



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 26 de abril de 2012 *

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2003/109/CE — Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración — Solicitud de adquisición del estatuto de residente de larga duración — Solicitud de permiso de residencia en un segundo Estado miembro presentada por un nacional de un tercer país que ya ha adquirido el estatuto de residente de larga duración en un primer Estado miembro o por un miembro de su familia — Importe de las tasas exigidas por las autoridades competentes — Carácter desproporcionado — Obstáculo al ejercicio del derecho de residencia»

En el asunto C-508/10,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE, interpuesto el 25 de octubre de 2010,

Comisión Europea, representada por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. R. Troosters, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. C. Wissels y el Sr. J. Langer, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyado por:

República Helénica, representada por la Sra. T. Papadopoulou, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de Sala, y los Sres. U. Löhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (Ponente) y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de enero de 2012;
dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su demanda la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos no ha respetado las obligaciones establecidas por 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 (DO 2004, L 16, p. 44), y en consecuencia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 258 TFUE, al exigir el pago de tasas elevadas y no proporcionadas a los nacionales de terceros países y a los miembros de su familia que solicitan el estatuto de residente de larga duración.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

La Directiva 2003/109

- 2 Los considerandos segundo, tercero, sexto, noveno, décimo y decimooctavo de la Directiva 2003/109, que se adoptó con fundamento en el artículo 63 CE, puntos 3 y 4, tienen la siguiente redacción:

«(2) En la reunión extraordinaria de Tampere, celebrada los días 15 y 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo proclamó que el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros y que a una persona que resida legalmente en un Estado miembro, durante un período de tiempo aún por determinar, y cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión Europea.

- (3) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

[...]

- (6) El criterio principal para la adquisición del estatuto de residente de larga duración debe ser la duración de residencia en el territorio de un Estado miembro. [...]

[...]

- (9) Las razones de orden económico no deben ser motivo para denegar la concesión del estatuto de residente de larga duración y no deben considerarse que interfieran en las condiciones pertinentes.

- (10) Es importante establecer un conjunto de normas de procedimiento que regulen las solicitudes de obtención del estatuto de residente de larga duración. Dichas normas deben ser eficaces y aplicables en relación con la carga normal de trabajo de las administraciones de los Estados miembros, así como transparentes y equitativas, con objeto de ofrecer a las personas interesadas un nivel adecuado de seguridad jurídica. No deben constituir un medio para impedir el ejercicio del derecho de residencia.

[...]

(18) La fijación de las condiciones a las que se supedita el derecho de residencia en otro Estado miembro de los nacionales de terceros países residentes de larga duración debe contribuir a la realización efectiva del mercado interior en tanto que espacio en el que esté asegurada la libre circulación de todas las personas. Podría constituir también un factor importante de movilidad, en particular, en el mercado laboral de la Unión.

3 Del artículo 1 de la Directiva 2003/109 resulta que ésta regula:

«[...]

«a) las condiciones de concesión y retirada del estatuto de residente de larga duración, y derechos correspondientes, otorgado por un Estado miembro a los nacionales de terceros países que residen legalmente en su territorio, y

b) las condiciones de residencia en Estados miembros distintos del que les haya concedido el estatuto de larga duración de los nacionales de terceros países que gocen de dicho estatuto.»

4 El capítulo II de la Directiva 2003/109 regula la adquisición del estatuto de residente de larga duración en un Estado miembro.

5 Conforme al artículo 4, apartado 1, de la misma Directiva, que forma parte del capítulo II, los Estados miembros concederán el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud correspondiente.

6 El artículo 5 de dicha Directiva regula las condiciones para la obtención del estatuto de residente de larga duración. Según su apartado 1, letras a) y b), los Estados miembros requerirán al nacional de un tercer país que aporte la prueba de que dispone para sí mismo y para los miembros de su familia que estuvieren a su cargo 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, por un lado, y por otro de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales del Estado miembro de que se trate.

7 El apartado 2 del citado artículo 5 dispone que los Estados miembros podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional.

8 En virtud del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/109, para obtener el estatuto de residente de larga duración, el nacional del tercer país interesado presentará una solicitud ante las autoridades competentes del Estado miembro en que resida, acompañada de los documentos justificativos que determine la legislación nacional, que acrediten que el solicitante reúne los requisitos contemplados en los artículos 4 y 5 de esa misma Directiva.

9 El artículo 8 de esa Directiva, titulado «Permiso de residencia de residente de larga duración-CE», establece en su apartado 2:

«Los Estados miembros expedirán al residente de larga duración el permiso de residencia de residente de larga duración-CE. El permiso tendrá una validez mínima de cinco años; la renovación será automática a su vencimiento, previa solicitud, en su caso.»

10 El capítulo III de la Directiva 2003/109 regula el derecho de residencia de un nacional de un tercer país, beneficiario del estatuto de residente de larga duración, en el territorio de un Estado miembro distinto del que le concedió ese estatuto, así como el derecho de residencia de los miembros de su familia en ese distinto Estado miembro.

