Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 4 de febrero de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Política de asilo — Estatuto de refugiado o estatuto de protección subsidiaria — Directiva 2011/95/UE — Artículo 34 — Acceso a instrumentos de integración — Obligación de aprobar, bajo pena de multa, un examen de integración cívica — Beneficiario de protección internacional que no ha aprobado tal examen en los plazos requeridos — Obligación de pagar una multa — Obligación de sufragar el coste total de los cursos y de los exámenes de integración cívica — Posibilidad de obtener un préstamo para pagar tales costes»

En el asunto C-158/23 [Keren], [i]

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resolución de 15 de marzo de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de marzo de 2023, en el procedimiento entre

T. G.

y

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen y M. Gavalec, Presidentes de Sala, y el Sr. E. Regan (Ponente), la Sra. I. Ziemele y el Sr. Z. Csehi, Jueces;

Abogada General: Sra. L. Medina;

Secretaria: Sra. A. Lamote, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de febrero de 2024;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de T. G., por la Sra. E. E. M. Bezem, advocate, y la Sra. S. Rafi, perita;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

[i] La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen y C. Schillemans, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. A. Azéma y J. Hottiaux y por el Sr. S. Noë, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 6 de junio de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 34 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO 2011, L 337, p. 9).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre T. G. y el Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministro de Asuntos Sociales y Trabajo, Países Bajos; en lo sucesivo, «Ministro»), en relación con una resolución por la cual este, por una parte, impuso a T. G. una multa de 500 euros por no haber aprobado, en el plazo señalado, el examen de integración cívica previsto por el Derecho neerlandés para los beneficiarios de protección internacional y, por otra parte, ordenó a T. G. que devolviese el préstamo de 10 000 euros que le habían concedido las autoridades neerlandesas para permitirle financiar el coste del programa de integración cívica.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)], entró en vigor el 22 de abril de 1954. Fue completada y modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967, que entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (en lo sucesivo, «Convención de Ginebra»).

4 El artículo 34 de la Convención de Ginebra, titulado «Naturalización», establece lo siguiente:

«Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites.»

Derecho de la Unión

Directiva 2003/109/CE

5 El artículo 5 de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44), titulado «Condiciones para la obtención del estatuto de residente de larga duración», dispone lo siguiente en su apartado 2:

«Los Estados miembros podrán requerir a los nacionales de terceros países que cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional.»

Directiva 2011/95

6 Los considerandos 12, 41 y 47 de la Directiva 2011/95 tienen la siguiente redacción:

«(12) El principal objetivo de la presente Directiva es, por una parte, asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional y, por otra parte, asegurar que un nivel mínimo de prestaciones esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros.

[…]

(41) Para garantizar a los beneficiarios de protección internacional el ejercicio efectivo de los derechos y las prestaciones establecidos en la presente Directiva, es necesario tener en cuenta sus necesidades específicas y los retos particulares de integración a que se enfrentan. De ello no debe derivarse normalmente un trato más favorable que el dispensado a sus propios nacionales, sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros introduzcan o mantengan normas más favorables.

[…]

(47) Las necesidades específicas y las particularidades de la situación de los beneficiarios del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria se tendrán en cuenta, en la medida de lo posible, en los programas de integración que les estén destinados, incluyendo, cuando proceda, una formación lingüística y el suministro de información relativa a los derechos y las obligaciones individuales vinculados a su estatuto de protección en el Estado miembro de que se trate.»

7 El artículo 1 de dicha Directiva, titulado «Objeto», dispone lo siguiente:

«El objeto de la presente Directiva es el establecimiento de normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.»

8 El capítulo VII de la citada Directiva, que lleva por título «Contenido de la protección internacional», engloba los artículos 20 a 35.

9 El artículo 20 de esta Directiva, titulado «Normas generales», dispone lo siguiente en su apartado 3:

«Al aplicar las disposiciones del presente capítulo, los Estados miembros tendrán en cuenta la situación específica de personas vulnerables como los menores, los menores no acompañados, las personas discapacitadas, los ancianos, las mujeres embarazadas, los padres solos con hijos menores, las víctimas de trata de seres humanos, las personas con trastornos psíquicos y las personas que hayan padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual.»

