COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 29.3.2019
COM(2019) 162 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar

I. INTRODUCCIÓN

El 22 de septiembre de 2003, el Consejo adoptó la Directiva 2003/86/CE por la que se establecen normas comunes sobre el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar por parte de nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros (en lo sucesivo, «la Directiva»). Es de aplicación en todos los Estados miembros, salvo en Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido[1]. De conformidad con el artículo 3, apartado 3, de la Directiva, esta no regula la situación de los nacionales de terceros países que sean miembros de la familia de un ciudadano de la UE.

En los últimos treinta años, la reagrupación familiar ha sido uno de los principales motivos de inmigración a la UE. En 2017, 472 994 personas fueron admitidas en la EU-25 por motivo de reagrupación familiar, lo que representa el 28 % de todos los primeros permisos expedidos a nacionales de terceros países en la EU-25[2].

En muchos Estados miembros, la reagrupación familiar representa un amplio porcentaje de la inmigración legal. En 2008, la Comisión publicó su primer Informe relativo a la aplicación de la Directiva[3], el cual destacaba las distintas decisiones políticas adoptadas por los Estados miembros sobre cómo gestionar eficazmente la gran afluencia de inmigrantes por motivo de reagrupación familiar. En los últimos años, muchos Estados miembros han introducido o revisado, en particular, las normas de reagrupación familiar establecidas para los refugiados (y también para los beneficiarios de protección subsidiaria, los cuales están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva). A pesar de los recientes retos migratorios y del elevado número de solicitantes de protección internacional, los beneficiarios de dicha protección han seguido beneficiándose de unas normas de reagrupación familiar más favorables en comparación con otras categorías de nacionales de terceros países, y los beneficiarios de la protección subsidiaria se benefician, en general, de un nivel de protección legalmente garantizada similar al de los refugiados[4].

La Comisión ha realizado un seguimiento de estas decisiones políticas y legislativas, que deben quedar dentro del margen de discreción ofrecido por la Directiva y respetar el derecho a la reagrupación familiar establecido en la misma. En 2014, la Comisión publicó una Comunicación[5] que proporciona orientación a los Estados miembros sobre la forma de aplicar la Directiva. Este documento de orientación ha ofrecido una interpretación coherente de las principales disposiciones de la Directiva que han dado lugar a cambios significativos en las legislaciones y prácticas de algunos Estados miembros[6].

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) también ha desempeñado un papel fundamental en la aplicación de la Directiva, ya que ha aportado una amplia jurisprudencia sobre la interpretación de las disposiciones más sensibles de la Directiva, principalmente resolviendo las cuestiones prejudiciales remitidas por los tribunales nacionales de los Estados miembros.

El presente informe ofrece una visión general de la situación actual de la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros, y hace hincapié en cuestiones clave que han

---

1 En el presente informe, «Estados miembros» son los Estados miembros que estén vinculados por la Directiva, denominados alternativamente EU-25.

2 Fuente: Eurostat, [migr_resfam] de 25.9.2018.

3 COM(2008) 610 final, de 8 de octubre de 2008.

4 *EMN study on Familiy Reunification of Third-Country Nationals in the EU* (Estudio de la REM sobre reunificación familiar de nacionales de terceros países en la UE), abril de 2017, p. 43.

5 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar, COM(2014) 210 final.

6 Estudio de la REM (2017), p. 12.

surgido a partir del análisis del cumplimiento de la propia Comisión, de las quejas recibidas y de las sentencias pertinentes del TJUE. En este sentido, vale la pena destacar que la Comisión ha recibido numerosas quejas relacionadas con la reagrupación familiar de nacionales de terceros países[7]. Los principales problemas planteados hacen referencia a: la denegación de visados o permisos, las pruebas de identidad o de vínculos familiares como motivo para la denegación, los largos plazos de tramitación por parte de las administraciones, las desproporcionadas tasas de expedición de permisos, el concepto de recursos fijos y regulares, el acceso al empleo de los miembros de la familia, los periodos de espera aplicados incorrectamente y la proporcionalidad de las condiciones de preintegración.

El presente informe se basa asimismo en un estudio reciente realizado por la Red Europea de Migración (REM)[8], que evaluó tanto los retos jurídicos como prácticos para la aplicación de la Directiva. El estudio destaca los tres grandes problemas a los que se enfrentan los solicitantes. El primero hace referencia a la obligación de comparecer personalmente ante una misión diplomática para presentar su solicitud[9]; esta obligación genera un problema práctico, en particular para los solicitantes ante los Estados miembros más pequeños que no tienen necesariamente representación diplomática en cada país. El segundo gran problema hace referencia al habitualmente larguísimo plazo de tramitación de una solicitud[10]. El tercer gran problema es la falta de los documentos necesarios para tramitar la solicitud[11], especialmente la prueba de identidad y de vínculos familiares. Desde el punto de vista de las autoridades nacionales, el estudio señaló como un importante reto la detección de las parejas registradas o matrimonios forzados o de conveniencia y de las declaraciones falsas de paternidad[12], lo que requiere investigaciones exhaustivas y, a su vez, puede afectar al plazo de tramitación de las solicitudes.

II. CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE TRANSPOSICIÓN

Derecho a la reagrupación familiar– Artículo 1

La Directiva reconoce la existencia de un derecho a la reagrupación familiar. Impone a los Estados miembros una obligación positiva concreta al exigirles que, en los supuestos fijados por la Directiva, autoricen la reagrupación familiar de algunos miembros de la familia del reagrupante, sin que puedan ejercer su facultad discrecional. El objeto de la Directiva ha quedado debidamente reflejado en la legislación nacional de todos los Estados miembros, aunque la mayoría de ellos[13] no cuentan con una disposición específica que se corresponda con el artículo 1, el cual define el objetivo de la Directiva y, por tanto, no requiere una transposición específica.

Definición de conceptos clave – Artículo 2

En general, la mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente las definiciones establecidas por la Directiva. En aquellos casos en que los Estados miembros no han transpuesto explícitamente las definiciones, en particular la definición de «reagrupante»,

7 No obstante, muchas de estas quejas quedan fuera del ámbito de la legislación de la UE aplicable, ya que hacen referencia a cuestiones relacionadas con el acceso a la ciudadanía de un Estado miembro, a los miembros de la familia de ciudadanos «no móviles» de la UE, y a las quejas generales por presunta discriminación o mala administración.

8 Estudio de la REM (2017), p. 37.

9 AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.

10 AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.

11 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

12 BE, EE, IT.

13 A excepción de EE, ES y MT.

estas pueden, no obstante, deducirse de las disposiciones que establecen los requisitos de la reagrupación familiar.