- 11 El artículo 14, apartado 2, de la misma Directiva, que forma parte del capítulo III, dispone:
- «Los residentes de larga duración podrán residir en un segundo Estado miembro por los motivos siguientes:
- a) ejercicio de una actividad económica como trabajador por cuenta ajena o cuenta propia;
 - b) realización de estudios o formación profesional;
 - c) otros fines.»
- 12 El artículo 15, apartado 1, de dicha Directiva, que regula las condiciones para la residencia en un segundo Estado miembro, prevé que, cuanto antes y a más tardar transcurridos tres meses desde la entrada en el territorio del segundo Estado miembro, el residente de larga duración presentará una solicitud de permiso de residencia ante las autoridades competentes de éste.
- 13 El artículo 16 de la Directiva 2003/109 enuncia las condiciones para la residencia de los miembros de la familia del residente de larga duración autorizados para acompañarle o reunirse con él en un segundo Estado miembro. Distingue entre la familia ya constituida en el primer Estado miembro que ha concedido el estatuto de residente de larga duración, a la que se refiere el artículo 16, apartados 1 y 2, de esa Directiva, y la familia que no se ha constituido en el primer Estado miembro. En ese último supuesto, conforme al apartado 5 del mismo artículo, será de aplicación la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251, p. 12).
- 14 El artículo 19 de la Directiva 2003/109, titulado «Examen de la solicitud y expedición del permiso de residencia», prevé en sus apartados 2 y 3:
- «2. Si se cumplen las condiciones previstas en los artículos 14, 15 y 16, y sin perjuicio de las normas sobre el orden público, la seguridad pública y la salud pública consideradas en los artículos 17 y 18, el segundo Estado miembro expedirá al residente de larga duración un permiso de residencia renovable. [...]
3. El segundo Estado miembro expedirá a los miembros de la familia del residente de larga duración un permiso de residencia renovable de duración idéntica al expedido al residente de larga duración.»

La Directiva 2004/38/CE

- 15 La Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77, y corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y DO 2007, L 204, p. 28) —que se adoptó con fundamento en los artículos 12 CE, 18 CE, 40 CE, 44 CE y 52 CE—, prevé en su artículo 25, apartado 2, que los documentos mencionados en el apartado 1 del mismo artículo, a saber un certificado de registro, un documento acreditativo de la residencia permanente, un resguardo de presentación de la solicitud de tarjeta de residencia de miembro de la familia, una tarjeta de residencia o una tarjeta de residencia permanente, «se expedirán con carácter gratuito o previo abono de una cantidad que no rebasará la impuesta a los nacionales para la expedición de documentos similares».

Normativa nacional

- 16 El artículo 24, apartado 2, de la Ley de modificación general de la Ley de extranjería (*Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet*), de 23 de noviembre de 2000 (Stb. 2000, n° 495; en lo sucesivo, «VW»), dispone:

«En los casos que determine [el ministro competente] y de conformidad con las normas que adopte, el extranjero deberá abonar tasas por la tramitación de la solicitud. A estos efectos, [el ministro competente] podrá, además, establecer que el extranjero deba abonar tasas por la expedición del documento que acredite su residencia regular. En caso de no abonarse dichas tasas, no se tramitará la solicitud o no se expedirá el documento.»

- 17 Los artículos 3.34 a 3.34i del Reglamento sobre extranjería de 2000 (*Voorschrift Vreemdelingen 2000*, en lo sucesivo, «VV») dieron aplicación al artículo 24, apartado 2, de la VW.

- 18 Esos artículos 3.34 a 3.34i establecen las tasas que deben pagar los nacionales de terceros países, a excepción de los turcos, al solicitar un permiso de residencia, fijando los siguientes importes:

Tipo de solicitud	EUR	Disposición legal
Estatuto de residente de larga duración	201	artículo 3.34g, apartado 1, del VV
Permiso de residencia, en particular, para trabajar o estudiar	433	artículo 3.34, apartado 2, letra a), del VV
Permiso de residencia por otros motivos	331	artículo 3.34, apartado 2, del VV
Permiso de residencia para los miembros de la familia acompañantes	188	artículo 3.34, apartado 1, del VV
Reagrupación familiar / constitución de familia – miembros de la familia no acompañantes	830	artículo 3.34, apartado 2, letra b), del VV

- 19 El artículo 3.34f del VV prevé una posible exención del pago de las tasas siempre que ello se justifique con fundamento en el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. El apartado 3 de esa disposición del VV está así redactado:

«Como excepción al artículo 3.34c, letra b), el extranjero que no sea nacional comunitario no estará obligado al pago de tasas por la tramitación de una solicitud de modificación del permiso de residencia, en relación con un permiso de residencia como el previsto en el artículo 14 de la [VW], por un motivo de residencia mencionado en el artículo 3.4, apartado 1, letra a), del [VV], si dicho extranjero lo solicita, si ello se justifica en relación con el artículo 8 del [citado Convenio] y si demuestra que no dispone de recursos suficientes para el pago de las tasas.»

