Recopilación de la Jurisprudencia

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

Asunto C-257/17

C
y
A
contra
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

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

«Procedimiento prejudicial — Exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/86/CE — Disposiciones del Derecho de la Unión que el Derecho nacional declara aplicables de manera directa e incondicional — Competencia del Tribunal de Justicia –– Derecho a la reagrupación familiar — Artículo 15, apartados 1 y 4 — Denegación de un permiso de residencia autónomo a un nacional de un tercer país tras residir cinco años en el Estado miembro — Normativa nacional que obliga a superar un examen de integración sociocultural o cívica — Requisito de procedimiento — Fecha de presentación de la solicitud de permiso de residencia autónomo como fecha de entrada en vigor de un permiso de residencia autónomo»

I. Introducción

1. En la presente petición de decisión prejudicial, planteada por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie, por un lado, sobre su propia competencia para interpretar la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, [2] en un contexto en el que, a pesar de que las situaciones controvertidas en el litigio principal están expresamente excluidas del ámbito de aplicación de dicho acto, el Derecho nacional que transpone esa Directiva ha optado por ampliar unilateralmente su ámbito de aplicación para abarcarlas.

2. Por otra parte, se insta al Tribunal de Justicia a que establezca si el Derecho de la Unión se opone a que, cuando los nacionales de terceros países que tienen un derecho de residencia por razón de reagrupación familiar desean obtener un permiso de residencia autónomo, independiente del del reagrupante, el Estado miembro exija que superen con carácter previo un nuevo examen de integración sociocultural o cívica y, por consiguiente, a partir de qué fecha produce sus efectos dicho permiso autónomo.

1 Lengua original: francés.

2 DO 2003, L 251, p. 12.

3. Aunque el Tribunal de Justicia ya ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre las medidas de integración mencionadas en el artículo 7 de la Directiva 2003/86 y de apreciar si el examen de integración sociocultural o cívica que se exige en los Países Bajos constituye una «medida de integración» admisible que el Estado miembro puede imponer con arreglo a tal disposición a un nacional de un tercer país que desee acogerse a la reagrupación familiar, no ha sido interrogado nunca, en cambio, sobre si puede exigirse al solicitante de un permiso de residencia autónomo que se someta a un segundo examen de integración sociocultural o cívica para poder obtener un permiso de residencia autónomo del reagrupante en virtud del artículo 15, apartado 4, de dicha Directiva.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. De conformidad con el considerando 2 de la Directiva 2003/86, «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. La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea».

5. A tenor del considerando 4 de la Directiva 2003/86, «la reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia. Contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal como se declara en el Tratado».

6. El considerando 6 de la Directiva 2003/86 dispone que «con el fin de garantizar la protección de la familia, así como el mantenimiento o la creación de la vida familiar, es importante fijar, según criterios comunes, las condiciones materiales para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar».

7. Con arreglo al considerando 15 de la Directiva 2003/86, «debe fomentarse la integración de los miembros de la familia. A tal fin, deben tener acceso a un estatuto independiente del reagrupante, especialmente en casos de ruptura del matrimonio o de la relación en pareja, y tener acceso a la educación, al empleo y a la formación profesional en las mismas condiciones que la persona con la que se han reagrupado, en virtud de las pertinentes condiciones».

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

9. El artículo 2, letra d), de la Directiva 2003/86 dispone que: a efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

«*reagrupación familiar*, la entrada y residencia en un Estado miembro de los miembros de la familia de un nacional de un tercer país que resida legalmente en dicho Estado miembro con el fin de mantener la unidad familiar, con independencia de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante».

10. Con arreglo al artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2003/86, «la presente Directiva no se aplicará a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión».

11. El artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/86 prevé que «los Estados miembros podrán requerir que los nacionales de terceros países cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional».

12. Según el artículo 15, apartados 1, 3 y 4, de la Directiva 2003/86:

«1. 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, los cónyuges o parejas no casadas y los hijos que hubieren alcanzado la mayoría de edad tendrán derecho, previa solicitud, en su caso, a un permiso de residencia autónomo, independiente del permiso del reagrupante.

[…]

3. En caso de viudedad, divorcio, separación o muerte de ascendientes o descendientes en línea directa y en primer grado, se podrá expedir un permiso de residencia autónomo a las personas que hubieren entrado con fines de reagrupación familiar, previa solicitud y si fuera necesario. Los Estados miembros establecerán disposiciones que garanticen la concesión de un permiso de residencia autónomo si concurren circunstancias especialmente difíciles.

4. Las condiciones relativas a la concesión y duración de los permisos de residencia autónomos serán establecidas por la legislación nacional».

B. Derecho neerlandés

13. Según el órgano jurisdiccional remitente, el permiso de residencia de duración limitada sujeto a la restricción denominada «razones humanitarias permanentes» reproduce, en esencia, el contenido del artículo 15 de la Directiva 2003/86, relativo a las condiciones de concesión de un permiso autónomo.

14. Según el artículo 26, apartado 1, de la Vreemdelingenwet 2000 (Ley de extranjería; en lo sucesivo, «Vw 2000»), de 23 de noviembre de 2000, «el permiso de residencia, que confiere un derecho de residencia regular y de pleno derecho, se otorgará a partir de la fecha en la que el extranjero acredite haber cumplido todos los requisitos, que no podrá ser anterior a la fecha de recepción de la solicitud».

15. El artículo 3.51, apartados 1, frase inicial y letra a), y 5, del Vreemdelingenbesluit 2000 (Decreto de aplicación de la Ley de extranjería de 2000; en lo sucesivo, «Vb 2000») dispone que «el permiso de residencia de duración limitada, en el sentido del artículo 14 de la Vw 2000, puede estar sujeto a restricciones por razones humanitarias permanentes con respecto al extranjero que:

a) haya residido durante cinco años en los Países Bajos como titular de un permiso de residencia sujeto a la restricción prevista en el apartado 1 […]:

    1. residencia como miembro de la familia de una persona titular de un permiso de residencia permanente;

[…]

5. El artículo 3.80a [del Vb 2000] se aplicará a los extranjeros a los que hace referencia el apartado 1, letra a), punto 1[…]».

16. De conformidad con el artículo 3.80a del Vb 2000, apartados 1, 2 y 4:

«1. la solicitud de modificación de un permiso de residencia […] en un permiso de residencia sujeto a una restricción por razones humanitarias permanentes se denegará cuando la solicitud haya sido presentada por un extranjero, en el sentido del artículo 3.51, apartado 1, frase inicial y letra a), punto 1, que no haya superado el examen previsto en el artículo 7, apartado 2, letra a), de la [Wet inburgering (Ley sobre integración cívica; en lo sucesivo, «Wi»)] o no haya obtenido un diploma, certificado u otro documento en el sentido del artículo 5, apartado 1, letra c), de la misma ley.

2. Lo dispuesto en el primer apartado no será de aplicación en caso de que el extranjero:

[…]

e. haya sido eximido de la obligación de integración sociocultural o cívica sobre la base del artículo 6, apartado 1, letras a) o b) de la Wi […].

[…]

4. Por otro lado, el Ministro podrá decidir no aplicar el apartado 1 cuando considere que su aplicación puede dar lugar a situaciones manifiestas de injusticia grave».