Ámbito de aplicación – Artículo 3

El reagrupante

Para que los nacionales de terceros países puedan considerarse reagrupantes a efectos de la reagrupación familiar deben residir legalmente en un Estado miembro, ser titulares de un permiso de residencia válido durante al menos un año (con independencia del título de residencia) y tener una perspectiva fundada de obtener el derecho a la residencia permanente.

Todos los Estados miembros han transpuesto correctamente el artículo 3. Debe destacarse que los marcos jurídicos nacionales de algunos Estados miembros incluyen disposiciones más favorables que el artículo 3 (por ejemplo, Bulgaria, Hungría, los Países Bajos y Eslovaquia no han transpuesto el criterio de la perspectiva fundada de obtener el derecho a la residencia permanente), algo que permite la Directiva.

Miembros de la familia de ciudadanos de la UE

Para entrar dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, tanto el reagrupante como los miembros de su familia deben ser nacionales de terceros países. Esto significa que los miembros de la familia de ciudadanos de la UE quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. No obstante, pueden estar cubiertos por la Directiva 2004/38/CE[14] si son miembros de la familia de ciudadanos de la UE que se trasladan o residen en un Estado miembro distinto de aquel del que son nacionales. No obstante, la reagrupación de los ciudadanos de la UE que residen en el Estado miembro del que son nacionales no está sujeta al Derecho de la Unión y sigue siendo competencia nacional. En una sentencia reciente[15], el TJUE se declaró competente, sobre la base del artículo 267 del TFUE, para interpretar las disposiciones de la Directiva de reagrupación familiar cuando el Derecho nacional haya declarado dicho precepto aplicable de manera directa e incondicional a los miembros de la familia de un ciudadano de la UE que no haya ejercido su derecho a la libre circulación.

En la práctica, estas normas son muy similares en España, Lituania, los Países Bajos y Suecia. En los casos en que existen diferencias, las disposiciones aplicables a los nacionales de terceros países que son miembros de la familia de ciudadanos no móviles de la UE suelen ser más favorables. Dichas disposiciones pueden incluir, por ejemplo[16]: una definición más amplia de familia[17]; una exención de las condiciones específicas que deben cumplir los miembros de la familia[18]; la ausencia de un umbral de ingresos[19]; un importe de referencia menor o una evaluación menos onerosa de las circunstancias financieras[20]; la ausencia de periodos de espera o periodos más reducidos[21]; la ausencia de una cuota[22]; el acceso libre al mercado laboral[23].

Solicitantes de asilo y beneficiarios de protección temporal o subsidiaria

---

14 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.

15 Sentencia de 7 de noviembre de 2018, C. y A., C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876.

16 Fuente: Estudio de la REM (2017), p. 30.

17 AT, BE, HU, LV

18 Edad mínima en LT, SK.

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

La Directiva también excluye de su ámbito de aplicación a los reagrupantes que son beneficiarios de protección temporal o subsidiaria, así como a los solicitantes de asilo[24]. No obstante, en su Comunicación sobre las Directrices[25], la Comisión hizo hincapié en que no debe interpretarse que la Directiva obliga a los Estados miembros a denegar a los beneficiarios de protección temporal o subsidiaria el derecho a la reagrupación familiar. Las Directrices también animan a los Estados miembros a adoptar normas que otorguen a dichas categorías de personas derechos de reagrupación similares a los derechos de los refugiados. En una sentencia reciente[26], el TJUE se declaró competente para interpretar las disposiciones de la Directiva relativas al derecho a la reagrupación familiar de los beneficiarios de protección subsidiaria cuando el Derecho nacional hubiera declarado dichas disposiciones aplicables de manera directa e incondicional a dicha situación.

En muchos Estados miembros, los beneficiarios de protección subsidiaria pueden solicitar la reagrupación familiar en las mismas condiciones que los refugiados[27]. En determinados Estados miembros, la ley dispone la reagrupación familiar con los beneficiarios de protección subsidiaria no antes de tres años (Austria) o dos años (Letonia) a partir de la fecha de obtención de la protección subsidiaria.

Cualquier matrimonio o pareja registrada con beneficiarios de protección subsidiaria o personas a las que se les haya concedido el estatuto de refugiado debe haber existido ya en el país de origen o antes de la entrada[28]. Chipre no permite a los beneficiarios de protección subsidiaria solicitar la reagrupación familiar, mientras que otros Estados miembros como Chequia sí lo permiten con arreglo a un régimen nacional (paralelo a la Directiva de reagrupación familiar). Por último, Alemania ha limitado recientemente la reagrupación familiar de los beneficiarios de protección subsidiaria con la suspensión de la reagrupación familiar para todos aquellos a los que se les hubiera expedido un permiso de residencia con arreglo a la protección subsidiaria a partir de mediados de marzo de 2016. Desde agosto de 2018, esta suspensión se ha levantado parcialmente para una cuota mensual de mil miembros de la familia.

Miembros de la familia que pueden acogerse a la reagrupación – Artículo 4, apartado 1

Los miembros de la familia autorizados a reunirse con el reagrupante incluyen como mínimo a la «familia nuclear»: el cónyuge del reagrupante y los hijos menores de edad del reagrupante o del cónyuge.

Cónyuge

El artículo 4, apartado 1, otorga al cónyuge del reagrupante el derecho a la reagrupación familiar. La mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente este requisito.

En el caso de matrimonios poligámicos,[29] únicamente se permite la reagrupación de un cónyuge, y podrá denegarse la entrada de los hijos de otros cónyuges que pretendan reunirse con el reagrupante (artículo 4, apartado 4). Asimismo, los Estados miembros pueden establecer una edad mínima tanto para el reagrupante como para el cónyuge (artículo 4, apartado 5). La mayoría de los Estados miembros han aplicado esta cláusula optativa con el

[24] La Directiva 2001/55/CE del Consejo recoge el derecho explícito de los beneficiarios de protección temporal a reunirse con los miembros de su familia.
[25] COM(2014) 210 final.
[26] TJUE, sentencia de 7 de noviembre de 2018, K y B, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.
[27] BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LU, NL, SI, SK – fuente: Estudio de la REM (2017), p. 20.
[28] AT, DE, EE, HR, NL, SI.
[29] Esta cuestión aún no ha dado lugar a ninguna sentencia del Tribunal de Justicia de la UE.

argumento de que puede ayudar a prevenir los matrimonios forzados. Cinco Estados miembros[30] han fijado la edad en veintiún años, el límite máximo previsto en la Directiva.

