familia

El artículo 4, apartado 1, establece que los miembros de la familia nuclear, es decir, la pareja y los hijos menores, tienen en todo caso derecho a la reagrupación familiar. Este artículo impone a los Estados miembros obligaciones positivas precisas, que se corresponden con derechos subjetivos claramente definidos, puesto que, en los supuestos determinados por la Directiva, les obligan a autorizar la reagrupación familiar de algunos miembros de la familia del reagrupante, sin que puedan ejercer su facultad discrecional¹⁴. Los hijos menores, incluidos los hijos adoptivos, del reagrupante o de su cónyuge tienen también derecho a la reagrupación familiar a condición de que el reagrupante o su cónyuge, respectivamente, tengan la custodia y de que los hijos dependan de él o de ella.

Según el artículo 4, apartado 1, letra c) y letra d), segunda frase, en el caso de los hijos en régimen de **custodia compartida**, el Estado miembro solo puede autorizar la reagrupación si la parte que comparte la custodia ha otorgado su consentimiento previo. El concepto de custodia puede entenderse como conjunto de derechos y obligaciones relativas al cuidado de un menor por parte de una persona, especialmente el derecho a determinar el lugar de residencia de ese menor. La custodia compartida es la que se ejerce de manera conjunta cuando, en virtud de una resolución judicial o por ministerio de la ley, uno de los titulares de la patria potestad no puede determinar el lugar de residencia del menor sin el consentimiento del otro titular¹⁵.

En general, el régimen de custodia acordado por los padres debe demostrarse y el acuerdo necesario debe ajustarse al Derecho de familia del Estado miembro y, si es preciso, al Derecho internacional privado. Ahora bien, si una situación particular desemboca en un bloqueo insuperable¹⁶, corresponde a los Estados miembros determinar la manera de resolverla. No obstante, toda decisión debe guiarse por los intereses

¹³ Por analogía con el asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 43.

¹⁴ Asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartado 60.

¹⁵ Véase el artículo 2, puntos 9 y 11 b), del Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000.

¹⁶ Por ejemplo, cuando un reagrupante o su cónyuge no tiene la custodia exclusiva del menor y el co-titular de la custodia se niega a dar su autorización o no puede ser localizado.

superiores de los menores conforme al artículo 5, apartado 5¹⁷, y adaptarse a cada situación individual, teniendo en cuenta los motivos que impidan llegar a un acuerdo y demás circunstancias específicas del caso.

El artículo 4 contiene en sus apartados 2 y 3 disposiciones *facultativas* que permiten a los Estados miembros autorizar la entrada y la residencia de otros miembros de la familia, como los ascendientes en primer grado del reagrupante o su cónyuge, los hijos adultos no casados, las parejas de hecho en relaciones de larga duración y las parejas registradas. La Directiva es plenamente aplicable cuando un Estado miembro haya optado por autorizar la reagrupación familiar de alguno de los miembros de la familia especificados en estos artículos. La disposición facultativa del artículo 4, apartado 2, letra a) permite la reagrupación de parientes de primer grado en la línea ascendente del reagrupante o su cónyuge, siempre y cuando: 1) dependan de ellos y 2) carezcan de apoyo familiar suficiente en el país de origen.

El concepto de «**dependencia**» ha adquirido un significado autónomo en el Derecho de la UE. Si bien el TJUE llegó a esa conclusión en su jurisprudencia sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE¹⁸ (Directiva de «libertad de circulación»)¹⁹, los términos empleados por el TJUE no indicaban que sus conclusiones debieran circunscribirse a esa Directiva. Aunque hay que tener presente que el contexto y la finalidad de ambas Directivas no son idénticos²⁰, los criterios utilizados por el TJUE para determinar la dependencia pueden servir, *mutatis mutandis*, como directrices para que los Estados miembros fijen criterios de apreciación de la naturaleza y la duración de la dependencia de los interesados en relación con la aplicación del artículo 4, apartado 2, letra a).

El TJUE ha sostenido que la condición de miembro de la familia «dependiente» es el resultado de una situación factual caracterizada por el hecho de que el sustento legal, financiero, emocional o material de ese miembro de la familia es aportado por el reagrupante o por su cónyuge o pareja²¹. Al examinar las circunstancias personales del solicitante, la autoridad competente debe tener en cuenta los distintos factores que puedan ser pertinentes para ese caso concreto, como el grado de dependencia económica o física y el grado de relación entre el reagrupante y el miembro de la familia²². Por consiguiente, la «dependencia» puede variar según la situación y el miembro de la familia de que se trate.

Para determinar si los miembros de la familia son dependientes, el Estado miembro debe examinar si, a la vista de su situación financiera y social, precisan de ayuda material para cubrir sus necesidades básicas en su país de origen o en el país del que procedían cuando

¹⁷ Véase el Doc. nº 6504/00 del Consejo, p. 5, nota 7.

¹⁸ Directiva 2004/38/CE, 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).

¹⁹ Véase, en el contexto de la Directiva de libertad de circulación: asunto 327/82, *Ekro*, 18 de enero de 1984, apartado 11; asunto C-316/85, *Lebon*, 18 de junio de 1987, apartado 21; asunto C-98/07, *Nordania Finans* y *BG Factoring*, 6 de marzo de 2008, apartado 17; y asunto C-523/07, *A*, 2 de abril de 2009, apartado 34; asunto C-83/11, *Rahman y otros*, 5 de septiembre de 2012, apartado 24.

²⁰ Con arreglo a la Directiva de libertad de circulación, los Estados miembros tienen la obligación de promover la reagrupación de los ascendientes, mientras que, con arreglo a la Directiva de reagrupación familiar, se trata de una excepción que solo se autoriza si se cumplen determinadas condiciones.

²¹ Por analogía con el asunto C-316/85, *Lebon*, 18 de junio de 1987, apartados 21-22; asunto C-200/02, *Zhu y Chen*, 9 de octubre de 2004, apartado 43; asunto C-1/05, *Jia*, 9 de enero de 2007, apartados 36-37 y asunto C-83/11, *Rahman y otros*, 5 de septiembre de 2012, apartados 18-45; asuntos C-356/11 y C-357/11, *O. & S.*, 6 de diciembre de 2012, apartado 56.

²² Por analogía con el asunto C-83/11, *Rahman y otros*, 5 de septiembre de 2012, apartado 23.

solicitaron reunirse con el reagrupante²³. No existe ningún requisito que precise la cantidad de ayuda material proporcionada, ni ningún nivel de vida con arreglo al cual determinar la necesidad de ayuda financiera por parte del reagrupante²⁴. La condición de miembros de la familia dependientes no presupone un derecho al mantenimiento²⁵. Los Estados miembros podrán imponer requisitos particulares sobre la naturaleza o la duración de la dependencia a fin de cerciorarse de que esta es genuina y estable y no se ha invocado con el objetivo exclusivo de obtener derechos de entrada y residencia en su territorio. Es necesario, no obstante, que esos requisitos sean coherentes con el significado normal de las palabras relativas a la dependencia que figuran en el artículo 4 y que no priven de eficacia a esa disposición²⁶.

El concepto de «**apoyo familiar adecuado**» para un ascendiente en primer grado y en línea directa contemplado en el artículo 4, apartado 2, letra a), no debe entenderse desde un punto de vista exclusivamente material, por lo que los Estados miembros disponen de cierto margen de discrecionalidad en cuanto a su significado. El requisito se considera cumplido si ningún otro miembro de la familia sustenta *de iure* o *de facto* a la persona en el país de origen, es decir, si no hay nadie capaz de sustituir al reagrupante o su cónyuge en los deberes de asistencia cotidianos. La situación deberá evaluarse con arreglo a las circunstancias de cada caso.

Todas las disposiciones de la presente sección deberán aplicarse de conformidad con el principio de no discriminación consagrado, entre otros textos, en el artículo 21 de la Carta, según indica el considerando 5.

2.3. Edad mínima del cónyuge

El artículo 4, apartado 5, permite a los Estados miembros exigir que el reagrupante y su cónyuge hayan alcanzado una edad mínima antes de que el cónyuge pueda reunirse con el reagrupante. Esa edad mínima no puede exceder de los 21 años. Tal facultad solo puede emplearse para conseguir una mejor integración y evitar los matrimonios forzados. Por consiguiente, los Estados miembros solo pueden exigir una edad mínima con este fin y no pueden aplicar este requisito de una forma que menoscabe el objetivo y la eficacia de la Directiva²⁷.

Los artículos 5, apartado 5, y 17 obligan a los Estados miembros a tener debidamente en cuenta los intereses superiores de los hijos menores y a examinar de forma individual las solicitudes de reagrupación familiar. Incluso cuando un Estado miembro exija una edad mínima, debe efectuar una evaluación individual de las circunstancias pertinentes de cada solicitud. La edad mínima puede servir de referencia, pero no utilizarse como umbral general por debajo del cual todas las solicitudes se rechacen sistemáticamente sin proceder a un examen efectivo de la situación de cada solicitante²⁸. El requisito de la

²³ Por analogía con el asunto C-1/05, *Jia*, 9 de enero de 2007, apartado 37.

²⁴ La prueba de la dependencia debe consistir fundamentalmente en determinar si, habida cuenta de sus circunstancias personales, los medios económicos de los miembros de la familia les permiten vivir al nivel mínimo de subsistencia en su país de residencia habitual (Abogado General Geelhoed en el asunto C-1/05 *Jia*, 9 de enero de 2007, apartado 96).

²⁵ Por analogía con el asunto C-316/85, *Lebon*, 18 de junio de 1987, apartados 21-22.

²⁶ Por analogía con el asunto C-83/11, *Rahman y otros*, 5 de septiembre de 2012, apartados 36-40.

²⁷ Por analogía con el asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 43.

²⁸ Por analogía con el asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 48.

edad mínima es solo uno de los factores que los Estado miembro deben tener en cuenta a la hora de considerar una solicitud²⁹.

Si la evaluación individual pone de manifiesto que la justificación del artículo 4, apartado 5, es decir, asegurar una mayor integración e impedir los matrimonios forzados, no es aplicable, los Estados miembros deberán considerar la posibilidad de establecer una excepción, permitiendo la reagrupación familiar en casos en los que no se cumpla el requisito mínimo de edad. Por ejemplo, cuando la evaluación individual deje patente la inexistencia de abusos, por ejemplo, en caso de algún hijo en común.