17. En virtud del artículo 6, apartado 1, letras a) o b) de la Wi:

«1. El ministro eximirá a la persona obligada a cumplir la obligación de integración sociocultural o cívica cuando:

a. esta haya acreditado que, en virtud de una discapacidad física o psíquica o de una deficiencia mental, su situación permanente le impide superar el examen de integración sociocultural o cívica;

b. considere que, sobre la base de los esfuerzos realizados por la persona obligada a cumplir la obligación de integración sociocultural o cívica, quepa razonablemente esperar que no logrará cumplir la obligación de integración sociocultural o cívica […]».

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

A. Hechos de los litigios principales

18. La primera recurrente en el litigio principal, C (en lo sucesivo, «recurrente C» o «C»), es una nacional de un tercer país (China). Fue titular, desde el 5 de noviembre de 2008, de un permiso de residencia con el cónyuge, vigente hasta el 5 de noviembre de 2014. El 2 de febrero de 2015, el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos) dictó sentencia de divorcio entre C y su cónyuge, de nacionalidad neerlandesa.

19. Sobre la base del artículo 3.51, apartado 1, frase inicial y letra a), del Vb 2000, C presentó ante el Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Secretario de Estado) una solicitud para que su permiso de residencia con el cónyuge pasara a ser un permiso de residencia autónomo. Mediante una primera decisión de 2 de febrero de 2015, el Secretario de Estado denegó la solicitud de permiso de residencia autónomo. Además, revocó el permiso de residencia con el cónyuge con efectos retroactivos a partir del 10 de febrero de 2014 dado que, desde esa fecha, C ya no figuraba inscrita en la misma dirección

que su cónyuge en el Basisregistratie Personen (en lo sucesivo, «registro BRP»).[3] En opinión del Secretario de Estado, el permiso de residencia con el cónyuge pasaba a carecer de fundamento jurídico. Mediante una segunda decisión de 24 de julio de 2015, el Secretario de Estado admitió la solicitud de C de que se le concediera un permiso de residencia autónomo dado que esta había acreditado que había sido eximida del requisito del examen de integración sociocultural o cívica sobre la base del artículo 3.80a del Vb 2000. El Secretario de Estado le concedió un permiso de residencia autónomo con carácter retroactivo a partir de la fecha en la que C había cumplido la obligación de integración sociocultural o cívica, es decir, desde el 16 de febrero de 2015. Por consiguiente, la residencia legal de C se interrumpió durante el periodo comprendido entre el 10 de febrero de 2014 (fecha en la que finalizó su convivencia con su esposo según el registro BRP) y el 16 de febrero de 2015 (fecha de entrada en vigor del permiso de residencia autónomo concedido). Por consiguiente, el interés de C en el litigio principal se centra en el período de interrupción de su residencia legal.

20. C interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la decisión de revocar su permiso de residencia con el cónyuge con efectos retroactivos desde el 10 de febrero de 2014 ante el rechtbank Den Haage zittingsplaats Rotterdam, (Tribunal de Primera Instancia de La Haya con sede en Róterdam, Países Bajos) (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional de primera instancia») que declaró dicho recurso infundado mediante resolución de 5 de enero de 2016.

21. El segundo recurrente en el litigio principal, A (en lo sucesivo, «recurrente A» o «A»), también es nacional de un tercer país (Congo). Fue titular de un permiso de residencia con el cónyuge, concedido el 20 de diciembre de 1997, hasta el 15 de octubre de 2016. El 28 de julio de 2015 se inscribió en el registro BRP la disolución del matrimonio de A con su cónyuge, de nacionalidad neerlandesa.

22. A presentó una solicitud sobre la base del artículo 3.51, apartado 1, frase inicial y letra a), del Vb 2000, para que se modificara su permiso de residencia con el cónyuge por un permiso de residencia autónomo. Mediante decisiones de 26 de febrero y de 21 de septiembre de 2015, el Secretario de Estado ratificó la decisión de denegación de la solicitud de permiso de residencia autónomo alegando que A no había acreditado que hubiera superado el segundo examen de integración sociocultural o cívica o que hubiera sido eximido de realizarlo en virtud del artículo 3.80a del Vb 2000. El 8 de febrero de 2016, el Secretario de Estado comunicó por escrito a A su intención de revocar retroactivamente su permiso de residencia con el cónyuge a contar desde el 3 de septiembre de 2014 dado que en el registro BRP constaba que, a partir de esa fecha, A y su cónyuge ya no residían juntos en la misma dirección. En opinión del Secretario de Estado, el permiso de residencia con el cónyuge carecía de fundamento jurídico.

23. A interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional de primera instancia, que lo desestimó mediante resolución de 25 de mayo de 2016.

B. Procedimientos ante el órgano jurisdiccional remitente y cuestiones prejudiciales

24. Los dos recurrentes, C y A, han interpuesto recurso de apelación contra las resoluciones dictadas en primera instancia ante el Raad van State (Consejo de Estado). En primer lugar, según los recurrentes, la posibilidad de supeditar la obtención de un permiso de residencia autónomo a requisitos previstos en el Derecho nacional, como el establecido en el artículo 3.80a, apartado 1, del Vb 2000, consistente en superar un segundo examen de integración sociocultural o cívica, no se desprende del artículo 15 de la Directiva 2003/86, cuyo apartado 4 únicamente hace referencia a requisitos de procedimiento, no materiales. En segundo lugar, C y A reprochan al órgano jurisdiccional de primera instancia haberse basado incorrectamente en la sentencia de 9 de julio de 2015, K y A (C-153/14, en lo sucesivo, «sentencia K y A», EU:C:2015:453) para justificar que el requisito de superar un segundo

3 Se trata de un registro neerlandés que contiene los datos de residentes y no residentes que mantienen relaciones con las autoridades neerlandesas.

examen de integración sociocultural o cívica se ajusta a la Directiva 2003/86. En efecto, según C y A, la sentencia K y A guarda relación con la obligación de integración sociocultural o cívica de un nacional de un tercer país en el marco del derecho a la reagrupación familiar con ocasión de la entrada en los Países Bajos. Los hechos del asunto en el que recayó la sentencia K y A difieren de los que traen causa del presente procedimiento. A juicio de C, el permiso de residencia autónomo debería haberle sido concedido el 10 de febrero de 2014, sin tener que cumplir el requisito consistente en superar el segundo examen de integración sociocultural o cívica, pues en esa fecha ya llevaba residiendo cinco años de forma legal en los Países Bajos. A aduce que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2003/86 tiene precisamente por objeto limitar a cinco años el periodo durante el cual los miembros de la familia dependen del reagrupante. En tercer lugar C sostiene que el permiso de residencia con el cónyuge debería retirarse a partir de la fecha de la concesión del divorcio, es decir, el 2 de febrero de 2015, y no, como consideró el órgano jurisdiccional de primera instancia, el 10 de febrero de 2014, fecha a partir de la cual C y su cónyuge ya no figuraban inscritos en el registro BRP como residentes en el mismo domicilio. Además, C alega que la revocación del permiso de residencia con el cónyuge con efectos retroactivos tiene como consecuencia que no residiera legalmente en el territorio de los Países Bajos durante un período transitorio.

25. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente observa que no resulta evidente que el Tribunal de Justicia sea competente, dado que el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2003/86 excluye a «los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión». Pues bien, los respectivos cónyuges de C y A son neerlandeses. Redundaría en interés de la Unión que las disposiciones tomadas del Derecho de la Unión fueran interpretadas de modo uniforme.[4] Sin embargo, según la sentencia de 18 de octubre de 2012, Nolan (C-583/10, en lo sucesivo, «sentencia Nolan», EU:C:2012:638), la Unión no tiene interés en que se interprete de modo uniforme un acto que versa sobre una situación que está expresamente excluida del ámbito de aplicación de dicho acto. En la medida en la que esa sentencia no ha vuelto a ser citada, en particular en la sentencia de la Gran Sala de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), el órgano jurisdiccional remitente no es capaz de determinar con claridad si dicha sentencia sigue siendo aplicable y podría llevar al Tribunal de Justicia a declararse incompetente para responder a la presente petición de decisión prejudicial.

26. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente manifiesta ignorar a qué se refieren las «condiciones relativas a la concesión […] de los permisos de residencia autónomos», en el sentido del artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86, que se definen en el Derecho nacional. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si pueden referirse a las condiciones de integración y, por consiguiente, a requisitos de fondo. Señala, asimismo, que el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado parcialmente sobre esa cuestión en dos sentencias —la sentencia de 4 de junio de 2015, P y S (C-579/13, en lo sucesivo, «sentencia P y S», EU:C:2015:369), y la sentencia K y A—, pero que no es posible extraer de ellas una respuesta completa que resulte aplicable a los litigios principales.

27. En tercer lugar, en lo que respecta a la interrupción de la residencia legal de C, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la fecha en la que el permiso de residencia autónomo debe desplegar sus efectos. El órgano jurisdiccional remitente considera que, cuando la solicitud de permiso de residencia autónomo se presenta después de un periodo de residencia legal de cinco años a efectos de la reagrupación familiar, el artículo 15 de la Directiva 2003/86 no precisa claramente la fecha a partir de la cual ha de concederse un permiso de residencia autónomo.

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

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

«1) 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 al derecho de residencia de miembros de la familia del reagrupante que posee la nacionalidad neerlandesa si en el Derecho neerlandés dicha Directiva ha sido declarada aplicable de forma directa e incondicional a estos miembros de la familia?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva [2003/86] en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, en virtud de la cual una solicitud de permiso de residencia autónomo de un extranjero que desde hace más de cinco años reside legalmente en el territorio de un Estado miembro por razones de reagrupación familiar puede ser desestimada por no haberse cumplido las condiciones relativas a la integración cívica establecidas en la legislación nacional?

3) ¿Debe interpretarse el artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva [2003/86] en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual el permiso de residencia autónomo no puede concederse en ningún caso antes de la fecha de la solicitud?»

29. Han presentado observaciones escritas en el presente asunto los recurrentes C y A, los Gobiernos neerlandés y austriaco y la Comisión Europea.

30. Durante la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 19 de marzo de 2018, y que fue común con la del asunto C-380/17, K y B, formularon observaciones orales los recurrentes C y A, los recurrentes K y B, el Gobierno neerlandés y la Comisión.

IV. Análisis

A. Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

31. A C y A se les concedió un permiso de residencia con el cónyuge por razón de reagrupación familiar porque vivían con sus cónyuges, de nacionalidad neerlandesa, que no habían ejercido su libertad de circulación.

32. El claro tenor del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2003/86 precisa que «no se aplicará a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión».[5] Los cónyuges de los recurrentes, nacionales neerlandeses que no han ejercido su libertad de circulación, no están pues comprendidos, *rationae materiae*, por la Directiva 2003/86.

5 Inicialmente los artículos 1 y 3, apartado 1, letra c), de las propuestas de Directiva del Consejo sobre reagrupación familiar de 1 de diciembre de 1999 [COM(1999) 638 final] y de 10 de octubre de 2000 [COM(2000) 624 final] conferían a los ciudadanos de la Unión que no hubieran ejercido su derecho a la libre circulación el derecho a la reagrupación familiar de los miembros de sus familias. Sin embargo, el Consejo solicitó que se restringiera el ámbito de aplicación de la citada propuesta de Directiva. La Comisión la modificó en consecuencia en su tercera propuesta de Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar de 2 de mayo de 2002 [COM(2002) 625 final] para excluir a los ciudadanos de la Unión que no hubieran ejercido su derecho a la libre circulación. La situación de los ciudadanos de la Unión que no hubieran ejercido su derecho a la libre circulación debía abordarse posteriormente mediante una propuesta específica, cuando se refundiera la normativa relativa a la libre circulación de las personas.

33. Sin embargo, el legislador neerlandés decidió unilateralmente ampliar el ámbito de aplicación de las disposiciones de la citada Directiva a los reagrupantes neerlandeses que no hubieran ejercido su derecho a la libre circulación [6] pero que deseen beneficiarse del derecho a la reagrupación familiar. [7] Las partes en el presente procedimiento no discuten que las situaciones objeto del litigio principal son puramente internas. Dicho de otro modo, se amplía el ámbito de aplicación *ratione materiae* del régimen neerlandés, recogido en el Vb 2000, en favor de los nacionales neerlandeses que no hayan ejercido su libertad de circulación. En estas condiciones, se trata de determinar si está justificado que el Tribunal de Justicia interprete las disposiciones objeto de las cuestiones prejudiciales planteadas y, por tanto, si tiene competencia, como sostienen el órgano jurisdiccional remitente, el Gobierno neerlandés y los recurrentes en el litigio principal, en contra de lo que afirman la Comisión y el Gobierno austriaco.

34. Con arreglo al artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación de los Tratados y de los actos adoptados por las instituciones de la Unión. De ello resulta que corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones prejudiciales que plantea al Tribunal de Justicia. [8] Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales se refieren a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia, en principio, debe pronunciarse. [9]

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

36. En este contexto, el Tribunal de Justicia ha subrayado que la interpretación, por este Tribunal, de las disposiciones del Derecho de la Unión en situaciones que no están comprendidas en su ámbito de aplicación está justificada cuando el Derecho nacional las ha hecho directa e incondicionalmente aplicables a tales situaciones, con el fin de garantizar un tratamiento idéntico de esas situaciones y de las comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. [10] Por tanto, el Tribunal de Justicia ha de comprobar si existen indicaciones suficientemente precisas para poder acreditar que el

6 Este asunto no tiene en absoluto por objeto la aplicabilidad del régimen previsto en 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 (DO 2004, L 158, p. 77).

7 Según el informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la Directiva [2003/86] [COM(2008) 610 final, p. 4], si un Estado miembro aplica normas a sus propios ciudadanos que no hayan ejercido su libertad de circulación que sean menos favorables que las de la Directiva, el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países podría deteriorarse al obtener la nacionalidad en un Estado miembro con normas menos favorables para sus ciudadanos al respecto. Así sucede en cuatro países: la República Federal de Alemania, la República de Chipre, la República de Letonia y el Reino de los Países Bajos.

