



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 23 de diciembre de 2015¹

Asunto C-558/14

Mimoun Khachab
contra
Subdelegación del Gobierno en Álava

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco)

«Procedimiento prejudicial — Derecho a la reagrupación familiar — Nacional de un país tercero — Directiva 2003/86/CE — Requisitos — Artículo 7, apartado 1, letra c) — Recursos fijos y regulares suficientes — Evaluación prospectiva — Método de evaluación — Probabilidad de que el reagrupante mantenga tales recursos después de la presentación de la solicitud de reagrupación familiar — Período durante el cual el reagrupante debe disponer de tales recursos»

1. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia debe pronunciarse sobre los requisitos a los que los Estados miembros pueden supeditar la entrada y la residencia en su territorio de la familia del nacional de un país tercero. Según el artículo 7 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar,² que regula la entrada y la residencia de los miembros de la familia de los nacionales de países terceros, los Estados miembros pueden exigir al reagrupante que disponga de una vivienda, de un seguro de enfermedad y de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, y que cumpla las medidas de integración.
2. El tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre el requisito de los recursos, más concretamente si el reagrupante reúne dicho requisito cuando dispone de recursos suficientes para la manutención de su familia en la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación familiar ante las autoridades competentes del Estado miembro de que se trata, o si dicho Estado miembro puede exigir que disponga de tales recursos después de esa fecha, asegurándose con ello de que será capaz de seguir manteniendo a su familia una vez que ésta entre en el territorio.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 251, p. 12.

3. Si bien es cierto que el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre las medidas de integración cuyo cumplimiento puede exigir al reagrupante el Estado miembro de que se trata,³ o sobre la suficiencia de recursos que dispense al reagrupante de acudir al sistema de protección social de dicho Estado miembro,⁴ en cambio, nunca se le ha planteado la cuestión de si puede exigirse al reagrupante que demuestre, con toda probabilidad, que mantendrá los recursos de que dispone después de la presentación de la solicitud de reagrupación familiar y, en su caso, durante cuánto tiempo. Por este motivo el caso de autos brinda al Tribunal de Justicia la ocasión de analizar tal aspecto.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. El objetivo de la Directiva 2003/86 es, según su artículo 1, «fijar las condiciones en las cuales se ejerce el derecho a la reagrupación familiar de que disponen los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros».

5. Dicha Directiva se aplica, según su artículo 3, apartado 1, «cuando el reagrupante sea titular de un permiso de residencia expedido por un Estado miembro por un período de validez superior o igual a un año, y tenga una perspectiva fundada de obtener un derecho a la residencia permanente, si los miembros de su familia son nacionales de terceros países, independientemente de su estatuto jurídico».

6. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/86 establece:

«Los Estados miembros autorizarán la entrada y la residencia, de conformidad con la presente Directiva y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el capítulo IV y en el artículo 16, de los siguientes miembros de la familia:

a) el cónyuge del reagrupante [...]».

7. En el capítulo IV de la Directiva 2003/86 figura su artículo 7, apartado 1, en virtud del cual:

«Al presentarse la solicitud de reagrupación familiar, el Estado miembro de que se trate podrá requerir al solicitante que aporte la prueba de que el reagrupante dispone de:

a) 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;

b) un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales en el Estado miembro de que se trate, para sí mismo y los miembros de su familia;

3 — Véanse mis conclusiones en el asunto Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287), puntos 44 a 61, así como la sentencia K y A (C-153/14, EU:C:2015:453). Preciso que el Tribunal de Justicia se pronunció sobre las medidas de integración en el contexto 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 (DO L 16, p. 44). Véase la sentencia P y S (C-579/13, EU:C:2015:369).

4 — Sentencias Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117) así como O y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartados 70 a 81. El Tribunal de Justicia también se pronunció sobre el carácter suficiente de los recursos exigidos al reagrupante cuando, como sucede en el caso de autos, éste no es un nacional de un país tercero, sino un ciudadano de la Unión cuya situación se regula por 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): véanse, en particular, las sentencias Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), apartado 61, y Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), apartado 63.

c) 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. Los Estados miembros evaluarán dichos recursos en función de su naturaleza y de su regularidad y podrán tener en cuenta la cuantía de los salarios y las pensiones mínimos, así como el número de miembros de la familia».

8. El artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/86 establece:

«Los Estados miembros podrán denegar una solicitud de entrada y de residencia con fines de reagrupación familiar o, en su caso, retirar el permiso de residencia o denegar su renovación, en los casos siguientes:

a) cuando no se cumplan o hayan dejado de cumplirse las condiciones establecidas en la presente Directiva.

Al renovar el permiso de residencia, cuando el reagrupante carezca de los recursos suficientes sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro, tal como se indica en la letra c) del apartado 1 del artículo 7, el Estado miembro tendrá en cuenta las contribuciones de los miembros de la familia a los ingresos familiares;

[...]».