Las leyes de la mayoría de los Estados miembros permiten que las parejas del mismo sexo soliciten la reagrupación familiar[31]. Un pequeño número de Estados miembros no lo permite[32]. En nueve Estados miembros, las parejas del mismo sexo tienen el mismo derecho a la reagrupación familiar que los cónyuges de distintos sexos[33].

En su sentencia del asunto Marjan Noorzia[34], el TJUE tuvo que decidir si la edad mínima de veintiún años prevista en el artículo 4, apartado 5, de la Directiva se refiere a la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación familiar o a la fecha en la que se resuelve la solicitud. El Tribunal dictaminó que el artículo 4, apartado 5, debe interpretarse en el sentido de que esta disposición no se opone a una norma según la cual los cónyuges o las parejas registradas deben haber cumplido los veintiún años en el momento de la presentación de la solicitud.

En esta sentencia el Tribunal analizó el objetivo y la proporcionalidad de la edad mínima y declaró: *En este sentido, debe señalarse que la edad mínima fijada por los Estados miembros con arreglo al artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2003/86 corresponde, en definitiva, a la edad a la que el Estado miembro de que se trate considera que una persona ha adquirido una madurez suficiente no sólo para rechazar un matrimonio impuesto sino también para decidir establecerse voluntariamente en otro país con su cónyuge con el fin de llevar una vida familiar con éste en dicho país e integrarse en él. (….) Además, una medida de este tipo no cuestiona el objetivo de prevención de los matrimonios forzados dado que permite presumir que, debido a la mayor madurez, será menos fácil influir en los interesados para que celebren un matrimonio forzado y acepten la reagrupación familiar si se exige que ya hayan cumplido la edad de 21 años en el momento de la presentación de la solicitud en vez de admitir que tengan menos de 21 años en esa fecha.*

Hijos menores

Los hijos menores son los que tienen una edad inferior a la de la mayoría legal establecida a nivel nacional (normalmente 18 años) y no están casados. La Directiva permite dos restricciones a la reagrupación familiar de hijos menores, siempre y cuando ya formaran parte de la legislación nacional del Estado miembro en la fecha de aplicación de la Directiva (la llamada «cláusula de *statu quo*»).

En primer lugar, los niños mayores de doce años que lleguen independientemente del resto de sus familias pueden tener que probar que cumplen las condiciones de integración previstas por la legislación nacional. No obstante, el TJUE dictaminó[35] que esta disposición debe respetar el mejor interés del menor. Solo DE aplica esta excepción.

En segundo lugar, los Estados miembros podrán exigir que las solicitudes relativas a la reagrupación familiar de menores se presenten antes de los quince años (artículo 4, apartado 6). Ningún Estado miembro ha aplicado esta limitación. Dado que esta disposición es una cláusula de *statu quo*, tales limitaciones en la legislación nacional están ahora prohibidas.

30 BE, CY, LT, MT, NL.
31 AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.
32 EE, LT, LV, MT, PL, SK.
33 AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Fuente: Estudio de la REM (2017), pp. 21 -22.
34 TJUE, M. Noorzia, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.
35 TJUE, Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, apartado 75.

En cuanto a los hijos menores, dos sentencias del TJUE son de especial interés. En los asuntos acumulados O. y S. y Maahanmuuttovirasto[36], el Tribunal confirmó la norma general según la cual las disposiciones sustantivas de la Directiva[37] deben interpretarse y aplicarse a la luz del artículo 7 y el artículo 24, apartados 2 y 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y del artículo 5, apartado 5, de dicha Directiva. Estas disposiciones exigen a los Estados miembros que evalúen las solicitudes de reagrupación en cuestión en beneficio del interés de los hijos afectados y con vistas a fomentar la vida familiar.

En un asunto más reciente,[38] A y S, el TJUE dictaminó que, en las cuestiones relativas a la reagrupación familiar de los refugiados, para evaluar si una persona se ajusta a la definición de «menor no acompañado» deberá tenerse en cuenta la fecha de llegada al territorio del Estado miembro, y no la de la solicitud de reagrupación familiar. Según la sentencia dictada en este asunto, el concepto de «menor no acompañado» debe entenderse, por tanto, referido a una persona menor de dieciocho años en el momento de su llegada, que cumpla los dieciocho años durante el procedimiento de asilo, y que tras alcanzar dicha edad ha solicitado la reagrupación familiar.

Otros miembros de la familia – Artículo 4, apartados 2 y 3

Además de la familia nuclear, los Estados miembros pueden incluir, como miembros de la familia, a los padres dependientes y los hijos mayores solteros del reagrupante o de su cónyuge, y a la pareja no casada (relación estable debidamente probada o pareja registrada) del reagrupante.

Varios Estados miembros decidieron ampliar el número de miembros de la familia que pueden solicitar la reagrupación. No obstante, muchos de ellos[39] han optado por no incluir a los ascendientes en línea directa y en primer grado del reagrupante o de su cónyuge, cuando estén a su cargo y carezcan del apoyo familiar adecuado en el país de origen. Italia ha aplicado parcialmente esta opción al ampliarla únicamente a los familiares en primer grado del reagrupante.

Además de los parientes en primer grado del reagrupante o su cónyuge, el artículo 4, apartado 2, también ofrece la posibilidad de reagrupación familiar a los hijos mayores solteros del reagrupante o su cónyuge, cuando no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud. Quince Estados miembros aplican esta opción[40].

El artículo 4, apartado 3, permite la entrada y residencia de la pareja registrada del reagrupante y de la pareja no casada que mantenga con el reagrupante una relación estable debidamente probada. Solo ES y SE aplican plenamente esta opción.

Requisitos para ejercer el derecho a la reagrupación familiar

El artículo 7 permite a los Estados miembros imponer dos tipos distintos de requisitos. Primero, les permite requerir que el reagrupante aporte prueba de que dispone de una vivienda, un seguro de enfermedad y recursos fijos y regulares. En segundo lugar, les permite requerir que los nacionales de terceros países cumplan las medidas de integración.

Vivienda – Artículo 7, apartado 1, letra a)

[36] TJUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 y 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

[37] En este caso, el requisito de recursos financieros del artículo 7, apartado 1, letra c) (para más detalles véase la sección 4.3.3).

[38] TJUE, A y S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

[39] AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.

[40] BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK

Los Estados miembros tienen la opción de requerir prueba de que el reagrupante dispone de una vivienda considerada normal para una familia de tamaño comparable en la misma región. La mayoría de los Estados miembros han aplicado esta opción, a excepción de Finlandia, Croacia, los Países Bajos y Eslovenia. El tamaño de la vivienda considerada adecuada varía entre los Estados miembros, si bien parece que algunos (Letonia, Suecia) no han establecido criterios específicos para evaluar dicha idoneidad[41].

