Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 11 de julio de 2019[1]

Asuntos acumulados C-381/18 y C-382/18

G.S. (asunto C-381/18)
V.G. (asunto C-382/18)
contra
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

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

«Procedimiento prejudicial — Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Política de inmigración — Derecho a la reagrupación familiar — Requisitos exigidos para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar — Retirada del permiso de residencia de un miembro de la familia o denegación de su renovación por razones de orden público — Concepto de "razones de orden público"»

1. Si bien la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar[2] impone obligaciones positivas precisas a los Estados miembros, que se corresponden con derechos subjetivos claramente definidos,[3] también permite a estos mismos Estados miembros denegar la reagrupación familiar en determinados supuestos. Por lo tanto, se plantea la cuestión de cuáles son los límites dentro de los que han de ejercer los Estados su margen de apreciación. En los dos presentes asuntos acumulados, se solicita al Tribunal de Justicia que determine si, al adoptar una resolución denegatoria de una solicitud de entrada en el territorio de la Unión, una resolución de retirada de una autorización de residencia o una resolución denegatoria de la renovación de esta última por razones de orden público, las autoridades nacionales deben basarse en la conducta personal del nacional de un tercer país, miembro de la familia de otro nacional de un tercer país que ya se encuentra legalmente en el territorio de la Unión, y si dicha conducta ha de representar necesariamente una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

I. Marco jurídico

A. Directiva 2003/86

2. El artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2003/86 establece que «la presente Directiva no se aplicará a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión».

1 Lengua original: francés.

2 DO 2003, L 251, p. 12.

3 Véase la sentencia de 9 de julio de 2015, K y A (C-153/14, EU:C:2015:453), apartado 46 y jurisprudencia citada.

3. El artículo 6, apartados 1 y 2, de la citada Directiva está redactado en los siguientes términos:

«1. Los Estados miembros podrán denegar una solicitud de entrada y de residencia de los miembros de la familia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.

2. Los Estados miembros podrán retirar un permiso de residencia de un miembro de la familia o denegar su renovación por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública.

Para adoptar la resolución pertinente, el Estado miembro, además del artículo 17, tendrá en cuenta la gravedad o el tipo de infracción contra el orden público o la seguridad pública cometida por el miembro de la familia, o el peligro que implique dicha persona.»

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

B. Criterios de valoración con arreglo al Derecho neerlandés

5. Los criterios de valoración de Derecho nacional en que se basan las autoridades neerlandesas para resolver sobre una solicitud de entrada y de residencia de un nacional de un tercer país que desea reunirse con su familiar ya presente en el territorio de la Unión se establecen en el artículo 3.77 del Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Decreto de Desarrollo de la Ley de Extranjería del Año 2000; en lo sucesivo, «Vb 2000»),[4] de 23 de noviembre de 2000, en relación con el artículo 16, apartado 1, letra b), de la Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería del Año 2000; en lo sucesivo, «Vw 2000»), de 23 de noviembre de 2000.[5] Tal solicitud puede ser denegada ante la existencia de un riesgo para el orden público cuando ese nacional es condenado mediante sentencia firme por un delito o una infracción a una pena de trabajos en beneficio de la comunidad o a una multa. De la petición de decisión prejudicial presentada en el asunto C-382/18 se desprende que la regla según la cual no se puede denegar una solicitud cuando hayan transcurrido cinco años desde la fecha de la comisión del último delito no se aplica cuando el nacional de un tercer país es reincidente.

6. Los criterios de valoración de Derecho nacional en que se basan las autoridades neerlandesas cuando deben resolver sobre la retirada de una autorización de residencia de un miembro de la familia o sobre la no renovación de tal autorización a un miembro de la familia en el sentido de la Directiva 2003/86 se establecen en el artículo 3.86 del Vb 2000, en relación con el artículo 19 de la Vw 2000. En virtud de dichas normas, puede retirarse o denegarse la renovación de una autorización de residencia con fines de reagrupación familiar por razones de orden público si la pena a la que ha sido condenado el nacional de un tercer país que desea reunirse con un miembro de su familia ya presente en el territorio de la Unión es suficientemente elevada respecto a la duración de la estancia legal en los Países Bajos. Esta relación entre la duración de la pena y la duración de la estancia recibe la denominación de «escala variable».[6]

4 Stb. 2000, n.º 497.

5 Stb. 2000, n.º 495.

6 Para más información acerca de esta escala variable, véase el punto 61 de las presentes conclusiones.

II. Litigios principales y cuestiones prejudiciales

A. Asunto C-381/18

7. G.S. es un nacional indio titular de una autorización de residencia ordinaria de duración limitada con fines de reagrupación familiar en los Países Bajos desde 2009. El 9 de marzo de 2010, dicha autorización de residencia fue renovada hasta el 28 de agosto de 2014. En 2012, G.S. fue condenado en Suiza a una pena privativa de libertad de cuatro años y tres meses por su participación en un delito de tráfico de drogas por unos hechos cometidos por última vez en septiembre de 2010.

8. Mediante resolución de 24 de septiembre de 2015, el staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») retiró a G.S. su autorización de residencia ordinaria de duración determinada, rechazó su solicitud de renovación de esta y le prohibió la entrada en el país. Mediante resolución de 21 de octubre de 2016, el Secretario de Estado declaró infundada la reclamación interpuesta contra la resolución de retirada de la autorización de residencia provisional y contra la denegación de su renovación. Por otro lado, consideró fundada la reclamación presentada por G.S. contra la prohibición de entrada que se había dictado contra él. El Secretario de Estado declaró entonces a G.S. persona *non grata*.

9. El 3 de febrero de 2017, el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Ámsterdam, Países Bajos) consideró que, contrariamente a lo que alega G.S. basándose en particular en las sentencias Zh. y O.[7] y T.[8], el Secretario de Estado no está obligado a motivar su resolución de retirada de la autorización de residencia y su denegación de la renovación de esta última por razones de orden público basándose en que la conducta de G.S. constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. El órgano jurisdiccional de primera instancia consideró, en este sentido, que el Secretario de Estado había cumplido las exigencias de motivación establecidas en el artículo 6 de la Directiva 2003/86 al mencionar la condena de G.S. en Suiza y el hecho de que el delito cometido se considera especialmente grave habida cuenta de sus efectos en la sociedad neerlandesa. Asimismo, declaró que se habían cumplido las exigencias establecidas en el artículo 17 de la citada Directiva.

10. La controversia de que conoce el órgano jurisdiccional remitente tiene por objeto determinar si, cuando la retirada o denegación de la renovación de la autorización de residencia de un miembro de la familia de un nacional de un tercer país presente en el territorio de la Unión se basa en razones de orden público, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2003/86 exige que esta esté motivada por la conducta personal del miembro de la familia en cuestión, que debe constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente deduce de las sentencias Zh. y O.[9] y T.[10] que el Tribunal de Justicia exige que se lleve a cabo un examen individualizado y restringe el margen de apreciación de los Estados miembros cuando la resolución que vaya a dictarse constituya una excepción prevista por el Derecho de la Unión. Pues bien, una resolución de retirada o de denegación de renovación de una autorización de residencia obtenida con fines de reagrupación familiar puede interpretarse como una resolución que establece una excepción a la regla general que es la reagrupación familiar. Al tener la Directiva 2003/86 la finalidad de favorecer la reagrupación familiar, invocar simplemente razones de orden público no puede bastar para justificar una resolución de retirada o de renovación de una autorización de

7 Sentencia de 11 de junio de 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

8 Sentencia de 24 de junio de 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

9 Sentencia de 11 de junio de 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

10 Sentencia de 24 de junio de 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

residencia concedida a efectos de la reagrupación familiar. También resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que este exige, en todo caso,[11] que las decisiones de las autoridades estén motivadas por la conducta personal del interesado, la cual debe constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.

11. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente señala que la escala variable que sirve de guía a las autoridades neerlandesas en la toma de decisiones garantiza una ponderación suficiente entre los intereses en conflicto en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»), en particular la derivada de las sentencias Boultif c. Suiza y Üner c. Países Bajos.[12] En su opinión, de la sentencia Parlamento/Consejo[13] se desprende que el Tribunal de Justicia aprueba tal ponderación, puesto que en dicha sentencia declaró que el margen de apreciación de los Estados miembros, en el contexto del cumplimiento de las obligaciones que les incumben con arreglo a la Directiva 2003/86, no difiere del que les reconoce el TEDH en su jurisprudencia relativa al artículo 8 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»).

12. En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y, mediante resolución recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de junio de 2018, planteó al Tribunal Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2003/86 en el sentido de que para la retirada o denegación de la prórroga de un permiso de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público se exige que se justifique que la conducta personal del miembro de la familia en cuestión constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad?

2) En caso de respuesta negativa a la cuestión 1, ¿qué exigencias de motivación deben aplicarse de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2003/86 para la retirada o denegación de la prórroga de un permiso de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público?

¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2003/86 en el sentido de que se opone a una práctica nacional conforme a la cual puede retirarse un permiso de residencia de un miembro de la familia o denegarse su prórroga por razones de orden público si la pena o medida a la que ha sido condenado el miembro de la familia en cuestión es suficientemente elevada respecto a la duración de la residencia legal en los Países Bajos […], para lo cual deberá realizarse una ponderación, con arreglo a los criterios derivados de las sentencias del TEDH Boultif y Üner, entre el interés del miembro de la familia en cuestión de ejercer el derecho a la reagrupación familiar en los Países Bajos, por un lado, y el interés del Estado neerlandés en proteger el orden público, por otro?»

11 El órgano jurisdiccional remitente invoca a este respecto las sentencias de 24 de junio de 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), apartado 79, y de 15 de febrero de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), apartado 65.

12 Respectivamente, TEDH, sentencias de 2 de agosto de 2001, Boultif c. Suiza (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), y de 18 de octubre de 2006, Üner c. Países Bajos (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099); en lo sucesivo, respectivamente, «sentencia Boultif» y «sentencia Üner».

13 Sentencia de 27 de junio de 2006 (C-540/03, EU:C:2006:429).

B. Asunto C-382/18

13. V.G. es un nacional armenio que residió entre 1999 y 2011 en los Países Bajos, parte del tiempo de forma legal. En 2011 fue entregado a las autoridades armenias por estar relacionado con diversos delitos de tráfico de drogas. El 28 de julio de 2016, la esposa de V.G., de nacionalidad neerlandesa y residente en los Países Bajos, presentó ante el Secretario de Estado una solicitud de entrada y de autorización de residencia provisional a efectos de reagrupación familiar en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/86.

14. Mediante resolución de 19 de septiembre de 2016, el Secretario de Estado, tras aplicar los criterios de valoración con arreglo al Derecho nacional, denegó la concesión de la autorización solicitada por razones de orden público. En particular, basó dicha denegación en el hecho de que V.G. había sido condenado en los años 2000, 2008 y 2009 a penas de multa y en 2010 a una pena de trabajos en beneficio de la comunidad. Adujo que la política según la cual no se puede denegar una solicitud de reagrupación familiar si han transcurrido cinco años desde la fecha de la comisión del último delito no se aplica a V.G. al haber sido condenado como reincidente. Tras ponderar los diferentes intereses concurrentes tomando en consideración el tipo de delitos cometidos, la naturaleza y la solidez de los lazos familiares, la duración de la residencia y la existencia de vínculos familiares, culturales o sociales con el país de origen de V.G., el Secretario de Estado estimó que el interesado representaba un peligro para el orden público.

15. Después de que el Secretario de Estado desestimara la reclamación de V.G. contra su resolución, este último interpuso un recurso ante el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Ámsterdam), el cual, mediante sentencia de 23 de junio de 2017, declaró el recurso infundado. El órgano jurisdiccional de primera instancia no admitió la alegación de V.G. según la cual, siempre que una resolución individual de denegación de entrada se basa en razones de orden público, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia exige comprobar que la conducta personal del extranjero en cuestión constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. En particular, el órgano jurisdiccional de primera instancia consideró que la sentencia Fahimian[14] no se pronuncia en ese sentido. Asimismo, declaró que el artículo 6 de la Directiva 2003/86 traza una distinción entre la denegación de una solicitud de entrada y de residencia (artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva) y la retirada de un permiso de residencia o la denegación de su renovación (artículo 6, apartado 2, de la citada Directiva), siendo este segundo supuesto el único en el que es preciso tomar en consideración la gravedad o el tipo de infracción contra el orden público o del peligro que implique el extranjero ya presente en el territorio de la Unión.

16. V.G. recurrió la sentencia en apelación ante el órgano jurisdiccional remitente. Este se pregunta en primer lugar sobre la competencia del Tribunal de Justicia para responder a sus cuestiones, teniendo en cuenta que la Directiva 2003/86 no se aplica a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de esa Directiva, pero que la voluntad del legislador nacional de que resulte aplicable a situaciones en las que el reagrupante es un ciudadano neerlandés que no ha ejercido su libertad de circulación es clara e incondicional. Aunque el órgano jurisdiccional remitente estima que la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar el artículo 6 de la Directiva 2003/86 en el asunto C-382/18 le permitiría asegurarse de la interpretación uniforme de dicha disposición, sinónimo de igualdad de trato de las situaciones reguladas por esta última, las dudas del órgano jurisdiccional remitente se derivan de la sentencia Nolan,[15] en la cual el Tribunal de Justicia declaró que, en situaciones expresamente excluidas por el propio legislador de la Unión del ámbito de aplicación de un acto, la Unión no tiene interés en que se lleve a cabo una interpretación uniforme de ese acto.