10 A tenor del artículo 24 de la Directiva 2011/95, bajo el título «Permisos de residencia»:

«1. Tan pronto como sea posible después de la concesión de la protección internacional, salvo en caso de que se opongan a ello motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público, y sin perjuicio del artículo 21, apartado 3, los Estados miembros expedirán a los beneficiarios del estatuto de refugiado un permiso de residencia válido como mínimo por tres años y renovable.

Sin perjuicio del artículo 23, apartado 1, el permiso de residencia que se expida a los miembros de la familia del beneficiario del estatuto de refugiado podrá tener una validez inferior a tres años, renovable.

2. Tan pronto como sea posible después de la concesión de la protección internacional, los Estados miembros expedirán a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria y a los miembros de su familia un permiso de residencia renovable que deberá ser válido como mínimo por un año y, en caso de renovación, por dos años como mínimo, salvo cuando se opongan a ello motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público.»

11 El artículo 34 de esta Directiva, titulado «Acceso a instrumentos de integración», establece lo siguiente:

«Con el fin de facilitar la integración de los beneficiarios de protección internacional en la sociedad, los Estados miembros garantizarán el acceso a los programas de integración que consideren oportunos a fin de tener en cuenta las necesidades específicas de los beneficiarios del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria, o crearán condiciones previas que garanticen el acceso a dichos programas.»

Derecho neerlandés

12 La Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (algemene wet bestuursrecht) [Ley por la que se establecen las normas generales de Derecho administrativo (Ley General de Derecho Administrativo)], de 4 de junio de 1992 (Stb. 1992, n.º 315), en su versión aplicable al litigio principal, establece lo siguiente en su artículo 3:4:

«1. El órgano administrativo ponderará los intereses directamente afectados por la decisión, siempre que no se derive ninguna limitación de una disposición legal o de la naturaleza de la competencia que deba ejercerse.

2. Las consecuencias perjudiciales de una decisión para uno o varios interesados no podrán ser desproporcionadas en relación con los objetivos perseguidos por esta.»

13 El artículo 5:46 de dicha Ley, en su versión aplicable al litigio principal, preceptúa lo siguiente en su apartado 2:

«Salvo que el importe de la multa administrativa esté fijado por una disposición legal, el órgano administrativo adaptará la multa administrativa a la gravedad de la infracción y a la medida en que esta pueda imputarse al infractor. A tal efecto, el órgano administrativo tendrá en cuenta, en su caso, las circunstancias en las que se cometió la infracción. […]»

14 La Wet inburgering (Ley de Integración Cívica), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de Integración Cívica»), establece lo siguiente en su artículo 3:

«Están sujetos a la obligación de integración cívica los extranjeros que obtengan la residencia legal, en el sentido del artículo 8, letras a) y c), de la Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) [[Ley de Modificación General de la Ley de Extranjería (Ley de Extranjería de 2000)]], de 23 de noviembre de 2000 (Stb. 2000, n.º 495), y quienes:

a. residan en los Países Bajos con una finalidad que no sea temporal,

b. sean ministros de culto.»

15 El artículo 6 de la Ley de Integración Cívica tiene la siguiente redacción:

«1. El Ministro dispensará a la persona que esté sujeta a la obligación de integración cívica cuando haya demostrado que, debido a una discapacidad psíquica o física o a una deficiencia mental, no puede, con carácter permanente, aprobar el examen de integración cívica.

2. El Ministro dispensará a la persona sujeta a la obligación de integración cívica de las partes del examen de integración cívica a las que se refiere el artículo 7, apartado 2, letras b) y c), si, sobre la base de los esfuerzos acreditados realizados por la persona sujeta a dicha obligación, resulta que no puede razonablemente aprobar esas partes del examen.»

16 A tenor del artículo 7 de esta Ley:

«1. La persona sujeta a la obligación de integración cívica debe:

a. aprobar el examen de integración cívica, u

b. obtener un diploma, certificado u otro documento equivalente a efectos de lo establecido en el artículo 5, apartado 1, letra c).