Y, nacional de un tercer país, de 30 años de edad, desea reunirse con su cónyuge, de 20 años de edad, con la que contrajo matrimonio dos años antes, y sus dos hijos en común. La cónyuge tiene conocimientos básicos del idioma del Estado miembro. El Estado miembro impone un requisito de edad mínima de 21 años.

En ese caso, la edad mínima debe servir únicamente de referencia, por lo que es solo uno de los factores que deben tenerse en cuenta en la evaluación individual de la situación. El hecho de que Y y su cónyuge tengan dos hijos en común apunta a la improbabilidad de que se trate de un matrimonio forzado; deben tenerse en cuenta, además, los intereses de los hijos.

La redacción de los artículos 4, 7 y 8 indica claramente el momento en el que el solicitante o el reagrupante deben cumplir los requisitos. Si bien el artículo 7 se inicia con las palabras «Al presentarse la solicitud de reagrupación familiar», los artículos 4 y 8 rezan: «antes de que el cónyuge pueda reunirse con el reagrupante» y «antes de reagrupar a los miembros de su familia con él». Por consiguiente, el requisito de la edad mínima debe cumplirse en el momento de la reagrupación familiar efectiva y no de la presentación de la solicitud. Deberá por lo tanto ser posible presentar y examinar las solicitudes antes de que se cumpla el requisito de edad mínima, habida especialmente cuenta de la duración potencial de hasta nueve meses de los trámites. No obstante, los Estados miembros podrán aplazar la reagrupación familiar efectiva hasta que se alcance esa edad mínima.

3. PRESENTACIÓN Y EXAMEN DE LA SOLICITUD

3.1. Presentación de la solicitud

El artículo 5, apartado 1, de la Directiva indica que los Estados miembros deben determinar si la solicitud de entrada y de residencia debe ser presentada por el reagrupante o por el miembro o los miembros de la familia. El artículo 5, apartado 3, establece la regla general de que las solicitudes se presenten y examinen cuando los miembros de la familia estén residiendo fuera del territorio del Estado miembro en el que resida el reagrupante.

El artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, y el considerando 7 permiten a los Estados miembros, en determinadas circunstancias, establecer excepciones a la regla general del párrafo primero, aplicando la Directiva en situaciones en las que la unidad de la familia

²⁹ Por analogía con el asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartados 99-101.

pueda preservarse desde el inicio de la estancia del reagrupante³⁰. Por ello, en determinadas circunstancias, los Estados miembros podrán aceptar solicitudes cuando los miembros de la familia estén ya en su territorio. Los Estados miembros tienen un amplio margen de apreciación para determinar el carácter apropiado de las circunstancias³¹.

Los Estados miembros están autorizados para percibir unas tasas administrativas razonables y proporcionadas por las solicitudes de reagrupación familiar, y tienen un margen discrecional limitado para fijar esas tasas, siempre y cuando no comprometan la consecución de los objetivos de la Directiva ni su eficacia³². El nivel en que se fijen las tasas no deberá tener como finalidad ni como efecto crear un obstáculo al ejercicio del derecho a la reagrupación familiar. Las tasas con importante impacto financiero para los nacionales de terceros países que cumplan las condiciones establecidas en la presente Directiva podrían impedirles el ejercicio que la misma les confiere y ser, *per se*, excesivas y desproporcionadas³³. Para determinar si son proporcionadas, las tasas impuestas a nacionales de terceros países y a los miembros de sus familias con arreglo a la Directiva 2003/86/CE podrían compararse a las impuestas a los nacionales por la expedición de documentos similares, teniendo en cuenta que esas personas no están en situaciones idénticas³⁴. A fin de promover la protección de los intereses superiores del menor, la Comisión anima a los Estados miembros a disponer que las solicitudes presentadas por menores queden exentas de tasas administrativas. En caso de que se requiera un visado de entrada en un Estado miembro, se facilitarán las condiciones de expedición del mismo y se suprimirán las tasas administrativas adicionales.

3.2. Documentos justificantes

De conformidad con el artículo 5, apartado 2, toda solicitud de reagrupación familiar debe ir acompañada de:

- a) los documentos acreditativos de los vínculos familiares;
- b) los documentos acreditativos del cumplimiento de las condiciones de los artículos 4 y 6 y, en su caso, los artículos 7 y 8;
- c) copias certificadas de los documentos de viaje del miembro o miembros de la familia.

Los Estados miembros tendrán cierto margen de apreciación para decidir si es apropiado y necesario comprobar las pruebas del vínculo familiar mediante entrevistas u otras investigaciones, incluidas las pruebas de ADN. Los criterios de propiedad y necesidad implican que tales investigaciones no se autorizarán cuando existan otros medios

³⁰ El artículo 3, apartado 5, establece explícitamente que los Estados miembros pueden adoptar o conservar disposiciones más favorables.

³¹ Los Estados miembros pueden considerar, por ejemplo, el establecimiento de excepciones en caso de hijos recién nacidos, nacionales de terceros países que estén exentos de visado, situaciones en las que se considere que las excepciones redundan en el interés superior de los menores, relaciones previas a la entrada donde los miembros de la pareja hayan convivido durante largo tiempo, razones humanitarias, etc. Estos ejemplos no son exhaustivos y dependen siempre de las circunstancias individuales.

³² Por analogía con el asunto C-508/10, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos*, 26 de abril de 2012, apartados 62, 64 y 65.

³³ Por analogía con el asunto C-508/10, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos*, 26 de abril de 2012, apartados 69, 70, 74 y 79.

³⁴ Por analogía con el asunto C-508/10, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos*, 26 de abril de 2012, apartado 77.

adecuados y menos restrictivos de demostrar la existencia de un vínculo familiar. Cada solicitud, los justificantes que la acompañen y la propiedad y necesidad de entrevistas y otras investigaciones deben ser objeto de una evaluación individual.

Además de mediante factores como un hijo en común, una situación de cohabitación previa y el hecho de haber registrado la relación, el vínculo familiar entre los miembros de una pareja no casados puede demostrarse con cualquier medio fiable de prueba que ponga de manifiesto el carácter estable y duradero de la relación, como correspondencia, facturas comunes, cuentas bancarias, propiedad de bienes inmuebles, etc.

3.3. Duración de los trámites

El artículo 5, apartado 4, impone a los Estados miembros la obligación de notificar por escrito lo antes posible la decisión adoptada acerca de una solicitud. El considerando 13 especifica que el procedimiento de examen de las solicitudes debe ser eficaz y aplicable, habida cuenta de la carga de trabajo de las administraciones de los Estados miembros.

Por lo tanto, como *norma general*, con una situación de carga de trabajo normal, una solicitud típica debe tramitarse rápidamente y sin demoras innecesarias. Si, de forma excepcional, la carga de trabajo supera la capacidad administrativa o si la solicitud requiere un examen más detenido, podrá justificarse el *plazo máximo de nueve meses*. Ese periodo de nueve meses empieza a correr en la fecha de primera presentación de la solicitud y no en el momento de acuse de recibo de la solicitud por el Estado miembro.

La excepción contemplada en el artículo 5, apartado 4, párrafo segundo, que permite prorrogar el plazo de nueve meses, se justifica únicamente en *circunstancias excepcionales* relacionadas con la complejidad del examen de una solicitud específica. Esta excepción debe ser objeto de una interpretación restrictiva³⁵ e individual para cada caso. La administración de un Estado miembro que desee acogerse a esta posibilidad deberá justificar esa prórroga, demostrando que la complejidad excepcional de un caso equivale a la existencia de circunstancias excepcionales. La situación de la capacidad administrativa no podrá justificar ninguna prórroga excepcional, y toda prórroga deberá limitarse al plazo mínimo que sea estrictamente necesario para tomar una decisión. Circunstancias excepcionales relacionadas con la complejidad de un caso particular podrán ser, por ejemplo, la necesidad de determinar el vínculo familiar en el contexto de múltiples unidades familiares, el sobrevenimiento de una grave crisis en el país de origen que impida el acceso a los registros administrativos, dificultades para organizar entrevistas con los miembros de la familia en el país de origen debido a la situación de seguridad o a las dificultades de acceso a misiones diplomáticas, o determinación de la custodia legal si los padres están separados.

El artículo 5, apartado 4, establece que la decisión ha de notificarse por escrito y que, si es denegatoria, debe estar justificada con motivos legales y factuales para que el solicitante pueda ejercer efectivamente su derecho a interponer un recurso judicial³⁶.

³⁵ Por analogía con el asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 43.

³⁶ Véase el artículo 18.

4. CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

4.1. Orden público, seguridad pública y salud pública

Los apartados 1 y 2 del artículo 6 permiten a los Estados miembros denegar una solicitud, retirar un permiso de residencia de un miembro de la familia o denegar su renovación por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública. El considerando 14 ofrece algunas indicaciones acerca del significado de estos conceptos. Ninguna persona que aspire a la reagrupación familiar debe constituir una *amenaza* para el orden público o la seguridad pública. El concepto de «orden público» puede incluir una condena por la comisión de delitos graves. Los conceptos de «orden público y seguridad pública» incluyen asimismo los casos de pertenencia a una asociación que apoye el terrorismo, apoyo personal de una asociación de ese tipo u objetivos extremistas por parte del nacional de un tercer país.

Estas precisiones aparte, la definición de estos conceptos queda sujeta a la amplia discreción de los Estados miembros, sin perjuicio de la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del TJUE. Si bien la jurisprudencia pertinente del TJUE no guarda relación directa con nacionales de terceros países, puede, *mutatis mutandis*, servir como referencia para definir, por analogía, los conceptos en juego³⁷.

Al examinar cada solicitud, los Estados miembros deberán aplicar el principio de proporcionalidad. El artículo 6, apartado 2, párrafo segundo, establece que, para adoptar la resolución pertinente, los Estados miembros han de tener en cuenta las circunstancias particulares de cada caso (artículo 17), además de la gravedad o el tipo de infracción contra el orden público o la seguridad pública cometida, o el peligro que implique el solicitante. El considerando 14 establece asimismo que la reagrupación familiar puede ser denegada por motivos debidamente justificados.