Seguro de enfermedad – Artículo 7, apartado 1, letra b)

La posibilidad de requerir un seguro de enfermedad se ha utilizado ampliamente, excepto en Bulgaria, Finlandia, Francia, Portugal y Suecia.

Recursos fijos y regulares –Artículo 7, apartado 1, letra c)

Todos los Estados miembros imponen el requisito de recursos fijos y regulares. No obstante, este requisito debe aplicarse de conformidad con la interpretación que hace el TJUE, que establece que las disposiciones nacionales pertinentes no deben menoscabar el objetivo y la eficacia de la Directiva.

En el asunto Chakroun[42], el Tribunal limitó el margen de maniobra de los Estados miembros a la hora de establecer el requisito de los recursos. En particular, el Tribunal dictaminó que los Estados miembros no pueden denegar la reagrupación a un reagrupante que tenga recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, pero que, habida cuenta del nivel de sus recursos, tenga derecho, no obstante, a solicitar una asistencia especial para hacer frente a gastos de subsistencia excepcionales y determinados de forma individual, a la condonación de impuestos concedida por autoridades locales en función de la cuantía de sus ingresos o bien a medidas de apoyo a los ingresos en el marco de las políticas municipales de renta básica. Es más, el Tribunal dictaminó que la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, al aplicar el requisito de la renta establecido en el artículo 7, apartado 1, letra c), establece una distinción en función de si la relación familiar es anterior o posterior a la entrada del reagrupante en el territorio del Estado miembro de acogida.

En los asuntos acumulados O. y S. y Maahanmuuttovirasto[43], el Tribunal dictaminó que el requisito de los recursos debe aplicarse a la luz del artículo 7 (derecho a la vida familiar) y del artículo 24 (interés superior del menor) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El TJUE subrayó que al ser la autorización de la reagrupación familiar la norma general y el objetivo de la Directiva, la facultad establecida en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva debe interpretarse de forma estricta. Así pues, los Estados miembros no deben utilizar sus facultades discrecionales de tal forma que se menoscaben los objetivos y la eficacia de dicha Directiva.

En el asunto Khachab[44], el Tribunal confirmó que las disposiciones nacionales que prevén una evaluación prospectiva de los recursos financieros basada en la evolución anterior de los ingresos eran compatibles con la legislación de la UE. El Tribunal dictaminó que el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que permite a las autoridades nacionales competentes denegar una solicitud de reagrupación familiar sobre la base de una evaluación prospectiva de la probabilidad de que el reagrupante conserve, o no, los recursos fijos y regulares necesarios durante el año siguiente al de presentación de dicha

41 Estudio de la REM (2017), pp. 21 -22.
42 TJUE, Chakroun, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.
43 TJUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 y 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
44 TJUE, Khachab, C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

solicitud. El Tribunal añadió que la evaluación debería basarse en la evolución de los ingresos del reagrupante en los seis meses previos a dicha fecha.

La mayoría de los Estados miembros[45] han establecido un umbral de ingresos de referencia para evaluar la suficiencia de los recursos financieros necesarios para ejercer el derecho a la reagrupación familiar. En muchos Estados miembros esta suma es igual[46] o superior a[47] los ingresos mensuales mínimos básicos o a la renta mínima de subsistencia por mes de dicho país.

En otros Estados miembros, el umbral se fija en un importe concreto, aunque el importe puede variar en función del tamaño de la familia[48]. La mayoría de los Estados miembros[49] aplican exenciones al umbral de ingresos, especialmente para los refugiados u otros beneficiarios de protección subsidiaria[50]. Algunos Estados miembros no cuentan con un umbral de ingresos y evalúan el requisito de los recursos caso por caso[51].

Medidas de integración – Artículo 7, apartado 2

Esta cláusula opcional permite a los Estados miembros requerir que los nacionales de terceros países cumplan las medidas de integración, que en el caso de los miembros de la familia de refugiados solo pueden aplicarse una vez que se concede la reagrupación familiar[52]. La Comisión ha seguido de cerca la aplicación de esta cláusula y ha pedido aclaraciones a algunos Estados miembros, ya que las disposiciones nacionales no deben obstaculizar el efecto útil de la Directiva y deben respetar la jurisprudencia pertinente del TJUE[53].

La mayoría de los Estados miembros no han aplicado esta opción, si bien en algunos casos tales medidas se están estudiando o son objeto de propuestas[54]. En los casos en que existen medidas de integración previas a la admisión a efectos de la reagrupación familiar, los Estados miembros suelen requerir a los miembros de la familia que demuestren una competencia lingüística básica; se aplican exenciones a los miembros de la familia de refugiados o (en algunos casos) a los beneficiarios de protección subsidiaria.

Normalmente, los miembros de la familia toman la iniciativa de apuntarse a clases de idiomas o a tutoriales en línea de idiomas, y son ellos los que deben sufragar sus costes[55]. Las tasas dependen del país de origen, el proveedor o el formato del curso[56]. Algunos Estados miembros pueden requerir además que los miembros de la familia mejoren su competencia lingüística tras la admisión (normalmente un nivel A2 o B1)[57], o que hagan un examen de integración cívica tras la admisión[58], como parte de su programa general de integración o de los requisitos para residir permanentemente en el país[59]. En algunos casos puede ofrecerse formación lingüística gratuita[60].

45 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.
46 AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.
47 BE, MT, PL.
48 CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Fuente: Estudio de la REM (2017), p. 25.
49 BE, BG, FI, DE, HR,IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.
50 AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.
51 CY, HU. Fuente: Estudio de la REM (2017), p. 26.
52 Los refugiados deben cumplir las condiciones de integración para poder constituir una familia en los Países Bajos.
53 Véanse las sentencias de los asuntos C-153/14, K. y A., ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, P. y S., ECLI:EU:C:2015:369; y C-540/03, Parlamento/Consejo, ECLI:EU:C:2006:429.
54 FI, LU.
55 AT, DE, NL.
56 Estudio de la REM (2017), p. 26.
57 AT, NL.
58 NL.
59 AT, DE, LV, NL.
60 EE, LV.

Junto a las competencias lingüísticas, los programas de integración de los Estados miembros también pueden incluir cursos sobre la historia y los valores del país, y de orientación social o profesional[61]. Otras medidas de integración también pueden consistir en la visita a un centro de integración[62], la firma de una declaración de integración[63] o un contrato de integración[64] que imponga la formación cívica y lingüística. En ocasiones, el incumplimiento de estas medidas puede conllevar la retirada o la no renovación de un permiso de residencia o a la denegación de permisos de larga duración[65].