2. El examen de integración cívica constará de las siguientes partes:

[…]

b. un examen de las competencias orales y escritas en lengua neerlandesa correspondientes, como mínimo, al nivel A2 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas [(MECRL)], y

c. un examen de conocimiento de la sociedad neerlandesa.

[…]

4. El Ministro propondrá las partes del examen de integración cívica mencionadas en el apartado 2, letras b) y c).»

17 El artículo 7b de la citada Ley establece lo siguiente:

«1. La persona sujeta a la obligación de integración cívica deberá aprobar, en el plazo de tres años, las partes del examen de integración cívica mencionadas en el artículo 7, apartado 2, letras b) y c).

2. El plazo de tres años al que se refiere el apartado 1 comenzará a contar desde el momento en el que el extranjero esté sujeto a la obligación de integración cívica.

3. El Ministro prorrogará el plazo de tres años mencionado en el apartado 1:

a. si la persona sujeta a la obligación de integración cívica demuestra que no se la puede culpar por no haber aprobado en el plazo señalado las partes citadas del examen de integración cívica, o

b. por un plazo máximo de dos años, no renovable, cuando se haga o se haya hecho un curso de alfabetización antes de la expiración de dicho plazo.»

18 El artículo 16 de la referida Ley está redactado en los siguientes términos:

«1. El Ministro concederá, previa solicitud, un préstamo a la persona sujeta a la obligación de integración cívica si cumple las normas que se establezcan mediante o en virtud de un acto administrativo de alcance general en relación con las condiciones de concesión del préstamo y con el modo en el que se concede y en lo que respecta a la participación, en un centro de enseñanza, en un curso de preparación para el examen de integración cívica o para la obtención de un diploma, certificado u otro documento mencionado en el artículo 5, apartado 1, letra c).

2. El derecho a obtener un préstamo no existirá, o dejará de existir, si la persona sujeta a la obligación de integración cívica:

[…]

b. no ha cumplido esta obligación seis años después de que haya expirado el plazo previsto en el artículo 7b, apartado 1, o el plazo prorrogado de conformidad con el artículo 7b, apartado 3, o con las normas establecidas mediante o en virtud del artículo 8, apartado 1, parte introductoria y letra a).

3. El importe del préstamo se abonará al centro de enseñanza que ofrezca los cursos y al centro de examen designados por la persona sujeta a la obligación de integración cívica.

4. La persona sujeta a la obligación de integración cívica o la persona anteriormente sujeta a dicha obligación devolverá el préstamo, más los intereses calculados según las normas que se establezcan mediante o en virtud de un acto administrativo de alcance general.

[…]»

19 El artículo 31 de la Ley de Integración Cívica establece lo siguiente en su apartado 1:

«El Ministro impondrá una multa administrativa a la persona sujeta a la obligación de integración cívica que no haya aprobado las partes del examen de integración cívica a las que se refiere el artículo 7, apartado 2, letras b) y c), en el plazo previsto en el artículo 7b, apartado 1, o en el plazo prorrogado de conformidad con el artículo 7b, apartado 3, o con las normas establecidas en virtud del artículo 8, apartado 1, parte introductoria y letra a). […]»

20 El artículo 32 de dicha Ley preceptúa lo siguiente:

«En la resolución por la que se imponga la multa a la que se refiere el artículo 31, apartado 1, el Ministro fijará un nuevo plazo de dos años como máximo dentro del cual la persona sujeta a la obligación de integración cívica deberá, previa notificación de la citada resolución, aprobar definitivamente todas las partes de que consta el examen de integración cívica a las que se refiere el artículo 7, apartado 2, letras b) y c).»

21 A tenor del artículo 33 de la citada Ley:

«1. El Ministro impondrá una multa administrativa a la persona sujeta a la obligación de integración cívica que no haya aprobado las partes del examen de integración cívica a las que se refiere el artículo 7, apartado 2, letras b) y c), dentro del plazo establecido en virtud del artículo 32. El artículo 32 se aplicará *mutatis mutandis*.

2. El Ministro impondrá una multa administrativa cada dos años a la persona sujeta a la obligación de integración cívica mientras, una vez que haya expirado el plazo establecido en virtud del artículo 32, no apruebe las partes del examen de integración cívica a las que se refiere el artículo 7, apartado 2, letras b) y c).»