El requisito de salud *pública* solo puede invocarse cuando exista una amenaza para el conjunto de los ciudadanos que no pueda alejarse con medidas de protección sanitaria. Las disposiciones similares recogidas en la Directiva sobre residentes de larga duración pueden contribuir a definir el concepto de salud pública en el ámbito de la reagrupación familiar, puesto que se aplican a situaciones similares, conciernen también a nacionales de terceros países y tienen idéntica finalidad³⁸.

Como tales, las únicas enfermedades que pueden considerarse una amenaza para la salud pública son las que se definen en los instrumentos pertinentes de la Organización Mundial de la Salud y otras enfermedades infecciosas o contagiosas de origen parasitario que sean objeto de medidas de protección de los nacionales en el país de acogida. Los Estados miembros pueden exigir reconocimientos médicos para certificar que los miembros de la familia no sufren ninguna de esas enfermedades. Esos reconocimientos médicos no deben tener carácter sistemático.

³⁷ Aunque el contexto, el objetivo y el régimen jurídico de la Directiva 2004/38/CE no coinciden con los de la Directiva que nos ocupa, la jurisprudencia a la que remite la sección 3 de las directrices de 2009 acerca de la Directiva sobre libertad de circulación [COM(2009) 313 final, pp-10-14)] podría, *mutatis mutandis*, servir de referencia a los Estados miembros y a los tribunales nacionales.

³⁸ Artículo 18 de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

4.2. Vivienda

Según establece el artículo 7, apartado 1, letra a), los Estados miembros pueden requerir pruebas de que el reagrupante dispone de una vivienda considerada normal para una familia de tamaño comparable en la misma región y que cumpla las normas generales de seguridad y salubridad vigentes en el Estado miembro de que se trate. La evaluación de tal vivienda queda a discreción de los Estados miembros, pero los criterios adoptados con ese fin no pueden ser discriminatorios; esta disposición fija el límite superior de tal requisito. Los criterios relativos al tamaño o a las normas sanitarias y de seguridad no pueden ser más estrictos que los aplicables a una vivienda habitada, en la misma región, por una familia comparable desde el punto de vista del número de personas y de la situación social. Por «misma región» se entienden unidades geográficas entre las que puede haber diferencias de requisitos, por ejemplo, a escala municipal o regional. Los criterios adoptados por los Estados miembros deben ser transparentes y estar claramente especificados en la legislación nacional.

El objetivo de esta disposición es asegurar que el reagrupante y los miembros de su familia disponen del alojamiento adecuado. Por lo tanto, el cumplimiento de este requisito puede valorarse con arreglo a la situación del reagrupante en el momento de la solicitud o a un pronóstico verosímil de la vivienda que cabe prever ocupe el reagrupante cuando se reúnan con él los miembros de su familia.

Puede servir de prueba un contrato de arrendamiento o de compra. En cambio, un contrato de arrendamiento de duración limitada puede considerarse insuficiente. En caso de largos plazos de espera y tramitación, la exigencia de ese requisito en el momento de la presentación de la solicitud puede resultar desproporcionada y socavar tanto el objetivo como la eficacia de la Directiva, al imponer una carga financiera y administrativa excesiva sobre el reagrupante. En esas circunstancias, la Comisión recomienda a los Estados miembros que hagan uso de cierta flexibilidad. Pueden aceptar como prueba, por ejemplo, un contrato de arrendamiento condicional que no entre en vigor hasta la concesión de la reagrupación familiar y de la entrada efectiva de los miembros de la familia.

4.3. Seguro de enfermedad

Según el artículo 7, apartado 1, letra b), los Estados miembros pueden exigir pruebas de que el reagrupante ha suscrito, para sí mismo y para los miembros de su familia, un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados para los nacionales en el Estado miembro de que se trate.

Si el Estado miembro en cuestión tiene un seguro de enfermedad obligatorio y universal que también lo sea para los nacionales de terceros países residentes, este requisito debe darse por cumplido. La Comisión considera que exigir un seguro médico privado adicional impondría una carga innecesaria y minaría tanto el objetivo como la eficacia de la Directiva. Si el Estado miembro dispone de un régimen voluntario basado en el pago de contribuciones, el requisito puede cumplirse mediante:

a) un sistema de seguro de enfermedad condicional concedido tras la aceptación de la solicitud de reagrupación familiar de un miembro de la familia, o

b) un seguro de enfermedad privado que cubra los riesgos que habitualmente cubre el seguro de enfermedad de los nacionales del Estado miembro.

4.4. Recursos suficientes

De conformidad con el artículo 7, apartado 1, letra c), los Estados miembros pueden requerir al reagrupante pruebas de que dispone de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate. En el asunto *Chakroun*, el TJUE sostuvo que, dado que la autorización de la reagrupación familiar es la regla general, tal facultad debe interpretarse de forma restrictiva. El margen que se reconoce a los Estados miembros no debe por lo tanto utilizarse de una forma capaz de minar el objetivo y la eficacia de la Directiva³⁹. El TJUE ha especificado, además, que esa facultad debe ejercerse a la luz de los artículos 7 y 24, apartados 2 y 3, de la Carta, que requieren a los Estados miembros que examinen las solicitudes de reagrupación familiar guiándose por el interés de los menores afectados y con miras a promover la vida de familia⁴⁰.

La evaluación de la **estabilidad** y **regularidad** de los recursos debe basarse en un pronóstico que indique, con un grado razonable de probabilidad, la disponibilidad de esos recursos en un futuro previsible, de forma que el solicitante no tenga que recurrir al sistema de asistencia social. Con este fin, el solicitante podrá aportar pruebas de que dispone de recursos de un determinado nivel, que se prevé seguirán disponibles de forma regular. En general, un contrato de trabajo permanente debe considerarse prueba suficiente.

Se anima a los Estados miembros a que tengan en cuenta las realidades del mercado laboral, dada la posibilidad de que los contratos de empleo permanentes sean cada vez más infrecuentes, especialmente al inicio de una relación laboral. Si un solicitante presenta la prueba de tener otro tipo de contrato, por ejemplo, un contrato temporal que pueda prolongarse, se anima a los Estados miembros a que no desestimen automáticamente la solicitud debido exclusivamente a la naturaleza del contrato. En esos casos, es preciso evaluar todas las circunstancias pertinentes para cada solicitud.

En algunos sectores (como TI, medios de comunicación o sectores creativos), el trabajo contractual es la práctica estándar, lo que no afecta a la estabilidad ni a la disponibilidad regular de los recursos. Otros factores pertinentes para determinar la disponibilidad de los recursos pueden ser, por ejemplo, las cualificaciones y competencias del reagrupante, las vacantes estructurales en su campo de actividad profesional o las situaciones del mercado de trabajo de los Estados miembros. El acceso a determinados importes a lo largo de cierto periodo en el pasado puede constituir un elemento de prueba, pero no debe imponerse como requisito ni como plazo de espera no contemplado por la Directiva, especialmente si el reagrupante se halla al inicio de su carrera.

Por lo que respecta a la **naturaleza** de los recursos, estos pueden consistir en los ingresos derivados de un puesto de trabajo, pero también en otros medios como los ingresos derivados de actividades autónomas, los medios privados de que disponga el reagrupante, los pagos basados en derechos previamente acumulados por el reagrupante o el miembro de la familia (por ejemplo, prestaciones por jubilación o invalidez).

Además, para determinar si los recursos son **suficientes**, la expresión «recursos fijos y regulares suficientes», contrapuesta a la expresión «**sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate**», indica que este último es un criterio clave

³⁹ Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 43; asuntos C-356/11 y C-357/11, *O. & S.*, 6 de diciembre de 2012, apartado 74.

⁴⁰ Asuntos C-356/11 y C-357/11, *O. & S.*, 6 de diciembre de 2012, apartado 82.

para determinar si se cumple el requisito de los recursos. Por «asistencia social» se entiende la asistencia concedida por las autoridades públicas a nivel nacional, regional o local, a la que pueda aspirar una persona (en este caso, el reagrupante) sin recursos estables ni suficientes para mantenerse a sí misma y a los miembros de su familia y que, en razón de esa circunstancia, puede suponer una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida durante su periodo de residencia⁴¹. Se trata de un concepto con significado independiente en el Derecho de la UE, que no puede definirse por referencia a los conceptos del Derecho nacional⁴². El TJUE ha sostenido que este concepto debe interpretarse en referencia a la asistencia general que aporta una compensación frente a la falta de recursos estables, regulares y suficientes, y no a la asistencia especial destinada a atender necesidades excepcionales o imprevistas⁴³. Por consiguiente, la expresión «recorrir al sistema de asistencia social» no permite a ningún Estado miembro denegar la reagrupación familiar a ningún reagrupante que demuestre tener recursos fijos y regulares suficientes para mantenerse a sí mismo y a los miembros de su familia, pero que, habida cuenta de su nivel de recursos, tenga no obstante derecho a solicitar asistencia especial para hacer frente a gastos de subsistencia excepcionales y determinados de forma individual, devoluciones de impuestos concedidas por las autoridades locales en función de sus ingresos o medidas de apoyo a la renta⁴⁴.

En su evaluación de los recursos del reagrupante y la determinación del nivel de asistencia social, los Estados miembros están autorizados para tener en cuenta el **nivel de las pensiones y los salarios mínimos nacionales**, así como el **número de miembros de la familia**. En el asunto Chakroun, el TJUE subrayó que esta facultad debe interpretarse restrictivamente y ejercerse de una forma que no socave el objetivo ni la eficacia de la Directiva⁴⁵. Por consiguiente, los salarios mínimos nacionales deben considerarse el límite máximo de lo que los Estados miembros pueden requerir, excepto si los Estados miembros deciden tener en cuenta el número de miembros de la familia.

Además, los Estados miembros están autorizados para indicar una cuantía determinada como **importe de referencia**, pero, dado que las necesidades experimentan considerables variaciones interindividuales, no pueden imponer un nivel mínimo de ingresos por debajo del cual se denieguen todas las solicitudes de reagrupación familiar sin proceder al examen de la situación de cada solicitante conforme requiere el artículo 17⁴⁶. Recapitulando: no puede rechazarse ninguna solicitud por el único motivo de que los recursos del solicitante no lleguen al importe de referencia. La adopción de una decisión sobre una solicitud concreta requiere la evaluación individual de todos los pormenores del caso.