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

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

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

Derecho interno efectúa una remisión directa e incondicional al Derecho de la Unión. La información ofrecida por el órgano jurisdiccional nacional en su resolución de remisión es, esencialmente, la única base sobre la que el Tribunal de Justicia puede determinar si es competente para responder a las cuestiones que se le plantean. [11]

37. Es cierto que, según la sentencia Nolan, no cabe afirmar o presumir que, en una materia excluida por el legislador de la Unión del ámbito de aplicación del acto que ha adoptado, existe un interés de la Unión en que se lleve a cabo una interpretación uniforme de las disposiciones de ese acto. [12] En efecto, conforme a dicho planteamiento «si el legislador de la Unión señala de manera unívoca que el acto que ha adoptado no se aplica en un ámbito concreto, renuncia […] al objetivo de una interpretación y una aplicación uniformes de las normas jurídicas en ese ámbito excluido». [13]

38. No obstante, en mi opinión, la sentencia de 19 de octubre de 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, en lo sucesivo, «sentencia Solar Electric Martinique», EU:C:2017:773), que también tenía por objeto un caso de exclusión expresa del ámbito de aplicación de una directiva de la Unión, [14] ha desarrollado algunos aspectos de la motivación de la sentencia Nolan. En efecto, en el apartado 29 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia precisó que «*puede considerarse* [15] de interés para la Unión efectuar una interpretación uniforme [de los conceptos de la Directiva de que se trataba] con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación». Aunque la sentencia Nolan parecía dar a entender que ese interés desaparecía en caso de exclusión expresa por parte del legislador de la Unión, la sentencia Solar Electric Martinique no confirmó esa interpretación. La sentencia de 27 de junio de 2018, SGI y Valériane (C-459/17 y C-460/17), descarta, parece que definitivamente, el enfoque empleado anteriormente en la sentencia Nolan, al afirmar que, a pesar de esta exclusión expresa, *existe un interés manifiesto de la Unión* [16] en que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho de la Unión reciban una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse, siempre que el Derecho interno remita directa e incondicionalmente a la disposición de la Directiva cuya interpretación se solicita al Tribunal de Justicia. [17]

39. Lo mismo ocurre en el presente asunto.

40. En efecto, las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente son suficientemente precisas y acreditan que el Derecho nacional realiza una remisión directa e incondicional al Derecho de la Unión, con el que se conforma. El órgano jurisdiccional remitente precisa pues que las disposiciones legales y reglamentarias neerlandesas establecen un régimen jurídico común para las reagrupaciones familiares de nacionales de terceros países y las reagrupaciones familiares de nacionales neerlandeses que no han ejercido su libertad de circulación, y que no efectúa ningún tipo de distinción entre ambas. De la exposición de motivos del Vb 2000 se desprende que el plazo establecido en el artículo 3.51 del Vb 2000, [18] en el que el Secretario de Estado puede conceder un permiso de residencia autónomo, [19] se ha endurecido y ampliado de tres a cinco años de residencia, y que también se aplica a las reagrupaciones familiares de nacionales neerlandeses que no han ejercido

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

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

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

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

15 El subrayado es mío.

16 El subrayado es mío.

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

18 Este artículo aplica el artículo 15 de la Directiva 2003/86.

19 El órgano jurisdiccional remitente cita el artículo 3.51, apartado 1, frase inicial y letra a), del Vb 2000.

su libertad de circulación. El requisito relativo al segundo examen de integración cívica previsto en el artículo 3.80a, apartado 1, del Vb 2000, así como la prolongación del plazo, se aplican indistintamente a las reagrupaciones familiares de nacionales de terceros países y a las reagrupaciones familiares de nacionales neerlandeses que no han ejercido su libertad de circulación.

41. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente añade que, si en el presente asunto el Tribunal de Justicia no fuera competente para interpretar el artículo 15 de la Directiva 2003/86, el órgano jurisdiccional remitente debería hacerlo él mismo para resolver el litigio sobre el fondo. En la práctica, la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión por parte del órgano jurisdiccional nacional podría tener consecuencias sobre el contenido de dicho Derecho y dar lugar a un enfoque sustancialmente distinto del que podría adoptar el Tribunal de Justicia. Además, podría disuadir a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de que se trata de plantear esa cuestión ante el Tribunal de Justicia en el futuro. En cualquier caso, los conceptos cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente forman efectivamente parte del Derecho de la Unión y pueden ser de aplicación en situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva.

42. Por consiguiente, estimo que el interés de la Unión en que se efectúe una interpretación uniforme existe, por un lado, para evitar divergencias en la aplicación del Derecho de la Unión y, por otro, por la necesidad de no tratar de forma diferente situaciones que un Estado miembro ha optado por alinear con las soluciones aportadas por el Derecho de la Unión.

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

B. Sobre la interpretación del artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86 y sobre la compatibilidad del requisito relativo al segundo examen de integración sociocultural o cívica

44. Ha de recordarse que C y A disponen de un permiso de residencia con el cónyuge por razón de reagrupación familiar. Ambos han presentado una solicitud para que se les conceda un permiso de residencia autónomo con arreglo al artículo 3.51, apartado 1, frase inicial y letra a), del Vb 2000. Dicha solicitud fue denegada porque C y A no habían superado el examen previsto en el artículo 7, apartado 2, letra a), de la Wi, o no habían acreditado haberlo superado o estar eximidos de realizarlo.[20] En esas circunstancias, a C y A no se les concedió el permiso autónomo por mor del suspenso.

45. La segunda cuestión prejudicial se refiere pues a la compatibilidad con el artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86 de la denegación de una solicitud de permiso de residencia autónomo de un miembro de la familia que lleva residiendo en territorio nacional más de cinco años por razón de reagrupación familiar a consecuencia del incumplimiento de los requisitos de integración previstos en el Derecho nacional. Más concretamente, se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre el significado que ha de atribuirse a la expresión «condiciones relativas a la concesión […] de los permisos de residencia autónomos» empleada en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86 y sobre si entre esas condiciones se incluye la obligación de superar un segundo examen de integración sociocultural o cívica.

46. Antes de abordar la interpretación del artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86, procede destacar que, en los Países Bajos, el proceso de integración parece desarrollarse en dos etapas.

20 En virtud del artículo 6, apartado 1, letras a) o b) de la Wi, «el ministro eximirá a la persona obligada a cumplir la obligación de integración sociocultural o cívica cuando esta haya acreditado que, en virtud de una discapacidad física o psíquica o de una deficiencia mental, su situación permanente le impide superar el examen de integración sociocultural o cívica o [cuando el ministro] considere que, sobre la base de los esfuerzos realizados por la persona obligada a cumplir la obligación de integración sociocultural o cívica, quepa razonablemente esperar que no logrará cumplir la obligación de integración sociocultural o cívica».

47. La primera fase se rige por el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/86, según el cual los Estados miembros «podrán requerir que los nacionales de terceros países cumplan las medidas de integración […]». El Tribunal de Justicia ha estimado [21] que los Estados miembros podían exigir que los nacionales de terceros países superasen un examen de integración cívica. En el marco de ese examen se evalúan conocimientos elementales tanto de la lengua como de la sociedad del Estado miembro de que se trate y comporta el pago de distintas tasas. La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86, sobre el derecho a la reagrupación familiar (en lo sucesivo, «Directrices de la Comisión») [22] define las medidas de integración a que hace mención del artículo 7, apartado 2, de dicha Directiva como aquellas que permiten comprobar la «voluntad de integración» de los nacionales de terceros países y que, a tal efecto, puede consistir en un examen sobre las capacidades básicas consideradas necesarias. Las medidas de integración que los Estados miembros pueden exigir «no deben resultar en una obligación de hacer» que suponga una medida limitativa de la posibilidad de reagrupación familiar. Por el contrario, debe «contribuir al éxito de la reagrupación familiar». En efecto, un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración y la Comisión anima a que se adquiera. [23] Desde esta perspectiva, el examen puede desarrollarse antes de la entrada en el territorio de la Unión, en embajadas y consulados o en el Estado miembro de acogida.