9. El artículo 17 de la Directiva 2003/86 dispone que «al denegar una solicitud, al retirar el permiso de residencia o denegar su renovación, así como al dictar una decisión de devolver al reagrupante o un miembro de su familia, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares de la persona y la duración de su residencia en el Estado miembro, así como la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen».

B. *Derecho español*

10. El artículo 16, apartado 2, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁵ establece que «los extranjeros residentes en España tienen derecho a reagrupar con ellos a los familiares que se determinan en el artículo 17». El artículo 17, apartado 1, letra a), de dicha Ley Orgánica dispone que aquéllos tienen derecho a la reagrupación familiar, en particular, del «cónyuge del residente, siempre que no se encuentre separado de hecho o de derecho, y que el matrimonio no se haya celebrado en fraude de ley».

11. El artículo 18, apartado 2, de la Ley Orgánica 4/2000, relativo a los «requisitos para la reagrupación familiar», establece que «el reagrupante deberá acreditar, en los términos que se establezcan reglamentariamente, que dispone de vivienda adecuada y de medios económicos suficientes para cubrir sus necesidades y las de su familia, una vez reagrupada. En la valoración de los ingresos a efectos de la reagrupación, no computarán aquellos provenientes del sistema de asistencia social, pero se tendrán en cuenta otros ingresos aportados por el cónyuge que resida en España y conviva con el reagrupante».

5 — BOE n° 10, de 12 de enero de 2000.

12. El artículo 54, apartado 1, del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009⁶ dispone:

«El extranjero que solicite autorización de residencia para la reagrupación de sus familiares deberá adjuntar en el momento de presentar la solicitud de dicha autorización la documentación que acredite que se cuenta con medios económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, incluyendo la asistencia sanitaria en el supuesto de no estar cubierta por la Seguridad Social en la cuantía que, con carácter de mínima y referida al momento de solicitud de la autorización, se expresa a continuación, en euros, o su equivalente legal en moneda extranjera, según el número de personas que solicite reagrupar, y teniendo en cuenta además el número de familiares que ya conviven con él en España a su cargo:

a) En caso de unidades familiares que incluyan, computando al reagrupante y al llegar a España la persona reagrupada, dos miembros: se exigirá una cantidad que represente mensualmente el 150 % del [Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en lo sucesivo, "IPREM")].

[...]».

13. El IPREM es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, becas, subvenciones o el subsidio de desempleo entre otros. Dicho índice nació en el año 2004 para sustituir al Salario Mínimo Interprofesional como referencia para tales ayudas.

14. El artículo 54, apartado 2, párrafo primero, del Real Decreto 557/2011 dispone que «las autorizaciones no serán concedidas si se determina indubitadamente que no existe una perspectiva de mantenimiento de los medios económicos durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud. En dicha determinación, la previsión de mantenimiento de una fuente de ingresos durante el citado año será valorada teniendo en cuenta la evolución de los medios del reagrupante en los seis meses previos a la fecha de presentación de la solicitud».

II. Hechos, procedimiento principal y cuestión prejudicial

15. El Sr. Mimoun Khachab es titular de un permiso de residencia de larga duración en España. Está casado con la Sra. Ilham Aghadar desde el año 2009.

16. El 20 de febrero de 2012, el Sr. Khachab presentó ante la Subdelegación del Gobierno en Álava una solicitud de autorización de residencia temporal por reagrupación familiar en favor de su cónyuge.

17. Mediante resolución de 26 de marzo de 2012, la Subdelegación del Gobierno en Álava denegó la citada solicitud basándose en que el Sr. Khachab no había «acredita[do] disponer de recursos económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, una vez reagrupada».

18. El Sr. Khachab interpuso recurso de reposición, en vía administrativa, contra la citada resolución. Dicho recurso fue resuelto en sentido desestimatorio por resolución de la Subdelegación del Gobierno en Álava de 25 de mayo de 2012. Ésta señaló que el contrato de trabajo aportado por el Sr. Khachab, que éste había celebrado el 16 de febrero de 2012 con la empresa Construcciones y distribuciones constru-label, S.L., había expirado el 1 de marzo de 2012, que el Sr. Khachab sólo había trabajado para dicha empresa quince días en 2012 y cuarenta y ocho días en 2011, y que en la fecha de la

6 — BOE n° 103, de 30 de abril de 2011.

resolución impugnada no desarrollaba ninguna actividad laboral. De todo ello dedujo que no disponía de medios económicos suficientes para cubrir las necesidades de la familia una vez reagrupada. Añadió que tampoco existía una perspectiva de contar con dichos recursos durante el año posterior a la fecha de presentación de su solicitud.

19. Mediante sentencia de 29 de enero de 2013, el Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz confirmó la resolución de la Subdelegación del Gobierno en Álava de 25 de mayo de 2012. Señaló que, en los seis meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, el Sr. Khachab sólo había trabajado sesenta y tres días, para la empresa Construcciones y distribuciones constru-label, S.L., percibiendo un salario de 929 euros. Destacó además la escasa duración de los contratos de trabajo aportados por el Sr. Khachab, anteriores al celebrado con dicha empresa. De lo anterior dedujo que nada permitía considerar que, durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud, el Sr. Khachab fuera a tener una perspectiva de mantenimiento de recursos económicos para la manutención de su familia.