EL TJUE ha sostenido que son, *en principio*, los recursos del reagrupante los que son objeto del examen individualizado de las solicitudes de reagrupación exigida por la Directiva 2003/86/CE y no los recursos del nacional del tercer país para el que se solicita el derecho de residencia al amparo de la reagrupación familiar⁴⁷. No obstante, al utilizar la expresión «en principio», el TJUE sugiere que los Estados miembros pueden optar por

⁴¹ Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 46. Véase, por analogía, el asunto C-140/12, *Brey*, 19 de septiembre de 2013, apartado 61.

⁴² Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 45.

⁴³ Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 49.

⁴⁴ Asuntos C-356/11 y C-357/11, *O. & S.*, 6 de diciembre de 2012, apartado 73; asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 52.

⁴⁵ Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartados 43 y 47.

⁴⁶ Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 48.

⁴⁷ Asuntos C-356/11 y C-357/11, *O. & S.*, 6 de diciembre de 2012, apartado 72.

tener en cuenta los recursos de los miembros de la familia o establecer excepciones a esa regla general en casos individuales cuando así lo justifiquen circunstancias excepcionales⁴⁸.

Por último, el TJUE ha sostenido también que la legislación nacional que dé aplicación a este requisito no puede establecer distinción alguna entre los vínculos familiares anteriores y posteriores a la entrada del reagrupante en el Estado miembro. La capacidad de un reagrupante para disponer de recursos fijos en cantidad suficiente para mantenerse a sí mismo y a los miembros de su familia no puede en modo alguno depender del momento en que haya constituido su familia⁴⁹.

4.5. Medidas de integración

La Comisión reconoce el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros para decidir si exigen a los nacionales de terceros países el cumplimiento de medidas de integración y para elaborar las medidas más apropiadas para su propio contexto nacional⁵⁰. No obstante, subraya que el objetivo de esas medidas es facilitar la integración de los miembros de la familia. Su admisibilidad depende del grado en que respondan a ese objetivo y de su respeto del principio de proporcionalidad. Por lo tanto, su admisibilidad depende de su accesibilidad, concepción y organización y de si tanto esas medidas como sus repercusiones se destinan a objetivos distintos de la integración. Si, en efecto, las medidas de integración se utilizan para limitar la reagrupación familiar, se crearía, *de facto*, un requisito adicional para la misma. Ello socavaría el objetivo de la Directiva -que no es otro que propiciar la reagrupación familiar- y su eficacia⁵¹.

Por lo tanto, los Estados miembros pueden imponer a los miembros de la familia el requisito de cumplir determinadas medidas de integración conforme al artículo 7, apartado 2, requisito que no puede, sin embargo, convertirse en una condición absoluta de la que dependa el derecho a la reagrupación familiar. La naturaleza de las **medidas de integración** del artículo 7, apartado 2, difiere de la de las condiciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, y en el artículo 7, apartado 1. En primer lugar, el artículo 4, apartado 1 — solo como cláusula suspensiva⁵² — permite a los Estados miembros comprobar si los hijos de más de 12 años de edad que lleguen independientemente del resto de sus familias cumplen los **criterios de integración antes de autorizar** su entrada y residencia⁵³. En segundo lugar, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, los Estados miembros pueden exigir pruebas de que esos requisitos se cumplen o de que

⁴⁸ Por contraste, en el momento de la renovación del permiso de residencia, el artículo 16, apartado 1, letra a), impone a los Estados miembros la obligación de tener en cuenta las contribuciones de los miembros de la familia a los ingresos familiares cuando el reagrupante carezca de los ingresos suficientes sin recurrir al sistema de asistencia social. Ante la inexistencia de una disposición expresa que lo prohíba, los Estados miembros podrán por lo tanto tener también en cuenta las contribuciones de los miembros de la familia en el momento de la solicitud del primer permiso de residencia.

⁴⁹ Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartados 64-66.

⁵⁰ En relación con la integración, consúltense los Principios Básicos Comunes de la Política de Integración de la Inmigración, Consejo de la Unión Europea, Sesión nº 2618, Justicia y Asuntos de Interior, 19 de noviembre de 2004, 14615/04 (Comunicado de prensa 321) y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de julio de 2011, titulada «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» COM(2011) 455 final.

⁵¹ Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 43.

⁵² La finalidad de esta cláusula suspensiva es reflejar la capacidad de integración de los niños en edad temprana (considerando 12).

⁵³ La legalidad de tal distinción entre diferentes categorías de personas se confirmó en el asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartado 75.

existe un pronóstico razonable de que se cumplan. Puede por consiguiente considerarse que se trata de **pre-condiciones** que los Estados miembros pueden exigir al reagrupante antes de autorizar la entrada y residencia de los miembros de la familia.

En contraste, el artículo 7, apartado 2, permite a los Estados miembros que exijan a los nacionales de terceros países el cumplimiento de **medidas de integración**. Los Estados miembros pueden requerir a los miembros de la familia que hagan cierto esfuerzo para demostrar su voluntad de integración, exigiéndoles, por ejemplo, su participación en cursos de idiomas o de integración antes o después de su llegada. La propia finalidad de estas medidas, a saber, facilitar el proceso de integración, implica que las modalidades que los Estados miembros conciben para esa posibilidad no pueden ser ilimitadas.

El artículo 7, apartado 2, contempla la posibilidad de solicitar a un inmigrante que haga los esfuerzos necesarios para poder desarrollar su existencia cotidiana en la sociedad en la que se tiene que integrar y la posibilidad de que los Estados miembros comprueben si esa persona muestra la voluntad necesaria de integración en su nuevo entorno. Para comprobar esa voluntad, puede recurrirse a consistir en un examen sobre las capacidades básicas consideradas necesarias con tal fin. Ese examen debe integrar la perspectiva de género para no descuidar la situación de algunas mujeres que puedan tener, por ejemplo, un bajo nivel de educación. El nivel de dificultad del examen, las tasas de participación, la disponibilidad del material didáctico necesario para preparar el examen o la accesibilidad del examen propiamente dicho no deben ser obstáculos que compliquen, de hecho, la consecución de este objetivo⁵⁴. Dicho de otro modo, las medidas de integración que un Estado miembro pueda exigir no deben resultar en una «obligación de hacer» que, en la práctica, suponga una medida limitativa de la posibilidad de reagrupación familiar. Las medidas deben, por el contrario, contribuir al éxito de la reagrupación familiar.

Además, las medidas de integración deben ser proporcionadas y aplicarse con la flexibilidad necesaria para garantizar que, sobre la base de un examen individual y habida cuenta de las circunstancias específicas, la reagrupación familiar pueda concederse incluso cuando no se cumplan los requisitos de integración⁵⁵. Los Estados miembros deberán por lo tanto contemplar la posibilidad de una excepción, un aplazamiento o modalidades diferentes de medidas de integración para tener en cuenta los problemas específicos o las circunstancias personales del inmigrante en cuestión.

Las circunstancias individuales específicas que podrían tenerse en cuenta son, por ejemplo, las capacidades cognitivas, la situación de vulnerabilidad de la persona en cuestión, los casos especiales de inaccesibilidad de centros docentes o de examen u otras situaciones de excepcional dificultad. Es preciso prestar una especial atención al hecho de que, en algunas partes del mundo, las mujeres y las niñas tienen un acceso más limitado a la educación y pueden presentar un nivel de alfabetización inferior. Por lo tanto, los Estados miembros no podrán denegar la entrada ni la estancia en su territorio a un miembro de la familia contemplado en el artículo 4, apartado 1, por el único motivo de que, estando todavía en el extranjero, no haya aprobado el examen de integración requerido por la legislación de ese Estado miembro⁵⁶.

⁵⁴ Las evaluaciones estadísticas y cualitativas de impacto de las políticas pueden aportar indicaciones de que algunas de las medidas constituyen obstáculos *de facto* a la reagrupación familiar.

⁵⁵ La denegación automática de la reagrupación familiar por suspenso del examen de integración podría considerarse una infracción del artículo 17, del artículo 5, apartado 5, y del artículo 8 del CEDH.

⁵⁶ La única situación en la que los problemas de integración pueden dar lugar a una denegación se recoge en el artículo 4, apartado 1, último párrafo, en caso de que un Estado miembro compruebe que no se ha cumplido una de las condiciones de integración.

La Comisión considera que los Estados miembros deben adoptar las medidas de integración necesarias para que los miembros de la familia se familiaricen con su nuevo país de residencia y adquieran competencias lingüísticas que faciliten el proceso de integración. Por ello, opina que los cursos de lenguas e integración deben ser accesibles (estar disponibles en varios lugares), gratuitos o al menos asequibles y adaptados a las necesidades individuales, incluidas las específicas de género (por ejemplo, guarderías). Si bien las medidas de integración previas a la salida pueden ayudar a los migrantes a prepararse a su nueva vida en el país de acogida, ofreciéndoles información y formación antes de la migración, suelen ser más eficaces las medidas de integración en el país de acogida.

4.6. Periodo de espera

El artículo 8 deja a los Estados miembros un margen limitado de apreciación en virtud del pueden exigir al reagrupante un periodo máximo de dos años de residencia legal antes de reagrupar a los miembros de su familia. Si un Estado miembro decide ejercer esta posibilidad, no puede imponer un periodo de espera uniforme y general que se aplique de idéntica forma a todos los solicitantes, sin atender a las circunstancias particulares de cada caso ni a los intereses superiores de los hijos menores⁵⁷. El TJUE ha subrayado que la duración de la residencia en el Estado miembro es solo uno de los elementos que este debe tener en cuenta al examinar una solicitud, y que no puede imponer un periodo de espera sin tomar en consideración, para cada caso específico, el conjunto de los elementos pertinentes, velando siempre por los intereses superiores de los hijos menores⁵⁸.