48. El Derecho neerlandés prevé una segunda etapa de integración, que encuentra su fundamento en las disposiciones del artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86. En esta segunda etapa de integración es preciso superar un nuevo examen en caso de que el miembro de la familia desee que se le conceda un estatuto autónomo y dejar de depender del permiso de residencia del reagrupante. Según el Gobierno neerlandés, la concesión de un permiso de residencia autónomo consolida la situación jurídica del nacional del tercer país que ha residido durante más de cinco años legalmente en el territorio de ese Estado miembro, razón por la cual puede exigirse al solicitante del permiso de residencia autónomo que demuestre que, entre tanto, ha perfeccionado su integración.

49. Dicho esto, paso ahora a realizar la interpretación solicitada por el órgano jurisdiccional remitente del concepto de «condiciones» recogido en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86 que, según el Gobierno neerlandés, podría abarcar el segundo examen de integración cívica.

50. Conviene destacar que ni el tenor del artículo 15 de la Directiva 2003/86 ni las Directrices de la Comisión precisan si puede imponerse una obligación de integración cívica para obtener un permiso autónomo, y en qué medida.

51. Sin embargo, ha de señalarse que el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86 recurre a la expresión «condiciones relativas a la concesión» y no a la expresión «[condiciones] de integración», [24] empleada en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, [25] o a la expresión «medidas de integración», [26] que figura en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/86.

21 Véanse, en ese sentido, las sentencias P y S (apartado 38) y K y A (apartados 52 a 55).

22 COM(2014) 210 final, de 3 de abril de 2014, pp. 15 y 16.

23 Véase, en ese sentido, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Programa Común para la Integración — Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea [COM(2005) 389 final], de 1 de septiembre de 2005, principio básico común 4.

24 Este concepto ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su sentencia P y S (apartados 34 a 38).

25 DO 2004, L 16, p. 44.

26 Este concepto ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su sentencia K y A (apartados 52 a 55).

52. Las «medidas de integración» y las «condiciones de integración» deben considerarse conceptos bien distintos, y ciertamente no sinónimos, en la medida en que las medidas de integración deben considerarse menos severas que las condiciones de integración.[27] La interpretación sistemática del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/86 aboga en el mismo sentido. Dicho artículo enumera una serie de condiciones que el nacional del tercer país debe acreditar que cumple. En cambio, solo se alude a las medidas de integración en el siguiente apartado, de modo que cabe entender que, si el legislador europeo hubiera deseado exigir a un nacional de un tercer país que cumpliera una medida de integración y seleccionarlo con arreglo a ella, habría incluido esa medida en el apartado 1, apartado 4, por ejemplo. No ha sido así. Las medidas de integración a que hace mención el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/86 no deben ser criterios de selección sino tener por principal objetivo facilitar la integración en los Estados miembros.[28]

53. Esta diferencia terminológica ya explica la razón por la que, al igual que el órgano jurisdiccional remitente, considero que ni la sentencia K y A, que tenía por objeto la calificación de un examen de integración cívica como una «medida de integración», en el sentido del artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/86, ni la sentencia P y S, que versaba sobre la interpretación del concepto de «[condiciones] de integración» que figura en el artículo 5, apartado 2 de la Directiva 2003/109, permiten establecer cómo ha de interpretarse la expresión «condiciones relativas a la concesión […] de los permisos de residencia» recogida en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86 y, en particular, si esa expresión engloba el requisito de que se supere un examen de integración cívica, como el exigido en los litigios principales.

54. Al margen de las diferencias terminológicas que se acaban de apuntar, a efectos de interpretar el artículo 15 de la Directiva 2003/86 y, en particular, su apartado 4, es preciso tener asimismo en cuenta los objetivos, la estructura y la génesis de la citada Directiva.

55. En lo que respecta a la interpretación teleológica de la Directiva 2003/86, procede recordar que, por un lado, el Tribunal de Justicia declaró, por una parte, que, en el sistema de la Directiva 2003/86, la autorización de reagrupación familiar es la regla general y las disposiciones que permiten introducir limitaciones a la misma deben interpretarse de manera estricta y, por otro, que el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros por tales disposiciones no puede utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de la Directiva, que es favorecer la reagrupación familiar, ni su efecto útil.[29]

56. En el sistema de la Directiva 2003/86, el estatuto autónomo de los miembros de la familia del reagrupante constituye un estatuto propio que pone fin a depender de él. De este modo, el miembro de la familia que dispone de un permiso de residencia autónomo no se ve penalizado en caso de dificultad o de que el permiso de residencia del reagrupante sea revocado o se extinga.

57. Interpretar la expresión «condiciones relativas a la concesión […] de los permisos de residencia», del artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86 en el sentido de que brinda a los Estados miembros la posibilidad de prever un segundo examen de integración cívica iría en contra de la finalidad y del efecto útil de dicho acto y complicaría en exceso el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar.

27 Esta diferencia se aprecia claramente en la Directiva 2003/106. Véanse, en ese sentido, mis conclusiones en el asunto Dogan (C-183/13, EU:C:2014:287), apartado 52.

28 Véanse, en ese sentido, mis conclusiones presentadas en el asunto Dogan, (C-138/13, EU:C:2014:287), punto 52, y la sentencia K y A, apartados 52 y 57, que confirman que las medidas de integración únicamente resultan legítimas si facilitan la integración de los miembros de la familia. Su fin 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.

29 Véanse, en ese sentido, las sentencias de 4 de marzo de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), apartado 43; de 6 de diciembre de 2012, O y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartado 74, y K y A, apartado 50.

58. En el presente asunto es preciso tener en cuenta que las condiciones aplicables con arreglo a la normativa neerlandesa son particularmente rigurosas. Como ya he puesto de manifiesto, el nacional de un tercer país debe cumplir condiciones de integración cívica que exceden de las que se exigen en el momento de la primera entrada en los Países Bajos en virtud del derecho a la reagrupación familiar. El artículo 7, apartado 2, letra a), de la Wi establece los requisitos que debe cumplir el nacional del tercer país. En primer lugar debe adquirir, en un plazo de tres años, unos conocimientos verbales y escritos de neerlandés al menos equivalentes al nivel A2 del marco europeo de referencia para lenguas modernas extranjeras. Esos conocimientos se refieren a la expresión oral, a la comprensión oral, a la expresión escrita y a la comprensión escrita.[30] En segundo lugar, el nacional del tercer país debe adquirir conocimientos sobre la sociedad neerlandesa durante ese periodo de tres años. Esos conocimientos incluyen una parte referida al conocimiento de la sociedad neerlandesa y otra relativa a la orientación en el mercado laboral neerlandés.[31]

59. Por consiguiente, desde mi punto de vista, la finalidad de la Directiva 2003/86 no fundamenta la tesis de que el concepto de «condiciones relativas a la concesión […] de los permisos de residencia» puede abarcar un requisito de fondo, como superar un segundo examen de integración cívica. En mi opinión, dicha expresión debe interpretarse, más bien, en el sentido de que únicamente comprende la facultad que tienen los Estados miembros para exigir que se presente una solicitud de permiso de residencia autónomo, y que se comuniquen los datos en los que se fundamenta esa solicitud. En otras palabras, se trata de requisitos de forma o administrativos y no materiales.

