Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 27 de junio de 2018 [1]

Asunto C-380/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B
con intervención de:
H. Y., [2]
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/86/CE — Disposiciones del Derecho de la Unión que el Derecho nacional declara aplicables de manera directa e incondicional — Competencia del Tribunal de Justicia — Derecho a la reagrupación familiar — Régimen más favorable para los refugiados — Artículo 12, apartado 1, párrafo tercero — Denegación de una solicitud — Incumplimiento del plazo de tres meses tras la concesión del estatuto de protección subsidiaria — Plazo indicativo»

I. Introducción

1. En la presente petición de decisión prejudicial, planteada por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie, por un lado, sobre su propia competencia para interpretar la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, [3] en un contexto en el que, a pesar de que las situaciones controvertidas en el litigio principal están expresamente excluidas del ámbito de aplicación de dicho acto, el Derecho nacional que transpone esa Directiva ha optado por ampliar unilateralmente su ámbito de aplicación para abarcar esas situaciones. Esta cuestión también se ha planteado en el asunto C-257/17, C y A, en el que presentaré mis conclusiones en el día de hoy.

2. Por otra parte, se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la naturaleza del plazo de tres meses indicado en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86, en particular sobre si las autoridades nacionales están facultadas para denegar una solicitud de reagrupación familiar por el mero hecho de haberse superado el citado plazo.

1 Lengua original: francés.

2 El 11 de diciembre de 2017, el órgano jurisdiccional remitente comunicó al Tribunal de Justicia que el Secretario de Estado neerlandés de Seguridad y Justicia (en lo sucesivo, «Secretario de Estado» había desistido de su pretensión en el asunto referido al recurrente H. Y., y que mantenía todas sus cuestiones prejudiciales relativas a los asuntos que concernían a K y a B.

3 DO 2003, L 251, p. 12.

II. Marco jurídico y fáctico

A. Derecho internacional

3. El artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, dispone que «en todas las medidas concernientes a los niños que [se] tomen [...], una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño».

4. Según el artículo 8, apartado 1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), titulado «Derecho al respeto de la vida privada y familiar»:

«Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia».

B. Derecho de la Unión

5. A tenor del artículo 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea [4] (en lo sucesivo, «Carta»), titulado «Respeto de la vida privada y familiar»

«Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones».

6. El artículo 24, apartados 2 y 3, de la Carta, dispone:

«2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial.

3. Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses».

7. La Directiva 2003/86 establece los requisitos para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar de que disponen los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros. De conformidad con su considerando 2, dicha Directiva respeta los derechos fundamentales y, en particular, el derecho al respeto de la vida familiar, consagrado en numerosos instrumentos de Derecho internacional entre los que se encuentran, en particular, los artículos 8 del CEDH y 7 de la Carta, antes citados.

8. A tenor del considerando 8 de la Directiva 2003/86, «la situación de los refugiados requiere una atención especial, debido a las razones que les obligaron a huir de su país y que les impiden llevar en el mismo una vida de familia. A este respecto, conviene prever condiciones más favorables para el ejercicio de su derecho a la reagrupación familiar».

4 DO 2012, C 326, p. 391.

9. De conformidad con el artículo 2, letra b), de la Directiva 2003/86:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

b) *refugiado*, cualquier nacional de un tercer país o apátrida que goce de un estatuto de refugiado en los términos de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967».

10. El artículo 3, apartado 2, letra c), de la Directiva 2003/86, dispone que «la presente Directiva no se aplicará cuando el reagrupante [sea un nacional de un país tercero]:

c) [...] autorizado a residir en un Estado miembro en virtud de formas subsidiarias de protección de conformidad con las obligaciones internacionales, las legislaciones nacionales o las prácticas de los Estados miembros, o que solicite la autorización de residir por este mismo motivo y se encuentre a la espera de resolución sobre su estatuto».

11. El artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2003/86 establece que «al examinar la solicitud, los Estados miembros velarán por que se tenga debidamente en cuenta el interés mejor del menor».

12. El artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/86 dispone lo siguiente:

«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;

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».

13. Según lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, párrafos primero y tercero, de la Directiva 2003/86, que forma parte de su capítulo V, rubricado «Reagrupación familiar de refugiados»:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 7, los Estados miembros no exigirán al refugiado o a los miembros de su familia, respecto de las solicitudes relativas a los miembros de la familia [...], que presente la prueba de que el refugiado cumple los requisitos establecidos en el artículo 7.

[...]

Los Estados miembros podrán exigir que el refugiado reúna los requisitos mencionados en el apartado 1 del artículo 7 cuando la solicitud de reagrupación familiar no se haya presentado en el plazo de tres meses a partir de la concesión del estatuto de refugiado».

14. El artículo 17 de la Directiva 2003/86, precisa:

«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».

15. El artículo 2, letra f), de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida,[5] dispone:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

f) "persona con derecho a protección subsidiaria": un nacional de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves definidos en el artículo 15, y al que no se aplica el artículo 17, apartados 1 y 2, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país».

C. Derecho neerlandés

16. Según el Raad van State (Consejo de Estado), una solicitud de visado para una estancia superior a tres meses, como la controvertida en el litigio principal, constituye una solicitud de entrada y de residencia a efectos de reagrupación familiar de un refugiado o de un beneficiario de protección subsidiaria. Esa solicitud se presenta en favor de un miembro de la familia que reside en el extranjero o cuando el miembro de la familia entra en los Países Bajos en el mismo momento que el reagrupante. Tras presentar esa solicitud, el Secretario de Estado puede conceder de oficio a dicho miembro de la familia un permiso de residencia por asilo.

17. El artículo 29, apartado 4, de la wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Vreemdelingenwet 2000 (Ley de revisión general de la ley de extranjería; en lo sucesivo, «Vw 2000»), de 23 de noviembre de 2000, establece que «podrá concederse el permiso de residencia temporal mencionado en el artículo 28 a un miembro de la familia mencionado en el apartado 2 que no se haya reunido con el nacional extranjero a que hace mención el apartado 1 dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la que se hubiera concedido a este último un permiso de residencia en el sentido del artículo 28, en caso de que dicho miembro de la familia, u otra persona en su nombre, haya presentado una solicitud de visado de larga duración dentro del citado plazo de tres meses».