14 Sentencia de 4 de abril de 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

15 Sentencia de 18 de octubre de 2012 (C-583/10, EU:C:2012:638).

17. Suponiendo que el Tribunal de Justicia se declare competente, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta también si, cuando la resolución de denegación de una autorización de entrada y de residencia a un nacional de un tercer Estado, a efectos del derecho a la reagrupación familiar que se reconoce en la Directiva 2003/86, se basa en razones de orden público, dicha resolución debe estar motivada, en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/86, por la conducta personal del miembro de la familia que desea entrar en el territorio de la Unión, que debe constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente comparte el análisis desarrollado ante él por el Secretario de Estado, según el cual procede apoyarse en las sentencias Koushkaki [16] y Fahimian [17] para concluir que las autoridades nacionales gozan de un amplio margen de apreciación. Estima que, para decidir si una solicitud de entrada y de residencia de un miembro de la familia puede denegarse por razones de orden público, tales autoridades deberían llevar a cabo las mismas valoraciones complejas que constituían el objeto de la sentencia Koushkaki [18]. Según el órgano jurisdiccional remitente, existe una diferencia entre las resoluciones adoptadas de acuerdo con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/86, las cuales se refieren a personas que aún no están presentes en el territorio de la Unión, y las adoptadas de acuerdo con el artículo 6, apartado 2, de esta misma Directiva, las cuales, por su parte, se refieren a personas cuya estancia en la Unión ya ha sido autorizada. Considera que, al implicar estas últimas una interrupción de una vida familiar ya existente, deben efectuarse unas valoraciones más exhaustivas en lo que respecta a la naturaleza o la gravedad de los delitos cometidos contra el orden público. Pues bien, la situación de V.G. está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/86. El órgano jurisdiccional remitente señala que los criterios de valoración de Derecho nacional que sirven de orientación a las autoridades neerlandesas en su toma de decisiones, sin llegar a exigir a las autoridades nacionales que basen su resolución de denegación en la conducta personal del solicitante constitutiva de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, garantiza una ponderación suficiente entre los intereses concurrentes en el sentido de la jurisprudencia del TEDH, en particular la derivada de las sentencias Boultif y Üner. De este modo, en su opinión, el Secretario de Estado tomó debidamente en consideración las condenas impuestas a V.G. durante su residencia anterior en los Países Bajos y ponderó, por una parte, el interés de V.G. y el de su familiar presente en el territorio de la Unión en llevar una vida de familia en los Países Bajos y, por otra, el interés de los Países Bajos en proteger su orden público.

18. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a la justificación de ese planteamiento a la luz de la existencia de otra corriente jurisprudencial, ilustrada en las sentencias Zh. y O. [19], T. [20] y N., [21] de las cuales resulta que el hecho de basar una resolución de denegación en razones de orden público requiere *en todo caso* que dicha resolución esté motivada por la conducta personal del miembro de la familia en cuestión, la cual debe constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. Una resolución por la que se establece una excepción al derecho fundamental a la reagrupación familiar debe ser objeto de una motivación especialmente extensa. [22]

16 Sentencia de 19 de diciembre de 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

17 Sentencia de 4 de abril de 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

18 Sentencia de 19 de diciembre de 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

19 Sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O (C-554/13, EU:C:2015:377).

20 Sentencia de 24 de junio de 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413).

21 Sentencia de 15 de febrero de 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

22 El órgano jurisdiccional remitente invoca asimismo la sentencia de 4 de marzo de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

19. En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y, mediante resolución recibida en la Secretaría del Tribunal el 11 de junio de 2018, planteó al Tribunal Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Habida cuenta del artículo 3, apartado 3, de la Directiva [2003/86] y de la sentencia de 18 de octubre de 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), ¿tiene competencia el Tribunal de Justicia para responder a cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional neerlandés sobre la interpretación de disposiciones de dicha Directiva en un litigio relativo a una solicitud de entrada y de residencia de un reagrupante con nacionalidad neerlandesa si en el Derecho neerlandés la citada Directiva ha sido declarada aplicable de forma directa e incondicional a esta categoría de miembros de la familia?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 1, de la Directiva [2003/86] en el sentido de que para la desestimación de una solicitud de entrada y de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público se exige que se justifique que la conducta personal del miembro de la familia en cuestión constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la convivencia?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, ¿qué exigencias de motivación deben observarse de conformidad con el artículo 6, apartado [1], de la Directiva 2003/86 para la desestimación de una solicitud de entrada y de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público?

¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/86 en el sentido de que se opone a una práctica nacional conforme a la cual puede desestimarse una solicitud de entrada y de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público por condenas impuestas durante una residencia anterior en el Estado miembro en cuestión, para lo cual deberá realizarse una ponderación, con arreglo a los criterios derivados de las sentencias del TEDH Boultif y Üner, entre el interés del miembro de la familia en cuestión de ejercer el derecho a la reagrupación familiar en los Países Bajos, por un lado, y el interés del Estado neerlandés en proteger el orden público, por otro?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 2018 se ordenó acumular los asuntos C-381/18 y C-382/18 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

21. Presentaron observaciones escritas G.S., V.G., los Gobiernos neerlandés, alemán y polaco y la Comisión Europea.

22. En la vista celebrada el 2 de mayo de 2019 se oyeron ante el Tribunal de Justicia los informes orales de G.S., de V.G., de los Gobiernos neerlandés y alemán y de la Comisión.

IV. Análisis

A. Sobre la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-382/18

23. La cuestión de determinar si el Tribunal de Justicia es competente para interpretar la Directiva 2003/86 en situaciones como la controvertida en el asunto C-382/18 (que concierne a un reagrupante de nacionalidad neerlandesa que no ha ejercido su libertad de circulación y a un miembro de su familia nacional de un tercer país) cuando de una interpretación conjunta de los artículos 2, letra c), y 3, apartado 3, de dicha Directiva se desprende que esta no se aplica a los miembros de la familia de un

ciudadano de la Unión [23] puede resolverse fácilmente haciendo referencia a la sentencia C y A, [24] dictada en respuesta a una petición de decisión prejudicial planteada anteriormente al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente que ha planteado esta petición. De hecho, este último indica en su petición de decisión prejudicial que los motivos relativos a la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia son prácticamente idénticos a los que figuran en su petición presentada en el asunto C y A. [25]

24. De los apartados 28 a 44 de la sentencia C y A [26] se desprende que, aun cuando el legislador de la Unión haya excluido explícitamente la aplicación de la Directiva 2003/86 a un nacional de un tercer país miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no ha ejercido su libertad de circulación, el Tribunal de Justicia es competente para resolver sobre una petición de decisión prejudicial en situaciones en las que, aunque los hechos del asunto principal no estén comprendidos directamente en el ámbito de aplicación del acto en cuestión, el Derecho nacional haya declarado aplicables las disposiciones de ese acto mediante remisión directa e incondicional al contenido de estas. En tal caso, en efecto, existe un interés manifiesto de la Unión en evitar futuras discrepancias de interpretación y en garantizar una interpretación uniforme de las disposiciones de que se trate del Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia ha declarado que tal interés no se puede alterar «dependiendo de que el ámbito de aplicación de la disposición de que se trate haya sido delimitado mediante una definición positiva o mediante el establecimiento de algunos supuestos de exclusión, dos técnicas legislativas que pueden utilizarse indistintamente». [27]

25. No cabe duda de que el legislador nacional ha querido supeditar al cumplimiento de los requisitos de la Directiva 2003/86 las situaciones de reagrupación familiar en las que el reagrupante es un ciudadano neerlandés que no ha ejercido su libertad de circulación y que desea que un miembro de su familia nacional de un tercer país se reúna con él en el territorio nacional. Por consiguiente, y habida cuenta de las conclusiones extraídas de la sentencia C y A, [28] el Tribunal de Justicia es competente, con arreglo al artículo 267 TFUE, para interpretar el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/86 en una situación como la controvertida en el asunto principal, en la que el órgano jurisdiccional remitente está llamado a pronunciarse sobre la denegación de una solicitud de entrada y de residencia a un nacional de un tercer país que es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no ha ejercido su libertad de circulación, por cuanto el Derecho nacional ha declarado dicho precepto aplicable a tales situaciones de manera directa e incondicional.

B. Sobre las demás cuestiones prejudiciales

26. Propongo abordar conjuntamente las cuestiones planteadas en los asuntos C-381/18 y C-382/18 al resultar común su temática referida a la determinación del margen de apreciación de las autoridades nacionales cuando estas invocan razones de orden público, ya sea para denegar la entrada en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que es miembro de la familia de otro nacional de un tercer país comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/86 (asunto C-382/18), ya sea para denegar la renovación de una autorización de residencia o para retirar tal autorización a dicho miembro de la familia (asunto C-381/18).