20. El Sr. Khachab interpuso ante el tribunal remitente un recurso de apelación contra la sentencia de 29 de enero de 2013. Reprocha, en particular, al Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz que no tuviera en cuenta un hecho nuevo, a saber, que desde el 26 de noviembre de 2012 se encuentra trabajando para una empresa como recolector de cítricos y cuenta, por tanto, con unos ingresos suficientes para la manutención de su familia. El Abogado del Estado ha solicitado la desestimación del recurso, sosteniendo que los hechos nuevos no podían ser tenidos en cuenta y que de lo actuado e incorporado en el expediente administrativo se deprendía que el recurrente no tenía ninguna perspectiva de mantenimiento, durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud, de recursos suficientes.

21. En este contexto, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«El artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86 ¿debe ser interpretado en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la considerada en el pleito principal, que permite denegar la reagrupación familiar por carecer el reagrupante de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia con fundamento en una valoración prospectiva que se efectúa por las autoridades nacionales acerca de la perspectiva de mantenimiento de los medios económicos durante el año posterior a la fecha de presentación de la solicitud y sobre la base de la evolución de los mismos en los seis meses previos a dicho momento?»

22. Sobre dicha cuestión han presentado observaciones escritas los Gobiernos español, alemán, francés, húngaro y neerlandés, así como la Comisión Europea.

III. **Apreciación**

23. En sustancia, el tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el artículo 7, apartado 1, *initio* y letra c), de la Directiva 2003/86, que establece que el Estado miembro de que se trate puede exigir al reagrupante que disponga de «recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia», permite a las autoridades competentes de dicho Estado efectuar una evaluación prospectiva de los recursos del reagrupante, es decir, tener en cuenta no sólo los recursos con que cuenta en la fecha de presentación o de examen de la solicitud de reagrupación familiar, sino también los recursos de que dispondrá en el año siguiente a la presentación de la solicitud, bien entendido que la probabilidad de que el reagrupante mantenga durante un año los recursos de que dispone se evalúa sobre la base de los recursos con que contó en los seis meses previos a la presentación de la solicitud.

24. Puntualizo que la cuestión prejudicial no versa sobre el carácter «suficiente» de los recursos, esto es, sobre su importe en relación, en particular, con los salarios y con las pensiones mínimas nacionales, sino sobre el carácter «regular» y «fijo» de tales recursos, pues se trata de determinar si las autoridades competentes del Estado miembro en cuestión pueden exigir al reagrupante no sólo que haya dispuesto de recursos suficientes en el pasado, sino también que disponga de ellos en el futuro, durante un tiempo y con una frecuencia que debe determinarse.

25. En consecuencia, en las presentes conclusiones no abordaré la cuestión de si las autoridades españolas pueden, sin infringir el artículo 7, apartado 1, *initio* y letra c), de la Directiva 2003/86, exigir al reagrupante unos ingresos mínimos del 150 % del IPREM.⁷ Puntualizo, no obstante, que el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia Chakroun, que «los Estados miembros pueden indicar una determinada cantidad como importe de referencia, pero no en el sentido de que pueden imponer un importe de ingresos mínimos por debajo del cual se denegará cualquier reagrupación familiar, con independencia del examen concreto de la situación de cada solicitante»,⁸ y que tal interpretación venía respaldada por el artículo 17 de la Directiva 2003/86,⁹ que exige un examen de cada caso concreto.

26. Más en particular, la cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia comporta, en mi opinión, dos vertientes. Por una parte, el tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la facultad de las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate para tener en cuenta los recursos futuros del reagrupante, es decir, sobre el principio mismo de una evaluación prospectiva del requisito de los recursos previsto en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86. Por otra parte, el tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre los elementos que deben tenerse en cuenta en el marco de dicha evaluación, es decir, sobre el período en el que el reagrupante deberá disponer de recursos suficientes (según la legislación española, un año después de la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación familiar) y sobre la probabilidad de que siga disponiendo de tales recursos durante ese período (según la legislación española, la probabilidad de que el reagrupante mantenga sus recursos después de la presentación de la solicitud se evalúa sobre la base de la evolución de sus recursos durante los seis meses previos a dicha solicitud).

27. En consecuencia, a continuación examinaré, primeramente, si el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/86 permite la evaluación prospectiva de los recursos del recurrente. Desde ahora mismo señalo que no me cabe duda de que dicha Directiva permite a los Estados miembros establecer tal evaluación. En segundo lugar, procederé a examinar el método empleado por las autoridades competentes del Estado miembro de que se trata para evaluar si es probable que el reagrupante mantenga los recursos de que dispone, y durante cuánto tiempo. A este respecto señalo que si bien es cierto que, dado el silencio de la Directiva 2003/86, los Estados miembros tienen libertad para definir el método de evaluación de los recursos del reagrupante, no lo es menos que sólo pueden ejercer tal facultad respetando el objetivo de la citada Directiva, que es favorecer la reagrupación familiar. A la vista de dicho objetivo examinaré el método de evaluación definido por la normativa española, recordado en el punto anterior.