5 DO 2011, L 337, p. 9.

III. Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

18. Las recurrentes K y B (en lo sucesivo, «K y B» o «recurrentes K y B») son nacionales de un tercer país (Eritrea). Son, respectivamente, la esposa y la hija menor de edad, nacida el 1 de julio de 2014, de un nacional de un tercer país que reside en los Países Bajos (en lo sucesivo, «reagrupante FG»). Al reagrupante FG se le concedió el 23 de septiembre de 2014 permiso de residencia temporal por asilo (en lo sucesivo, «permiso de residencia por asilo»). Dicho permiso de residencia por asilo le otorga el estatuto de la protección subsidiaria.

19. Tras una entrevista con una entidad independiente, el VluchtelingenWerk Nederland,[6] el reagrupante FG llegó inicialmente a la conclusión de que no procedía presentar una solicitud de reagrupación familiar. Sin embargo, el reagrupante FG formuló en última instancia dicha solicitud sobre la base del artículo 29, apartados 2 y 4, de la Vw 2000, en favor de K y B, si bien de forma extemporánea.[7]

20. Mediante dos decisiones de 20 de abril de 2015 y de 8 de noviembre de 2015, el Secretario de Estado confirmó la denegación de la solicitud de reagrupación familiar presentada por el reagrupante FG en favor de K y B, alegando que no se había presentado en un plazo de tres meses y que el retraso no era excusable con arreglo al artículo 29, apartados 2 y 4 de la Vw 2000.

21. Mediante sentencia de 24 de junio de 2016, el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, con sede en Ámsterdam, Países Bajos) (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional de primera instancia») declaró infundado el recurso interpuesto por K y B contra la decisión de denegación de su solicitud de reagrupación familiar.

22. Las recurrentes K y B interpusieron recurso de apelación contra la sentencia del órgano jurisdiccional de primera instancia ante el órgano jurisdiccional remitente. En primer lugar, critican que el órgano jurisdiccional de primera instancia no haya reconocido que la apreciación del carácter excusable de la superación del plazo de tres meses debe efectuarse a la luz del objetivo y de la razón de ser de dicho plazo. En segundo lugar, según K y B, el órgano jurisdiccional de primera instancia fundamentó erróneamente su sentencia en que el reagrupante FG sabía que debía presentar la solicitud en el plazo de tres meses y en que debía haberse informado mejor sobre la posibilidad de presentar una solicitud de reagrupación familiar antes de la expiración de ese plazo. En tercer lugar, K y B reprochan al órgano jurisdiccional de primera instancia no haber reconocido que el plazo a que hace mención el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86, no puede invocarse como motivo de exclusión y que el Secretario de Estado debía tener en cuenta el principio de proporcionalidad en su apreciación. Además, de conformidad con los artículos 5, apartado 5, y 17 de la Directiva 2003/86, en dicha apreciación debería haberse integrado asimismo el interés superior del niño. En cuarto lugar, K y B sostienen que el órgano jurisdiccional de primera instancia no tuvo en cuenta, erróneamente, que remitir a la presentación de solicitud de visado ordinario a efectos de reagrupación familiar iría en contra del objetivo perseguido por la Directiva 2003/86 y perjudicaría su efecto útil.

23. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la competencia del Tribunal de Justicia, en la medida en que la Directiva 2003/86 excluye a los beneficiarios de protección subsidiaria de su ámbito de aplicación. En efecto, aunque el legislador neerlandés haya remitido a su contenido, redundaría en interés de la Unión que las disposiciones tomadas del Derecho de la Unión

6 Se trata de una entidad independiente que defiende los intereses de los refugiados y de los beneficiarios de protección subsidiaria en los Países Bajos.

7 Dicha solicitud se presentó el 22 de enero de 2015, es decir, un mes después de que se hubiera agotado el plazo de tres meses establecido en la Directiva 2003/86.

fueran interpretadas de modo uniforme.[8] El órgano jurisdiccional remitente precisa que, de conformidad con la sentencia Nolan, la Unión no tiene interés en que se interprete de modo uniforme un acto que versa sobre una situación que está expresamente excluida del ámbito de aplicación de dicho acto.[9] El órgano jurisdiccional remitente no tiene claro si dicha sentencia sigue siendo aplicable, en la medida en que no guarda relación con una situación en la cual el Derecho interno ha hecho directa e incondicionalmente aplicable el Derecho de la Unión.[10] Sin embargo, esa sentencia no ha vuelto a ser citada por el Tribunal de Justicia, en particular en la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), dictada en Gran Sala. Por esta razón, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la sentencia Nolan podría llevar al Tribunal de Justicia a declararse incompetente para responder a la presente petición de decisión prejudicial.

24. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la interpretación del artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86. Según el órgano jurisdiccional remitente, cuando la solicitud de reagrupación familiar se presenta fuera de plazo y la superación del mismo no es excusable por deberse a motivos imputables al reagrupante FG, dicha solicitud no se examina sobre el fondo. Por tanto, el Secretario de Estado no tiene en cuenta las disposiciones del artículo 5, apartado 5 (toma en consideración del interés superior del niño), ni las del artículo 17 (toma en consideración de las circunstancias individuales) de la Directiva 2003/86. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente considera que es necesario efectuar una interpretación más precisa del artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de dicha Directiva para apreciar las imputaciones formuladas por las recurrentes K y B.

25. En esas circunstancias el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) A la luz del artículo 3, apartado 2, inicio y letra c), de la Directiva [2003/86] y de la sentencia [Nolan], ¿es competente el Tribunal de Justicia para responder cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales neerlandeses sobre la interpretación de las disposiciones de dicha Directiva en un litigio relativo al derecho de residencia de un miembro de la familia de una persona que disfruta de protección subsidiaria, si se ha declarado en el Derecho neerlandés que dicha Directiva es aplicable de forma directa e incondicional a los beneficiarios de protección subsidiaria?

2) ¿Se opone la sistemática de la [Directiva 2003/86] a una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, en virtud de la cual una solicitud de concesión de la reagrupación familiar sobre la base de las disposiciones más favorables del capítulo V puede denegarse por el único motivo de que no se ha presentado dentro del plazo establecido en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero?