23 Véase la sentencia de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros (C-87/12, EU:C:2013:291), apartado 27.

24 Sentencia de 7 de noviembre de 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

25 Sentencia de 7 de noviembre de 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

26 Sentencia de 7 de noviembre de 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

27 Sentencia de 7 de noviembre de 2018, C y A (C-257/17, EU:C:2018:876), apartado 39.

28 Sentencia de 7 de noviembre de 2018, C y A (C-257/17, EU:C:2018:876).

27. Además, a mi entender, la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-381/18 y la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-382/18 no se refieren a la obligación de motivación en sí misma, sino que más bien tienen por objeto instar al Tribunal de Justicia a que determine los criterios de apreciación que deben servir de orientación a las autoridades nacionales al dictar las resoluciones de denegación de las solicitudes de entrada o renovación o las resoluciones de retirada de una autorización de residencia por razones de orden público.

28. En primer lugar analizaré la interpretación literal, histórica y teleológica de la Directiva 2003/86 para, a continuación, examinar en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia la exigencia de que, ante una condena penal, exista una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. Después abordaré los posibles límites a los que está sujeto el margen de apreciación de las autoridades nacionales, además de la exigencia de que exista tal amenaza, para finalmente llegar a las conclusiones pertinentes en relación con los dos asuntos objeto de examen.

1. Interpretación literal, histórica y teleológica de la Directiva 2003/86

29. La Directiva 2003/86 reconoce el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países legalmente establecidos desde hace un tiempo determinado en el territorio de la Unión. Su base jurídica es el artículo 63 CE, punto 3, letra a), que preveía la adopción de «medidas sobre política de inmigración», en particular en el ámbito de las «condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar».

30. El considerando 2 de la Directiva 2003/86 recuerda que «las medidas sobre reagrupación familiar deben adoptarse de conformidad con la obligación de proteger la familia y respetar la vida familiar que se consagra en numerosos instrumentos del Derecho internacional». En particular, dicho considerando se remite expresamente al artículo 8 del CEDH, por lo que la Directiva debe interpretarse a la luz de este, así como a la de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).[29] La mencionada Directiva recuerda asimismo que la reagrupación familiar es «necesaria para la vida en familia» y «contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro».[30] La reagrupación familiar puede ser denegada «por motivos debidamente justificados»,[31] por ejemplo, cuando la persona que desea que se le autorice a *entrar* en la Unión constituye una amenaza para el orden público.[32] A tenor de la propia Directiva, el concepto de «orden público» podrá incluir una condena por la comisión de un delito grave.[33]

31. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión procede tener en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.[34]

32. A este respecto, ha de señalarse que el artículo 6 de la Directiva 2003/86, cuya interpretación se solicita en el presente procedimiento prejudicial, está comprendido en el capítulo IV de esta Directiva, titulado «Condiciones para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar». El primer apartado de ese artículo regula los casos de denegación de una solicitud de entrada y de residencia de un miembro de la familia y establece que los Estados miembros pueden denegar tal solicitud por razones de orden público. El apartado 2 del mencionado artículo regula los casos de retirada del permiso de residencia o

29 Véase la sentencia de 4 de marzo de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 44.

30 Considerando 4 de la Directiva 2003/86.

31 Considerando 14 de la Directiva 2003/86.

32 Véase el considerando 14 de la Directiva 2003/86.

33 Véase el considerando 14 de la Directiva 2003/86.

34 Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 24 de junio de 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), apartado 58, y de 4 de abril de 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), apartado 30 y jurisprudencia citada.

denegación de la renovación de un permiso concedido con fines de reagrupación familiar y establece que los Estados miembros pueden retirar tal permiso o denegar su renovación también por razones de orden público.[35] Dicho apartado contiene una precisión adicional que obliga a los Estados miembros, en el ejercicio de sus facultades de resolver, a «[tener] en cuenta la gravedad o el tipo de infracción contra el orden público» cometida por el miembro de la familia, o «el peligro que *implique*» esa persona.[36] Ni el artículo 6 ni el preámbulo de la Directiva 2003/86 contienen definición alguna del concepto de «razones de orden público».

33. Del tenor y de la estructura del artículo 6 de la Directiva 2003/86 resulta que el legislador de la Unión pretendió regular de distinta forma los supuestos de denegación de entrada y de residencia y los de retirada de la autorización o no renovación de la autorización de residencia por razones de orden público. No obstante, no se desprende del texto de dicho artículo que uno u otro caso estén supeditados a la existencia de una conducta personal del individuo en cuestión que constituya un peligro real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. La utilización del término «implique», sin ser por sí misma determinante, parece más bien hacer referencia a una amenaza más potencial que real.[37]

34. La interpretación histórica de la Directiva 2003/86 pone de manifiesto que, si bien en la propuesta de Directiva se preveía que esta hiciera referencia a tal conducta, no fue esa la decisión final del legislador de la Unión.[38] Ni en el supuesto contemplado en el apartado 1 ni en el contemplado en el apartado 2 del artículo 6 de dicha Directiva tuvo el legislador la intención de circunscribir las razones de orden público que pueden invocar las autoridades nacionales exclusivamente a los supuestos en los que la conducta personal del miembro de la familia de que se trate constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.

35. Ciertamente, el documento de trabajo *Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección*, presentado por la Comisión en el año 2000, poco después de exponer sus tres propuestas de directiva en el ámbito de la inmigración legal, menciona el hecho de que todas estas propuestas (entre las que se encuentra la relativa al derecho a la reagrupación familiar) contienen cláusulas de «orden público» que solo pueden invocarse, con arreglo a lo previsto por la Comisión, basándose en la conducta personal del nacional del tercer país de que se trate.[39] No obstante, esto no obsta a que la inexistencia de cualquier referencia a tal conducta en la Directiva 2003/86 es fruto de una elección deliberada del legislador de la Unión.

36. Por su parte, las Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86 publicadas por la Comisión tras el informe relativo a la aplicación de la citada Directiva[40] indican que «ninguna persona que aspire a la reagrupación familiar debe constituir una amenaza para el orden público o la seguridad pública»,[41] si bien reconocen que la definición del concepto de «razón de orden público» queda sujeta a la amplia discreción de los Estados miembros, dentro del respeto de los límites establecidos en la jurisprudencia

35 Artículo 6, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/86.

36 El subrayado es mío.

37 La razón por la que dicho término no puede ser determinante es que no todas las versiones lingüísticas parecen contener este matiz en la medida en que (sin afán de exhaustividad) el artículo 6, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/86 se refiere a los «*dangers que cette personne est susceptible de causer*» (versión en francés), a los «*pericoli rappresentati da questa persona*» (versión en italiano), al «*het risico dat van die persoon uitgaat*» (versión en neerlandés) o a los «*dangers that are emanating from such person*» (versión en inglés).

38 Véase, por analogía, el artículo 6, apartado 3, de la propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar [COM(2002) 225 final (DO 2002, C 203 E, p. 136)] y el artículo 8, apartado 2, de la propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar [COM(2000) 624 final (DO 2001, C 62 E, p. 99)].

39 Véase el apartado 4.4 del *Documento de trabajo de la Comisión - Relación entre salvaguardia de la seguridad interior y cumplimiento de las obligaciones e instrumentos internacionales en materia de protección* [COM(2001) 743 final, de 5 de diciembre de 2001].

40 Respectivamente, 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, de 3 de abril de 2014] (en lo sucesivo, «Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86») e Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar [COM(2008) 610 final, de 8 de octubre de 2008].