7 — Véanse los puntos 12 y 13 de las presentes conclusiones.

8 — C-578/08, EU:C:2010:117, apartado 48.

9 — Véase el punto 9 de las presentes conclusiones.

A. *Sobre la facultad de las autoridades competentes del Estado miembro de que se trata para proceder a una evaluación prospectiva de los recursos contemplados en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86*

28. Según el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/86, el Estado miembro de que se trate «podrá requerir al solicitante que aporte la prueba de que el reagrupante dispone», en particular, «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». Sin embargo, dicho artículo no define los recursos «fijos» y «regulares». Es cierto que precisa que los Estados miembros «evaluarán dichos recursos en función de su naturaleza y de su regularidad»,¹⁰ pero tales indicaciones son tan vagas que no sirven de gran ayuda para determinar si los recursos en cuestión son «fijos» y «regulares». En cambio, dicho artículo no sólo define, al menos de manera negativa, los recursos «suficientes» (se trata de recursos de nivel tal que permite al reagrupante y a su familia subsistir sin recurrir a la ayuda social), sino que además proporciona información sobre su método de evaluación. En efecto, el artículo 7, apartado 1, letra c), última frase, precisa que los Estados miembros pueden, para evaluar tales recursos, «tener en cuenta la cuantía de los salarios y las pensiones mínimos, así como el número de miembros de la familia».

29. En otras palabras, el apartado 1 de dicho artículo no precisa si la estabilidad y la regularidad de los recursos pueden ser objeto de una evaluación prospectiva. Creo, en efecto, que no debe atribuirse ningún significado particular al empleo, en ese artículo, del presente de indicativo («el Estado miembro de que se trate podrá requerir [...] de que el reagrupante *dispone de*»):¹¹ en mi opinión, del empleo del presente de indicativo y no del futuro («el Estado miembro de que se trate podrá requerir [...] de que el reagrupante *dispondrá de*») no puede deducirse que se excluya tal evaluación prospectiva.¹² Tampoco dicho artículo puede interpretarse en el sentido de que «al presentarse la solicitud» es cuando el reagrupante debe disponer de recursos suficientes. El complemento de tiempo no se refiere, en mi opinión, a la posesión de tales recursos, sino a la facultad del Estado miembro de que se trata de requerir la prueba de la misma: «al presentarse la solicitud» es cuando «el Estado miembro de que se trate podrá requerir» al solicitante que demuestre que el reagrupante dispone de recursos suficientes.¹³

30. Sin embargo, si bien el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/86 no precisa si la estabilidad y la regularidad de los recursos pueden ser objeto de una evaluación prospectiva, sí lo hace, en mi opinión, su artículo 16.

31. En efecto, el artículo 16, apartado 1, *inicio* y letra a), de la Directiva 2003/86 establece que «los Estados miembros podrán denegar una solicitud de entrada y de residencia con fines de reagrupación familiar o, en su caso, *retirar el permiso de residencia* o denegar su renovación», en particular, «cuando no se cumplan o *hayan dejado* de cumplirse las condiciones establecidas en la presente Directiva».¹⁴ En otras palabras, si tras autorizarse la entrada y la residencia de los miembros de la familia ha «dejado de cumplirse» alguna de las condiciones de la reagrupación familiar previstas por la Directiva 2003/86, las autoridades competentes del Estado miembro de que se trata tienen la

10 — Señalo, a este respecto, que la propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, presentada por la Comisión el 2 de mayo de 2002 [COM(2002) 225 final], establecía una distinción clara entre «estabilidad» y «regularidad» de los recursos, que no figura en la versión final del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86. En efecto, dicha propuesta señalaba que «el criterio de los recursos estables se evaluará en función de la naturaleza y la periodicidad de los recursos».

11 — El subrayado es mío.

12 — Puntualizo, a este respecto, que tampoco creo que del empleo del presente de indicativo en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86 pueda deducirse que el reagrupante que aporte un contrato laboral por tiempo indefinido o de duración determinada firmado, *pero que aún no haya entrado en vigor*, deba considerarse automáticamente que no cumple el requisito de los recursos: es necesario examinar su situación personal. Véanse los puntos 25 y 39 de las presentes conclusiones, así como, en relación con la Directiva 2004/38, mis conclusiones presentadas en el asunto Alokpa y Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:197), puntos 23 a 30.

13 — Sin perjuicio, por supuesto, de las normas procesales nacionales que permiten la aportación de tal prueba durante el procedimiento. Véanse, a este respecto, mis conclusiones presentadas en el asunto Alokpa y Moudoulou, (C-86/12, EU:C:2013:197), puntos 31 y 32.