22 El Besluit inburgering (Decreto de Integración Cívica), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto de Integración Cívica»), establece lo siguiente en su artículo 2.8a:

«1. El Ministro concederá, previa solicitud, una dispensa de la obligación de integración cívica si considera que una persona sujeta a dicha obligación ha completado suficientemente, de manera demostrable, el programa de integración cívica. […]»

23 El artículo 4.1a del Decreto de Integración Cívica preceptúa lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16, apartado 2, de la Ley [de Integración Cívica], podrá concederse un préstamo por un importe máximo de 10 000 euros a la persona sujeta a la obligación de integración cívica para cubrir el coste de:

a. hacer un curso de preparación de las partes, mencionadas en el artículo 7, apartado 2, letras b) y c), de dicha Ley, del examen de integración cívica o del examen estatal de lengua neerlandesa como lengua extranjera I o II, tal como se indica en el artículo 7.3.1, apartado 1, letra c), de la Wet houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs) [[Ley que contiene disposiciones relativas a la educación y a la formación profesional (Ley de Educación y Formación Profesional)]], de 31 de octubre de 1995 (Stb. 1995, n.º 501);

b. hacer el examen estatal mencionado en la letra a) o el examen de integración cívica, o

c. hacer un curso de alfabetización.

2. El importe del préstamo se determinará en función de la cuantía de los ingresos de referencia, que deberán calcularse con arreglo al artículo 8, apartados 1, 2, 3 y 5, de la Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen [(Ley General sobre los Regímenes Basados en los Recursos)], de 23 de junio de 2005 (Stb. 2005, 345), de la persona sujeta a la obligación de integración cívica y de su pareja, tal como se indica en el artículo 3 de dicha Ley General.

3. El apartado 2 no se aplicará a las personas sujetas a la obligación de integración cívica a las que se refiere el apartado 1 que residan legalmente sobre la base de:

a. un permiso de residencia de duración determinada en concepto de asilo, o

[…]

4. El préstamo para hacer un curso solo se concederá si la persona sujeta a la obligación de integración cívica cursa la formación en un centro de enseñanza que sea titular de un certificado como el mencionado en el artículo 9, apartado 1, de la Ley [de Integración Cívica] o de uno de los distintivos que se enumeran en el artículo 12a, apartado 1, de dicha Ley.»

24 El artículo 4.2 del Decreto de Integración Cívica tiene el siguiente tenor:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16, apartado 1, segunda frase, de la Ley [de Integración Cívica], la persona sujeta a la obligación de integración cívica tendrá derecho a obtener el préstamo durante el plazo previsto [en el artículo] 7b, apartado 1, de dicha Ley, durante el plazo prorrogado previsto [en el artículo] 7b, apartado 3, […] de la citada Ley y durante el plazo indicado en la resolución por la que se imponga la multa, al que se hace referencia en los artículos 29 y 32 de la misma Ley.»

25 El artículo 4.6 de dicho Decreto establece lo siguiente:

«1. El plazo de devolución será de diez años como máximo. […]»

26 El artículo 4.9 del mismo Decreto tiene la siguiente redacción:

«Si el deudor no está en condiciones de pagar la cuota mensual fijada con arreglo al artículo 4.8, podrá presentar una solicitud ante el Ministro para determinar su capacidad económica para el período de devolución restante.»

27 A tenor del artículo 4.13 del citado Decreto:

«1. A petición de la persona sujeta a la obligación de integración cívica, la deuda podrá ser objeto de condonación, total o parcial, concedida por el Ministro en los casos que se determinen mediante reglamento del Ministro. […]

3. Se concederá de oficio la condonación íntegra de la deuda a los extranjeros a los que se refiere el artículo 4.1a, apartado 3, que estén sujetos a la obligación de integración cívica desde el 1 de enero de 2013 o después de esa fecha, siempre que:

a. se haya concluido el programa que da lugar a la declaración de participación al que se refiere el artículo 7, apartado 2, letra a), de la Ley [de Integración Cívica] y se hayan aprobado las partes del examen de integración cívica mencionadas en el artículo 7, apartado 2, letras b) y c), de dicha Ley;

b. se aplique una exención de la obligación de integración cívica en virtud del artículo 5 de la Ley [de Integración Cívica], o

c. se haya concedido una dispensa de la obligación de integración cívica tal como se establece en el artículo 6, apartados 1 a 3, de la Ley [de Integración Cívica].