60. La estructura de la Directiva 2003/86, en particular el lugar que ocupa en ella el artículo 15, confirma el planteamiento de que la condición prevista en el artículo 15, apartado 4 no es un requisito material. A tenor del considerando 6, que subraya la necesidad de «fijar, según criterios comunes, las condiciones materiales para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar», los artículos 6, 7, 8 y 12 de la Directiva 2003/86 prevén una serie de criterios o reglas relativas al examen de la solicitud, a su presentación y a las condiciones de la expedición de un permiso de residencia. En cambio, a excepción del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2003/86, que define *ratione personae* los miembros de la familia destinatarios y que pueden obtener un permiso de residencia autónomo,[32] el citado artículo 15 no establece ningún criterio común o norma material común. Los artículos 6 a 8 están incluidos en el capítulo IV, «Condiciones para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar», de la Directiva 2003/86, mientras que el artículo 15 está aislado y forma parte del capítulo VI, «Entrada y residencia de miembros de la familia», de la misma Directiva. Por otro lado, el artículo 15 no contiene ninguna remisión a las disposiciones del capítulo IV, a diferencia de lo que sucede con el artículo 12, apartado 1, de dicha Directiva (relativo a la reagrupación de refugiados), que sí lo hace. Parece pues que el legislador de la Unión no quiso supeditar la concesión del permiso autónomo a requisitos materiales o de fondo, sino únicamente a requisitos de procedimiento establecidos por los Estados miembros. El legislador de la Unión ha concebido el permiso de residencia autónomo como una consecuencia de la residencia continuada del miembro de la familia del reagrupante en el territorio del Estado miembro.

61. Por último, por los motivos que indicaré a continuación, suscribo asimismo la interpretación que propugna el órgano jurisdiccional remitente según la cual la génesis del artículo 15 de la Directiva 2003/86 demuestra que las condiciones relativas a la concesión del permiso de residencia son de procedimiento.

30 Según el órgano jurisdiccional remitente, esto es lo que se deduce del artículo 2.9 del Besluit inburgering (Decreto sobre integración cívica), que dispone que «la persona sujeta a la obligación de integración cívica adquirirá las aptitudes [de expresión y comprensión oral y de expresión y comprensión escrita] en neerlandés correspondientes al nivel A2 del marco europeo de referencia para las lenguas modernas extranjeras».

31 Según el órgano jurisdiccional remitente, así se desprende del artículo 2.10, apartado 1, del Decreto sobre integración cívica, que dispone que «la persona sujeta a la obligación de integración cívica adquirirá el nivel de conocimientos de la sociedad neerlandesa que corresponda a los objetivos fijados por decreto ministerial en lo que atañe a los siguientes elementos: a. conocimiento de la sociedad neerlandesa; b. orientación en el mercado laboral neerlandés».

32 El artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2003/86 dispone 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, los cónyuges o parejas no casadas y los hijos que hubieren alcanzado la mayoría de edad [tienen] derecho […] a un permiso de residencia autónomo».

62. En primer lugar, del considerando 15 de la Directiva 2003/86, de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva 2003/86 [33] y de un documento de trabajo del Consejo de ministros de la Unión Europea, [34] de 9 de agosto de 2002, se desprende que el permiso de residencia autónomo introducido por el artículo 15 de la Directiva 2003/86 tiene por efecto que los miembros de la familia ya no dependan del reagrupante en lo que respecta a su permiso de residencia, por ejemplo, si este abandona el Estado miembro en el que reside con ese miembro de la familia, si fallece o, en caso de disolución del vínculo matrimonial o ruptura de la relación de pareja entre el reagrupante y el miembro de la familia. El permiso de residencia autónomo consolida la situación jurídica del miembro de la familia del reagrupante familiar y le procura mayor seguridad jurídica.

63. En segundo lugar, la génesis del artículo 15 de la Directiva 2003/86, considerada en su conjunto, indica que, inicialmente, el permiso de residencia autónomo se obtenía de pleno derecho. [35] Sin embargo, durante los debates legislativos relativos a esa propuesta se señaló que no debía obtenerse automáticamente al cabo de una residencia de cinco años, sino que debía solicitarse. Esta observación dio lugar a la elaboración de una propuesta modificada en la que se previó la posibilidad, que ahora figura en el artículo 15, apartados 1 y 3, de la Directiva 2003/86, de supeditar la obtención de un permiso de residencia autónoma a que se presente la correspondiente solicitud. La incorporación del apartado 4 del artículo 15 está vinculada a la inclusión de la expresión «previa solicitud, en su caso» recogida en el artículo 15, apartado 1, párrafo primero, y, con alguna variación, en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86. [36] Por lo tanto, resultó preciso introducir en el apartado 4 una disposición relativa a las condiciones de presentación de dicha solicitud y de la posterior concesión del permiso de residencia. Por consiguiente, los Estados miembros están facultados para transponer esa disposición de dos formas: a falta de un procedimiento específico, los Estados miembros pueden, por un lado, establecer que el permiso de residencia autónomo se obtenga de pleno derecho al cabo de cinco años de residencia o, por otro, prever que se obtenga previa solicitud y respetando ciertas formalidades de procedimiento.

64. En tercer lugar, la génesis del concepto «condiciones» pone de manifiesto que el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86 ya figuraba en la propuesta de Directiva antes incluso de que se añadiera el apartado 2 del artículo 7. [37] Como ya he observado, [38] ese apartado hace referencia expresa a las «medidas de integración». Sin embargo, la introducción del apartado 2 en el artículo 7 de la propuesta, después de incluirse el artículo 15, apartado 4, no dio lugar a que, con posterioridad, se modificara el artículo 15, apartado 4, bien para efectuar una remisión a los términos empleados en los artículos 15, apartado 4, y 7, apartado 2 de la Directiva 2003/86, bien para armonizarlos. Por tanto, ese concepto debe interpretarse de forma autónoma respecto del concepto de «medidas de integración» empleado en el artículo 7, apartado 2 de la Directiva 2003/86.

65. Procede concluir, por consiguiente, que las disposiciones del artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que prevé que pueda denegarse una solicitud de permiso de residencia autónomo de un nacional de un tercer país que ha residido legalmente en el territorio de un Estado miembro durante más de cinco años por razón de reagrupación familiar por el incumplimiento de las condiciones de integración exigidas por el Derecho nacional, siempre que estas sean condiciones materiales no previstas en el artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86.

33 Exposición de motivos de la Propuesta de Directiva 2003/86 presentada por la Comisión (COM/1999/638 final), pp. 22 y 23.

34 Véase el Documento n.º 10857/02 del Consejo de Ministros de la Unión (en lo sucesivo, «Documento del Consejo»).

35 Véase, en ese sentido, la Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar [COM(2002) 225 final].

36 Véase, en ese sentido, los Documentos del Consejo n.º 10857, de 9 de agosto de 2002; n.º 11787/02, de 30 de septiembre de 2002, y n.º 13053/02, de 23 de octubre de 2002.

37 Véase el documento del Consejo n.º 14272/02, de 26 de noviembre de 2002. El artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/86 dispone que «los Estados miembros podrán requerir que los nacionales de terceros países cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional. […]».

38 Véanse los puntos 51 y 52 de las presentes conclusiones.

66. En cualquier caso, y en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que las «condiciones» a las que se refiere del artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86 aluden a condiciones materiales, es preciso señalar que el Tribunal de Justicia ha considerado que las medidas de integración, en el sentido del artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/86, introducidas por un Estado miembro solo son compatibles con la Directiva si los requisitos de la aplicación de dicha obligación no hacen que el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar resulte imposible o excesivamente difícil. [39]

67. A este respecto, conforme al principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, los medios puestos en práctica por la normativa nacional que transpone el artículo 7, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/86 deben ser aptos para lograr los objetivos previstos por esa normativa y no deben exceder de lo necesario para alcanzarlos. [40]

68. En mi opinión, debe aplicarse el mismo criterio, con mayor razón, a las condiciones relativas a la concesión de los permisos de residencia autónomos, en el sentido del artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86.