41 Sección 4.1 de las Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86.

del TEDH y del Tribunal de Justicia. Sin embargo, también contemplan una aplicación *mutatis mutandis* de la jurisprudencia relativa a las razones de orden público desarrollada en la interpretación de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.[42] Pues bien, las dudas del órgano jurisdiccional remitente tienen su origen esencialmente en dicha jurisprudencia en la medida en que el concepto de «amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad» fue inicialmente desarrollado en la jurisprudencia el Tribunal de Justicia concerniente a ciudadanos de la Unión, para después aplicarse con ciertos matices a otras situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no necesariamente relativas a sus ciudadanos. Al no haber revelado el análisis de la Directiva 2003/86 ninguna indicación que conduzca a concluir que la existencia de tal amenaza constituye un requisito, procede ahora examinar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

2. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al requisito de la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad cuando se sospecha de la comisión de un delito o se ha dictado una condena penal

a) Repaso de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

37. El Tribunal de Justicia consideró, por primera vez, en su sentencia Bouchereau[43] que, para aplicar una restricción a la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros por razones de orden público, la existencia de una condena penal solo puede apreciarse en la medida en que las circunstancias que dieron lugar a dicha condena muestren «la existencia de un comportamiento personal que suponga una amenaza actual para el orden público».[44] En ese mismo asunto añadió que, si bien, «en general, la comprobación de una amenaza de esta naturaleza implica que existe en el individuo de que se trata una tendencia a mantener este comportamiento en el futuro, puede ocurrir también que el solo hecho de su pasado comportamiento reúna las condiciones de una amenaza de esta naturaleza para el orden público»,[45] extremo que corresponde comprobar a los órganos jurisdiccionales nacionales, «teniendo en cuenta la particular condición jurídica de las personas a quienes se aplica el Derecho [de la Unión] y el carácter fundamental del principio de la libre circulación de las personas».[46] Antes de esto, el Tribunal de Justicia había señalado que la Directiva que debía interpretar, destinada a coordinar los regímenes nacionales relativos a la policía de extranjeros, trata de proteger a los nacionales de los Estados miembros «frente a un ejercicio de las facultades derivadas de la excepción relativa a las limitaciones justificadas por razones de orden público […] más allá de las necesidades que constituyen la justificación de una excepción al principio fundamental de la libre circulación de personas».[47]

42 DO 2004, L 158, p. 77.

43 Sentencia de 27 de octubre de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

44 Sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), apartado 28. Tal requisito ya había sido consagrado en la sentencia de 28 de octubre de 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137) en relación con una resolución por la que se restringió la libertad de circulación en Francia de un nacional italiano por motivo de sus actividades políticas y sindicales (véase, en particular, el apartado 28 de la citada sentencia).

45 Sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), apartado 29.

46 Sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), apartado 30.

47 Sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), apartado 15.

38. El requisito de basar una resolución que restringe una libertad fundamental en la conducta personal del interesado constitutiva de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad fue, por lo tanto, inicialmente desarrollado en materia de la libre circulación de personas y posteriormente reiterado,[48] antes de ser codificado, como es sabido, en la Directiva 2004/38.[49]

39. Sentado lo anterior, el Tribunal de Justicia ha hecho extensiva en reiteradas ocasiones la aplicación de dicho requisito a ámbitos menos relacionados con la libre circulación de los ciudadanos de la Unión o sin relación alguna con él.

40. En este sentido, en su sentencia Comisión/España,[50] el Tribunal de Justicia declaró que un Estado miembro incumple las obligaciones que le incumben con arreglo a la misma Directiva que la interpretada en el asunto que dio lugar a la sentencia Bouchereau[51] al denegar la entrada en el territorio de la Unión a un nacional de un Estado tercero cónyuge de un ciudadano de la Unión basándose únicamente en que dicho nacional está incluido en la lista de no admisibles del Sistema de Información de Schengen (SIS). Tras recordar que la excepción de orden público constituye una excepción al principio fundamental de la libre circulación de personas y debe ser interpretada de forma restrictiva sin que su alcance pueda ser determinado por los Estados miembros unilateralmente,[52] el Tribunal de Justicia declaró que la utilización, por parte de una autoridad nacional, del concepto de «orden público» «requiere, *en todo caso*, aparte de la perturbación social que constituye toda infracción de la ley, que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad».[53] En esta misma sentencia, el Tribunal de Justicia estableció asimismo el vínculo entre la interpretación estricta del concepto de «orden público» y la protección del derecho de los ciudadanos de la Unión al respeto de su vida familiar.[54] En estas circunstancias, solo puede denegarse la entrada a un nacional de un Estado tercero cónyuge de un nacional de la Unión si la inscripción en el SIS se ve corroborada por informaciones que permitan comprobar que la presencia de ese nacional de un Estado tercero constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad.[55]

41. Por otro lado, el Tribunal de Justicia consideró, respecto al artículo 7, apartado 4, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular,[56] el cual reconoce a los Estados miembros la facultad de reducir el plazo de salida voluntaria cuando la persona de que se trate represente un «riesgo para el orden público», que dicho concepto debe apreciarse caso por caso, comprobando si el comportamiento personal del nacional de un tercer país de que se trate constituye un riesgo real y actual para el orden público.[57] Excluyendo toda práctica basada en consideraciones generales o en una presunción, el Tribunal de Justicia declaró que el hecho de que «se sospeche que [tal nacional de un tercer país] ha cometido un acto tipificado como delito conforme al Derecho nacional o haya sido condenado penalmente por dicho acto no basta, *por sí solo*, para justificar que se considere que dicho nacional representa un riesgo para el orden público en el sentido del artículo 7, apartado 4, de la Directiva 2008/115».[58] No obstante, un Estado miembro puede apreciar la existencia de un riesgo para el orden público ante una

48 Entre otras muchas, véase la sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262), apartado 66 y jurisprudencia citada.

49 Véase, más concretamente, el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

50 Sentencia de 31 de enero de 2006 (C-503/03, EU:C:2006:74).

51 Sentencia de 27 de octubre de 1977 (30/77, EU:C:1977:172)

52 Véase la sentencia de 31 de enero de 2006, Comisión/España (C-503/03, EU:C:2006:74), apartado 45.

53 Sentencia de 31 de enero de 2006, Comisión/España (C-503/03, EU:C:2006:74), apartado 46. El subrayado es mío.

54 Véase la sentencia de 31 de enero de 2006, Comisión/España (C-503/03, EU:C:2006:74), apartado 47.

55 Véase la sentencia de 31 de enero de 2006, Comisión/España (C-503/03, EU:C:2006:74), apartado 53; véase también el apartado 55.