El procedimiento administrativo

- 20 Dado que nacionales de terceros países le habían presentado denuncias acerca de la percepción de las tasas previstas por la normativa neerlandesa en materia de expedición de títulos de residencia a dichos nacionales, la Comisión solicitó aclaraciones a las autoridades neerlandesas en un escrito de 30 de noviembre de 2007.

- 21 Éstas expusieron su interpretación de la normativa aplicable en un escrito de 7 de febrero de 2008. No negaron los importes de las tasas a cargo de esos nacionales, pero afirmaron que la competencia en la materia corresponde a los Estados miembros ya que la Directiva 2003/109 no ha regulado el importe de esas tasas.
- 22 En esas circunstancias la Comisión envió el 27 de junio de 2008 un escrito de requerimiento al Reino de los Países Bajos en el que ponía de relieve que las tasas exigidas a los nacionales de terceros países beneficiarios de los derechos atribuidos por la Directiva 2003/109 deben ser equitativas. Esas tasas no deben en ningún caso disuadir a esos nacionales, cuando reúnen las condiciones establecidas por esa Directiva, de ejercer los derechos que nacen de ella. Suponiendo incluso que el coste real de tramitación de las solicitudes de dichos nacionales fuera superior al de la tramitación de las solicitudes de ciudadanos de la Unión, el importe de las tasas exigidas por el Reino de los Países Bajos es desproporcionado.
- 23 Estimando que la respuesta del Reino de los Países Bajos a ese escrito de requerimiento era insatisfactoria, la Comisión envió el 23 de marzo de 2009 un dictamen motivado a ese Estado miembro, instándole a tomar las medidas necesarias para atenerse a ese dictamen en un plazo de dos meses a partir de su recepción.
- 24 En escrito de 25 de mayo de 2009 el Reino de los Países Bajos respondió a ese dictamen motivado, destacando de nuevo la competencia de los Estados miembros para percibir tasas en el contexto de la aplicación de la Directiva 2003/109, siempre que su percepción no haga imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos atribuidos por esa Directiva. Según dicho Estado miembro, los importes de las tasas impuestas por la normativa neerlandesa, calculados en función del coste real de las formalidades, no obstaculizan el ejercicio de sus derechos por los nacionales de terceros países interesados.
- 25 Dadas estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.
- 26 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 12 de abril de 2011 se admitió la intervención de la República Helénica en apoyo de las pretensiones del Reino de los Países Bajos.

Sobre el recurso

Sobre la admisibilidad del recurso

Alegaciones de las partes

- 27 El Reino de los Países Bajos mantiene que debe declararse la inadmisibilidad del recurso.
- 28 En efecto, la demanda de la Comisión no menciona la infracción de ninguna disposición específica de la Directiva 2003/109. El décimo considerando de ésta, en el que la Comisión se funda principalmente en su recurso, carece de valor jurídico obligatorio y no establece obligaciones autónomas. Aunque es cierto que la Comisión se refiere también a la obligación de cooperación leal prevista en el artículo 4 TUE, apartado 3, tampoco ha explicado de qué modo se fundamentan en esa disposición sus alegaciones contra las tasas discutidas.
- 29 El Reino de los Países Bajos afirma además que durante la fase administrativa la Comisión no alegó en ningún momento que la normativa neerlandesa fuera contraria al sistema, la estructura o el espíritu de esa Directiva. En ese sentido, incluso si se estimara que la Comisión está facultada para introducir tal alegación en una fase avanzada del procedimiento por incumplimiento, ese Estado miembro mantiene que, a diferencia de la sentencia de 29 de noviembre de 2001, Comisión/Italia (C-202/99, Rec. p. I-9319), en la que el Tribunal de Justicia acogió una alegación de esa naturaleza, en el presente recurso no se invoca ninguna disposición obligatoria del Derecho de la Unión.