¿Es relevante para la respuesta a esta cuestión el hecho de que, en el caso de expiración del plazo citado, es posible presentar una solicitud de reagrupación familiar, ya sea o no después de una denegación, en virtud de la cual se aprecie si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 7 de la [Directiva 2003/86] y se tengan en cuenta los intereses y circunstancias mencionados en los artículos 5, apartado 5, y 17?»

26. Han presentado observaciones escritas en el presente asunto las recurrentes K y B, el Gobierno neerlandés y la Comisión Europea.

8 El órgano jurisdiccional remitente hace referencia en este punto a las sentencias de 18 de octubre de 2012, Nolan (C-583/10, en lo sucesivo, «sentencia Nolan», EU:C:2012:638), apartado 46; de 7 de noviembre de 2013, Roméo (C-313/12, EU:C:2013:718), apartado 22, y de 16 de junio de 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447), apartados 61 y 62.

9 Véase, en ese sentido, la sentencia Nolan, apartados 53 a 56.

10 Véase, en ese sentido, la sentencia Nolan, apartado 52.

27. Durante la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 19 de marzo de 2018, y que fue común con la del asunto C-257/17, C y A, formularon observaciones orales los recurrentes K y B, C y A, el Gobierno neerlandés y la Comisión.

IV. Análisis

A. Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

28. El reagrupante FG tiene un permiso de residencia por asilo que le otorga el estatuto de la protección subsidiaria. Presentó una solicitud de reagrupación familiar en favor de las recurrentes K y B al amparo de la Directiva 2003/86.

29. El claro tenor del artículo 3, apartado 2, letra c), de la Directiva 2003/86, precisa que «no se aplicará cuando el reagrupante [...] esté autorizado a residir en un Estado miembro en virtud de formas subsidiarias de protección de conformidad con las obligaciones internacionales, las legislaciones nacionales o las prácticas de los Estados miembros».[11] Por consiguiente, el reagrupante FG no está comprendido en el ámbito de aplicación *ratione materiae* de la Directiva 2003/86.[12]

30. Sin embargo, el legislador neerlandés decidió unilateralmente aplicar a los beneficiarios de protección subsidiaria y a los miembros de su familia las disposiciones más favorables relativas a la reagrupación familiar de los refugiados, que figuran en el capítulo V de la Directiva 2003/86, entre ellos el artículo 12, que constituye el objeto de la segunda cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente.[13] El presente asunto versa sobre una situación que se rige por el Derecho nacional. Dicho de otro modo, se ha ampliado el ámbito de aplicación *ratione materiae* del régimen neerlandés, recogido en la Vw 2000, a favor de los beneficiarios de protección subsidiaria. En estas condiciones se trata de determinar si está justificado que el Tribunal de Justicia interprete las disposiciones objeto de las cuestiones planteadas y, por tanto, si tiene competencia, como sostienen el órgano jurisdiccional remitente, el Gobierno neerlandés y las recurrentes en el litigio principal, a refutar a la Comisión.

31. Con arreglo al artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación de los Tratados y de los actos adoptados por las instituciones de la Unión. De ello resulta que corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión

11 Inicialmente, la propuesta de directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar, de 1 de diciembre de 1999 [COM(1999) 638 final], atribuía a los beneficiarios de protección subsidiaria el derecho a la reagrupación familiar con los miembros de su familia. Mediante dictamen adoptado el 6 de septiembre de 2000 en sesión plenaria, el Parlamento Europeo apoyó el enfoque general y las principales orientaciones de dicha propuesta pero solicitó que se restringiera el ámbito de aplicación de la citada propuesta de directiva con el fin de excluir a las personas cubiertas por una forma de protección subsidiaria (enmienda 19). La Comisión modificó su propuesta en consecuencia, dado que aún no existía un concepto armonizado de beneficiario de protección subsidiaria. Véase la propuesta modificada de directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar [COM(2000) 624 final].

12 Sin embargo, no debería interpretarse que la Directiva 2003/86 obliga a los Estados miembros a negar a los beneficiarios de protección temporal o subsidiaria el derecho a la reunificación familiar. La Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO 2001, L 212, p. 12), autoriza expresamente a los beneficiarios de protección temporal a reagrupar con ellos a los miembros de sus familias. Véase, asimismo, en el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a las Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86, sobre el derecho a la reagrupación familiar, de 3 de abril de 2014 [en lo sucesivo, «Comunicación de la Comisión sobre Directrices», COM(2014) 210 final, apartado 6.2, p. 25.

13 Este caso no es excepcional. Según el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 8 de octubre de 2008, relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar [COM(2008) 610 final, p. 5], la República Checa, la República de Estonia, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Finlandia y el Reino de Suecia aplican la Directiva a los beneficiarios de protección subsidiaria a pesar de la susodicha exclusión. En la Comunicación de la Comisión sobre Directrices (véase el apartado 6.2, p. 25), dicha institución anima a los Estados miembros a que adopten normas que otorguen derechos similares a los refugiados y a los beneficiarios de protección temporal o de protección subsidiaria, por cuanto que sus necesidad de protección no difieren.

prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia.[14] Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales se refieren a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia, en principio, debe pronunciarse.[15]

32. A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia se ha declarado en múltiples ocasiones competente para pronunciarse sobre peticiones de decisión prejudicial relativas a situaciones en las que los hechos del litigio principal quedaban fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. En efecto, redunda en el interés de la Unión velar por la uniformidad de la interpretación de una disposición de un acto de la Unión y de las del Derecho nacional que la trasponen y la hacen aplicable fuera del ámbito de aplicación de ese acto.

33. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha subrayado que la interpretación, por ese Tribunal, de las disposiciones del Derecho de la Unión en situaciones que no están comprendidas en su ámbito de aplicación de este está justificada cuando el Derecho nacional las ha hecho directa e incondicionalmente aplicables a tales situaciones, con el fin de garantizar un tratamiento idéntico de esas situaciones y las comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.[16] Por tanto, el Tribunal de Justicia ha de comprobar si existen indicaciones suficientemente precisas para poder acreditar que el Derecho interno efectúa una remisión directa e incondicional al Derecho de la Unión. La información ofrecida por el órgano jurisdiccional nacional en su resolución de remisión es, esencialmente, la única base sobre la que el Tribunal de Justicia puede determinar si es competente para responder a las cuestiones que se le plantean.[17]

34. Es cierto que, según la sentencia Nolan, no cabe afirmar o presumir que, en un ámbito excluido por el legislador de la Unión del ámbito de aplicación del acto que ha adoptado, existe un interés de la Unión en que se lleve a cabo una interpretación uniforme de las disposiciones de ese acto.[18] En efecto, conforme a dicho planteamiento «si el legislador de la Unión señala de manera unívoca que el acto que ha adoptado no se aplica en un ámbito concreto, renuncia [...] al objetivo de una interpretación y una aplicación uniformes de las normas jurídicas en ese ámbito excluido».[19]

35. No obstante, en mi opinión, la sentencia de 19 de octubre de 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, en lo sucesivo, «sentencia Solar Electric Martinique», EU:C:2017:773), que también tenía por objeto un caso de exclusión expresa del ámbito de aplicación de una directiva de la Unión,[20] ha desarrollado algunos aspectos de la motivación de la sentencia Nolan. En efecto, en el apartado 29 de la sentencia Solar Electric Martinique, el Tribunal de Justicia precisó que «*puede considerarse* [21] de interés para la Unión efectuar una interpretación uniforme [de los conceptos de la Directiva de que se trataba] con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación». Aunque la sentencia Nolan parecía

14 Véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de octubre de 1990, Dzodzi (C-297/88 y C-197/89, EU:C:1990:360), apartado 33; de 7 de julio de 2011, Agafiței y otros (C-310/10, EU:C:2011:467), apartados 24 y 25, y de 21 de diciembre de 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868), apartado 15.

15 Véanse, en ese sentido, las sentencias de 18 de octubre de 1990, Dzodzi (C-297/88 y C-197/89, EU:C:1990:360), apartado 35; de 16 de marzo de 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176), apartado 15; de 28 de octubre de 2010, Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647), apartado 24; de 7 de julio de 2011, Agafiței y otros (C-310/10, EU:C:2011:467), apartado 26, y de 21 de diciembre de 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868), apartado 16.

16 Véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de marzo de 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85), apartado 16; de 21 de diciembre de 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868), apartados 17 y 19; Nolan, apartados 45 y 47, y de 19 de octubre de 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773), apartados 25 y 27.

17 Véase, en ese sentido, el auto de 12 de mayo de 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343), apartados 27 y 29, y mis conclusiones presentadas en el asunto Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507), punto 33.

18 Véase, en tal sentido la sentencia Nolan, apartados 53, 54 y 56.

19 Véase, en ese sentido, la sentencia Nolan, apartado 55.

20 Se trataba de un supuesto de exclusión *ratione loci* del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO 2006, L 347, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva del IVA»), pero esa diferencia con la exclusión *ratione materiae* de la sentencia Nolan carece de importancia. Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507), punto 49.

21 El subrayado es mío.

dar a entender que ese interés desaparecía en caso de exclusión expresa por parte del legislador de la Unión, la sentencia Solar Electric Martinique no ha confirmado esa interpretación. En relación, asimismo, con una situación de exclusión expresa del ámbito de aplicación de una directiva, la sentencia de 27 de junio de 2018, SGI y Valériane (C-459/17 y C-460/17), descarta, parece que definitivamente, el enfoque empleado anteriormente en la sentencia Nolan, al afirmar que, a pesar de esta exclusión expresa, *existe un interés manifiesto de la Unión* [22] en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho de la Unión reciban una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse, siempre que el Derecho interno remita directa e incondicionalmente a la disposición de la Directiva cuya interpretación se solicita al Tribunal de Justicia. [23]

36. Lo mismo ocurre en el presente asunto.

37. En efecto, las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente son suficientemente precisas y acreditan que el Derecho nacional realiza una remisión directa e incondicional al Derecho de la Unión, con el que se conforma. El órgano jurisdiccional remitente precisa pues que las disposiciones legales y reglamentarias neerlandesas establecen un régimen jurídico común a las reagrupaciones familiares de refugiados y a las reagrupaciones familiares de beneficiarios de protección subsidiaria. Según el Secretario de Estado, ello se debe a que el Reino de los Países Bajos atribuye los mismos efectos jurídicos a un permiso de residencia por asilo obtenido en virtud de protección subsidiaria que a un permiso de residencia por asilo obtenido en virtud de la concesión del estatuto de refugiado. El órgano jurisdiccional remitente, al igual que el Gobierno neerlandés y las recurrentes K y B estiman que el legislador neerlandés ha dispuesto que el capítulo V de la Directiva 2003/86 sea directa e incondicionalmente aplicable a situaciones que, con arreglo al artículo 3, apartado 2, letra c), de dicha Directiva no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Concluye que la citada Directiva se aplica por analogía a los beneficiarios de protección subsidiaria.

38. Por último, si en el presente asunto el Tribunal de Justicia no fuera competente para interpretar el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86, el órgano jurisdiccional remitente debería hacerlo él mismo para resolver el litigio sobre el fondo. En la práctica, la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión por parte del órgano jurisdiccional nacional podría tener consecuencias sobre el contenido de dicho Derecho y dar lugar a un enfoque sustancialmente distinto del que podría adoptar el Tribunal de Justicia. Además podría disuadir a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de que se trata de plantear esa cuestión ante el Tribunal de Justicia en el futuro. En cualquier caso, el concepto cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente forma efectivamente parte del Derecho de la Unión y se aplica efectivamente a situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva.

39. Por consiguiente, estimo que el interés de la Unión en que se efectúe una interpretación uniforme existe, por un lado, para evitar divergencias en la aplicación del Derecho de la Unión y, por otro, por la necesidad de no tratar de forma diferente situaciones que un Estado miembro ha optado por alinear con las soluciones aportadas por el Derecho de la Unión. Habida cuenta de lo anterior, la Unión tienen interés en que las disposiciones controvertidas se interpreten de modo uniforme. Además, las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente son suficientemente precisas y acreditan que el Derecho nacional realiza una remisión directa e incondicional al Derecho de la Unión, con el que se conforma.

40. En estas circunstancias, propongo al Tribunal de Justicia que se declare competente para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas.

22 El subrayado es mío.

23 Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de junio de 2018, SGI y Valériane (C-459/17 y C-460/17), apartados 27 y 28. Esa sentencia, como la sentencia Solar Electric Martinique, versaba sobre una situación de exclusión *ratione loci* del ámbito de la aplicación de la Directiva del IVA.