56 DO 2008, L 348, p. 98.

57 Véase la sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O. (C-554/13, EU:C:2015:377), apartado 50.

58 Sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O. (C-554/13, EU:C:2015:377), apartado 50. El subrayado es mío.

condena penal cuando esta condena, «considerada *junto con otras circunstancias* relativas a la situación de la persona interesada, justifica tal apreciación».[59] En esta misma línea, la mera sospecha de que tal nacional de un tercer país ha cometido un acto tipificado como delito puede, «junto con otras circunstancias relativas al caso concreto»,[60] servir de fundamento para apreciar un riesgo para el orden público, también en el sentido de la disposición de que se trata. De este modo, el Tribunal de Justicia ha recordado que, esencialmente, los Estados miembros gozan de libertad para definir, con arreglo a sus necesidades nacionales, las exigencias del concepto de «orden público».[61] En este contexto, la aplicación de la solución que se deriva de la sentencia Bouchereau[62] no parece estar justificada ni por la restricción a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión ni por su derecho a la reagrupación familiar, sino por el hecho de que la mencionada Directiva consagra una excepción a una obligación establecida con objeto de garantizar el respeto de los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países al ser expulsados de la Unión.[63]

42. En su sentencia N.,[64] el Tribunal de Justicia recordó su jurisprudencia considerada jurisprudencia de principio relativa al concepto de «orden público», la cual requiere, en todo caso, aparte de la perturbación social que constituye toda infracción de la ley, que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad[65] para que pueda aplicarse en el contexto de la interpretación de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.[66] Por consiguiente, el internamiento o el mantenimiento del internamiento de un solicitante de protección internacional por razones de orden público solo se justifica «si su comportamiento individual representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad».[67] En dicho asunto, el Tribunal de Justicia quiso supeditar a un marco estricto la facultad reconocida a las autoridades nacionales[68] a raíz del carácter excepcional de la medida de internamiento, utilizada solo como último recurso.[69]

43. En la sentencia T.,[70] el Tribunal de Justicia, llamado a interpretar el concepto de motivos de orden público en el contexto de la Directiva 2004/83/CE,[71] tras señalar que esa Directiva no definía el concepto de orden público, recordó que ya había facilitado una definición de este concepto en el caso de la Directiva 2004/38. Si bien estas dos Directivas persiguen objetivos diferentes, el Tribunal de Justicia consideró que la jurisprudencia desarrollada en relación con esta última resultaba pertinente en ese asunto por cuanto «la amplitud de la protección que una sociedad quiere atribuir a sus intereses fundamentales no puede variar en función del estatuto jurídico de la persona que atenta contra ellos». A continuación, el Tribunal de Justicia declaró que para privar a un refugiado de su permiso de residencia por motivos relacionados con el orden público una autoridad nacional no puede basarse exclusivamente en la circunstancia de que apoye a una organización terrorista, puesto que, en tal caso, dicha autoridad no efectúa un «examen individual de los hechos concretos».[72]

59 Sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O. (C-554/13, EU:C:2015:377), apartado 51. El subrayado es mío.

60 Sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O. (C-554/13, EU:C:2015:377), apartado 52.

61 Sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O. (C-554/13, EU:C:2015:377), apartado 52.

62 Sentencia de 27 de octubre de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

63 Sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O. (C-554/13, EU:C:2015:377), apartado 48.

64 Sentencia de 15 de febrero de 2016, (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). En este asunto, el demandante en el litigio principal había sido condenado en veintiuna ocasiones, entre 1999 y 2015, por diversos delitos.

65 Véase la sentencia de 15 de febrero de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), apartado 65.

66 DO 2013, L 180, p. 96. En particular, la sentencia de 15 de febrero de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) se refiere al artículo 8, apartado 3, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2013/33.

67 Sentencia de 15 de febrero de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), apartado 67.

68 Véase la sentencia de 15 de febrero de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), apartado 64.

69 Véase la sentencia de 15 de febrero de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), apartado 63.

70 Sentencia de 24 de junio de 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

71 Directiva del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO 2004, L 304, p. 12).

72 Sentencia de 24 de junio de 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), apartado 89.

b) Conclusión del análisis

44. Si, llegado a este punto, me aventurase a intentar sistematizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los motivos de orden público, podría afirmar que el Tribunal de Justicia ha generalizado la solución que resulta de la sentencia Bouchereau [73] para interpretar de manera uniforme los motivos de «orden público» invocados para restringir una libertad fundamental o un derecho fundamental. Por consiguiente, el concepto de orden público requeriría en todo caso que la conducta individual del interesado represente una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.

45. Sin embargo, tal conclusión me parece un tanto apresurada.

46. En primer lugar, se plantea la cuestión de la posible conciliación entre, por un lado, tal generalización de la exigencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad y, por otro lado, otro elemento recurrente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según el cual, aunque no cabe duda de que los Estados miembros no pueden concebir unilateralmente una definición del concepto de motivos de orden público, tienen, sin embargo, la libertad para definir, con arreglo a sus necesidades nacionales, las exigencias de orden público. [74]

47. Además, tal conclusión chocaría con otra corriente jurisprudencial ilustrada en la sentencia Fahimian. [75] El asunto que dio lugar a dicha sentencia tenía por objeto determinar si un Estado miembro podía denegar la entrada a una nacional iraní solicitante de un visado para cursar estudios [76] en Alemania por motivos de seguridad pública sin basar necesariamente su decisión en el comportamiento individual de la interesada y la amenaza real, actual y suficientemente grave que se suponía que dicho comportamiento representaba para un interés fundamental de la sociedad en cuestión. Pues bien, en ese mismo asunto, el Tribunal de Justicia excluyó expresamente la aplicación de la solución que resulta de la sentencia Bouchereau [77] por dos razones esenciales: en primer lugar, porque uno de los considerandos de la Directiva en cuestión contempla que la amenaza puede ser meramente potencial; [78] en segundo lugar, porque la apreciación de la situación individual del solicitante de visado puede exigir valoraciones complejas por parte de las autoridades y, en consecuencia, las autoridades nacionales deben disponer de un amplio margen de apreciación en lo que respecta a la evaluación de los hechos pertinentes. [79]

48. En sus conclusiones presentadas en el asunto Fahimian, [80] el Abogado General Szpunar señaló que el contexto de ese asunto era «distinto al del mercado interior» y que «el contexto específico de legislación de la Unión en materia de inmigración implica que el nacional de un tercer país no goza de los mismos derechos que el nacional de un Estado miembro, esto es, que un ciudadano de la Unión». [81]

73 Sentencia de 27 de octubre de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

74 Véase, en particular, la sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O. (C-554/13, EU:C:2015:377), apartado 48.

75 Sentencia de 4 de abril de 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

76 La solicitud del visado se presentó de acuerdo con la Directiva 2004/114/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado (DO 2004, L 375, p. 12).

77 Sentencia de 27 de octubre de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

78 Véase la sentencia de 4 de abril de 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), apartado 40.

79 Véase la sentencia de 4 de abril de 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), apartados 41 y 42.

80 Sentencia de 4 de abril de 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

81 Conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908), punto 59. Véanse, en la misma línea, las conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe presentadas en los asuntos acumulados K. y H. (C-331/16 y C-366/16, EU:C:2017:973), punto 119.

49. En efecto, se plantea aquí una disyuntiva. Puede optarse por la idea de ver los motivos de orden público como círculos concéntricos en cuyo centro está el ciudadano de la Unión, caso en el cual, cuanto más nos alejemos de dicho centro y del estatuto fundamental reconocido al ciudadano de la Unión, más amplio será el margen de que dispondrán los Estados miembros en lo que respecta a la apreciación de los motivos de orden público.

50. O puede optarse por considerar que el margen de apreciación de los Estados miembros es limitado por cuanto debe ejercerse en el contexto de una restricción a un derecho fundamental, como es, en el caso de autos, el derecho a llevar una vida familiar garantizado por el artículo 7 de la Carta y por el artículo 8 del CEDH. En este caso, el Derecho de la Unión no protegería tanto el estatuto fundamental del ciudadano de la Unión en particular como a los titulares del derecho al respecto de la vida familiar, los cuales no son solo los ciudadanos de la Unión.