- 30 Por otro lado, el Reino de los Países Bajos impugna el alcance del recurso interpuesto por la Comisión, dado que ésta, según afirma, sólo se refiere en el *petitum* de su demanda a las tasas exigidas a los nacionales de terceros países para obtener el estatuto de residente de larga duración previsto en el capítulo II de la Directiva 2003/109. Por tanto, el presente recurso no puede tener como objeto las tasas exigidas por las solicitudes presentadas con fundamento en el capítulo III de dicha Directiva.
- 31 Así pues, ese Estado miembro considera que la demanda de la Comisión debe declararse inadmisibile.
- 32 La Comisión impugna la excepción de inadmisibilidad aducida por el Reino de los Países Bajos. Por un lado, un recurso que pretende acreditar que la normativa neerlandesa es contraria al sistema, la estructura o el espíritu de la Directiva es ciertamente admisible, como el Tribunal de Justicia afirmó en la sentencia Comisión/Italia, antes citada. Por otro lado, la Comisión sostiene que, a pesar de la presentación sumaria en las pretensiones de la demanda de sus objeciones contra la normativa neerlandesa, ese Estado miembro ha podido determinar con precisión el alcance del recurso de la Comisión. El hecho de que dicho Estado haya podido exponer explicaciones detalladas y aducir sus motivos de defensa acerca de todos los aspectos manifestados por la Comisión en el procedimiento administrativo acredita el carácter fundado de esa alegación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 33 Con carácter previo es oportuno recordar que en un recurso por incumplimiento la finalidad del procedimiento administrativo es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión (sentencia de 14 de octubre de 2004, Comisión/Francia, C-340/02, Rec. p. I-9845, apartado 25).
- 34 El procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 258 TFUE delimita el objeto de un recurso interpuesto al amparo de dicho artículo. La regularidad de este procedimiento constituye una garantía esencial querida por el Tratado FUE no sólo para la protección de los derechos del Estado miembro de que se trate, sino también para garantizar que el eventual procedimiento contencioso tenga por objeto un litigio claramente definido (véase las sentencias de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia, C-1/00, Rec. p. I-9989, apartado 53, y de 29 de abril de 2010, Comisión/Alemania, C-160/08, Rec. p. I-3713, apartado 42).
- 35 En virtud del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 38, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento de dicho Tribunal, incumbe a la Comisión, en todo recurso interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, indicar las imputaciones precisas sobre las que debe pronunciarse el Tribunal de Justicia así como, al menos en forma sumaria, los fundamentos de hecho y de Derecho sobre los que se basan dichas imputaciones (véanse las sentencias de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia, C-347/88, Rec. p. I-4747, apartado 28, y de 16 de junio de 2005, Comisión/Italia, C-456/03, Rec. p. I-5335, apartado 23).
- 36 De ello se deduce que el recurso de la Comisión debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que han llevado a la Comisión a la convicción de que el Estado miembro de que se trate ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados.
- 37 Es preciso constatar que el presente recurso contiene una exposición clara de los fundamentos de hecho y de Derecho en los que se sustenta. En efecto, tanto del procedimiento administrativo, y en especial del dictamen motivado dirigido por la Comisión al Reino de los Países Bajos, como de la demanda se deduce que la Comisión mantiene en sustancia que el importe desproporcionado de las tasas exigidas a los nacionales de terceros países por ese Estado miembro en relación con la aplicación de la Directiva 2003/109 vulnera el objetivo pretendido por ésta y obstaculiza el ejercicio de los derechos que la misma atribuye a esos nacionales.

- 38 Consta ciertamente que en su demanda la Comisión no trató de demostrar la infracción de una disposición específica de la Directiva 2003/109 por el Reino de los Países Bajos, sino que por el contrario mantuvo a la luz de los considerandos de ésta que ese Estado miembro había vulnerado el sistema general, el espíritu, el objetivo y por tanto el efecto útil de la referida Directiva.
- 39 Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha juzgado que cuando la Comisión afirma que una normativa nacional es contraria al sistema, a la estructura o a la finalidad de una directiva, sin que la infracción del Derecho de la Unión resultante de la misma pueda vincularse a disposiciones específicas de esa directiva, no puede declararse la inadmisibilidad de su recurso tan sólo por este motivo (sentencia de 29 de noviembre de 2001, Comisión/Italia, antes citada, apartado 23).
- 40 Como el Abogado General ha señalado en el punto 38 de sus conclusiones, la mención por la Comisión en su escrito de réplica de la sentencia citada en el precedente apartado pretendía únicamente responder a la excepción de inadmisibilidad aducida por el Reino de los Países Bajos en su escrito de contestación a la demanda y no constituía una modificación del objeto del incumplimiento reprochado contraria a las exigencias del artículo 258 TFUE.
- 41 También conviene observar que en el presente asunto dicho Estado miembro ha podido exponer eficazmente sus motivos de defensa contra las imputaciones de la Comisión a pesar de la sucinta redacción de las pretensiones en la demanda de ésta.
- 42 En efecto, la Comisión mencionó expresamente en su escrito de requerimiento, en el dictamen motivado y en su demanda no sólo la situación de los nacionales de terceros países que solicitan la concesión del estatuto de residente de larga duración, regulada por el capítulo II de la Directiva 2003/109, sino también la de los nacionales de terceros países que ya han adquirido ese estatuto en otro Estado miembro y solicitan para sí o para los miembros de sus familias el derecho a residir en el territorio neerlandés, situación regulada por el capítulo III de esa Directiva. Por otro lado, el alcance del recurso se deduce con gran claridad de las conclusiones del dictamen motivado según las cuales, al citar los artículos 7, 8, 15 y 16 de dicha Directiva, la Comisión se proponía hacer referencia a las tasas exigidas por las solicitudes de títulos de residencia regulados tanto en el capítulo II como en el capítulo III de la misma Directiva.
- 43 No puede considerarse que el hecho de que las pretensiones de la demanda se refieran únicamente al «pago de tasas elevadas y no equitativas por los nacionales de terceros países y los miembros de sus familias que solicitan el estatuto de residente de larga duración» limite el alcance del recurso únicamente a las solicitudes de nacionales de terceros países reguladas por el capítulo II de la Directiva 2003/109, por las que las autoridades neerlandesas exigen el pago de 201 euros, siendo así que de las pretensiones de la demanda, entendidas a la luz de su motivación, se deduce que ésa también abarca el importe de las tasas exigidas a los nacionales de terceros países y los miembros de sus familias con fundamento en el capítulo III de la misma Directiva.
- 44 De cuanto antecede resulta que el recurso por incumplimiento debe declararse admisible, y como quiera que los argumentos del Reino de los Países Bajos pretenden impugnar por lo demás la realidad del incumplimiento alegado, deberá apreciarse su fundamento al examinar el fondo del presente litigio.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 45 Hay que observar que los argumentos de las partes se articulan en torno a tres aspectos, a saber la existencia o no de un obstáculo al ejercicio de los derechos atribuidos por la Directiva 2003/109, el carácter desproporcionado de las tasas exigidas a los nacionales de terceros países y la comparación entre éstos y los ciudadanos de la Unión, y por tanto entre las Directivas 2003/109 y 2004/38 en relación con el importe de esas tasas.