B. Sobre la interpretación del plazo de tres meses previsto en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86

1. Observaciones preliminares

41. Ha de observarse con carácter preliminar que el derecho a la reagrupación familiar, reconocido y regulado en la Directiva 2003/86, constituye un aspecto específico del derecho al respeto de la vida familiar, el cual, a su vez, constituye un derecho fundamental consagrado en el artículo 8 del CEDH y en el artículo 7 de la Carta y, en cuanto tal, protegido por el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.[24] La relación directa entre el derecho fundamental al respeto de la vida familiar y el derecho a la reagrupación familiar está reconocida específicamente en la Directiva 2003/86, en su considerando 2.[25]

42. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado expresamente que las disposiciones de la Directiva 2003/86 deben interpretarse a la luz de los derechos fundamentales y, más concretamente, del derecho al respeto de la vida familiar consagrado tanto por el CEDH como por la Carta.[26] Además, el artículo 7 de la Carta debe ponerse en relación con la obligación de tener en cuenta el interés superior del niño, reconocido en el artículo 24, apartado 2, de esta, tomando en consideración la necesidad del menor de mantener de forma periódica relaciones personales con su padre y con su madre, expresada en el apartado 3 del mismo artículo.[27] El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que toda solicitud formulada por un niño o uno de sus representantes legales para entrar en un Estado miembro o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia debe ser atendida por los Estados miembros de manera positiva, humanitaria y expeditiva.[28]

43. Es cierto que los artículos 7 y 24 de la Carta, pese a que resaltan la importancia que tiene para los niños la vida familiar, no pueden interpretarse en el sentido de que privan a los Estados miembros del margen de apreciación de que disponen al examinar las solicitudes de reagrupación familiar.[29] No obstante, al realizar tal examen y al determinar, en particular, si se cumplen los requisitos de la Directiva 2003/86, las disposiciones de dicha Directiva deben interpretarse y aplicarse a la luz de los artículos 7 y 24, apartados 2 y 3, de la Carta, como resulta además de los términos del considerando 2 y del artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva, que obligan a los Estados miembros a examinar las solicitudes de reagrupación de que se trata en interés de los menores afectados y procurando favorecer la vida familiar.[30]

24 Véanse, en ese sentido, la sentencia de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:C:2006:429), apartado 52 y la jurisprudencia citada, y mis conclusiones presentadas en el asunto Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288), apartado 20.

25 Véase el punto 7 de las presentes conclusiones.

26 Véanse, en ese sentido, la sentencia de 4 de marzo de 2010 Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 44, y mis conclusiones presentadas en el asunto Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288), punto 22.

27 Véanse, en ese sentido, las sentencias de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:2006:429), apartados 57 y 58; de 23 de diciembre de 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810), apartado 54, y de 6 de diciembre de 2012, O y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartado 76, así como el artículo 9, apartado 1, de la Convención sobre los derechos del niño.

28 Véanse, en ese sentido, la sentencia de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:2006:429), apartado 57, y el artículo 10, apartado 1, de la Convención sobre los derechos del niño

29 Véanse, en ese sentido, las sentencias de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:2006:429), apartado 59, y de 6 de diciembre de 2012, O y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartado 79.

30 Véase, en ese sentido, la sentencia de 6 de diciembre de 2012, O y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartado 80.

44. He de recordar que el Tribunal de Justicia ha confirmado la importancia de ciertos instrumentos internacionales, en particular del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos [31] y de la Convención sobre los derechos del niño, en lo que respecta a la protección de los derechos humanos, que tiene en cuenta para aplicar los principios generales del Derecho de la Unión. La Convención sobre los derechos del niño vincula, igual que los restantes instrumentos internacionales citados, a todos los Estados miembros. [32]

45. El Tribunal de Justicia ha señalado asimismo que el eventual margen de apreciación reconocido a los Estados miembros por las disposiciones de esa Directiva 2003/86 no debe utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de la Directiva, que es favorecer la reagrupación familiar, ni su efecto útil. [33]

46. Además, según el Tribunal de Justicia, del artículo 17 de la Directiva 2003/86, que establece que, al denegar una solicitud de reagrupación familiar, «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», se desprende que los Estados miembros están sujetos a una obligación de individualizar el examen de las solicitudes de reagrupación familiar. [34]

47. La segunda cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente deberá responderse a la luz de estos principios formulados en la jurisprudencia.

2. Sobre la segunda cuestión prejudicial

48. Es pacífico que, en el presente asunto, se presentó una solicitud de reagrupación familiar en favor de las recurrentes K y B después de transcurrido el plazo de tres meses tras la concesión del estatuto de refugiado (en lo sucesivo, «plazo de tres meses») previsto en el artículo 29, apartados 2 y 4, de la Vw 2000, que transpone el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86. [35]

49. Conforme al Derecho nacional, el plazo de tres meses para presentar una solicitud de reagrupación familiar en virtud del artículo 12, apartado 1, párrafo tercero de la Directiva 2003/86 constituye un requisito de admisibilidad de la citada solicitud. El órgano jurisdiccional remitente precisa que, en el marco de la comprobación del respeto de ese requisito, la solicitud de reagrupación familiar no se examina a la luz de los artículos 5, apartado 5 (es decir, que no se tiene en cuenta el interés superior del niño), y 17 (a saber, que, en esencia, no se toman en consideración las circunstancias individuales) de la Directiva 2003/86. [36] Según el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 29, apartados 2 y 4, de la Vw 2000 no permite efectuar con carácter excepcional una ponderación de los intereses ni adoptar ninguna otra medida de flexibilización.

50. No obstante lo anterior, el Secretario de Estado puede entender, por razones humanitarias, que la superación del plazo de tres meses es excusable, en cuyo caso no lleva a cabo, no obstante, una ponderación de los intereses en juego, sino que simplemente comprueba si el motivo de la superación del plazo puede imputarse razonablemente al reagrupante de que se trata o al miembro de su familia.

31 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

32 Véase, en ese sentido, la sentencia de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:C:2006:429), apartados 35 a 38.