14 — El subrayado es mío.

facultad de retirar el permiso de residencia de los miembros de la familia. La posesión, por el reagrupante, de recursos suficientes para su propia manutención y la de su familia sin recurrir al sistema de ayuda social del Estado miembro de que se trata es una de las «condiciones» a las que la Directiva 2003/86 supedita expresamente la autorización de la reagrupación familiar. En efecto, el artículo 7, apartado 1, letra c), de dicha Directiva figura entre las disposiciones de su capítulo IV, titulado «Condiciones para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar».¹⁵ En consecuencia, del artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva se deduce que los Estados miembros en cuestión tienen la *facultad* de exigir que el reagrupante disponga de recursos suficientes para la manutención de su familia *durante todo el período de residencia de ésta* en el territorio del Estado miembro de que se trata, es decir, hasta la obtención, por parte de los miembros de la familia, de un permiso de residencia independiente del permiso del reagrupante. En efecto, en ese momento ya no entrarán en el ámbito de la Directiva 2003/86, relativa al derecho a la reagrupación familiar.

32. El examen de los trabajos preparatorios de los artículos 7 y 16 de la Directiva 2003/86 confirma la conclusión a la que he llegado en el punto anterior. Revelan, en efecto, que el artículo 16, tal como figuraba en la propuesta inicial de la Directiva de la Comisión, sólo preveía como motivos de retirada o de no renovación de los permisos de residencia de los miembros de la familia, por una parte, la falsificación de documentos o el fraude y, por otra parte, el matrimonio o la adopción fraudulentos.¹⁶ Por tanto, en su versión inicial, el citado artículo 16 no preveía que los permisos de residencia de los miembros de la familia pudieran retirarse si el reagrupante dejaba de disponer de recursos suficientes para la manutención de dichos miembros. A raíz de la propuesta de las delegaciones de varios Estados miembros de introducir en el texto del artículo 7, apartado 1, un plazo mínimo durante el que el reagrupante debía cumplir, en particular, el requisito de los recursos suficientes,¹⁷ y de la imposibilidad de que las delegaciones llegaran a un acuerdo sobre la duración de tal plazo,¹⁸ el propio artículo 16 se modificó en el sentido de establecer la facultad de los Estados miembros de retirar el permiso de residencia de los miembros de la familia si el reagrupante deja de cumplir el requisito previsto en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86. En consecuencia, como los

15 — Me permito señalar, a este respecto, que el párrafo segundo del artículo 16, apartado 1, letra a), de la Directiva 2003/86 se refiere expresamente a los mismos recursos que el artículo 7, apartado 1, letra c), de dicha Directiva. En efecto, establece que «al renovar el permiso de residencia, cuando el reagrupante carezca de los recursos suficientes sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro, tal como se indica en la letra c) del apartado 1 del artículo 7, el Estado miembro tendrá en cuenta las contribuciones de los miembros de la familia a los ingresos familiares».

16 — Véase el artículo 14, apartado 1, de la propuesta de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, presentada por la Comisión el 1 de diciembre de 1999 [COM(1999) 638 final].

17 — En efecto, varias delegaciones se cuestionaron «si la verificación de que el reagrupante reúne las condiciones previstas en esta disposición debe hacerse únicamente en el momento de la presentación de la solicitud o si puede también efectuarse en una fase ulterior». Se preguntaron, en particular, sobre el tratamiento a dispensar a una solicitud de reagrupación familiar cuando el reagrupante cumple el requisito de los recursos en el momento de presentar la solicitud, pero después deja de cumplirlo, por ejemplo, porque pierde su empleo. Véase, a este respecto, el documento del Consejo n° 11524/00, de 4 de enero de 2011, accesible en el sitio web del registro público de los documentos del Consejo (la nota a pie de página al artículo 9 de la Propuesta de Directiva, que actualmente es el artículo 7 en la versión final de la misma, incluye las propuestas de las delegaciones alemana y austriaca en relación con la fecha en la que debe apreciarse si el reagrupante reúne el requisito de los recursos).