El objetivo de tal disposición es permitir a los Estados miembros asegurarse de que la reagrupación familiar se efectúa en condiciones favorables, habiendo residido el reagrupante en el país de acogida durante un periodo lo suficientemente largo como para poderse suponer que los miembros de su familia se aclimatarán adecuadamente y presentarán cierto nivel de integración⁵⁹. La admisibilidad, con arreglo a la Directiva, de un periodo de espera y su duración dependen de si ese requisito responde a tal objetivo y respeta el principio de proporcionalidad. Para evitar que la convivencia familiar se vea afectada en una medida desproporcionada, la Comisión recomienda a los Estados miembros que limiten los periodos de espera al mínimo estrictamente necesario para alcanzar los fines de la citada disposición, especialmente en aquellos casos que afecten a hijos menores.

La Comisión opina que para determinar la duración de la «residencia legal» de un reagrupante, debe contarse todo periodo de tiempo durante el que este haya residido en el territorio de un Estado miembro conforme a su legislación nacional, a partir del primer día. Tal situación puede ampararse en un permiso de residencia o en otro título que autorice legalmente su estancia. No obstante, deben excluirse del cómputo las estancias irregulares, incluidos los periodos de tolerancia y los periodos de aplazamiento del retorno.

Los Estados miembros pueden requerir que la residencia legal sea continua, habida cuenta del objetivo de la disposición tendente a alcanzar cierto nivel de estabilidad e

⁵⁷ Artículo 17 y artículo 5, apartado 5.

⁵⁸ Asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartados 99-101.

⁵⁹ Asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartados 97-98.

integración. No obstante, podrán admitirse las interrupciones que no pongan en riesgo este objetivo. Entre ellas podrán incluirse, por ejemplo, las ausencias temporales (como los viajes de trabajo, las vacaciones o las visitas a la familia en el país de origen) o los periodos breves de residencia irregular (por ejemplo, expiración de un permiso de residencia tras demoras en la solicitud de la prórroga o en su tramitación). Los periodos de estancia legal antes de que el reagrupante adquiriera un permiso de residencia válido durante al menos un año, conforme a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, entrarán también en el cómputo de la duración de la estancia legal.

X, nacional de un tercer país, ha permanecido legalmente en un Estado miembro durante un periodo continuo de nueve meses. X ha recibido hoy un permiso de residencia de una validez de un año, renovable indefinidamente. X desea que su cónyuge, también nacional de un tercer país, se reúna con él, para lo que ha presentado una solicitud de reagrupación familiar. X se pregunta cuál será el plazo de espera.

El Estado miembro exige un periodo de espera y, en el caso de X, considera que el periodo máximo de dos años de estancia legal es proporcionado para que la reagrupación familiar se efectúe en condiciones favorables. En este caso, el cónyuge de X puede reunirse con él al término del periodo de espera restante, es decir, transcurridos quince meses más.

En opinión de la Comisión, el periodo de espera no incluye el periodo requerido para que los Estados miembros examinen la solicitud de conformidad con el artículo 5, apartado 4⁶⁰. Ambos periodos podrán comenzar y finalizar en momentos diferentes y solaparse o no, según cada caso. La Comisión considera que puede presentarse una solicitud a partir del momento en que el reagrupante ostente un permiso de residencia válido durante al menos un año y tenga perspectivas razonables de obtener el derecho a la residencia permanente⁶¹, pero los Estados miembros pueden aplazar la decisión de reagrupación familiar («antes de reagrupar a los miembros de su familia con él») hasta que haya transcurrido el periodo de espera determinado en su legislación.

Y, nacional de un tercer país recién llegado a un Estado miembro, acaba de recibir un permiso de residencia renovable válido durante un periodo de dos años. Y desearía que su cónyuge y sus dos hijos menores se reuniesen con ella, para lo que presenta una solicitud de reagrupación familiar.

En el caso de Y, el Estado miembro considera que Y y su cónyuge presentan ya un alto nivel de integración. Atendiendo a los intereses de los hijos, el Estado miembro decide que no es necesario aplicar ningún periodo de espera. No obstante, debido a dificultades administrativas, se ha acumulado cierto retraso en la tramitación de los expedientes y el Estado miembro tarda nueve meses en adoptar su decisión. Y puede reunirse con su cónyuge e hijos en el momento en que se le notifica la decisión.

El TJUE sostiene que las disposiciones de la Directiva, con excepción del artículo 9, apartado 2, se aplican tanto a los matrimonios celebrados antes de que el reagrupante fijara su residencia en el Estado miembro como a los contraídos después⁶², por lo que no establece distinción alguna en lo que respecta al periodo de espera. Si bien la Comisión

⁶⁰ El periodo de espera es un requisito adicional para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, mientras que el periodo de examen es el plazo previsto para que los Estados miembros tramiten y examinen las solicitudes.

⁶¹ Artículo 3, apartado 1.

⁶² Asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartados 59-64.

comparte la inquietud de los Estados miembros sobre el posible abuso del derecho a la reagrupación familiar, la opción de exigir un periodo de espera no puede utilizarse exclusivamente con el fin de impedir ese tipo de desviación. El único propósito del artículo 8 es exigir cierto periodo de residencia estable y cierto nivel de integración para asegurar que la reagrupación familiar se efectúe en condiciones favorables. Para impedir los matrimonios de conveniencia se dispone de medios más adecuados, por ejemplo, el estudio individual de cada caso.

Z, nacional de un tercer país, ha residido legalmente como estudiante en un Estado miembro durante cuatro años. Tras licenciarse, Z acepta una oferta de trabajo y recibe un nuevo permiso de residencia de un año que puede renovarse indefinidamente. Entre tanto, Z conoce a D, nacional de un tercer país, inicia con él una relación que desemboca, 13 meses más tarde, en su matrimonio y en la consiguiente solicitud de reagrupación familiar.

En el caso de Z, el periodo de espera potencial de un máximo de dos años de estancia legal se ha cumplido ya, por lo que D puede reunirse con Z en cuanto esta reciba notificación de la decisión oportuna.

5. ENTRADA Y RESIDENCIA DE MIEMBROS DE LA FAMILIA

5.1. Entrada, visados para estancias de larga duración y permisos de residencia

Según dispone el artículo 13, apartado 1, en cuanto admite una solicitud de reagrupación familiar, el Estado miembro está obligado a dar a los miembros de la familia toda clase de facilidades para la obtención de los visados necesarios. Eso implica que cuando se acepta una solicitud, los Estados miembros deben aplicar un procedimiento de expedición de visados acelerado, reducir al mínimo las cargas administrativas y evitar toda doble comprobación del cumplimiento de los requisitos para la reagrupación familiar. Habida cuenta de que el propósito de la reagrupación familiar es una residencia prolongada, el visado expedido no debe ser para una estancia de corta duración.

Si el acceso a los documentos de viaje y los visados resulta especialmente difícil o peligroso y puede, por ese hecho, suponer un riesgo desproporcionado o un obstáculo práctico al ejercicio efectivo de la reagrupación familiar, se recomienda a los Estados miembros que consideren las especificidades del caso y las circunstancias del país de origen. En circunstancias excepcionales, por ejemplo, en el contexto de un Estado fallido o de un Estado con altos riesgos internos de seguridad, se recomienda a los Estados miembros que acepten los documentos de viaje de emergencia expedidos por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que expidan ellos mismos un salvoconducto nacional de ida o que ofrezcan a los miembros de la familia la posibilidad de que se les extienda un visado a su llegada al Estado miembro.

La expedición de los visados puede dar lugar al cobro de tasas administrativas que no sean excesivas ni desproporcionadas y que no tengan como finalidad ni como consecuencia crear un obstáculo a la adquisición de los derechos contemplados en la presente Directiva, privándola, con ello, de su eficacia⁶³.

⁶³ Por analogía con el asunto C-508/10, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos*, 26 de abril de 2012, apartados 69 y 79.

El artículo 13, apartado 2, establece que los Estados miembros deben conceder a los miembros de la familia un primer permiso de residencia renovable válido durante al menos un año. Conforme al artículo 13, apartado 3, la duración del permiso de residencia del miembro de la familia no debe superar, *en principio*, la fecha de caducidad del permiso de residencia de que disponga el reagrupante. Por lo tanto, con el fin de sincronizar las fechas de expiración de los permisos de residencia del reagrupante y de los miembros de su familia, los Estados miembros podrán conceder permisos de residencia de validez inferior a un año. No obstante, se admiten excepciones a esta regla, por ejemplo, cuando el permiso de residencia del reagrupante sea válido durante menos de un año pero vaya a prorrogarse con toda certeza.

5.2. Acceso al empleo

Los miembros de la familia del reagrupante tienen derecho de acceso al empleo y a la actividad laboral por cuenta propia en idéntica medida que el reagrupante, con la salvedad de las restricciones facultativas del artículo 14, apartados 2 y 3. Durante un periodo no superior a 12 meses, los Estados miembros pueden fijar las condiciones en las que los miembros de la familia pueden ejercer su actividad. Durante ese periodo, los Estados miembros pueden asimismo restringir su acceso al mercado laboral e incluso realizar una verificación de la situación del mercado de trabajo. Transcurrido ese periodo de doce meses, los Estados miembros están obligados a autorizar a los miembros de la familia para que desempeñen actividades laborales como asalariados o autónomos, siempre que el reagrupante esté autorizado para ello.

Los Estados miembros tienen la opción de limitar el acceso a la actividad laboral por cuenta ajena o por cuenta propia de los ascendientes en línea directa en primer grado y de los hijos adultos solteros, pero no de los demás miembros de la familia admitidos con arreglo a la Directiva. El acceso al empleo de los miembros de la familia admitidos en virtud de disposiciones distintas de la Directiva es un asunto de competencia exclusivamente nacional. Para fomentar la integración de los miembros de la familia⁶⁴, luchar contra el círculo vicioso de la pobreza y evitar procesos de descualificación, la Comisión recomienda que las restricciones del acceso al mercado de trabajo por parte de los miembros de la familia y, en particular, de las mujeres migrantes, se mantengan en un nivel mínimo.