69. Pues bien, en el presente asunto considero que la condición relativa al examen de integración cívica que impone la normativa neerlandesa es desproporcionada, por dos razones.

70. En primer lugar, es preciso recordar que los beneficiarios del derecho a la reagrupación familiar deben cumplir medidas de integración cívica antes de su residencia, lo cual les permite adquirir conocimientos elementales, fundamentalmente lingüísticos, que resultan indiscutiblemente útiles para establecer vínculos con el Estado miembro de acogida. [41] Sin embargo, exigir un segundo examen podría poner en entredicho «la eficacia integradora» y la utilidad del primer examen de integración cívica, en el sentido del artículo 7, apartado 2 de la Directiva 2003/86. Según el considerando 15 de dicha Directiva, «debe fomentarse la integración de los miembros de la familia». Con este objetivo, los miembros de la familia reunidos en torno al reagrupante deberían integrarse para que aquellos de ellos que lo deseen puedan acceder a un estatuto independiente y autónomo del del reagrupante y dejar de depender del permiso de residencia de este. En efecto, esos nacionales de terceros países deberían estar integrados gracias a unos conocimientos básicos de neerlandés adquiridos con ocasión del primer examen, sin que las autoridades neerlandesas tengan necesidad de efectuar una segunda selección basada en el progreso en el conocimiento lingüístico y cultural de los nacionales de terceros países. Por otra parte, según C y A, la tasa de aprobados de ese examen es reducida. [42] En la medida en la que ese segundo examen de integración cívica puede dar lugar a inseguridad jurídica en caso de suspenso, desanima a los nacionales de terceros países.

71. Además, la asequibilidad de ese examen y, por consiguiente, su superación, hacen imposible o excesivamente difícil la obtención del derecho al permiso de residencia autónomo.

72. Por un lado, la asequibilidad económica del examen de integración sociocultural o cívica puede constituir un obstáculo. Según los recurrentes C y A, el coste de la formación (curso de idiomas y de integración cívica) y la preparación y presentación al examen tienen un coste aproximado de entre 4 000 y 10 000 euros, corre a cargo del examinando y no está financiado por el Estado. Es cierto que el Gobierno neerlandés ha indicado que existe un sistema de préstamos en función de las capacidades de reembolso del prestatario. No obstante, según los recurrentes C y A, no ocurre así en el caso de los nacionales de terceros países comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 15 de la Directiva 2003/86. Además, hay que destacar que el importe tomado a préstamo deberá ser reembolsado y que,

39 Véanse, por analogía, la sentencia P y S (apartado 45 y jurisprudencia citada).

40 Véanse, por analogía, la sentencia de 26 de abril de 2012, Comisión/Países Bajos, (C-508/10, EU:C:2012:243), apartado 75, y, en este sentido, la sentencia K y A, apartado 51.

41 Sentencias P y S (apartados 47 y 48) y K y A (apartados 54 y 55).

42 Únicamente un 49 % de los miembros de la familia de reagrupantes sujetos a la obligación de integración cívica a comienzos de 2013 han superado, tres años más tarde, el segundo examen de integración cívica.

en cualquier caso, supone una importante suma de dinero, incluso para ciudadanos europeos. Por otro lado, según los recurrentes C y A, dicho importe incluye las tasas de inscripción al examen (350 euros),[43] que han de abonarse de nuevo para tener derecho a volver a presentarse al examen en caso de haber suspendido en intentos anteriores.[44] En la medida en que esa exigencia, a raíz de su carácter particularmente restrictivo, desincentiva a presentar una solicitud de permiso de residencia autónomo, constituye una condición que puede impedir, en lugar de facilitar, la reagrupación familiar. Por tanto, es una restricción que puede privar de eficacia al artículo 15 de la Directiva 2003/86.

73. Por otro lado, la asequibilidad del propio examen constituye, en la práctica, un obstáculo que complica la consecución del objetivo de integración. En efecto, deben tenerse en cuenta las circunstancias individuales particulares, como la edad, el nivel educativo, la situación financiera o el estado de salud de los miembros de la familia del reagrupante de que se trate a efectos de dispensarlos de la obligación de superar un examen como el controvertido en el litigo principal cuando, dadas las circunstancias, resulte evidente que no podrán presentarse al examen o superarlo. En caso contrario, en ese contexto, tal obligación podría suponer un obstáculo difícilmente superable para dotar de eficacia al derecho a obtener el permiso de residencia autónomo que prevé la Directiva 2003/86.[45]

74. Ahora bien, al parecer, conforme al sistema neerlandés, las circunstancias individuales, en el sentido del artículo 17 de la Directiva 2003/86, del nacional del tercer país miembro de la familia del reagrupante no se tienen en cuenta hasta después de que el solicitante del permiso de residencia autónomo ha intentado superar los exámenes sin éxito. En efecto, el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Wi establece que la persona obligada debe aportar pruebas de que ha fracasado pese a haber asistido a cursos de formación y a haberse presentado varias veces al examen de integración sociocultural o cívica antes de poder beneficiarse de una exención.[46] El Secretario de Estado es quien concede esa exención al nacional del tercer país que debe acreditar los esfuerzos realizados. Ese sistema debería tener en cuenta, antes de la realización del examen, la situación personal de los solicitantes de un permiso de residencia autónomo, incluidas sus capacidades cognitivas, su vulnerabilidad,[47] su edad, su nivel educativo o su estado de salud. De ser así, en mi opinión, dicho sistema resultaría mucho más proporcionado.

75. Incumbe a las autoridades nacionales competentes, al aplicar la Directiva 2003/86 y al examinar las solicitudes de reagrupación familiar, proceder a una apreciación equilibrada y razonable de todos los intereses en juego, teniendo en cuenta especialmente los de los menores afectados.[48]

76. Por tanto, en mi opinión, procede responder a la segunda cuestión prejudicial del modo siguiente: el artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prevé que la solicitud de permiso de residencia autónomo presentada por un nacional de un tercer país que, por razón de reagrupación familiar, ha residido legalmente en el territorio de un Estado miembro durante más de cinco años pueda denegarse por incumplir las condiciones de integración exigidas por el Derecho nacional en la medida en que se trate de condiciones materiales no previstas en el artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86.

43 Según el informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar [COM(2008) 610 final], de 8 de octubre de 2008, pp. 10 y 11, en los Países Bajos, el importe de los gastos se sitúa en los 1 368 euros, de los cuales 830 euros corresponden al coste del visado para reunificación familiar y 350 euros a la prueba de integración.

44 El examen puede realizarse hasta cuatro veces.

45 Véanse, por analogía, las sentencias P y S (apartado 49) y K y A (apartados 58 a 60).

46 C obtuvo una dispensa porque se presentó al examen en cuatro ocasiones y había remitido una certificación de un centro educativo que acreditaba que había cursado las 648 horas de curso requeridas.

47 Directrices de aplicación de la Comisión, p. 16: «Es preciso prestar una especial atención al hecho de que, en algunas partes del mundo, las mujeres y las niñas tienen un acceso más limitado a la educación y pueden presentar un nivel de alfabetización inferior.»