33 Véanse, en ese sentido, las sentencias de 4 de marzo de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 43; de 6 de diciembre de 2012, O y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartado 74, y de 9 de julio de 2015, K y A (C-153/14, EU:C:2015:453), apartado 50, así como mis conclusiones presentadas en el asunto Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288), apartado 25.

34 Véanse, por analogía, las sentencias de 4 de marzo de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 48; de 9 de julio de 2015, y K y A (C-153/14, EU:C:2015:453), apartados 58 y 59, así como mis conclusiones presentadas en el asunto Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288), punto 26, y en el asunto Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287), punto 57.

35 La solicitud de reagrupación familiar se presentó cuatro meses después de haber obtenido el permiso de residencia por asilo.

36 Según el órgano jurisdiccional remitente no puede apreciarse el carácter excusable de la superación del plazo a la luz del objetivo y de la *ratio* del citado plazo dado que, en el marco de ese examen, no es posible ponderar los intereses en juego.

Pues bien, cuando una solicitud no se presenta en el plazo fijado y el Secretario de Estado considera que la superación de tal plazo no es excusable, la deniega sin entrar a examinar su fundamento. En esas circunstancias el Secretario de Estado tampoco tiene en cuenta las disposiciones del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2003/86, ni del artículo 17 de esta norma.

51. En cambio, según el órgano jurisdiccional remitente, el refugiado tiene la posibilidad de presentar una solicitud ordinaria de visado a efectos de reagrupación familiar en el marco del procedimiento ordinario previsto en la Directiva 2003/86, ya sea o no después de una denegación por haber superado el plazo de tres meses de forma no excusable, a juicio del Secretario de Estado. En opinión del Secretario de Estado, al haber superado el reagrupante FG el plazo de tres meses, ya no puede invocar las disposiciones más favorables del capítulo V de esta Directiva. En ese caso, el Secretario de Estado debe apreciar si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 7, apartado 1, de la citada Directiva, aunque puede dispensar al refugiado reagrupante de que se trate de la obligación de disponer de recursos fijos y regulares y de la obligación de abonar tasas, examinando su solicitud a la luz del artículo 8 de la CEDH.

52. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se determine si la Directiva 2003/86 se opone a una disposición nacional según la cual una solicitud de reagrupación familiar presentada sobre la base de las disposiciones más favorables del capítulo V de dicha Directiva puede denegarse por ser inadmisible únicamente por haber sido presentada después de transcurrido un plazo de tres meses. A continuación, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide si, en caso de expiración del plazo citado, sería posible presentar una solicitud de reagrupación familiar, ya sea o no después de una denegación, en virtud de la cual se aprecie si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 7 de la mencionada Directiva y se tengan en cuenta los intereses y circunstancias mencionados en los artículos 5, apartado 5, y 17 de la Directiva.

53. El órgano jurisdiccional remitente propone dos interpretaciones del artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86. En el marco de la primera interpretación, el órgano jurisdiccional remitente estima que cabría deducir del artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, que dicha norma introduce el requisito de que la solicitud de reagrupación familiar debe presentarse en un plazo de tres meses. El plazo de tres meses no es una norma abierta cuyo contenido debe ser definido por el Derecho nacional, a diferencia de lo que ocurre con el artículo 7 de dicha Directiva, cuyos requisitos han sido interpretados en ese sentido por el Tribunal de Justicia en sus sentencias de 4 de marzo de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), y de 21 de abril de 2016, Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285). Al interpretar el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86, el Tribunal de Justicia ha tenido en cuenta el principio de proporcionalidad y el artículo 17 de la citada Directiva. No parece que sea preciso realizar un examen sobre el fondo del artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, ni ponderar los intereses en juego, cuando se incumple el requisito que establece. Por otro lado, la segunda interpretación que propone el órgano jurisdiccional remitente se deriva de poner en relación los artículos 5, apartado 5, y 17 de la Directiva 2003/86. Conforme a esa interpretación, tanto en el momento de la presentación de una solicitud como en el marco de su examen, los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta el interés superior del niño y, en caso de denegación, apreciar las circunstancias individuales del reagrupante y del beneficiario del derecho a la reagrupación familiar.

54. Me sumo plenamente a esta segunda interpretación.

55. Antes de abordar las cuestiones relativas al alcance y a la propia naturaleza del plazo de tres meses previsto en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86, es preciso recordar el contexto en el que se enmarca dicho artículo.

56. La Directiva 2003/86 establece dos regímenes de reagrupación familiar: por un lado, un régimen general aplicable a los nacionales de terceros países, cuyos requisitos se regulan, en particular, en el artículo 7 de la citada Directiva y, por otro, un régimen, denominado «más favorable» [37] o «preferente» [38] para la reagrupación familiar de los refugiados, cuyos requisitos están recogidos en el capítulo V de la Directiva 2003/86 y, más concretamente, en su artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, cuya interpretación se solicita. Ese artículo forma parte del capítulo V de la citada Directiva y, a la luz del considerado 8 de esa misma norma, teniendo en cuenta la situación de los refugiados, permite prestarles una atención particular y prever, por consiguiente, en su favor, condiciones más favorables para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar. La estructura de la Directiva 2003/86 confirma que los refugiados disfrutan de un régimen más favorable dado que varias de sus disposiciones, concretamente los artículos 10, 11, apartado 2, y 12, apartados 1 y 2, [39] establecen excepciones al régimen general previsto por dicha Directiva.

57. Desde esa perspectiva, cuando un refugiado-reagrupante presenta una solicitud de reagrupación familiar sobre la base del artículo 12, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/86, está eximido «no obstante lo dispuesto en el artículo 7, [de] present[ar] la prueba de que [...] cumple los requisitos establecidos en el artículo 7». El régimen aplicable a los refugiados-reagrupantes es mucho más simple y, por tanto, más respetuoso de su derecho a la reagrupación familiar.

58. Sin embargo, si la solicitud de reagrupación familiar no se presenta en el plazo de tres meses previsto en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86, dicho artículo dispone que los Estados miembros *pueden* exigir al refugiado *que reúna los requisitos* [40] mencionados en el apartado 1 del artículo 7 de la citada Directiva. En tal caso, el refugiado-reagrupante debe acreditar que dispone de una vivienda considerada normal, de un seguro de enfermedad, y de recursos fijos y regulares suficientes.