5.3. Acceso al permiso de residencia autónomo

De conformidad con el artículo 15, apartado 1, a más tardar a los cinco años de residencia, y siempre que no se haya concedido un permiso de residencia por otros motivos, los Estados miembros deberán expedir un permiso de residencia autónomo a los cónyuges o parejas no casadas y a los hijos que hubieren alcanzado la mayoría de edad que así lo soliciten. Por residencia se entenderá la estancia legal, y la Comisión subraya que los Estados miembros están autorizados para conceder el permiso con anterioridad. En caso de ruptura de la relación, debe mantenerse el derecho a un permiso de residencia autónomo del cónyuge o la pareja no casada, pero los Estados miembros están autorizados para excluir a los hijos adultos. Si bien el artículo 15, apartado 4, determina que las condiciones deben ser establecidas por la legislación nacional, el apartado 3 de ese mismo artículo indica que la ruptura de la relación puede abarcar las situaciones de viudedad, separación, divorcio, muerte, etc.

⁶⁴ Véase el considerando 15.

Los apartados 2 y 3 (primera frase) del artículo 15 permiten a los Estados miembros expedir en todo momento un permiso de residencia autónomo a los hijos adultos y ascendientes en primer grado a los que se aplique el artículo 4, apartado 2, y, tras la presentación de la oportuna solicitud, a cuantas personas hubieren entrado al amparo de la reagrupación familiar en caso de viudedad, divorcio, separación o muerte de los ascendientes o descendientes en primer grado.

El artículo 15, apartado 3 (segunda frase), requiere a los Estados miembros que expidan un permiso de residencia autónomo si concurren circunstancias especialmente difíciles para cualquiera de los miembros de la familia que hayan entrado al amparo de la reagrupación familiar. Para ello, los Estados miembros deben establecer las disposiciones oportunas en la legislación nacional. Estas circunstancias especialmente difíciles deben haber sido causadas por la situación familiar o su ruptura, no contemplándose otro tipo de dificultades. Ejemplos de circunstancias particularmente difíciles pueden ser, por ejemplo, los casos de violencia doméstica contra las mujeres y los hijos, algunos casos de matrimonio forzoso, el riesgo de mutilación genital femenina o el riesgo de situación familiar especialmente difícil si la persona se viera obligada a retornar a su país de origen.

6. REAGRUPACIÓN FAMILIAR DE LOS BENEFICIARIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

6.1. Refugiados

El capítulo V de la Directiva establece varios supuestos de inaplicación de los artículos 4, 5, 7 y 8 al objeto de crear condiciones más favorables para la reagrupación familiar de los refugiados. Estas excepciones imponen a los Estados miembros una serie de obligaciones positivas concretas -a las que corresponden derechos individuales claramente definidos- que les exigen la autorización de la reagrupación de determinados miembros de la familia de un refugiado en condiciones más favorables y sin margen de apreciación⁶⁵.

Al mismo tiempo, la Directiva permite a los Estados miembros limitar la aplicación de estas condiciones más favorables, restringiéndolas a:

- 1) los vínculos familiares anteriores a la entrada (artículo 9, apartado 2),
- 2) las solicitudes presentadas en un plazo de tres meses a partir de la concesión del estatuto de refugiado (artículo 12, apartado 1, párrafo tercero) y
- 3) las familias cuya reagrupación en un tercer país con el que el reagrupante y/o los miembros de su familia posean lazos especiales (artículo 12, apartado 1, párrafo segundo) sea imposible.

No obstante, los Estados miembros no deben usar ese margen de maniobra en detrimento del objetivo o la eficacia de la Directiva⁶⁶. Al incorporar estas disposiciones a su ordenamiento jurídico y al aplicarlas, los Estados miembros deben velar por que se tenga en cuenta la situación particular de los refugiados que se han visto obligados a huir de su

⁶⁵ Por analogía con el asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartado 60.

⁶⁶ Por analogía con el asunto C-578/08, *Chakroun*, 4 de marzo de 2010, apartado 43.

país y han quedado privados de una existencia familiar normal en él⁶⁷. La Comisión preconiza el ejemplo de algunos Estados miembros que no aplican las restricciones facultativas o que se muestran más benévolo, habida cuenta de la situación especialmente dura de los refugiados y de las dificultades que a menudo encuentran para solicitar la reagrupación familiar⁶⁸.

Conforme al artículo 12, apartado 1, los Estados miembros no están autorizados para exigir al refugiado y/o a los miembros de su familia que presenten pruebas⁶⁹ de que el refugiado cumple los requisitos fijados en el artículo 7, es decir, vivienda, seguro de enfermedad, recursos suficientes y medidas de integración. No obstante, pueden aplicarse medidas de integración una vez los interesados hayan obtenido la reagrupación familiar (artículo 7, apartado 2, párrafo segundo). Habida cuenta de que esta norma forma parte de las disposiciones generales y no del capítulo V, prevalece sobre el artículo 9, apartado 2, que permite a los Estados miembros limitar las disposiciones más favorables a los refugiados cuyos vínculos familiares sean anteriores a su entrada. Por consiguiente, en el caso de una familia nuclear fundada después de la entrada del refugiado-reagrupante, si bien el capítulo V no es aplicable, las medidas de integración solo pueden aplicarse después de la concesión de la reagrupación familiar.

La Comisión recalca que las disposiciones del capítulo V deben interpretarse a la luz de los principios fijados en el artículo 5, apartado 5, y en el artículo 17. Por consiguiente, al examinar las solicitudes de reagrupación familiar de los refugiados, los Estados miembros deben efectuar una evaluación equilibrada y razonable de los intereses en juego en cada caso, teniendo debidamente en cuenta los intereses superiores de los hijos menores de edad⁷⁰. Ningún elemento aislado puede dar lugar, de forma automática, a una decisión: cada uno de ellos debe ser, únicamente, uno de los factores de la ecuación⁷¹.

6.1.1. *Miembros de la familia*

Según dispone el artículo 10, apartado 1, se aplicará a los miembros de la familia de los refugiados la definición recogida en el artículo 4, lo que excluye definiciones más restrictivas o requisitos adicionales. Se aplicarán asimismo las limitaciones obligatorias y facultativas fijadas en el artículo 4, como la exclusión de los matrimonios poligámicos, excepto las recogidas en el artículo 4, apartado 1, párrafo tercero, que no se aplicarán a los hijos de los refugiados.

El artículo 10, apartado 2, permite explícitamente a los Estados miembros ampliar el alcance de esta disposición, permitiéndoles autorizar la reagrupación de otros miembros de la familia no mencionados en el artículo 4 si son dependientes del refugiado. Se anima a los Estados miembros a que utilicen su margen de apreciación con los criterios más humanitarios, habida cuenta de que el artículo 10, apartado 2, no fija ninguna restricción en cuanto al grado de parentesco de los «otros miembros de la familia». Si bien les

⁶⁷ Considerando 8.

⁶⁸ Dificultades como el proceso, a menudo dilatado, de localizar a los miembros de la familia, aportar documentación, obtener documentos oficiales, tratar con las autoridades (potencialmente hostiles) de su país de origen, todo ello dentro de unos plazos limitados.

⁶⁹ En relación con las solicitudes referentes a los miembros de la familia nuclear conforme al artículo 4, apartado 1.

⁷⁰ Por analogía con los asuntos C-356/11 y C-357/11, O.&S., 6 de diciembre de 2012, apartado 81; asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartados 62-64.

⁷¹ Por analogía con el asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartados 66, 88, 99 y 100.

reconoce una absoluta discrecionalidad en la materia, la Comisión recomienda también a los Estados miembros que tomen en consideración a las personas con las que no existen vínculos biológicos, pero que son atendidas dentro de la unidad familiar, como los menores en régimen de acogida. El concepto de dependencia es el factor determinante.

6.1.2. *Ausencia de justificantes oficiales*

Según dispone el artículo 11, el artículo 5 se aplicará a la presentación y al examen de la solicitud, sin perjuicio de la excepción relativa a los justificantes oficiales recogida en el artículo 11, apartado 2. Por lo tanto, en consonancia con el artículo 5, apartado 2, los Estados miembros podrán considerar los justificantes para determinar el vínculo familiar, pudiendo también realizar entrevistas y otras investigaciones si lo consideran apropiado y necesario.

No obstante, la situación particular de los refugiados que se ven obligados a huir de sus países a menudo hace imposible o peligroso, tanto para ellos como para los miembros de su familia, el cometido de presentar documentos o de entrar en contacto con las autoridades diplomáticas o consulares de su país de origen.

El artículo 11, apartado 2, es explícito y no deja margen alguno de apreciación cuando establece que la falta de documentos no es causa suficiente, por sí sola, para denegar una solicitud, y obliga a los Estados miembros a que, en esos casos, examinen otras pruebas de la existencia de esos vínculos familiares. Dado que esas «otras pruebas» han de examinarse conforme a la legislación nacional, los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación, aunque deben adoptar normas claras que regulen estos requisitos probatorios. Ejemplos de «otras pruebas» para establecer los vínculos familiares pueden ser declaraciones escritas y orales de los solicitantes, entrevistas con los miembros de la familia o investigaciones de la situación en el extranjero. Estas declaraciones pueden además ser corroboradas por documentos, material audiovisual y pruebas documentales o físicas (títulos académicos o resguardos de transferencias bancarias, etc.) o por el conocimiento de hechos específicos.

La evaluación individual del artículo 17 requiere a los Estados miembros que, al examinar las pruebas aportadas por los solicitantes, tengan en cuenta todos los factores pertinentes, incluidos la edad, el sexo, el nivel de educación, la procedencia y la situación social, amén de los aspectos culturales específicos. La Comisión considera que cuando persistan serias dudas tras el examen de los otros tipos de pruebas o cuando haya fuertes indicios de ánimo fraudulento, puede procederse, como último recurso, a pruebas de ADN⁷². En tales casos, la Comisión opina que los Estados deben observar los principios del ACNUR en materia de pruebas de ADN⁷³.

La Directiva no impide a los Estados miembros cobrar a los refugiados o a los solicitantes la realización de las pruebas de ADN u otras investigaciones. No obstante, las tasas percibidas en esos conceptos no pueden ser excesivas ni desproporcionadas hasta el punto de crear un obstáculo a la obtención de los derechos otorgados por la Directiva y

⁷² Debe tenerse presente que las pruebas de ADN no permiten demostrar vínculos como el matrimonio o los vínculos de parentesco más alejados o de dependencia en sentido amplio (especialmente en los casos de adopción), no siempre es económicamente asequible ni está disponible en lugares accesibles para los refugiados o los miembros de su familia, y puede ocasionar considerables retrasos en algunos casos.