18 — A raíz de los cuestionamientos de varias delegaciones nacionales, referidos en la anterior nota a pie de página, la presidencia del Consejo propuso añadir en el artículo 9, apartado 1, de la propuesta de Directiva el párrafo siguiente: «el Estado miembro interesado podrá exigir al reagrupante que cumpla las condiciones previstas en el apartado 1 durante un período no superior a dos años a partir de la entrada del miembro o miembros de la familia [...]» (documento del Consejo n° 7145/01, de 23 de marzo de 2001). Sin embargo, varias delegaciones (alemana, griega, neerlandesa y austriaca) manifestaron su preferencia por un plazo más prolongado, de tres a cinco años (documento del Consejo n° 7144/01, de 23 de marzo de 2001; documento del Consejo n° 7612/01, de 11 de abril de 2001, y documento del Consejo n° 9019/01, de 21 de mayo de 2001). Ciertas delegaciones (alemana, griega y austriaca) propusieron igualar el plazo durante el que el reagrupante debe disponer de recursos suficientes para la manutención de los miembros de su familia con el período de residencia necesario para que éstos obtengan un permiso de residencia autónomo, independiente del permiso de reagrupante, esto es, cuatro años en el momento en que se formuló tal propuesta (cinco años en la versión final de la Directiva 2003/86, tal como establece su artículo 15, apartado 1) (documento del Consejo n° 7144/01, de 23 de marzo de 2001; documento del Consejo n° 8491/01, de 10 de mayo de 2001, y documento del Consejo n° 9019/01, de 21 de mayo de 2001). En cambio, otras delegaciones (belga, española y francesa) deseaban que se redujera a un año el plazo durante el que el reagrupante debe disponer de recursos suficientes para la manutención de su familia (documento del Consejo n° 7144/01, de 23 de marzo de 2001; documento del Consejo n° 7612/01, de 11 de abril de 2001; documento del Consejo n° 8491/01, de 10 de mayo de 2001; documento del Consejo n° 9019/01, de 21 de mayo de 2001, y documento del Consejo n° 11330/01, de 2 de agosto de 2001). Al comprobar la falta de consenso entre las delegaciones de los Estados miembros, la presidencia del Consejo propuso entonces introducir plazos máximos distintos para el cónyuge y un hijo menor (un año), un ascendente de primer grado y un hijo mayor de edad (dos años) y la pareja no casada (tres años, después dos). Sin embargo, tal propuesta no fue adoptada (documento del Consejo n° 10922/01, de 20 de julio de 2001, y documento del Consejo n° 11542/01, de 11 de septiembre de 2001).

Estados miembros pueden exigir al reagrupante que disponga de recursos suficientes para la manutención de su familia después de la entrada de ésta en el territorio, el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva les permite retirar el permiso de residencia a los miembros de su familia cuando, tras autorizarse la reagrupación familiar, el reagrupante deja de cumplir tal requisito.

33. Otra disposición de la Directiva 2003/86 aboga por la facultad de los Estados miembros de permitir a sus autoridades competentes efectuar una evaluación prospectiva de los recursos del reagrupante. El artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva establece que ésta «se aplicará cuando el reagrupante sea titular de un permiso de residencia expedido por un Estado miembro por un período de validez superior o igual a un año, *y tenga una perspectiva fundada de obtener un derecho a la residencia permanente*, si los miembros de su familia son nacionales de terceros países, independientemente de su estatuto jurídico». ¹⁹ Dicho artículo no precisa en qué consiste la «perspectiva fundada de obtener un derecho a la residencia permanente». En cambio, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a las Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86, de 3 de abril de 2014 ²⁰ (en lo sucesivo, «Comunicación de la Comisión»), señala que el reagrupante cuyo permiso de residencia se haya «expedido[...] con un fin específico, un período de validez limitado y no renovable[...]» no dispone de tal perspectiva. ²¹ Pues bien, dado que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2003/86 reconoce a las autoridades competentes del Estado miembro de que se trata la facultad de efectuar una evaluación prospectiva de la obtención de un derecho de residencia permanente, sería incoherente negarles la facultad de efectuar tal evaluación por lo que respecta a los recursos de los que dispondrá el reagrupante tras la autorización de la reagrupación familiar.

34. Señalo, además, que tal es la interpretación del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/86 sostenida por la Comisión. En efecto, la Comunicación de la Comisión precisa que «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». ²²

35. En el caso de autos, el artículo 54, apartado 2, párrafo primero, del Real Decreto 557/2011 exige a las autoridades competentes efectuar una evaluación prospectiva de los recursos del reagrupante, al prever que éstas evalúen «una perspectiva de mantenimiento de los medios económicos durante el año» posterior a la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación familiar. Ahora bien, tal como he explicado, la Directiva 2003/86 permite tal evaluación.

36. Por tanto, procede responder al tribunal remitente que el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/86, interpretado en relación con los artículos 16, apartado 1, letra a), y 3, apartado 1, de dicha Directiva, no se opone a que los Estados miembros faculten a sus autoridades competentes para efectuar una evaluación prospectiva de los recursos de que dispone el reagrupante, esto es, a tener en cuenta no sólo los recursos de los que el reagrupante dispone en el momento de presentar la solicitud de reagrupación familiar, sino también los recursos de que dispondrá después de la presentación de dicha solicitud.

19 — El subrayado es mío.

20 — COM(2014) 210 final.

21 — Comunicación de la Comisión, punto 2.1. A este respecto, la Comisión precisa que, «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» (Comunicación de la Comisión, punto 2.1). Puntualizo que el requisito de una «perspectiva fundada de obtener un derecho a la residencia permanente» puede interpretarse, a mi juicio, como una referencia a la adquisición del estatuto de residencia de larga duración previsto por la Directiva 2003/109. En efecto, el artículo 8, apartado 1, de dicha Directiva establece que «el estatuto de residente de larga duración será permanente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9» (el subrayado es mío). Véanse Beck, C.H.: *EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives*, K. Hailbronner (ed.), Hart, Nomos, 2010 (véase el capítulo III, comentario al artículo 3, puntos 5 y 6); y Schaffrin, D., «Which standard for family reunification of third-country nationals in the European Union?», in *Immigration and Asylum Law of the EU: current debates*, dir. Carlier, J.-Y., Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 90 y ss. (véase p. 102).