51. Pues bien, al igual que el Abogado General Szpunar, estimo que debe tomarse en consideración que el contexto que caracteriza a los presentes asuntos es diferente del que dio lugar a la sentencia Bouchereau.[82] Esta diferencia contextual, que se deriva en particular de la base jurídica de la Directiva 2003/86 recordada anteriormente,[83] unida al hecho de que el artículo 6 de dicha Directiva[84] no menciona expresamente tal exigencia, por voluntad manifiesta del legislador de la Unión, como ya se ha visto, se opone, por lo tanto, en mi opinión, a que la solución que resulta de la sentencia Bouchereau[85] se haga extensiva a los presentes asuntos sometidos al examen del Tribunal de Justicia.

52. Sentado lo anterior, aunque no se exija que el motivo se justifique por la conducta individual del nacional de un tercer país que suponga una amenaza actual, real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, estoy convencido de que el margen de apreciación de que disponen las autoridades nacionales puede enmarcarse de otro modo en un imperativo de excluir cualquier arbitrariedad y de garantizar el disfrute de los derechos fundamentales de los que son titulares los nacionales de terceros países.

3. Delimitación del margen de apreciación de los Estados miembros

53. A mi juicio, esta delimitación se deriva de modo suficiente de los datos que se exponen a continuación.

54. En primer lugar, respecto a la Directiva 2003/86, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la reagrupación familiar contempla tanto la formación de una familia como el mantenimiento de la unidad familiar.[86] La reagrupación familiar es la regla general, de manera que el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros para, en su caso, establecer una excepción a esa regla no puede utilizarse de manera que menoscabe ni el objetivo de la Directiva 2003/86, que es favorecer la reagrupación familiar, ni su efecto útil.[87]

55. En segundo lugar, como ya se ha señalado anteriormente, la Directiva 2003/86 tiene su base jurídica en el artículo 8 del CEDH, al que corresponde el artículo 7 de la Carta.[88] Para que las resoluciones de los Estados contratantes cumplan lo dispuesto en el artículo 8 del CEDH, el TEDH ha declarado que dichas resoluciones deben «ser necesarias en una sociedad democrática, es decir, [estar] justificadas por una necesidad social imperiosa y, sobre todo, ser proporcionales con su fin

82 Sentencia de 27 de octubre de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

83 Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

84 Lo que constituye una diferencia considerable con respecto a la Directiva 2004/38.

85 Sentencia de 27 de octubre de 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

86 Véase la sentencia de 4 de marzo de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 62.

87 Véase la sentencia de 4 de marzo de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 43. Véase asimismo la sentencia de 9 de julio de 2015, K y A (C-153/14, EU:C:2015:453), apartado 50.

88 Véanse las explicaciones relativas al artículo 7 de la Carta (DO 2007, C 303, p. 17).

legítimo».[89] Por consiguiente, el TEDH se asegura de que las resoluciones de que se trata respetan «un justo equilibrio entre los intereses concurrentes, esto es, por una parte, el derecho del interesado al respeto de su vida familiar y, por otra, la protección del orden público y la prevención de infracciones penales».[90] Para ello, el TEDH estableció unos «principios rectores para determinar si la medida en cuestión era necesaria en una sociedad democrática».[91] El TEDH toma, por lo tanto, en consideración la situación concreta de la persona afectada por la resolución impugnada y, en particular, «el tipo y la gravedad del delito cometido […]; la duración de la estancia del demandante en el país del que va a ser expulsado; el tiempo transcurrido desde la comisión del delito y el comportamiento del demandante durante ese período; la nacionalidad de las distintas personas afectadas; la situación familiar […], por ejemplo, el tiempo que lleva casado; otros factores que demuestren que la pareja ha vivido verdaderamente en familia; si el cónyuge tenía conocimiento del delito en el momento en que inició la relación de familia, y si el matrimonio tiene hijos y, de ser así, la edad de estos».[92] A ello se añade el examen de «la gravedad de las dificultades con que pueda tropezar el cónyuge en el país de origen de su esposo o esposa».[93]

56. En tercer lugar, el artículo 6, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/86 obliga a los Estados miembros a tomar en consideración, en el momento de retirar un permiso de residencia o de denegar su renovación por razones de orden público, «la gravedad o […] el tipo de infracción contra el orden público […] cometida por el miembro de la familia, o el peligro que implique dicha persona». Las partes del presente procedimiento discrepan sobre si dicho párrafo ha de aplicarse solo cuando la resolución adoptada se basa en el artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva, o también cuando se basa en el artículo 6, apartado 1, de esta misma Directiva, es decir, cuando dicha resolución tiene por objeto denegar una solicitud de entrada. Habida cuenta de la estructura del artículo 6, apartado 2 de la mencionada Directiva, cabría pensar que el cumplimiento del párrafo segundo de dicha disposición solo ha de aplicarse cuando la decisión se refiera a un miembro de la familia ya presente en el territorio de la Unión. Sin embargo, habida cuenta de que la Directiva 2003/86 debe aplicarse de conformidad con el artículo 8 del CEDH según ha sido este interpretado por el TEDH,[94] y dado que el TEDH exige precisamente que se tomen en consideración tales elementos sin restringirlos solamente a los casos de retirada del permiso de residencia o de denegación de su renovación,[95] estos parecen igualmente pertinentes en el momento de resolver sobre las solicitudes de permisos de residencia para entrar en el territorio de la Unión a efectos de reagrupación familiar.

57. En cuarto lugar, el artículo 17 de la Directiva 2003/86 establece que, al denegar una solicitud, al retirar el permiso de residencia o denegar su renovación (esto es, en todos los casos a que se refiere el artículo 6 de la citada Directiva), así como al dictar una decisión de devolver al reagrupante o a 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».

58. Por último, en quinto lugar, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los Estados miembros, al aplicar la Directiva 2003/86 y, en particular, al ejercer el margen de apreciación que esta última les reconoce, deben respetar el principio de proporcionalidad.[96]

89 Sentencia de 2 de agosto de 2001, Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), § 46 y jurisprudencia citada.

90 Sentencia de 2 de agosto de 2001, Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), § 47.

91 Sentencia de 2 de agosto de 2001, Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), § 48.

92 TEDH, 2 de agosto de 2011, Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), § 48. Véase asimismo TEDH, sentencia de 18 de octubre de 2006, Üner c. Países Bajos (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099), § 57. Los criterios desarrollados por el TEDH han sido además recientemente reiterados: véase TEDH, sentencia de 9 de abril de 2019, I.M. c. Suiza (CE:ECHR:2019:0409JUD002388716), §§ 69 y 70.

93 TEDH, 2 de agosto de 2001, Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), § 48. Véase asimismo TEDH, sentencia de 18 de octubre de 2006, Üner c. Países Bajos (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099), § 57.

94 Véase la sentencia de 4 de marzo de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 44.

95 Como ejemplo de aplicación de los criterios derivados de las sentencias Boultif y Üner a una resolución de denegación de una solicitud de permiso de residencia, véase TEDH, sentencia de 1 de marzo de 2018, Ejimson c. Alemania (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112), §§ 56 y 57.

96 Sentencia de 9 de julio de 2015, K y A (C-153/14, EU:C:2015:453), apartado 51.

4. Aplicación al caso de autos

59. De las consideraciones anteriores resulta que el artículo 6 de la Directiva 2003/86 obliga a las autoridades nacionales a apreciar cada situación individual tomando en consideración las circunstancias que la caracterizan. Dadas las consecuencias de una resolución adoptada con este fundamento respecto al derecho a la reagrupación familiar, y con el fin de preservar la eficacia de la mencionada Directiva, es contraria a dicho precepto toda práctica decisoria que conduzca en realidad a denegaciones sistemáticas basadas en consideraciones generales (y, por lo tanto, sin relación con la situación individual que haya de examinarse) o en presunciones.