4. La condonación a la que se refiere el apartado 3 solo se concederá si la circunstancia mencionada en las letras a), b) o c) de dicho apartado se ha producido dentro del plazo previsto en el artículo 7a, apartado 1, de la Ley [de Integración Cívica] o del plazo previsto en el artículo 7b, apartado 1, de dicha Ley o del plazo prorrogado de conformidad con el artículo 7a, apartado 3, de esa misma Ley o con el artículo 7b, apartado 3, de esta o mediante o en virtud del artículo 8, apartado 1, parte introductoria y letra a), de la citada Ley.»

28 El Regeling inburgering (Reglamento de Integración Cívica), en su versión aplicable al litigio principal, establece lo siguiente en su artículo 3.1:

«Las tasas de examen a las que se refiere el artículo 3.3, apartado 1, del Decreto de Integración Cívica ascenderán a:

a. 50,00 euros por cada una de las partes del examen de integración cívica mencionadas en el artículo 3.9, apartado 2, letras a) a c), de dicho Decreto;

b. 60,00 euros por la parte del examen de integración cívica mencionada en el artículo 3.9, apartado 2, letra d), de este;

c. 40,00 euros por la parte del examen de integración cívica mencionada en su artículo 3.9, apartado 3, letra a);

d. 40,00 euros por la parte del examen de integración cívica mencionada en el artículo 3.9, apartado 3, letra b), de ese mismo Decreto. […]»

29 Las Beleidsregel boetevaststelling inburgering (Directrices para la Determinación de las Multas en el Contexto de la Integración Cívica), en su versión aplicable al litigio principal, disponen lo siguiente en su artículo 1:

«A efectos de la determinación de la cuantía de la multa prevista en el artículo 34, parte introductoria y letras c) y d), de la [Ley de Integración Cívica], se tendrá en cuenta lo siguiente:

a. el número de horas durante las cuales la persona sujeta a la obligación de integración cívica haya participado en un curso de integración cívica o en un curso de lengua neerlandesa como lengua extranjera en un centro de enseñanza que lleve el distintivo *Blik op Werk*;

b. el número de veces en que la persona sujeta a la obligación de integración cívica se haya presentado a las partes del examen de integración cívica o del examen estatal de lengua neerlandesa como lengua extranjera;

c. el número de partes del examen de integración cívica o del examen estatal de lengua neerlandesa como lengua extranjera que haya aprobado la persona sujeta a la obligación de integración cívica.

2. La cuantía de la multa se determinará sobre la base del cuadro de multas que figura en el anexo de las presentes Directrices.»

30 El cuadro que se recoge en el artículo 1, apartado 2, del anexo de las citadas Directrices tiene por objeto determinar la cuantía de la multa en función del número de horas en las que el interesado haya participado en cursos de integración cívica o de lengua neerlandesa como lengua extranjera y del número de veces en que este se haya presentado a las partes del examen de integración cívica o del examen estatal de lengua neerlandesa como lengua extranjera. Esta disposición precisa asimismo lo siguiente:

«Una persona que haya participado durante al menos 300 horas en un curso de integración cívica o en un curso de lengua neerlandesa como lengua extranjera y que se haya presentado al menos dos veces a las partes no aprobadas del examen de integración cívica o del examen estatal de lengua neerlandesa como lengua extranjera podrá beneficiarse de una prórroga del plazo de integración cívica con arreglo al artículo 2.4c, apartado 1, del Reglamento de Integración Cívica para rebasar, sin que se la pueda culpar por ello, el plazo de integración cívica. En tal caso, no se impondrá ninguna multa.»