- 46 La Comisión no rebate, como principio, la percepción de tasas por la expedición de los permisos y de los títulos de residencia previstos por la Directiva 2003/109 ni el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros, en defecto de una disposición específica en esa Directiva que regule el importe de esas tasas. No obstante, sostiene que, a la luz, en particular, del décimo considerando de la misma Directiva, esas tasas tienen que ser de un importe razonable y equitativo y no deben disuadir a los nacionales de terceros países que reúnen las condiciones establecidas por dicha Directiva del ejercicio del derecho de residencia que ésta les atribuye.
- 47 Los importes pagados en los Países Bajos por los nacionales de terceros países que solicitan el estatuto de residente de larga duración o presentan una solicitud de residencia en ese Estado miembro tras haber obtenido ese estatuto en otro Estado miembro son 7 a 27 veces superiores a los previstos para los ciudadanos de la Unión por la tramitación de sus solicitudes para la obtención de un título de residencia. Según la Comisión, esos elevados importes, que obstaculizan el ejercicio de los derechos reconocidos por la Directiva 2003/109, vulneran el efecto útil de ésta.
- 48 Basándose en el segundo considerando de la Directiva 2003/109, la Comisión sostiene que el importe de las tasas exigidas en virtud de ésta ha de ser «comparable» al de las tasas que los ciudadanos de la Unión que ejercen su derecho a la libre circulación han de pagar para obtener documentos similares. Acerca de ello, la Comisión reconoce que la situación jurídica de los nacionales de terceros países no es idéntica a la de los ciudadanos de la Unión, y que no disponen de los mismos derechos. No obstante, dado que la finalidad de esa Directiva es análoga a la de la Directiva 2004/38, la Comisión considera desproporcionado que, en relación con averiguaciones comparables que persiguen fines similares, el importe de las tasas exigidas a esos nacionales sea varias veces superior al que se estima razonable para los ciudadanos de la Unión en el contexto de la Directiva 2004/38. El importe máximo fijado por esa última Directiva debe considerarse por tanto como un indicador importante para determinar un importe equitativo en el sentido de la Directiva 2003/109, que no pueda disuadir a los interesados de presentar una solicitud para obtener el estatuto de residente de larga duración.
- 49 Para poner de relieve el carácter desproporcionado de las tasas discutidas en el presente asunto la Comisión se refiere a los apartados 74 y 75 de la sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos (C-92/07, Rec. p. I-3683), en la que el Tribunal de Justicia declaró que el Reino de los Países Bajos había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Derecho de la Unión, al haber establecido y mantenido, para la expedición de permisos de residencia a los nacionales turcos, derechos desproporcionados con respecto a los que se exigían a los nacionales de los Estados miembros. En el presente asunto el importe de las tasas exigidas por las autoridades neerlandesas por la expedición de los documentos previstos por la Directiva 2003/109 también debe considerarse desproporcionado *a fortiori*.
- 50 El Reino de los Países Bajos refuta la pertinencia de la Directiva 2004/38 para definir el alcance del concepto de procedimiento «equitativo» que figura en el décimo considerando de la Directiva 2003/109. Según ese Estado, la Directiva 2004/38 es más reciente que la Directiva 2003/109 y guarda relación con un marco jurídico diferente. En efecto, mientras que el permiso de residencia concedido en virtud de la Directiva 2004/38 sólo tiene efecto declarativo, ya que el derecho fundamental de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros nace del propio Tratado FUE, el permiso concedido en virtud de la Directiva 2003/109 tiene un efecto constitutivo.
- 51 Ese Estado miembro también afirma que el recurso de la Comisión no tiene en cuenta la génesis de la Directiva 2003/109. El legislador de la Unión decidió intencionalmente no establecer una disposición sobre la percepción de derechos o tasas, ya que una propuesta de la Comisión en ese sentido fue rechazada. El legislador de la Unión decidió por tanto atribuir a los Estados miembros la potestad de determinar el importe de los derechos o tasas exigibles en virtud de esa Directiva.