⁷³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), nota sobre la utilización de pruebas de ADN para determinar los vínculos familiares de los refugiados, junio de 2008: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

de privarla, con ello, de su eficacia⁷⁴. La Comisión considera que, para la fijación de esas tasas potenciales, los Estados miembros deben tener en cuenta la situación particular de los refugiados, y anima a los Estados miembros a que sufraguen ellos mismos los costes de las pruebas de ADN, especialmente si estas se imponen a los refugiados o los miembros de sus familias.

6.1.3. *Excepciones a las disposiciones más favorables del capítulo V*

El artículo 12, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva permite a los Estados miembros no aplicar las condiciones más favorables si la reagrupación familiar es posible en un tercer país con el que el reagrupante o el miembro de la familia posean lazos especiales. Esta opción requiere que el tercer país sea una alternativa realista y, por lo tanto, un país seguro para el reagrupante y los miembros de su familia. La carga de la prueba de la posibilidad de reagrupación familiar en un tercer país recae en el Estado miembro y no en el solicitante. Concretamente, la reubicación a un tercer país de esas características no debe entrañar ningún riesgo de persecución o de devolución⁷⁵ para el refugiado o los miembros de su familia, y el refugiado debe tener la posibilidad de recibir protección en él de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Por «lazos especiales» se entienden los vínculos familiares, culturales y sociales del reagrupante con ese país⁷⁶.

El artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, permite a los Estados miembros exigir a los refugiados que cumplan las condiciones del artículo 17, apartado 1, si la solicitud de reagrupación familiar no se presenta en un plazo de tres meses a partir de la concesión del estatuto de refugiado. A menudo, los refugiados tienen para el cumplimiento de ese plazo dificultades que pueden constituir un obstáculo práctico para la reagrupación familiar. Por lo tanto, la Comisión considera que la actual inaplicación del plazo por parte de la mayor parte de los Estados miembros es, de hecho, la solución más apropiada.

No obstante, si los Estados miembros optan por aplicar esta disposición, la Comisión opina que, al examinar las solicitudes individuales, deben tener en cuenta los obstáculos prácticos objetivos con los que se enfrentan los solicitantes. Además, si bien los Estados miembros, en virtud del artículo 11 y del artículo 5, apartado 1, tienen la libertad de determinar si la solicitud debe ser presentada por el reagrupante o por el miembro de su familia, la situación específica de los refugiados y de los miembros de su familia puede dificultar especialmente o incluso imposibilitar el cumplimiento de ese requisito.

Por consiguiente, la Comisión considera que los Estados miembros, especialmente cuando apliquen plazos, deben abrir la posibilidad de que sea el reagrupante el que presente la solicitud en el territorio del Estado miembro a fin de garantizar la efectividad del derecho a la reagrupación familiar. Por último, si los solicitantes encuentran obstáculos prácticos objetivos para cumplir el citado plazo de tres meses, la Comisión opina que los Estados miembros deben permitirles presentar una solicitud parcial a completar en cuanto se disponga de los documentos necesarios o se hayan realizado las labores de rastreo pertinentes. La Comisión insta también a los Estados miembros a que

⁷⁴ Por analogía con el asunto C-508/10, *Comisión Europea/Reino de los Países Bajos*, 26 de abril de 2012, apartados 69 y 79.

⁷⁵ Devolución de una persona por un Estado, con arreglo a cualquier modalidad, al territorio de otro Estado donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas o donde exista un grave riesgo de que sea sometido a pena de muerte, tortura u otro trato o castigo inhumano o degradante.

⁷⁶ Véase el artículo 17.

faciliten a los refugiados información clara e inteligible sobre reagrupación familiar en tiempo oportuno (por ejemplo, cuando se les conceda el estatuto de refugiados).

6.1.4. *Documentos de viaje y visados para estancias de larga duración*

La obtención de los documentos de viaje necesarios y los visados de larga duración puede resultar especialmente complicada para los refugiados y suponer un obstáculo práctico para su reagrupación familiar. La Comisión considera por ese motivo que los Estados miembros deben prestar una especial atención a esa situación particular y facilitar la obtención de los documentos de viaje y los visados de larga duración de forma que los refugiados puedan ejercer efectivamente su derecho a la reagrupación familiar. En los casos en los que resulte imposible a los refugiados y los miembros de su familia obtener documentos de viaje nacionales y visados de larga duración, se recomienda a los Estados miembros que reconozcan y acepten los documentos de viaje de emergencia del CICR y los documentos de viaje de la Convención⁷⁷, que expidan ellos mismos un salvoconducto nacional de ida o que ofrezcan a los miembros de la familia la posibilidad de que se les extienda un visado a su llegada al Estado miembro.

6.2. **Beneficiarios de protección subsidiaria**

El artículo 3, apartado 2, excluye la aplicación de la Directiva y, por consiguiente, de las condiciones más favorables a los refugiados cuando el reagrupante:

- a) haya solicitado el reconocimiento del estatuto de refugiado pero todavía no haya recibido ninguna resolución definitiva,

sea beneficiario de

- b) protección temporal o
- c) protección subsidiaria

o haya solicitado cualquiera de estos dos estatutos.

La Comisión subraya que las disposiciones de la Directiva no deben interpretarse como obligación para los Estados miembros de denegar a los beneficiarios de la protección temporal o subsidiaria el derecho a la reagrupación familiar⁷⁸. La Comisión considera que las necesidades de protección humanitaria de los beneficiarios de protección subsidiaria no difieren de las de los refugiados, por lo que anima a los Estados miembros a que adopten normas que otorguen derechos similares a los refugiados y a los beneficiarios de protección subsidiaria. La convergencia de ambos estatutos protegidos se confirma también en la Directiva refundida de cualificación 2011/95/UE⁷⁹, que forma parte del «paquete de asilo de la UE»⁸⁰. En cualquier caso, incluso cuando alguna

⁷⁷ De acuerdo con el artículo 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

⁷⁸ La Directiva 2001/55/CE del Consejo recoge el derecho explícito de los beneficiarios de protección temporal a reunirse con los miembros de su familia.

⁷⁹ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, DO L 337 de 20.12.2011, p. 9.

⁸⁰ Sistema Europeo Común de Asilo.

situación no esté regulada por el Derecho de la Unión Europea, los Estados miembros están obligados a acatar los artículos 8 y 14 del CEDH⁸¹.

7. PRINCIPIOS GENERALES

7.1. Disponibilidad de la información

La Directiva requiere a los Estados miembros que desarrollen un sistema de normas de examen de las solicitudes de reagrupación familiar que sea eficaz, aplicable, transparente y equitativo y que ofrezca un nivel adecuado de seguridad jurídica a los interesados⁸². Para cumplir esos criterios, los Estados miembros han de elaborar guías prácticas con información detallada, precisa y clara destinada a los solicitantes y notificar toda novedad que se introduzca en tiempo oportuno y con claridad. Esas guías prácticas deben ser objeto de una amplia difusión que incluirá su publicación en línea⁸³ y su puesta a disposición en los puntos de presentación de las solicitudes (consulados y otros). La Comisión recomienda que estas guías se publiquen en la lengua del Estado miembro, la lengua autóctona del punto de solicitud y en inglés.

7.2. Intereses superiores de los menores

La cláusula transversal que recoge el artículo 5, apartado 5, exige que los intereses superiores de los menores sean una consideración primordial en todas las medidas que afecten a niños⁸⁴. Los Estados miembros deben por lo tanto tener en cuenta el bienestar de los menores y su situación familiar conforme al principio de respeto de la vida familiar reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

El TJUE sostiene que, en virtud del artículo 5, apartado 5, y del considerando 2, cuando la administración de un Estado miembro examine una solicitud y, especialmente, cuando determine el cumplimiento de las condiciones del artículo 7, apartado 1, debe interpretar y aplicar la Directiva en relación con las disposiciones de la Carta⁸⁵ que recogen el respeto por la vida privada y familiar⁸⁶ y los derechos del menor⁸⁷. El TJUE también ha reconocido⁸⁸ que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia⁸⁹, que los Estados miembros deben velar por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos⁹⁰ y que toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado miembro o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados miembros de manera positiva, humanitaria y expeditiva⁹¹.

⁸¹ Asunto C-256/11, *Dereci*, 15 de noviembre de 2011, apartado 72; asunto C-127/08, *Metock*, 25 de julio de 2008, apartado 79.

⁸² Considerando 13.

⁸³ En el portal sobre inmigración en la UE de la Comisión y en los sitios web de los Estados miembros.

⁸⁴ Artículo 24, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

⁸⁵ Asuntos C-356/11 y C-357/11, *O. & S.*, 6 de diciembre de 2012, apartado 80.

⁸⁶ Artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

⁸⁷ Artículos 24, apartados 2 y 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

⁸⁸ Asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartado 57.

⁸⁹ Sexto considerando del preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁹⁰ Artículo 9, apartado 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁹¹ Artículo 10, apartado 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Además, el TJUE ha reconocido⁹² que el derecho al respeto de la vida privada o familiar debe entenderse en relación con la obligación de proteger los intereses superiores del menor⁹³, teniendo en cuenta la necesidad de que el menor mantenga una relación personal regular con sus dos progenitores⁹⁴. Por consiguiente, cuando un Estado miembro examine una solicitud, debe velar por que ningún menor sea separado de sus padres contra la voluntad de estos, salvo si el Estado miembro determina que los intereses del menor exigen esa separación de conformidad con las leyes y los procedimientos vigentes. Semejante decisión deberá estar motivada para garantizar su control judicial efectivo.

7.3. Abuso y fraude

La Comisión considera urgente actuar contra el abuso y el fraude de los derechos otorgados por la presente Directiva. En interés tanto de la sociedad como de los solicitantes de buena fe, la Comisión anima a los Estados miembros a que adopten medidas contundentes en consonancia con lo dispuesto en el artículo 16, apartados 2 y 4.