31 En virtud del citado artículo 1, apartado 2, la cuantía de la multa impuesta sobre la base de este cuadro se reduce del modo siguiente, según se aprueben partes del examen de integración cívica o del examen estatal de lengua neerlandesa como lengua extranjera:

«Una parte del examen aprobada: 20 % de reducción de la cuantía de la multa;

dos partes del examen aprobadas: 40 % de reducción de la cuantía de la multa;

tres partes del examen aprobadas: 60 % de reducción de la cuantía de la multa;

cuatro partes o más del examen aprobadas: 80 % de reducción de la cuantía de la multa.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

32 El demandante en el litigio principal, de nacionalidad eritrea, llegó a los Países Bajos a la edad de 17 años y, posteriormente, se le reconoció la condición de beneficiario de protección internacional. El 8 de enero de 2016, cuando el demandante en el litigio principal había cumplido 18 años, el Ministro le comunicó que, a partir del 1 de febrero siguiente, quedaba sujeto a la obligación de integración cívica en virtud de la Ley de Integración Cívica, lo que suponía que debía aprobar, en principio en el plazo de tres años, todas las partes del examen de integración cívica. El Ministro prorrogó dicho plazo en varias ocasiones, la última hasta el 1 de febrero de 2020, por el hecho de que el demandante en el litigio principal había residido de forma duradera en un centro de acogida para solicitantes de asilo y había cursado una formación. Posteriormente, el demandante en el litigio principal se inscribió en varios cursos y exámenes de integración cívica. Sin embargo, no se presentó a algunos de los cursos y exámenes y no aprobó aquellos a los que se presentó.

33 Mediante resolución de 31 de marzo de 2020, el Ministro impuso al demandante en el litigio principal una multa por importe de 500 euros y decidió que este debía devolver íntegramente el préstamo que había obtenido del Dienst Uitvoering Onderwijs (Servicio de Aplicación de la Normativa sobre Enseñanza, Países Bajos), que ascendía a 10 000 euros, debido a que no había completado el programa de integración cívica en el plazo previsto.

34 Mediante resolución de 25 de febrero de 2021, el Ministro declaró infundado el recurso en vía administrativa interpuesto por el demandante en el litigio principal contra su resolución de 31 de marzo de 2020.

35 Mediante sentencia de 4 de noviembre de 2021, el rechtbank (Tribunal de Primera Instancia, Países Bajos) declaró infundado el recurso interpuesto por el demandante en el litigio principal contra la citada resolución de 25 de febrero de 2021. Dicho órgano jurisdiccional declaró que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no infringía el artículo 34 de la Directiva 2011/95, puesto que establecía un régimen que ofrecía posibilidades de prórroga, de exenciones y de dispensas que permitían adoptar un enfoque a medida si era necesario. Además, el préstamo concedido podía devolverse en función de la capacidad económica del interesado. A su parecer, no se había vulnerado el principio de proporcionalidad, ya que el Ministro había tenido en cuenta todas las circunstancias invocadas y las había ponderado. Según el citado órgano jurisdiccional, el Ministro tuvo suficientemente en cuenta la situación personal del demandante en el litigio principal prorrogando el plazo de integración cívica de tres a cuatro años y reduciendo la cuantía de la multa impuesta. Por último, el mismo órgano jurisdiccional declaró, remitiéndose a la sentencia de 4 de junio de 2015, P y S (C-579/13, EU:C:2015:369), que la cuantía de dicha multa no era demasiado elevada y que el Ministro no debía renunciar a imponerla o a reclamar el cumplimiento de la obligación de devolver el préstamo.

36 El 2 de diciembre de 2021, es decir, un año y diez meses después de que expirara el plazo de integración cívica, el demandante en el litigio principal fue dispensado de la obligación de integración cívica porque, según el Ministro, había hecho, hasta ese momento, esfuerzos suficientes para completar el programa de integración cívica. No obstante, esta dispensa debía entenderse sin perjuicio de su obligación de pagar la multa y de devolver el préstamo.

37 El demandante en el litigio principal interpuso recurso de casación ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), que es el órgano jurisdiccional remitente, contra la sentencia de 4 de noviembre de 2021.