60. Por consiguiente, queda por comprobar si, a la luz de estas consideraciones, la práctica de las autoridades neerlandesas, que están sujetas, en su toma de decisiones, a los criterios de valoración definidos por el Derecho nacional, es conforme con dichas exigencias. Si bien corresponde, en primer lugar, al órgano jurisdiccional remitente efectuar dicha comprobación, ya es posible concretar los elementos del análisis que se indican a continuación.

61. Por lo que respecta a G.S., las autoridades neerlandesas podían retirar su autorización de residencia como miembro de la familia ya presente en el territorio de la Unión por razones de orden público por cuanto este representaba un peligro para tal orden. Para ello, las autoridades aplicaron una escala variable que permitía determinar si, una vez que se ha dictado una resolución firme en materia penal, se puede contemplar la retirada de la autorización. Dicha escala pone en relación la gravedad de la pena con la duración de la residencia en el país. En otras palabras, cuanto más tiempo haya residido legalmente el nacional del tercer país en los Países Bajos, más protegido está frente a una resolución de retirada de la autorización de residencia. Según el Gobierno neerlandés, solo los casos en los que se alcanza uno de los umbrales indicados son objeto de una apreciación global para determinar si procede retirar la autorización de residencia, de manera que no parece que exista una relación automática entre, por un lado, la imposición de una pena cuya duración es importante en relación con la duración de la residencia en los Países Bajos, y por otro lado, la retirada de la autorización. Existen tres escalas variables distintas, a saber, una correspondiente a los delitos menos graves (pena de prisión de duración inferior a seis años), otra correspondiente a los delitos graves (pena de prisión de duración superior a seis años), y, por último, otra correspondiente a los casos de reincidencia. En caso de que la duración de la residencia sea superior a diez años, la autorización de residencia solo se retira en caso de que el interesado haya cometido un delito muy grave. En cuanto atañe a G.S., la retirada de su autorización solo podía contemplarse en caso de condena en firme a un mínimo de tres años de prisión si la estancia del interesado en los Países Bajos se había prolongado durante un período igual o superior a tres años. El Gobierno neerlandés insiste en que, aun en tales circunstancias, la retirada de la autorización no es automática y las escalas variables solo sirven para determinar los casos en los que es posible efectuarla, sin que ello exima a las autoridades nacionales de su obligación de llevar a cabo, a continuación, una ponderación entre los intereses concurrentes, teniendo en particular en consideración los criterios desarrollados por el TEDH respecto al artículo 8 del CEDH antes de tomar una decisión. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente cerciorarse de que no se produce dicha automaticidad y de que la resolución de retirada de una autorización de residencia está efectivamente justificada por hechos y circunstancias propios del asunto de que se trate. Sin perjuicio de dicha comprobación, no parece, por consiguiente, que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2003/86, en relación con el artículo 17 de esta misma Directiva, se oponga a los criterios de valoración definidos por el Derecho neerlandés al efecto de orientar a las autoridades nacionales en su toma de decisiones.

62. En lo que se refiere a V.G., de la petición de decisión prejudicial se desprende que la negativa a expedirle un permiso de residencia se basó en el hecho de que el interesado representaba un peligro para el orden público neerlandés. Las autoridades neerlandesas basaron su resolución en las condenas de V.G. a una pena de trabajos en beneficio de la comunidad en 2010 y a varias penas de multa en los años 2000, 2008 y 2009. Si bien, en principio, la solicitud del permiso de residencia con fines de reagrupación familiar ya no puede denegarse cuando han transcurrido cinco años desde la fecha de la

comisión del último delito, el órgano jurisdiccional remitente indica que tal regla no es aplicable a V.G., puesto que había sido condenado como reincidente. Pues bien, si la mera comprobación de la reincidencia bastara para denegar automáticamente una solicitud de entrada de un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de otro nacional de un tercer Estado[97] ya presente en el territorio de la Unión, tal regla debería declararse contraria al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/86, en relación con el artículo 17 de esta Directiva.[98] Si, como sostiene el Gobierno neerlandés, la denegación de tal solicitud por estos motivos no fuera automática en última instancia (extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente) porque las autoridades neerlandesas deben efectuar además una ponderación entre los intereses concurrentes, esto es, la protección del orden público y el derecho al respeto de la vida familiar, guiada por los criterios señalados en la jurisprudencia del TEDH y recordados anteriormente, y con arreglo a una valoración individual que tenga en consideración los hechos y las circunstancias específicas de que dispongan,[99] tal práctica decisoria también sería compatible con las citadas disposiciones.

V. Conclusión

63. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos):

«1) El Tribunal de Justicia es competente, con arreglo al artículo 267 TFUE, para interpretar el artículo 6 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, en una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que el órgano jurisdiccional remitente está llamado a pronunciarse sobre la denegación de una solicitud de entrada y de residencia a un nacional de un tercer país miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no ha ejercido su libertad de circulación, por cuanto el Derecho nacional ha declarado dicho precepto aplicable a tales situaciones de manera directa e incondicional.

2) El artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2003/86, en relación con su artículo 17, no se opone a una práctica nacional conforme a la cual puede retirarse o denegarse la prórroga de un permiso de residencia, por razones de orden público, de un nacional de un tercer país, titular de una autorización de residencia con fines de reagrupación familiar con otro nacional de un tercer Estado presente en el territorio de la Unión, que ha sido condenado a una pena de prisión, siempre que la apreciación individual llevada a cabo por las autoridades nacionales se base no solo en la gravedad de la infracción cometida y de la pena impuesta al interesado, que ha de relacionarse con la duración de la estancia en el territorio del Estado miembro de que se trate, sino también en una ponderación de los intereses concurrentes. A tal efecto, dichas autoridades deben tener debidamente en cuenta el conjunto de las circunstancias pertinentes y, en particular, la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares, así como la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con el país de origen del nacional del tercer país al que pretenden retirar el permiso de residencia o denegar su renovación. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar que la práctica de las autoridades nacionales se ajusta a esas exigencias.

3) El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/86, en relación con su artículo 17, no se opone a una práctica nacional conforme a la cual se decide denegar la expedición de una autorización de residencia a un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de otro nacional de un tercer país presente en el territorio de un Estado miembro y que desea reunirse allí con él con fines de reagrupación familiar con el solicitante, el cual ha sido objeto de varias condenas penales

97 O de un nacional de un Estado miembro de la Unión, como ocurre en el caso de autos.

98 Si esa fuera la práctica de las autoridades nacionales, no se estaría dando pleno cumplimiento a la jurisprudencia del TEDH según la cual deben tenerse en consideración tanto el período transcurrido tras la comisión de la infracción como la conducta del interesado durante dicho período.

99 En efecto, en caso de tratarse de una solicitud de primera entrada, la información de que disponen las autoridades nacionales para efectuar la valoración individual puede ser más limitada.

incurriendo en reincidencia, siempre que la apreciación individual efectuada por las autoridades nacionales se base no solo en los antecedentes penales del solicitante, sino también en una ponderación de los intereses concurrentes. A tal efecto, dichas autoridades deben tener debidamente en cuenta el conjunto de las circunstancias pertinentes que conozcan y, en particular, la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares, así como la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con el país de origen. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar que la práctica de las autoridades nacionales se ajusta a tales exigencias.»