22 — Véase el punto 4.4, apartado 2, de la Comunicación de la Comisión.

B. Sobre la evaluación, por las autoridades competentes de los Estados miembros, de la probabilidad de que el reagrupante mantenga, después de la presentación de la solicitud de reagrupación familiar, los recursos de que dispone

37. Si bien de la Directiva 2003/86 se desprende claramente que los Estados miembros tienen la facultad de permitir a sus autoridades competentes efectuar una evaluación prospectiva de los recursos del reagrupante, en cambio, dicha Directiva no precisa qué método debe emplearse para evaluar si el reagrupante mantendrá los recursos de que dispone, ni tampoco indica durante cuánto tiempo debe mantenerlos para que se consideren «fijos» y «regulares», en el sentido de su artículo 7, apartado 1, letra c).²³ Por tanto, corresponde a los Estados miembros definir dicho método de evaluación y determinar durante cuánto tiempo debe mantener el reagrupante los recursos de que dispone en el momento de la reagrupación familiar.²⁴

38. No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que «dado que la autorización de reagrupación familiar es la regla general, la facultad prevista en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva debe interpretarse de manera estricta» y que «el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros no puede utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de dicha Directiva, que es favorecer la reagrupación familiar».²⁵ A este respecto, señalo que si la autorización de reagrupación familiar es «la regla», es porque es un derecho. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/86, según el cual los Estados miembros «autorizarán» la entrada y la residencia de algunos miembros de la familia, «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, los obliga a autorizar la reagrupación familiar de algunos miembros de la familia del reagrupante, sin que puedan ejercer su facultad discrecional».²⁶

39. Además, de la jurisprudencia se desprende que la facultad reconocida a los Estados miembros por el artículo 7, apartado 1, *initio* y letra c), de la Directiva 2003/86, de exigir que el reagrupante disponga de recursos fijos y regulares suficientes, debe interpretarse a la luz del derecho al respeto de la vida familiar.²⁷ Tal facultad también debe ejercerse con pleno respecto del principio de proporcionalidad.²⁸ Por último, procede tener en cuenta el artículo 17 de la Directiva 2003/86, que exige un examen concreto de la situación de cada solicitante.²⁹

23 — Véase el punto 28 de las presentes conclusiones.

24 — Me permito recordar que, en virtud del artículo 16, apartado 1, *initio* y letra a), de la Directiva 2003/86, mencionado en el punto 31 de las presentes conclusiones, los Estados miembros «podrán» denegar el permiso de residencia de un miembro de la familia cuando el reagrupante haya dejado de disponer de los recursos suficientes para la manutención de dicho miembro. Se trata de una facultad de los Estados miembros, no de una obligación. En consecuencia, la Directiva 2003/86 no puede interpretarse en el sentido de que los Estados miembros deben requerir al reagrupante la prueba de que dispone de los recursos suficientes para la manutención de su familia *durante todo el período de residencia* de ésta en el territorio del Estado miembro de acogida, es decir, hasta que los miembros de su familia cumplan el requisito de cinco años de residencia que les permite solicitar un permiso de residencia autónomo. Nada impide que los Estados miembros requieran, en el momento de examinar la solicitud de reagrupación familiar, la mera prueba de que el reagrupante dispone de recursos suficientes para la manutención de su familia durante, por ejemplo, los dos años posteriores a la presentación de la solicitud. En este sentido van los trabajos preparatorios de la Directiva 2003/86 mencionados en la nota a pie de página 18 de las presentes conclusiones.

25 — Sentencia Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 43, O y otros, (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartado 74 y mis conclusiones presentadas en el asunto Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288), punto 44. Véase también, en relación con el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/86, la sentencia K y A (C-153/14, EU:C:2015:453), apartado 50, y, en relación con la Directiva 2003/109, la sentencia Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), apartado 86.

26 — Sentencia Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:C:2006:429), apartado 60 (el subrayado es mío). Véanse también las sentencias Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 41; O y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartado 70, y K y A (C-153/14, EU:C:2015:453), apartado 46. Véase, por último, Beck, C. H., *EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives*, K. Hailbronner (ed.), Hart, Nomos, 2010, p. 171 y 172.

27 — Sentencia Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 44, y O y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartado 77.

28 — Véase, en relación con el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/86, la sentencia K y A (C-153/14, EU:C:2015:453), apartado 51. Véase también, en relación con la Directiva 2003/109, la sentencia Comisión/Países Bajos (C-508/10, EU:C:2012:243), apartado 75.

29 — Sentencia Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 48. Véase, en relación con el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/86, la sentencia K y A (C-153/14, EU:C:2015:453), apartados 58 a 60.

40. Dado que la facultad de los Estados miembros de requerir la prueba de los recursos fijos y regulares suficientes debe interpretarse estrictamente, es obvio que la facultad —que se deriva de ella— de los Estados miembros de prever que sus autoridades competentes efectúen una evaluación prospectiva de tales recursos también debe interpretarse estrictamente. Debe ejercerse, igualmente, con pleno respeto del principio de proporcionalidad y del artículo 17 de la Directiva 2003/86.