59. Ello no supone que la solicitud se pueda denegar *ipso iure* una vez transcurrido el plazo de tres meses, sino simplemente que, en el marco del examen de una solicitud de reagrupación familiar presentada sobre la base del artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86, los Estados miembros pueden exigir que el refugiado-reagrupante cumpla los requisitos materiales establecidos en el artículo 7, apartado 1, de la citada Directiva. La superación del plazo de tres meses previsto en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de dicha Directiva no tiene pues consecuencias procesales, como la inadmisibilidad de la solicitud de reagrupación familiar y la necesidad de presentar una nueva solicitud sobre la base de las disposiciones del régimen general que instaura la Directiva 2003/86, sino consecuencias eventualmente materiales, a saber, la posibilidad de que los Estados miembros puedan exigir, únicamente, que se cumplan los requisitos previstos en el artículo 7, apartado 1, de la citada Directiva.

60. Dicho de otro modo, la solicitud de reagrupación familiar y, por consiguiente, la concurrencia de las condiciones de aplicación del artículo 7, apartado, 1 de la Directiva 2003/86 han de examinarse en el marco de la solicitud presentada con arreglo al capítulo V de esa Directiva.

61. Considero que este planteamiento queda confirmado por los objetivos que persigue la Directiva 2003/86, particularmente por las disposiciones referidas a los refugiados.

37 Véase, en ese sentido, TEDH, sentencia de 10 de julio de 2014, Mugenzi c. Francia (CE:ECHR:2014:0710JUD005270109), § 54; el TEDH recuerda que la unidad familiar es un derecho esencial del refugiado y que la reagrupación familiar es un elemento fundamental para permitir que personas que han huido de la persecución hagan una vida normal. Recuerda asimismo que ha reconocido que la obtención de esa protección internacional constituye una prueba de la vulnerabilidad de las personas de que se trata. Existe consenso a nivel internacional sobre la necesidad de que los refugiados se beneficien de un procedimiento de reagrupación familiar más favorable que el que se aplica a otros extranjeros, según se desprende del mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de las normas de la Directiva 2003/86.

38 Conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto A y S (C-550/16, EU:C:2017:824), punto 29.

39 Esos artículos establecen excepciones a los artículos *4, 5, 7 y 8* de la Directiva 2003/86.

40 El subrayado es mío.

62. En efecto, en primer lugar, no hay que olvidar que la finalidad de la Directiva 2003/86 es que «la reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia», en particular para los refugiados cuya situación personal «les [impide] llevar [...] una vida de familia». [41] Por ende, tanto los motivos que han ocasionado que se supere el plazo como la concurrencia de los requisitos previstos en el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva deben apreciarse a la luz del estatuto más favorable que la citada Directiva confiere a los refugiados. Este estatuto más favorable está vinculado a las dificultades prácticas a las que se enfrentan los refugiados que son de naturaleza diferente de aquellas a las que se enfrentan los otros nacionales de terceros países. [42]

63. El margen de apreciación que se reconoce a los Estados miembros no debe emplearse de una manera que menoscabe el objetivo de la Directiva 2003/86, a saber, fomentar la reagrupación familiar, ni su eficacia. [43]

64. Pues bien, exigir a un refugiado-reagrupante que ha superado el plazo de tres meses previsto en el artículo 12, [apartado 1], párrafo tercero, de la Directiva 2003/86 que presente una nueva solicitud de reagrupación familiar con arreglo al régimen general que instaura esa Directiva vulneraría la efectividad del derecho, inicialmente preferente, de los refugiados a la reagrupación familiar y privaría de efecto útil las disposiciones más favorables del capítulo V destinadas a los refugiados-reagrupantes que, por definición, son más vulnerables.

65. En segundo lugar, como ya he recordado en los puntos 41 a 47 de las presentes conclusiones, las disposiciones de la Directiva 2003/86 deben interpretarse y aplicarse a la luz de los artículos 7 y 24, apartados 2 y 3, de la Carta, según se desprende, por otra parte, del considerando 2 y del artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2003/86. Por consiguiente, los motivos que han ocasionado que se supere eventualmente el plazo de tres meses previsto en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la mencionada Directiva, y los requisitos establecidos en el artículo 7, apartado 1, de esta Directiva han de examinarse a la luz de sus artículos 5, apartado 5, y 17.

66. Por tanto, corresponde a los Estados miembros no solo interpretar su Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión, sino también procurar no basarse en una interpretación de un texto de Derecho derivado que entre en conflicto con los derechos fundamentales tutelados por el ordenamiento jurídico de la Unión. [44]

67. En consecuencia, el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86 no puede interpretarse y aplicarse de forma que dicha aplicación vulnere los derechos fundamentales establecidos en las disposiciones de la Carta antes mencionadas.

68. En tercer lugar, de una interpretación sistemática de la Directiva 2003/86 se desprende que los artículos 5, apartado 5, y 17 de dicha norma son cláusulas «horizontales» que son vinculantes. [45] Se aplican en todo examen de procedimiento o sobre el fondo de solicitudes de reagrupación familiar como principios rectores con respecto a todas las prescripciones de la Directiva, entre ellas el respeto del plazo de tres meses. Pues bien, el legislador de la Unión exige a los Estados miembros «que se tenga debidamente en cuenta el interés mejor del menor». [46] Esta interpretación queda confirmada por

41 Considerandos 4 y 8 de la Directiva 2003/86.

42 Véase, en ese sentido, el Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86) [COM(2011) 735 final], apartado 4.2, titulado «Otras cuestiones relacionadas con el asilo», p. 7.

43 Véase el punto 45 de las presentes conclusiones.

44 Véanse, en ese sentido, las sentencias de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:2006:429), apartado 105, y de 23 de diciembre de 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810), apartado 34.

45 Véase, en ese sentido, el Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86) [COM(2011) 735 final], apartado 5.5, p. 9.

46 Véase el artículo 5, apartado 5, de la Directiva 2003/86.

el artículo 11, apartado 1, de esta Directiva, referido a las condiciones de presentación y examen de la solicitud de reagrupación familiar, a tenor del cual, cuando examinen esas solicitudes, las autoridades nacionales deben atenerse a las disposiciones del artículo 5, entre ellas, el apartado 5 que alude al interés mejor del niño.