El objetivo de dichas medidas es facilitar la integración de los miembros de la familia. Su admisibilidad de conformidad con la Directiva depende de si responden a este fin y de si respetan el principio de proporcionalidad. Su admisibilidad puede cuestionarse sobre la base de la accesibilidad a tales cursos o exámenes, de cómo están concebidos u organizados (por ejemplo, material de examen, tasas, lugar de celebración) y de si tales medidas o su impacto responden a fines distintos de la integración (por ejemplo, unas tasas elevadas que excluyan a las familias con rentas bajas). Asimismo, debería respetarse la garantía procesal del derecho a recurrir legalmente.

En el asunto Minister van Buitenlandse Zaken/Z. Y A.[66], el Tribunal reconoció en los apartados 53 y 54 de su sentencia que: *[...] no puede negarse que la adquisición de conocimientos tanto de la lengua como de la sociedad del Estado miembro de acogida facilita en gran medida la comunicación entre los nacionales de terceros países y los del propio Estado miembro, favoreciendo además la interacción y el desarrollo de relaciones sociales entre unos y otros. Tampoco puede negarse que la adquisición de conocimientos de la lengua del Estado miembro de acogida facilita el acceso de los nacionales de terceros países al mercado de trabajo y a la formación profesional. [...] En esta perspectiva, la obligación de superar un examen de integración cívica de nivel elemental permite garantizar que los nacionales de terceros países adquieran conocimientos que resultan indiscutiblemente útiles para establecer vínculos con el Estado miembro de acogida.*

No obstante, en la misma sentencia (apartados 56 a 58) el Tribunal también indica los límites de la discreción de los Estados miembros a la hora de imponer condiciones de integración: *[E]l principio de proporcionalidad requiere [...] que las condiciones de la aplicación de dicha obligación no excedan de lo necesario para alcanzar el objetivo mencionado. [...] El fin de las medidas de integración mencionadas en el artículo 7, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/86 no puede ser el de seleccionar a las personas que puedan ejercitar su derecho a la reagrupación familiar, sino facilitar la integración de las mismas en los Estados miembros. Además, deben tenerse en cuenta circunstancias individuales muy específicas, como pueden ser la edad, el nivel educativo, la situación económica o la salud de los miembros concretos de la familia del reagrupante [...]*.

Por tanto, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, la legislación nacional que transponga el artículo 7, apartado 2, párrafo primero, debe ser adecuada para alcanzar los objetivos de dicha legislación y no debe exceder lo necesario para alcanzarlos.

61 BE, DE, EE, NL, SE.
62 AT.
63 BE, NL.
64 FR.
65 Estudio de la REM (2017), pp. 26 -27.
66 TJUE, C-153/14, K. y A., ECLI:EU:C:2015:453.

En dos sentencias recientes[67], el TJUE ha desarrollado su jurisprudencia sobre las condiciones de integración en el marco específico del artículo 15 (concesión de un permiso autónomo).

Periodo de espera y capacidad de acogida – Artículo 8

El artículo 8 establece la posibilidad de que los Estados miembros requieran un periodo mínimo de residencia legal antes de que los miembros de la familia puedan reunirse con el reagrupante (párrafo primero), y de prever un periodo de espera de hasta tres años para la expedición de un permiso de residencia en aquellos casos en los que la legislación anterior en materia de reagrupación familiar requiriera tener en cuenta la capacidad de acogida (párrafo segundo).

Muchos países transpusieron la opción del párrafo primero. No obstante, la Comisión identificó varias incoherencias en la aplicación que han requerido aclaraciones y modificaciones en las legislaciones nacionales a raíz de los intercambios con los Estados miembros afectados. Solo Austria y Croacia han transpuesto la opción del párrafo segundo.

Muchos Estados miembros no establecen un periodo de espera antes de que la familia del reagrupante pueda solicitar la reagrupación familiar[68]. En aquellos casos en los que esta disposición resulta de aplicación, el periodo de espera puede ser de uno[69], uno y medio[70], dos[71] o tres años[72] a partir del momento en que el reagrupante pasa a ser residente del país o recibe una resolución definitiva que le otorga protección internacional, con las exenciones que conceden cada uno de los Estados miembros[73].

Posibles restricciones por razones de orden público, seguridad pública o salud pública – Artículo 6

En general, la mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente el artículo 6, aunque se han identificado una serie de diferencias en la utilización de la terminología, especialmente del concepto de «seguridad nacional». Los Estados miembros han utilizado diversos métodos para aplicar esta disposición, algunos se remiten a las disposiciones pertinentes del acervo de Schengen y otros a un delito penal con pena de privación de libertad.

El considerando 14 de la Directiva ofrece algunas indicaciones de qué podría constituir una amenaza para el orden público y la seguridad pública. Por lo demás, los Estados son libres para establecer sus normas de conformidad con el principio general de proporcionalidad y con el artículo 17 de la Directiva, que les obliga a tener debidamente en cuenta la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares de la persona y la duración de su residencia, sopesándolas con la gravedad y el tipo de delito contra el orden o la seguridad pública. El criterio de salud pública puede aplicarse siempre que la enfermedad o discapacidad no sea el único motivo para la retirada o la no renovación de un permiso de residencia. Los conceptos de «orden público», «seguridad pública» y «salud pública» del artículo 6 deben interpretarse a la luz de la jurisprudencia del TJUE y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En la actualidad no existe ninguna norma general o jurisprudencia consolidada según la cual las cláusulas de orden público establecidas en la Directiva sobre reagrupación familiar y demás directivas sobre migración deban interpretarse siempre de la misma manera que la

67 TJUE, sentencia de 7 de noviembre de 2018, C. y A., C-257/17, ECLI:EU:C:20018:876, y sentencia de 7 de noviembre de 2018, K., C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.
68 BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.
69 ES, LU, NL.
70 FR.
71 CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.
72 AT.
73 Estudio de la REM (2017), pp. 27 -28.

cláusula de orden público de la Directiva 2004/38/CE, sobre libre circulación (sobre la que existe una importante jurisprudencia del TJUE).

Esto ya se confirmó en las Directrices de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva[74], que destacaron que, si bien la jurisprudencia del TJUE sobre la Directiva de libre circulación no afecta directamente a los nacionales de terceros países, puede, *mutatis mutandis*, servir como referencia para definir, por analogía, los conceptos en juego. Cabe esperar nuevas orientaciones interpretativas del TJUE a raíz de dos cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-381/18 y C-382/18 (ambos pendientes) en las que por primera vez se pedía al Tribunal que interpretara directamente las cláusulas de orden público del artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva.