- 52 Según el Reino de los Países Bajos, la doctrina de la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, no puede transferirse al presente asunto. En primer término, si bien el Tribunal de Justicia juzgó que los derechos controvertidos en el asunto que originó esa sentencia tenían carácter desproporcionado, lo estimó así a la luz de la cláusula de «standstill» prevista por la Decisión n° 1/80 adoptada el 19 de septiembre de 1980 por el Consejo de Asociación, instituido por el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado el 12 de septiembre de 1963, en Ankara, por la República de Turquía, por una parte, así como por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra parte, y celebrado, aprobado y confirmado en nombre de ésta mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18), que se opone a la introducción de nuevas restricciones en el ordenamiento jurídico del Estado miembro interesado. En segundo término, aunque el artículo 59 del Protocolo adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y celebrado, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293, p. 1; EE 11/01, p. 213), obliga a una comparación entre el importe de los derechos o tasas exigidos a los nacionales turcos y el de los exigidos a los ciudadanos de la Unión, esa necesidad de comparación entre estos últimos y los nacionales de terceros países residentes de larga duración no figura en la Directiva 2003/109.
- 53 Ese Estado miembro alega también que la Comisión no ha demostrado que se impida a los nacionales de terceros países ejercer los derechos atribuidos por la Directiva 2003/109 a causa del importe de las tasas exigidas. Las solicitudes de concesión del estatuto de residente de larga duración presentadas por esos nacionales han aumentado rápidamente entre los años 2006 y 2009, lo que no lleva a pensar en absoluto en un efecto restrictivo causado por el importe de esas tasas. De igual modo, la sola circunstancia de que las tasas vigentes en caso de solicitud del estatuto de residente de larga duración sean superiores al importe previsto para los ciudadanos de la Unión que solicitan documentos análogos no es en sí un sinónimo de obstáculo. Además, la averiguación que debe practicarse en el caso de solicitudes emanantes de nacionales de terceros países es mucho más amplia que la que debe realizarse en el caso de los ciudadanos de la Unión.
- 54 En su escrito de formalización de la intervención en apoyo de las pretensiones del Reino de los Países Bajos, la República Helénica manifiesta que las Directivas 2003/109 y 2004/38 tienen objetivos diferentes, y destaca también la diferencia entre las condiciones y los procedimientos previstos en esas Directivas.
- 55 Según ese Estado miembro, para fijar las tasas exigidas por la expedición de un permiso o de un título de residencia a los nacionales de terceros países residentes de larga duración se ha de tener en cuenta el importe de la contrapartida consistente en el coste de los servicios administrativos prestados para el control no sólo del derecho de residencia sino también de la integración de las personas interesadas, como condición necesaria para la adquisición del estatuto de residente de larga duración, por un lado, y, por otro, el equilibrio financiero del sistema nacional de gestión de la inmigración en su conjunto, como motivo relacionado con el interés general.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 56 Debe observarse con carácter previo que el importe de las tasas exigidas a los nacionales de países terceros por el Reino de los Países Bajos que son objeto del presente recurso varía de 188 a 830 euros.
- 57 En respuesta a las preguntas escritas del Tribunal de Justicia el Reino de los Países Bajos ha explicado a qué corresponden los importes que se han de pagar.
- 58 De tal forma, la cantidad de 201 euros se exige por el permiso de residencia de un residente de larga duración-CE expedido por el Reino de los Países Bajos a un nacional de un tercer país en virtud del artículo 8, apartado 2, de la Directiva 2003/109, disposición incluida en el capítulo II de ésta. Ese permiso se expide a los nacionales de terceros países que han adquirido el estatuto de residente de larga duración conforme a los artículos 4, 5 y 7, apartado 2, de esa Directiva.