41. En el caso de autos, me permito recordar, el artículo 54, apartado 2, párrafo primero, del Real Decreto 557/2011 establece que el reagrupante debe mantener recursos suficientes para la manutención de su familia durante el año siguiente a la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación familiar y que la perspectiva de mantenimiento de tales recursos durante ese tiempo será valorada teniendo en cuenta la evolución de sus recursos durante los seis meses que preceden a la fecha de presentación de la solicitud.

42. No me parece desproporcionado el período de un año durante el que, según la normativa española, el reagrupante debe mantener recursos suficientes. Me permito recordar, a este respecto, que en los trabajos preparatorios de la Directiva 2003/86 algunas delegaciones propusieron plazos más prologados, de entre dos y cinco años. También quiero recordar que algunos Estados miembros propusieron igualar el período durante el que el reagrupante debía cumplir requisito de los recursos previsto en el artículo 7, apartado 1, *initio* y letra c), de la Directiva 2003/86 con el período de residencia que permite a los miembros de su familia obtener un permiso de residencia autónomo, independiente ya del permiso del reagrupante, esto es, conforme al artículo 15, apartado 1, de dicha Directiva, cinco años como máximo.³⁰

43. En consecuencia, por lo que respecta al método que debe emplearse para apreciar si el reagrupante mantendrá, durante el año siguiente a la fecha de presentación de la solicitud, los recursos de que dispone, no me parece que tener en cuenta la evolución de los recursos del reagrupante durante los seis meses anteriores menoscabe el objetivo o el efecto útil de la Directiva 2003/86. Considerar un período más prolongado, por ejemplo, de un año, no necesariamente sería más favorable para el reagrupante y para su familia: lo sería, por ejemplo, si hubiera trabajado durante siete meses antes de perder su empleo y de encontrar otro cuatro meses más tarde.³¹ No lo sería si, en el año transcurrido, sólo hubiera trabajado durante los cinco meses anteriores a la presentación de la solicitud.³²

44. En el caso de autos, el Sr. Khachab presentó una solicitud de reagrupación familiar el 20 de febrero de 2012. De la resolución de remisión se desprende que, durante los seis meses anteriores, sólo había trabajado sesenta y tres días (para la empresa Construcciones y distribuciones constru-label, S.L.).³³ Si tal es efectivamente su situación, no creo que pueda considerarse que vaya a disponer de los recursos suficientes para la manutención de su esposa una vez que ésta entre en el territorio español. No obstante, menciono que, al parecer, el Sr. Khachab es titular de un permiso de residencia de larga duración y que afirma haber cotizado a la seguridad social en España durante más de cinco años, lo que sugiere que dispone de ingresos regulares o, al menos, que disponía de ellos cuando se le concedió dicho permiso. Añado que el 26 de noviembre de 2012 encontró otro empleo, hecho que, según parece, la normativa procesal nacional no permite que tenga en cuenta el tribunal remitente.

30 — Véase la nota a pie de página 24 de las presentes conclusiones.

31 — Si el período de referencia es el año que precede a la presentación de la solicitud, el reagrupante habrá trabajado ocho meses sobre doce. En cambio, si dicho período es de los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, habrá trabajado dos meses sobre seis.

32 — Si el período de referencia es el año que precede a la presentación de la solicitud, el reagrupante habrá trabajado cinco meses sobre doce. En cambio, si dicho período es de los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, habrá trabajado cinco meses sobre seis.

33 — Véase el punto 18 de las presentes conclusiones.

45. Por tanto, compete al tribunal remitente apreciar, a la vista de dichos elementos, con pleno respeto del principio de proporcionalidad y a través del examen de la situación personal del Sr. Khachab, previsto en el artículo 17 de la Directiva 2003/86, si es probable que disponga de los recursos suficientes para la manutención de su esposa y, en caso afirmativo, que mantenga tales recursos después de la autorización de la reagrupación familiar.

IV. Conclusión

46. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la siguiente forma:

- «1) El artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, interpretado en relación con los artículos 16, apartado 1, letra a), y 3, apartado 1, de dicha Directiva, no se opone a que los Estados miembros faculten a sus autoridades competentes para efectuar una evaluación prospectiva de los recursos de que dispone el reagrupante, esto es, a tener en cuenta no sólo los recursos de los que el reagrupante dispone en el momento de presentar la solicitud de reagrupación familiar, sino también los recursos de los que dispondrá después de la presentación de dicha solicitud.
- 2) La facultad de las autoridades competentes del Estado miembro de que se trata para efectuar una evaluación prospectiva de los recursos del reagrupante no debe menoscabar el objetivo de la Directiva 2003/86, que es favorecer la reagrupación familiar, y debe ejercerse con pleno respeto del principio de proporcionalidad y del artículo 17 de la Directiva 2003/86, en particular, por lo que respecta al período durante el que el reagrupante deberá mantener los recursos de que dispone.»