48 Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de diciembre de 2012, O y otros (C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776), apartado 81.

C. Sobre la fecha a partir de la cual surte efectos la solicitud de un permiso de residencia autónomo, en el sentido del artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86

77. La recurrente C es titular de un permiso de residencia con el cónyuge desde el 5 de noviembre de 2008. Dado que, según las autoridades neerlandesas, C dejó de residir con su cónyuge a partir del 10 de febrero de 2014, el Secretario de Estado revocó con carácter retroactivo el permiso de residencia con el cónyuge que había quedado privado de base jurídica. Por consiguiente, la residencia legal de C quedó interrumpida.[49] El Secretario de Estado le concedió un permiso de residencia autónomo a contar desde la fecha en la que C cumplió la obligación de integración cívica, es decir, el 16 de febrero de 2015. C sostiene que ya cumplía los dos requisitos para obtener un permiso de residencia autónomo en la fecha en la que llevaba cinco años residiendo legalmente en los Países Bajos por razón de reagrupación familiar.

78. El órgano jurisdiccional remitente desea que se determine si, cuando la solicitud de permiso de residencia autónomo se presenta transcurrido un plazo de residencia legal de cinco años y por razón de reagrupación familiar, una normativa nacional[50] en materia de permiso de residencia autónomo según la cual ese permiso debe concederse a contar desde la fecha en la que el nacional del tercer país haya demostrado que cumple todas las condiciones de integración, entre ellas la de haber superado un examen de integración o, a lo sumo, a partir de la fecha en la que se reciba la correspondiente solicitud, es compatible con el artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86.

79. Según el órgano jurisdiccional remitente, el tenor literal del artículo 15 de la Directiva 2003/86 no permite determinar de forma inequívoca la fecha a partir de la cual debe concederse ese permiso. El órgano jurisdiccional remitente propone dos interpretaciones del artículo 15, apartados 1 y 4, de esa Directiva. Por un lado, parecería desprenderse del artículo 15, apartado 4, que los Estados miembros deben definir las condiciones de procedimiento aplicables a la concesión y duración del permiso de residencia autónomo con arreglo al Derecho nacional. Por consiguiente, los Estados miembros son competentes para fijar la fecha de entrada en vigor de ese permiso. Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente plantea que el derecho al permiso de residencia autónomo que se deriva del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2003/86 nace, a más tardar, después de transcurridos cinco años de residencia legal y se obtiene automáticamente el día de la solicitud. Por esta razón, el hecho de que el nacional de un tercer país no solicite un permiso de residencia autónomo hasta después de transcurridos más de cinco años de residencia no impide que el derecho al permiso de residencia autónomo haya nacido con carácter previo.

80. Por mi parte considero que si, conforme a la normativa nacional, el derecho al permiso de residencia autónomo está supeditado a una solicitud previa, los efectos del derecho al permiso de residencia autónomo deben comenzar a desplegarse, *a más tardar*, en la fecha de presentación de la citada solicitud. Dicho permiso debería ser declarativo.

81. A este respecto, procede recordar que el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2003/86 dispone 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, […] tendrán derecho, *previa solicitud, en su caso*, a un permiso de residencia autónomo, independiente del permiso del reagrupante».[51] Al recurrir a la expresión «previa solicitud, en su caso», el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2003/86, hace facultativa la presentación de una solicitud de permiso de residencia autónomo. La obligación de presentar esa solicitud constituye una de las «condiciones relativas a la concesión del permiso de residencia autónomo» que los Estados miembros pueden

49 La interrupción de la residencia legal puede tener consecuencias en la posibilidad de solicitar un permiso de residencia de larga duración y sobre el derecho a obtener la nacionalidad neerlandesa, para cuyo ejercicio es preciso haber cumplido un período de residencia legal y regular en el territorio del Estado miembro.

50 En este caso, el artículo 26, apartado 1, de la Vw 2000.

51 El subrayado es mío.

establecer de conformidad con el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2003/86. El artículo 15, apartados 1 y 4, de esa Directiva permite una aplicación que difiere de un Estado miembro a otro. En los Estados miembros en los que está supeditado a la presentación de una solicitud, el permiso de residencia autónomo se materializa y surte efectos con ocasión de la presentación de esa solicitud ante las autoridades nacionales competentes. Así, los efectos del permiso autónomo comenzarán a desplegarse a partir de la fecha en la que se presente esa solicitud, lo cual respeta el contenido del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2003/86, que dispone que el derecho al permiso de residencia autónomo existe, «a más tardar a los cinco años de residencia».

82. Por otra parte, desde mi punto de vista, la fecha de presentación de la solicitud debería concebirse como fecha límite a partir de la cual surte efectos un permiso de residencia autónomo, pues con ello se garantiza idéntico trato a los solicitantes que se encuentran cronológicamente en la misma situación, asegurando que el éxito de la solicitud dependa principalmente de circunstancias imputables al solicitante y no a la Administración, como la duración de la tramitación de la solicitud.[52] Esta solución es conforme al tenor del artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2003/86.

83. Además, interpretar el artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2003/86 en el sentido que acabo de proponer permitiría ofrecer mayor seguridad jurídica a los solicitantes de un permiso de residencia autónomo. En situaciones particularmente complicadas, como las mencionadas en el artículo 15, apartado 3, de la citada Directiva, el nacional de un tercer país que presenta la solicitud de permiso de residencia autónomo directamente después de la ruptura de la relación marital, filial o familiar no se expondría al riesgo de que se interrumpiera su residencia legal. Para los nacionales de terceros países que no están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2003/86, fijar la fecha de presentación de la solicitud como fecha a partir de la cual surte efectos el permiso de residencia autónomo les permitiría prever una eventual interrupción del periodo de residencia legal y, por consiguiente, ofrecerles mayor seguridad jurídica. En caso de que, por ejemplo, no se cumpla un requisito formal, como la exigencia de contar con un documento de identidad o de un documento administrativo, hasta un momento posterior, el permiso de residencia autónomo se concedería con carácter retroactivo a partir de la fecha en la que se hubiera presentado la solicitud.

84. Habida cuenta de todo lo anterior, propongo que se concluya que el artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86 no se opone a que pueda concederse un permiso de residencia autónomo a contar desde la fecha en la que se hubiera solicitado y, en su caso, con carácter retroactivo a partir de esa fecha.

V. Conclusión

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

«1) El Tribunal de Justicia es competente para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente relativas a la interpretación de disposiciones de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, en litigios relativos al derecho de residencia de familiares de reagrupantes de nacionalidad neerlandesa, en la medida en que el Derecho neerlandés ha declarado aplicable de forma directa e incondicional esa Directiva a tales miembros de la familia.

52 Véanse, por analogía, las sentencias de 17 de julio de 2014, Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:2092), apartado 17, y de 12 de abril de 2018, A y S (C-550/16, EU:C:2018:248), apartado 60.

2) El artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prevé que pueda denegarse una solicitud de permiso de residencia autónomo de un nacional de un tercer país que ha residido legalmente en el territorio de un Estado miembro durante más de cinco años por razón de reagrupación familiar por el incumplimiento de las condiciones de integración exigidas por el Derecho nacional, siempre que estas sean condiciones materiales no previstas en el artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86.

3) El artículo 15, apartados 1 y 4, de la Directiva 2003/86 no se opone a que pueda concederse un permiso de residencia autónomo a contar desde la fecha en la que se hubiera solicitado y, en su caso, con carácter retroactivo a partir de esa fecha.»