- 59 La cantidad de 433 euros corresponde a las tasas exigidas a un nacional de un tercer país que, tras haber adquirido el estatuto de residente de larga duración en un primer Estado miembro, solicita el derecho de residencia en el territorio neerlandés en virtud del artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2003/109. Esa solicitud de permiso de residencia abarca el ejercicio de una actividad económica por cuenta ajena o propia o la prosecución de estudios o de una formación profesional conforme al apartado 2, letras a) y b), del mismo artículo.
- 60 Por las solicitudes de permiso de residencia «con otros fines», previstas en el artículo 14, apartado 2, letra c), de la Directiva 2003/109, se exige el pago de 331 euros a los nacionales de terceros países.
- 61 En lo que atañe a los importes exigibles a los miembros de la familia de nacionales de terceros países que solicitan un permiso de residencia en los Países Bajos en virtud del artículo 16 de la Directiva 2003/109, tanto este último como la normativa nacional diferencian las solicitudes presentadas por los miembros de la familia del residente de larga duración cuando la familia ya se ha constituido en el primer Estado miembro en el que ese residente adquirió su estatuto, por un lado, y, por otro, las solicitudes presentadas por los miembros de la familia cuando ésta no se ha constituido en el primer Estado miembro. Mientras que en el caso de la primera categoría de residentes se exige el pago de 188 euros a todos los miembros de la familia, en el caso de la segunda categoría se exige el pago de 830 euros al primer miembro de ésta que presente una solicitud en virtud del citado artículo 16, y el pago de 188 euros a cada uno de los otros miembros de la familia.
- 62 Acerca de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de la Directiva 2003/109 en relación con las tasas exigidas a los nacionales de terceros países y a los miembros de su familia por la expedición de los títulos y permisos de residencia, es oportuno recordar en primer lugar que ninguna disposición de esa Directiva fija el importe de las tasas que los Estados miembros pueden exigir por la expedición de esos documentos.
- 63 Como el Reino de los Países Bajos ha alegado, si bien la propuesta de directiva presentada por la Comisión preveía la expedición de los permisos de residencia a título gratuito o mediante el pago de una cantidad no superior a los derechos y tasas exigidos a los nacionales del Estado miembro interesado por la expedición de los documentos de identidad, al adoptar la Directiva 2003/109 el legislador de la Unión decidió no incluir tal disposición en el texto de ésta.
- 64 Por tanto, no está en discusión, ni lo rebate la Comisión, que los Estados miembros pueden someter la expedición de permisos y títulos de residencia en virtud de la Directiva 2003/109 al pago de derechos o tasas, ni que disponen de un margen de apreciación para fijar su importe.
- 65 Sin embargo, la facultad de apreciación atribuida a los Estados miembros por la Directiva 2003/109 en esa materia no es ilimitada. En efecto, esos Estados no pueden aplicar una normativa nacional que pueda poner en peligro la realización de los objetivos perseguidos por una directiva, y como consecuencia privarla de su efecto útil (véase en ese sentido la sentencia de 28 de abril de 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Rec. p. I-3015, apartado 55).
- 66 Como resulta de los considerandos cuarto, sexto y duodécimo de la Directiva 2003/109, el objetivo principal de ésta es la integración de los nacionales de terceros países que se han instalado permanentemente en los Estados miembros. El derecho de residencia de los residentes de larga duración y de los miembros de su familia en otro Estado miembro, previsto por el capítulo III de la misma Directiva, también trata de contribuir a la realización efectiva del mercado interior en tanto que espacio en el que esté asegurada la libre circulación de todas las personas, según resulta del decimoctavo considerando de la Directiva.
- 67 Tanto para la primera categoría de nacionales de terceros países, a los que se refiere el capítulo II de la Directiva 2003/109 como para la segunda categoría, cuyas solicitudes de residencia en otro Estado miembro se regulan por el capítulo III de la misma Directiva, ésta, en especial en sus artículos 4, 5, 7 y 14 a 16, establece condiciones específicas de fondo y de procedimiento que deben respetarse antes de

que los Estados miembros interesados expidan los permisos de residencia solicitados. En sustancia, los solicitantes deben probar que disponen de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad, para evitar convertirse en una carga para el Estado miembro interesado, y deben presentar a las autoridades competentes una solicitud acompañada de los documentos justificativos necesarios.