Procedimiento de examen de la solicitud –Artículo 5

Solicitante– Artículo 5, apartado 1

De conformidad con el artículo 5, apartado 1, los Estados miembros deben decidir si la persona facultada para presentar la solicitud es el miembro de la familia o el reagrupante. Los Estados miembros están divididos en torno a la aplicación de este artículo: en algunos[75] la persona facultada es el reagrupante, mientras que en otros[76] es el miembro de la familia, o ambos[77].

Lugar de presentación de la solicitud – Artículo 5, apartado 3

La Directiva requiere que el miembro de la familia resida fuera del territorio del Estado miembro en el momento de la presentación de la solicitud y solamente permite excepciones en determinados casos. Todos los Estados miembros han transpuesto correctamente esta disposición, y todos (salvo Rumanía y Bulgaria) han utilizado la excepción que permite a los miembros de la familia presentar su solicitud en el territorio del Estado miembro si ya residen legalmente en él[78] o en aquellos casos en los que circunstancias excepcionales lo justifiquen[79], por ejemplo, cuando exista un obstáculo para ello en el país de origen.

Documentos acreditativos – Artículo 5, apartado 2, párrafo primero

La lista de documentos requeridos varía entre los Estados miembros: algunos tienen una lista muy detallada, mientras que otros solo se refieren a requisitos generales y por ello dejan un amplio margen de apreciación a las autoridades. La Directiva establece disposiciones específicas para los refugiados: los Estados miembros deberán tener en cuenta otras pruebas cuando un refugiado no pueda facilitar un documento oficial que pruebe los vínculos familiares (artículo 11, apartado 2). En general, en ausencia de documentación (fiable) los Estados miembros adoptan un enfoque flexible[80], especialmente para los beneficiarios de protección internacional y los miembros de su familia. A menudo aceptan una serie de otros medios de prueba, siempre y cuando puedan verificar la identidad de los solicitantes y la existencia de vínculos familiares[81]. Estos incluyen documentos de las entrevistas del

74 COM(2014) 210.
75 BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI.
76 AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.
77 IT, LT, LV, NL, PT, RO.
78 BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.
79 AT, FI, LU. Fuente: Estudio de la REM (2017), p. 32.
80 Estudio de la REM (2017), p. 33 y p. 37.
81 En sus conclusiones de 29 de noviembre de 2018 en el asunto C-635/17 (pendiente) del TJUE, ECLI:EU:C:2018:973, AG Wahl sugirió imponer una obligación de cooperación activa tanto a los solicitantes como a las autoridades para los casos en que los documentos acreditativos sean insuficientes.

procedimiento de asilo, pruebas de una vista de apelación, declaraciones notariales o declaraciones escritas, fotos de eventos y recibos.

Los Estados miembros también pueden requerir o sugerir, normalmente como último recurso, una prueba de ADN, por ejemplo en los casos en los que persistan las dudas y sea necesaria una confirmación más fiable. A pesar de este enfoque flexible, el estudio de la REM de 2017 mostró que la falta de documentos para tramitar la solicitud es uno de los problemas mencionados con más frecuencia[82]. Esto también se puso de manifiesto en algunas quejas recibidas por la Comisión, que en un caso han dado lugar a intercambios de información con el Estado miembro interesado.

Entrevistas e investigaciones – Artículo 5, apartado 2, párrafo segundo

La mayoría de los Estados miembros utilizan la posibilidad de realizar entrevistas y de efectuar cualquier otra investigación que consideren necesaria para obtener pruebas de la existencia de vínculos familiares. Solo unos pocos Estados miembros[83] no aplican esta opción.

Para ser admisibles de conformidad con el Derecho comunitario, las entrevistas o investigaciones deberán ser proporcionadas (es decir, no deberán convertir en inaplicable el derecho a la reagrupación familiar) y respetar los derechos fundamentales, en especial el derecho a la intimidad y la vida familiar. Hasta la fecha, la Comisión no ha identificado ningún problema relacionado con la aplicación de esta disposición.

Fraude, matrimonio, relación de pareja o adopción de conveniencia – Artículo 16, apartado 4

Esta disposición permite a los Estados miembros llevar a cabo controles e inspecciones específicos cuando existan motivos para sospechar de la existencia de fraude o de un matrimonio, relación de pareja o adopción de conveniencia. Cada sistema nacional incluye normas para impedir la reagrupación familiar si la relación tiene el único propósito de obtener un permiso de residencia. La opción se aplica en la legislación nacional de la mayoría de los Estados miembros[84]. Otros[85] aplican parcialmente la disposición, circunstancia que no preocupa a la Comisión.

En una petición prejudicial reciente[86], se pidió al TJUE que aclarara si el artículo 16, apartado 2, letra a), debe interpretarse en el sentido de que se opone a la retirada de un permiso de residencia si su obtención estuvo basada en información fraudulenta, pero el miembro de la familia desconocía la existencia de fraude.

Tasas

En la mayoría de los Estados miembros, los solicitantes tienen que pagar tasas. El importe total varía en función del Estado miembro: por término medio, la tasa se sitúa entre 50 y 150 EUR. La Directiva no dice nada sobre la cuestión de las tasas administrativas aplicables al procedimiento. No obstante, tal y como se indica en el Informe de la Comisión de 2008, los Estados miembros no deberían establecerlas a un nivel que pueda socavar el «efecto útil» de la Directiva.

82 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.
83 BG, EE, HR, NL, SI.
84 AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.
85 EL, FI, LT, PL, SK.
86 TJUE, asunto pendiente, Y.Z. y otros, C-557/17.

En cuanto a los costes de los «exámenes de integración cívica», el TJUE dictaminó que, si bien los Estados miembros podrán requerir que los nacionales de terceros países paguen distintas tasas relacionadas con las medidas de integración adoptadas en virtud del artículo 7, apartado 2, de la Directiva, así como determinar el importe de dichas tasas, de conformidad con el principio de proporcionalidad, el nivel al que se establezcan dichas tasas no debe tener por objeto, ni por efecto, imposibilitar o hacer excesivamente difícil la reagrupación familiar.

Así sucedería si el importe de las tasas exigibles para realizar el examen de integración cívica fuera excesivo a causa de su considerable incidencia económica en los nacionales de terceros países afectados[87].