69. Además el examen de una solicitud de reagrupación familiar sobre la base del artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86, en relación con el considerando 8 de la citada Directiva, debe tener en cuenta «[su] situación[,] [...] [que] requiere una atención especial». Al examinar una solicitud de reagrupación familiar, las autoridades nacionales están obligadas a efectuar un examen individual de las solicitudes de reagrupación familiar, es decir, aplicar un planteamiento en cada caso particular,[47] a llevar a cabo una evaluación pormenorizada de todos los factores pertinentes en cada caso,[48] teniendo en cuenta, en caso de denegación, 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.[49][50] En particular, al realizar ese examen, las autoridades nacionales deben tomar en consideración las circunstancias relativas a la disponibilidad de la información referida al plazo de tres meses en el que el refugiado-reagrupante debe presentar su solicitud de reagrupación familiar, y la claridad, la accesibilidad y la oportunidad[51] de esa información, pues se trata de elementos que pueden justificar que se haya superado el plazo de tres meses. Un plazo tan breve que no tenga en cuenta las circunstancias personales que pueden justificar una eventual superación del mismo desanimaría a los refugiados a presentar una solicitud de reagrupación familiar y, por consiguiente, menoscabaría el efecto útil de esa Directiva.[52]

70. Por lo tanto, deben relacionarse todas las circunstancias del caso concreto y ponderarse los intereses individuales y públicos del mismo modo que en supuestos similares. Además, la ponderación de los intereses individuales y públicos de que se trata debe ser equilibrada y razonable, teniendo debidamente en cuenta los intereses superiores de los hijos menores de edad.[53] Ningún elemento considerado de forma aislada, como la superación de un plazo, puede dar lugar automáticamente a una decisión denegatoria de una solicitud de reagrupación familiar presentada en el marco del procedimiento más favorable previsto en el capítulo V de la Directiva 2003/86.

71. De las consideraciones anteriores se desprende que el plazo previsto en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2003/86 no puede concebirse como un plazo de preclusión que pone fin al régimen más favorable aplicable a los refugiados-reagrupantes.

72. Por consiguiente, estimo que procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el régimen de la Directiva 2003/86 se opone a una disposición nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual puede denegarse una solicitud de reagrupación familiar presentada al amparo de las disposiciones más favorables del capítulo V de esa Directiva por la única razón de haberlo hecho fuera del plazo de tres meses, previsto en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de

47 Véase, en ese sentido, la sentencia de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:C:2006:429), apartado 64.

48 Véanse, en ese sentido, la Comunicación de la Comisión sobre Directrices, sección 7, «Principios generales», y apartado 7.4, rubricado «Evaluación individual», p. 29.

49 Artículo 17 de la Directiva 2003/86.

50 En efecto, a título de ejemplo, los refugiados se enfrentan, por ejemplo, a pérdidas de contacto o a dificultades para mantener el contacto con su familia en su país de origen e incluso puede que les resulte muy difícil localizar a los miembros de su familia o que desconozcan si siguen con vida. Cabe que resulte complicado, en un plazo tan breve tras la concesión del permiso de residencia por asilo, organizar el traslado de los miembros de la familia que tienen que presentarse en una embajada o en un consulado o reunir los documentos necesarios para una solicitud de reagrupación familiar. Véase, en ese sentido, el Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE) [COM(2011) 735 final, apartado 5.5, p. 9].

51 Véase, en ese sentido, la Comunicación de la Comisión sobre Directrices, apartado 7.1, rubricado «Disponibilidad de la información», p. 26. Además, el beneficiario del derecho a la reagrupación familiar puede no disponer fácilmente de información sobre cómo actuar al realizar los trámites administrativos al no dominar todos los matices de la lengua de su país de acogida ni el funcionamiento de los órganos administrativos nacionales.

52 Véanse, en ese sentido, mis conclusiones presentadas en el asunto Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287), punto 57.

53 Véanse, por analogía, las sentencias de 27 de junio de 2007, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:C:2006:429), apartados 62 a 64, y de 6 de diciembre de 2012, O y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartado 81.

esa norma, en la medida en que ese plazo no puede considerarse un plazo de preclusión o en la que la citada solicitud ha de ser apreciada a la luz de los artículos 7 y 24, apartados 2 y 3, de la Carta , que obligan a los Estados miembros a examinar las solicitudes de reagrupación en interés de los menores afectados, con el fin de favorecer la vida familiar y evitar menoscabar tanto el objetivo como el efecto útil de la Directiva 2003/86. Por otro lado, no es posible justificar la falta de toma en consideración de tener en cuenta los principios rectores de esta Directiva al denegar una solicitud de reagrupación familiar presentada al amparo del artículo 12 de la citada Directiva por haberse superado el plazo de tres meses previsto en el apartado 1, párrafo tercero, de ese artículo, el hecho de que tales principios serán tenidos en cuenta si se presenta una nueva solicitud con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/86.

V. Conclusión

73. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos):

«1) El Tribunal de Justicia es competente para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente relativas a la interpretación de disposiciones de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, en un asunto relativo al derecho de residencia de un miembro de la familia de un beneficiario de protección subsidiaria, en la medida en que el Derecho interno ha declarado aplicables de forma directa e incondicional tales disposiciones a los beneficiarios de protección subsidiaria.

2) El régimen de la Directiva 2003/86 se opone a una disposición nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual puede denegarse una solicitud de reagrupación familiar presentada al amparo de las disposiciones más favorables del capítulo V de esa Directiva por la única razón de haberlo hecho fuera del plazo de tres meses, previsto en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero, de esa norma, en la medida en que ese plazo no puede considerarse un plazo de preclusión o en la que la citada solicitud ha de ser apreciada a la luz de los artículos 7 y 24, apartados 2 y 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que obligan a los Estados miembros a examinar las solicitudes de reagrupación en interés de los menores afectados, con el fin de favorecer la vida familiar y evitar menoscabar tanto el objetivo como el efecto útil de la Directiva 2003/86. Por otro lado, no es posible justificar la falta de toma en consideración de los principios rectores de esta Directiva al denegar una solicitud de reagrupación familiar presentada al amparo del artículo 12 de la citada Directiva por haberse superado el plazo de tres meses previsto en el apartado 1, párrafo tercero, de ese artículo, por el hecho de que tales principios serán tenidos en cuenta si se presenta una nueva solicitud con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/86.»