El artículo 16, apartado 2, contempla la posibilidad de que los Estados miembros denieguen una solicitud, retiren el permiso de residencia de un miembro de la familia o denieguen su renovación cuando se demuestre que:

a) se ha utilizado información falsa o engañosa, documentos falsos o falsificados, se ha cometido otro tipo de fraude o se han utilizado otros medios ilícitos; o

b) el matrimonio, la relación de pareja o la adopción se han formalizado únicamente para que la persona interesada pudiera entrar o residir en un Estado miembro («*matrimonios o relaciones de conveniencia*» «*falsas declaraciones de paternidad*»).

Al examinar esos casos, los Estados miembros podrán tomar especialmente en consideración la circunstancia de que un matrimonio, una relación o una adopción se hayan formalizado después de la expedición del permiso de residencia al reagrupante.

El artículo 16, apartado 4, permite a los Estados miembros llevar a cabo controles e inspecciones específicos cuando existan sospechas fundadas de fraude o de matrimonio, relación de pareja o adopción de conveniencia. No se permiten, no obstante, controles e inspecciones generales de categorías específicas de matrimonios, relaciones de pareja o adopciones de conveniencia.

Matrimonios de conveniencia pueden ser los matrimonios de nacionales de terceros países con:

a) otros nacionales de terceros países residentes en la UE;

b) nacionales de la UE que hayan ejercido su derecho a la libertad de circulación;

c) nacionales del Estado miembro.

Si bien los derechos y las disposiciones legales aplicables a la reagrupación familiar varían según las distintas combinaciones, las principales definiciones y técnicas de

⁹² Asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartado 58.

⁹³ Artículo 24, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

⁹⁴ Artículo 24, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

investigación y detección son las mismas. Por ese motivo, es posible remitirse, *mutatis mutandis*, a la sección 4.2 de las directrices de 2009 sobre la Directiva de libertad de circulación⁹⁵.

En su Comunicación de 25 de noviembre de 2013 sobre la libre circulación de los ciudadanos de la UE y sus familias⁹⁶, la Comisión anunció su intención de ayudar a las autoridades a aplicar las normas de lucha contra posibles abusos del derecho a la libre circulación de la UE mediante la elaboración de un manual sobre cómo actuar en relación con los matrimonios de conveniencia (acción 1). Ese manual abordará la cuestión de los matrimonios de conveniencia entre ciudadanos de la UE y nacionales de terceros países en el contexto de la libertad de circulación de los ciudadanos de la UE (Directiva 2004/38/CE) y no entre ciudadanos de terceros países en el contexto de la Directiva 2003/86/CE. No obstante, vistos los paralelismos con los aspectos operativos de la lucha contra los abusos y fraudes potenciales del derecho a la reagrupación familiar, ese manual podrá utilizarse, *mutatis mutandis* como guía para las cuestiones relativas a las herramientas y técnicas de investigación y a la cooperación transfronteriza.

Habida cuenta de la participación de la delincuencia organizada, la represión de los matrimonios de conveniencia requiere, efectivamente, una respuesta operativa consistente en la cooperación policial y el intercambio de las mejores prácticas entre autoridades nacionales competentes en los foros de defensa de la legalidad apropiados. Con ese fin, se introdujo en el ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia, como parte de la prioridad relacionada con la facilitación de la inmigración ilegal, un objetivo estratégico específico (objetivo 4) relativo a los matrimonios de conveniencia⁹⁷. Las prioridades del ciclo de actuación se llevan a cabo, siguiendo un enfoque multidisciplinar, gracias a la actuación conjunta de las autoridades nacionales y las agencias de la Comisión, como Europol, lo que posibilita intercambios más operativos entre los Estados miembros sobre la problemática general de los matrimonios de conveniencia y sus vínculos con la delincuencia organizada.

7.4. Evaluación individual

Según el TJUE, los Estados miembros han de proceder a una apreciación equilibrada y razonable de todos los intereses en juego, tanto al aplicar la Directiva 2003/86/CE como al examinar las solicitudes de reagrupación familiar⁹⁸. El TJUE considera, además, que el artículo 17 requiere a los Estados miembros una evaluación pormenorizada de todos los factores pertinentes en cada caso. Esa obligación también se aplica cuando los Estados miembros se hayan acogido a la posibilidad de solicitar pruebas del cumplimiento de determinadas condiciones (como la vivienda, el seguro de enfermedad y los recursos del artículo 7), cuando comprueben si un menor de más de 12 años de edad que haya llegado de forma independiente reúne una condición de integración (artículo 4, apartado 1, *in fine*), cuando un menor de más de quince años presente una solicitud (artículo 4, apartado

⁹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 2 de julio de 2009 - Orientaciones para una mejor transposición y aplicación de 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, COM(2009) 313 final, pp. 15-17.

⁹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de noviembre de 2013 - Libre circulación de los ciudadanos de la UE y de sus familias: cinco medidas clave, COM(2013) 837 final.

⁹⁷ Aplicación del ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional: plan estratégico plurianual correspondiente a la prioridad de la UE de lucha contra la inmigración ilegal.

⁹⁸ Asuntos C-356/11 y C-357/11, O. & S., 6 de diciembre de 2012, apartado 81.

6) o cuando se requiera una edad mínima para los cónyuges (artículo 4, apartado 5). Ninguno de estos elementos, considerado de forma aislada, podrá dar lugar a una decisión automática, debiendo ser uno de los factores de la ecuación⁹⁹.

Otros ejemplos de factores pertinentes son la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares de la persona; la duración de su residencia en el Estado miembro; la existencia de lazos familiares, culturales y sociales con su país de origen; las condiciones de vida en el país de origen; la edad de los menores afectados; el hecho de que algún miembro de la familia haya nacido o crecido en el Estado miembro; los lazos económicos, culturales y sociales en el Estado miembro; la dependencia de los miembros de la familia; la protección de los matrimonios y de los vínculos familiares.

Los Estados miembros disfrutan de un amplio margen de apreciación para tener debidamente en cuenta los factores pertinentes para cada caso. No obstante, están limitados por los principios del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relativos a la protección de la familia y al respeto de la vida familiar, y la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del TJUE. Deben regir los principios siguientes: todas las circunstancias individuales de un caso deben determinarse, y la importancia relativa otorgada a los intereses individuales y públicos debe ser similar en los casos comparables. Además, el equilibrio de los intereses particulares y públicos debe ser razonable y proporcionado. Los Estados miembros deben motivar adecuadamente sus decisiones denegatorias de las solicitudes¹⁰⁰.

X es una nacional de un tercer país que reside en un Estado miembro con su hija menor de edad. Desea que su cónyuge, nacional también de un tercer país, se reúna con ella, pero sus ingresos no llegan al umbral de renta requerido en su Estado miembro de residencia. ¿Tiene el Estado miembro que entrar a considerar los argumentos de la solicitud?

Sí. El Estado miembro ha de evaluar todos los factores que entran en juego en cada caso, incluido el requisito relativo a los ingresos. El Estado miembro puede requerir pruebas de que X dispone de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, pero tiene la obligación de examinar la solicitud en interés de la menor, con vistas a promover la vida familiar y para evitar que se socave el objetivo y la eficacia de la Directiva¹⁰¹.

7.5. Derecho de recurso

Conforme al artículo 18, los Estados miembros deben garantizar a los interesados el derecho a interponer recursos legales contra las decisiones de las autoridades nacionales. La Comisión subraya que, al aplicar el Derecho de la Unión, los Estados miembros deben respetar las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales y, por tanto, aplicar la disposición de la Directiva que contempla el derecho de recurso en consonancia con el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial consagrado en el artículo 47 de la Carta y en la jurisprudencia del TJUE a este respecto¹⁰².

⁹⁹ Asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartados 66, 87, 88, 99 y 100.

¹⁰⁰ Artículo 5, apartado 4, párrafo tercero.

¹⁰¹ Asuntos C-356/11 y C-357/11, *O. & S.*, 6 de diciembre de 2012, apartado 82.

¹⁰² Artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales; asunto C-540/03, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, apartado 105; véanse también los asuntos

Ello exige una posibilidad de recurso judicial completo, en lo que respecta tanto a la procedencia como a la legalidad. Por consiguiente, las decisiones pueden impugnarse no solo en relación con las disposiciones legales aplicables, sino también en cuanto a las circunstancias específicas del caso. El demandante tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un tribunal de apelación independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. El artículo 47 de la Carta contempla el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, por lo que las revisiones cuasijudiciales o administrativas pueden no resultar suficientes.

La Directiva recoge explícitamente el derecho a recurrir solamente cuatro decisiones posibles¹⁰³. No obstante, la jurisprudencia del TJUE establece que el derecho de recurso debe extenderse a todas las demás decisiones restrictivas de los derechos subjetivos que confiere la Directiva. El artículo 47 de la Carta se aplica a todos los derechos contemplados en la Directiva, incluidas, por ejemplo, las decisiones relativas a la limitación del derecho de empleo¹⁰⁴ o la denegación de concesión de un título de residencia independiente¹⁰⁵. En su legislación nacional, los Estados miembros deben determinar las consecuencias derivadas de su incapacidad para adoptar en el plazo previsto una decisión sobre una solicitud de reagrupación familiar, ya se trate de una admisión automática o de un recurso efectivo contra una denegación automática¹⁰⁶. Esta legislación nacional deberá contemplar un procedimiento efectivo de reparación en caso de incumplimiento administrativo de la obligación de decidir, que podrá ejercerse a través de una reclamación administrativa o, en su defecto, de un procedimiento judicial.

Para posibilitar el ejercicio efectivo de este derecho, la Comisión anima a los Estados miembros a que concedan el derecho de recurso tanto al reagrupante como a los miembros de su familia.

C-402/05 P y C-415/05 P, *Kadi y Al Barakaat*, 3 de septiembre de 2008; Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, COM(2008) 610 final.

¹⁰³ Denegación de la solicitud de reagrupación familiar, denegación de la renovación de un permiso de residencia, retirada de un permiso de residencia y orden de expulsión del territorio de un Estado miembro.

¹⁰⁴ Artículo 14, apartado 2.

¹⁰⁵ Artículo 15.

¹⁰⁶ Artículo 5, apartado 4, párrafo tercero, segunda frase.