Notificación por escrito y duración del procedimiento – Artículo 5, apartado 4

La autoridad nacional competente está obligada, en virtud del artículo 5, apartado 4, párrafo primero, a notificar por escrito la resolución a los solicitantes tan pronto como sea posible y, en cualquier caso, a más tardar en un plazo de nueve meses a partir de la fecha en la que se presentó la solicitud. La mayoría de los Estados miembros cumplen con esta disposición y aplican plazos por debajo de los nueve meses. Conforme al párrafo segundo, podrá ampliarse el plazo en circunstancias excepcionales relacionadas con la complejidad del examen de la solicitud. La aplicación de esta disposición no preocupa a la Comisión.

Interés superior del menor – Artículo 5, apartado 5

Conforme al artículo 5, apartado 5, al examinar la solicitud, los Estados miembros deberían tener debidamente en cuenta el interés superior del menor. El TJUE hizo hincapié en ello en los asuntos O. y S., Maahanmuuttovirasto[88], y Parlamento/Consejo[89]. La mayoría de los Estados miembros han cumplido con esta obligación, pero no todos la han transpuesto explícitamente a los efectos de la revisión de una solicitud de reagrupación familiar. No obstante, la obligación de tener en cuenta el interés superior del menor parece ser un principio general del Derecho en la legislación nacional.

Cláusula horizontal relativa a la consideración pertinente – Artículo 17

La obligación de tener 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, y por tanto la necesidad de aplicar un planteamiento en cada caso particular, ha sido recordada a menudo por el TJCE, especialmente en el asunto Parlamento/Consejo de 2006[90]. En consonancia con esta sentencia, la simple referencia al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no parece constituir una aplicación adecuada del artículo 17.

La mayoría de los Estados miembros han aplicado correctamente esta disposición. Los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica (principios generales del Derecho de la Unión) deben aplicarse en cualquier resolución sobre la denegación, retirada o denegación de renovación de un permiso. En dos asuntos pendientes[91], se pidió al TJUE que evaluara la repercusión del artículo 17 en el contexto de las retiradas de permisos por motivos de orden público.

---

87 TJUE, C-153/14, K. y A., ECLI:EU:C:2015:453, apartados 64 y 65.

88 TJUE, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 y 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

89 TJUE, C-540/03, Parlamento/Consejo., ECLI:EU:C:2006:429.

90 *Ibídem*.

91 TJUE, asuntos pendientes C-381/18 y 382/18.

Recursos – Artículo 18

En general, todos los Estados miembros han transpuesto correctamente el artículo 18. Todos han establecido el derecho a recurrir legalmente de conformidad con esta disposición (aunque de distintas maneras). No se ha identificado ninguna disposición nacional que sea demasiado gravosa o que obstaculice el derecho a recurrir.

Entrada y residencia – Artículo 13 y artículo 15

Expedición de visados – Artículo 13, apartado 1

Tan pronto como se acepte una solicitud de reagrupación familiar, el Estado miembro debe autorizar la entrada de los miembros de la familia y darles toda clase de facilidades para la obtención de los visados requeridos. La mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente el artículo 13, apartado 1. Debe señalarse que la facilitación de la obtención del visado requerido es obligatoria para los Estados miembros.

Duración de la residencia – Artículo 13, apartados 2 y 3

El artículo 13, apartado 2, establece que los Estados miembros deben expedir a los miembros de la familia un primer permiso de residencia de una duración mínima de un año. La mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente esta disposición; no obstante, algunos indican explícitamente que la validez mínima del permiso de residencia es de un año.

El artículo 13, apartado 3, establece que la duración de los permisos de residencia otorgados a los miembros de la familia no superará, en principio, la fecha de caducidad del permiso de residencia que posea el reagrupante. Todos los Estados miembros han transpuesto correctamente esta disposición.

Permiso de residencia autónomo - Artículo 15

El artículo 15, apartado 1, párrafo primer, establece que, a más tardar a los cinco años de residencia, y siempre que al miembro de la familia no se le haya concedido un permiso de residencia por motivos distintos de la reagrupación familiar, el cónyuge o la pareja no casada, o el hijo que hubiera alcanzado la mayoría de edad, tendrán derecho (previa solicitud si así lo requiere la legislación nacional) a un permiso de residencia autónomo. Esta disposición ha sido correctamente incorporada a la legislación de la mayoría de los Estados miembros (a pesar de algunas disparidades relativas a la duración del estado civil o del cómputo del plazo de cinco años, aunque no preocupa el cumplimiento).

El artículo 15, apartado 3, establece una opción que otorga a los Estados miembros el derecho, en caso de viudedad, divorcio, separación o muerte de ascendientes o descendientes en línea directa y en primer grado, a expedir un permiso de residencia autónomo (previa solicitud si así lo requiere la legislación nacional) a las personas que hubieren entrado con fines de reagrupación familiar (también incluye esta posibilidad si concurren circunstancias especialmente difíciles). Todos los Estados miembros aplicaron la opción.

En dos sentencias recientes[92] relacionadas con el artículo 15, el TJUE ha aclarado que, si bien la expedición de un permiso de residencia autónomo es, en principio, un derecho derivado de cinco años de residencia en un Estado miembro con fines de reagrupación familiar, no obstante, el legislador de la UE autorizó a los Estados miembros a supeditar la concesión de dicho permiso a determinadas condiciones, cuya definición deja en manos de los Estados miembros.

[92] TJUE, Sentencia de 7 de noviembre de 2018, C. y A., C-257/17, ECLI:EU:C:2001:876, y sentencia de 7 de noviembre de 2018, K., C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

En particular, el TJUE consideró la posibilidad de que un Estado miembro impusiera condiciones de integración para la obtención de un permiso de residencia autónomo de conformidad con el artículo 15 de la Directiva sobre reagrupación familiar (C-257/17 y C-484/17) y aclaró que dichas condiciones son compatibles con la Directiva, siempre que sean proporcionales: *el artículo 15 [...] no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite denegar una solicitud de permiso de residencia autónomo, presentada por un nacional de un tercer país que ha residido más de cinco años en el territorio de un Estado miembro por razones de reagrupación familiar, por no justificar haber superado un examen de integración cívica sobre la lengua y la sociedad de dicho Estado miembro, siempre que las disposiciones concretas que regulan la obligación de aprobar ese examen no excedan de lo necesario para lograr el objetivo de facilitar la integración de los nacionales de terceros países.*

En su sentencia del asunto C-257/17, el Tribunal también aclaró otro detalle procesal relacionado con la fecha de expedición de los permisos autónomos y declaró que la Directiva no se opone a una normativa nacional que establezca que un permiso autónomo de residencia no puede expedirse antes de la fecha en la que se solicitó.