- 68 Teniendo en cuenta el objetivo perseguido por la Directiva 2003/109 y el sistema que insta, es preciso señalar que, si los nacionales de terceros países reúnen las condiciones y respetan los procedimientos previstos por esa Directiva, tienen el derecho a obtener el estatuto de residente de larga duración así como los otros derechos derivados de la concesión de ese estatuto.
- 69 En consecuencia, aunque el Reino de los Países Bajos esté facultado para someter la expedición de los permisos de residencia en virtud de la Directiva 2003/109 a la percepción de tasas, la cuantía en la que éstas se fijan no debe tener por objeto ni como efecto crear un obstáculo a la obtención del estatuto de residente de larga duración atribuido por esa Directiva, pues en tal caso se vulneraría tanto el objetivo perseguido por ella como su espíritu.
- 70 Las tasas que tuvieran una incidencia económica considerable para los nacionales de terceros países que reúnan las condiciones previstas por la Directiva 2003/109 para la concesión de esos permisos de residencia podrían privar a esos nacionales de la posibilidad de ejercer los derechos atribuidos por esa Directiva, en oposición al décimo considerando de ésta.
- 71 Pues bien, según resulta de ese considerando, el conjunto de normas de procedimiento que regulan las solicitudes de obtención del estatuto de residente de larga duración no deben constituir un medio para impedir el ejercicio del derecho de residencia.
- 72 Habida cuenta de la estrecha relación entre los derechos concedidos a los nacionales de terceros países por el capítulo II de la Directiva 2003/109 y los regulados por el capítulo III de ésta, las mismas consideraciones se aplican a las solicitudes de permiso de residencia presentadas con arreglo a los artículos 14 a 16 de dicha Directiva por los nacionales de terceros países y por los miembros de su familia en un Estado miembro distinto del que haya concedido el estatuto de residente de larga duración.
- 73 De ello se deduce que, como quiera que el elevado importe de las tasas exigidas a los nacionales de terceros países por el Reino de los Países Bajos puede crear un obstáculo al ejercicio de los derechos atribuidos por la Directiva 2003/109, la normativa neerlandesa vulnera el objetivo perseguido por esa Directiva y la priva de su efecto útil.
- 74 Es oportuno observar además que, como se recuerda en el apartado 65 de la presente sentencia, la facultad de apreciación de la que dispone el Reino de los Países Bajos para fijar el importe de las tasas que pueden exigirse a los nacionales de terceros países por la expedición de permisos de residencia en virtud de los capítulos II y III de la Directiva 2003/109 no es ilimitada, y no permite por tanto prever el pago de tasas que sean excesivas a causa de su considerable incidencia económica en esos nacionales.
- 75 En efecto, conforme al principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, los medios puestos en práctica por la normativa nacional que transpone la Directiva 2003/109 deben ser aptos para lograr los objetivos previstos por esa normativa y no deben exceder de lo necesario para alcanzarlos.
- 76 No puede excluirse ciertamente que el importe de las tasas aplicables a los nacionales de terceros países incluidos en el ámbito de la Directiva 2003/109 pueda variar según la clase de permiso de residencia solicitado y las averiguaciones que el Estado miembro esté obligado a practicar en ese aspecto. Como resulta del apartado 61 de la presente sentencia, esa misma Directiva establece en su artículo 16 una distinción entre la expedición de permisos de residencia a los miembros de la familia del nacional de un tercer país, según si esa familia se ha constituido o no en el Estado miembro que haya concedido a ese nacional su estatuto de residente de larga duración.

- 77 No obstante, es preciso constatar que en el presente asunto los importes de las tasas exigidas por el Reino de los Países Bajos varían dentro de una escala cuyo valor mínimo es unas siete veces superior al importe que se ha de pagar para obtener un documento nacional de identidad. Incluso si los ciudadanos neerlandeses y los nacionales de terceros países y los miembros de su familia a los que se refiere la Directiva 2003/109 no están en una situación idéntica, la diferencia señalada demuestra el carácter desproporcionado de las tasas exigidas en aplicación de la normativa neerlandesa objeto del presente asunto.
- 78 Toda vez que las tasas exigidas por el Reino de los Países Bajos en virtud de la normativa nacional que da aplicación a la Directiva 2003/109 son en sí mismas desproporcionadas y aptas para crear un obstáculo al ejercicio de los derechos atribuidos por la citada Directiva, no es necesario examinar el argumento adicional de la Comisión de que deben compararse las tasas exigidas a los nacionales de terceros países y a los miembros de su familia en virtud de esa Directiva y las percibidas de los ciudadanos de la Unión por la expedición de documentos similares en virtud de la misma Directiva.
- 79 En consecuencia, procede declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2003/109, al haber aplicado a los nacionales de terceros países que solicitan la adquisición del estatuto de residente de larga duración en los Países Bajos y a los que, habiendo adquirido ese estatuto en un Estado miembro distinto del Reino de los Países Bajos, solicitan ejercer el derecho a residir en ese Estado miembro, así como a los miembros de su familia que solicitan autorización para acompañarlos o reunirse con ellos, tasas excesivas y desproporcionadas que pueden crear un obstáculo al ejercicio de los derechos atribuidos por dicha Directiva.

Costas

- 80 A tenor del artículo 69, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. En aplicación del apartado 4, párrafo primero, del mismo artículo, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.
- 81 Dado que la Comisión ha solicitado que se condene en costas al Reino de los Países Bajos, y se han desestimado los motivos formulados por éste, procede condenarle en costas. La República Helénica, que ha intervenido en el litigio como coadyuvante, soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) **Declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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, al haber aplicado a los nacionales de terceros países que solicitan la adquisición del estatuto de residente de larga duración en los Países Bajos y a los que, habiendo adquirido ese estatuto en un Estado miembro distinto del Reino de los Países Bajos, solicitan ejercer el derecho a residir en ese Estado miembro, así como a los miembros de su familia que solicitan autorización para acompañarlos o reunirse con ellos, tasas excesivas y desproporcionadas que pueden crear un obstáculo al ejercicio de los derechos atribuidos por dicha Directiva.**
- 2) **Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.**
- 3) **La República Helénica cargará con sus propias costas.**

Firmas