Acceso a la educación y a un empleo – Artículo 14

El artículo 14, apartado 1, establece los ámbitos en los que los miembros de la familia del reagrupante deben recibir el mismo trato que este: acceso a la educación, a un empleo, a la orientación, y a la formación, perfeccionamiento y reciclaje profesionales. La Directiva ofrece además a los Estados miembros la posibilidad de decidir, con arreglo a la legislación nacional, las condiciones en que los miembros de la familia ejercerán una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia (artículo 14, apartado 2), y les permite limitar el acceso a una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia de los ascendientes en línea directa y en primer grado y de los hijos mayores solteros contemplados en el artículo 4, apartado 2 (artículo 14, apartado 3).

En general, los Estados miembros han transpuesto correctamente los requisitos de igualdad establecidos en el artículo 14, apartado 1, pero la mayoría de ellos[93] no han aplicado la opción contemplada en el artículo 14, apartado 2. Solo Eslovaquia ha adoptado la opción del artículo 14, apartado 3. A menudo, estas disposiciones se han incorporado a la legislación nacional junto con el principio general de no discriminación.

Reagrupación familiar de refugiados – Artículos 9 a 12

El capítulo V de la Directiva hace referencia a una serie de excepciones que establecen unas disposiciones más favorables para la reagrupación familiar de refugiados a fin de tener en cuenta su situación particular. A continuación, se destacan los aspectos clave.

El artículo 10 establece la aplicación de la definición de miembros de la familia para la reagrupación familiar de refugiados. Prevé ciertas excepciones y normas específicas para los reagrupantes que sean menores no acompañados. La mayoría de los Estados miembros han transpuesto correctamente este artículo. En una petición prejudicial reciente[94] se pidió al TJUE que aclarara si los Estados miembros pueden utilizar la «disposición condicional» del artículo 10, apartado 2, de una manera más restrictiva que la prevista en la Directiva y que permita la reagrupación de un miembro «a cargo» de la familia solo en aquellos casos en los que la dependencia esté relacionada con el estado de salud.

93 Excepto en BE, BG, CY, EL, LU, MT.

94 TJUE, asunto pendiente, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-519/18.

El artículo 11 describe la presentación y el examen de la solicitud de los refugiados. Tal y como se establece en el artículo 11, apartado 1, la presentación y el examen de la solicitud de reagrupación familiar con un reagrupante al que se le haya otorgado el estatuto de refugiado debe llevarse a cabo de conformidad con el artículo 5, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11, apartado 2.

De conformidad con el artículo 11, apartado 2, en aquellos casos en los que el refugiado no pueda aportar documentos justificativos de los vínculos familiares, los Estados miembros deben tener en cuenta otras pruebas de la existencia de dichos vínculos. Una resolución denegatoria de una solicitud no podrá basarse únicamente en la falta de documentos justificativos. Debe destacarse que en la aplicación práctica de esta disposición pueden fácilmente surgir problemas de cumplimiento y que los Estados miembros deben permanecer atentos a la cuestión de los documentos justificativos de los refugiados. En el asunto E.[95] (pendiente), se planteó una cuestión prejudicial ante el TJUE relacionada con la obligación de los refugiados de cooperar y explicar la falta de disponibilidad de los documentos justificativos. Es probable que la inminente sentencia aclare esta importante cuestión.

El artículo 12 establece que algunas de las facilidades de reagrupación ofrecidas a los refugiados solo son aplicables si se presenta una solicitud de reagrupación familiar en un plazo de tres meses tras la concesión del estatuto de refugiado. En una sentencia reciente[96], el TJUE confirmó, en principio, el carácter absoluto de este límite temporal, aunque hizo hincapié en que esta estricta norma no puede aplicarse a aquellas situaciones en las que las circunstancias particulares hacen objetivamente excusable la presentación extemporánea de dicha solicitud.

III. CONCLUSIONES

Desde 2008, el estado de la aplicación de la Directiva de reagrupación familiar ha mejorado, también como fruto de los procedimientos de infracción incoados por la Comisión y de su Comunicación sobre las Directrices publicada en 2014, así como de las numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Los Estados miembros han realizado grandes esfuerzos para mejorar y adaptar sus legislaciones nacionales de forma que cumplan con los requisitos de la Directiva.

En su primer Informe relativo a la aplicación de la Directiva de 2008, la Comisión destacó una serie de cuestiones problemáticas en la aplicación relacionadas con la expedición de visados, los permisos autónomos, unas disposiciones más favorables para los refugiados, el interés superior del menor y los recursos. No obstante, estas cuestiones giraban principalmente alrededor de los aspectos jurídicos de la transposición, ya que los Estados miembros aún no han experimentado la aplicación práctica de estas normas durante un periodo de tiempo prolongado.

La Comunicación de la Comisión de 2014, que sirvió de orientación para la aplicación de la Directiva, destacó los problemas persistentes de las legislaciones nacionales, en particular algunos problemas transversales que se habían puesto claramente de manifiesto, como las medidas de integración, los ingresos fijos y estables, la necesidad de tener debidamente en cuenta el interés superior del menor y las disposiciones más favorables para la reagrupación familiar de los refugiados.

[95] TJUE, asunto C-635/17 (pendiente).

[96] TJUE, sentencia de 7 de noviembre de 2018, K y B, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.

Cuatro años después, estas cuestiones clave siguen siendo un reto para algunos Estados miembros, que deben seguir tratando de aplicar eficazmente la Directiva, prestando una atención específica a la importancia primordial del derecho fundamental al respeto de la vida familiar, los derechos del menor y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Además, tal y como se mencionó tanto en el Informe de 2008 como en la Comunicación de 2014, la redacción de la Directiva, que deja a los Estados miembros el correspondiente margen de discrecionalidad en su aplicación, no debe dar lugar a una rebaja de las normas al aplicar las disposiciones «condicionales» sobre ciertos requisitos para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar de una forma demasiado amplia o excesiva. Los principios generales del Derecho de la Unión, principalmente la proporcionalidad y la seguridad jurídica, deben considerarse el elemento principal para evaluar la compatibilidad de las disposiciones nacionales con la Directiva.

Como guardiana de los Tratados de la UE, la Comisión ha supervisado periódicamente la aplicación jurídica y práctica de la Directiva por parte de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a las cuestiones destacadas en el presente informe. Dado que la reagrupación familiar sigue siendo uno de los principales retos de la UE en el marco de la política de migración, la Comisión seguirá supervisando de cerca las legislaciones nacionales y las prácticas administrativas, y podrá considerar las medidas oportunas (de conformidad con los poderes que le confieren los Tratados), incluida la incoación de procedimientos de infracción en aquellos casos en que sea necesario.