38 En su recurso de casación, el demandante en el litigio principal alega que el artículo 34 de la Directiva 2011/95 ha sido transpuesto incorrectamente al Derecho neerlandés. Afirma que de dicho artículo resulta un derecho positivo a la integración, mientras que, por el contrario, la elevada cuantía de la multa y la obligación de devolver el préstamo previstos en el Derecho neerlandés obstaculizan tal integración. Los elevados costes previstos en este Derecho suponen también un obstáculo al acceso a los programas de integración. Además, en el Derecho neerlandés no se tienen suficientemente en cuenta, a su parecer, las necesidades específicas y los retos particulares de integración de los beneficiarios de protección internacional. Por estas razones, entre otras, el Ministro debería haber renunciado, en su opinión, a imponer una multa y a solicitar la devolución del préstamo en el presente asunto.

39 Según el Ministro, la Directiva 2011/95 no se opone al régimen de integración cívica previsto por el Derecho neerlandés, porque el demandante en el litigio principal tuvo la posibilidad de participar en programas de integración, como exige el artículo 34 de dicha Directiva. Por lo

demás, de la sentencia de 4 de junio de 2015, P y S (C-579/13, EU:C:2015:369), resulta, a su juicio, que una multa, como incentivo para completar el programa de integración cívica, es aceptable y que la multa impuesta al demandante en el litigio principal es adecuada y necesaria. El hecho de que el demandante en el litigio principal deba devolver íntegramente el préstamo no es irrazonable. Por su propia naturaleza, un préstamo debe ser devuelto íntegramente y el demandante en el litigio principal no fue dispensado de la obligación de integración cívica hasta mucho después de que hubiera expirado el plazo señalado.

40 Teniendo en cuenta los motivos invocados ante él, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el artículo 34 de la Directiva 2011/95 se opone a la imposición de una obligación de integración cívica a los beneficiarios de protección internacional, que implica la obligación de aprobar, bajo pena de multa, los exámenes de que se trata, en principio, en un plazo de tres años, y al hecho de que las personas sujetas a dicha obligación sufraguen el coste de los programas de integración.

41 En lo que respecta, en primer lugar, a la obligación de integración cívica, el órgano jurisdiccional remitente señala que el Tribunal de Justicia declaró efectivamente, en el apartado 48 de la sentencia de 4 de junio de 2015, P y S (C-579/13, EU:C:2015:369), que la obligación de aprobar un examen de integración cívica permite garantizar que los nacionales de países terceros adquieran conocimientos que resultan indiscutiblemente útiles para establecer vínculos con el Estado miembro de acogida y que tal obligación, que lleva aparejada una multa, puede contribuir a la consecución de los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/109. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente duda si extrapolar esta doctrina al litigio principal, dado que la citada Directiva confiere a los Estados miembros, en su artículo 5, apartado 2, la facultad de imponer una obligación de integración, mientras que tal facultad no está prevista en la Directiva 2011/95. Otra diferencia entre estos dos textos radica en el hecho de que esta última Directiva se refiere a personas que necesitan protección, pero que no necesariamente desean instalarse de forma duradera en el Estado miembro de acogida.

42 Por lo demás, el órgano jurisdiccional remitente observa, por una parte, que del apartado 95 de la sentencia de 24 de junio de 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), parece desprenderse que los Estados miembros no disponen de ninguna facultad discrecional para conceder o denegar los considerables beneficios garantizados por la Directiva 2011/95, entre los que figura el derecho a acceder a los programas de integración. Pues bien, se plantea la cuestión de si una obligación de integración supone una restricción a este derecho o si se limita a garantizar que las personas afectadas se integren efectivamente.

43 Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional destaca que, en su propuesta de Reglamento para sustituir a la Directiva 2011/95 (propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2016, por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica 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 [COM(2016) 466 final]), la Comisión Europea introdujo una disposición que establecía expresamente que «los Estados miembros pueden declarar obligatoria la participación en [las] medidas de integración». Se plantea así la cuestión de si debe deducirse de ello que tal obligación aún no está prevista en la Directiva 2011/95 o si esta propuesta se limita a consagrar una facultad ya existente.

44 En el supuesto de que pueda imponerse una obligación de integración cívica, el órgano jurisdiccional remitente considera que, en principio, el Ministro está facultado para combinar dicha obligación con una multa, siempre que esta sea proporcionada.

45 En segundo lugar, por lo que respecta al coste de los programas de integración, el órgano jurisdiccional remitente considera que el hecho de imponer el pago del coste total a los beneficiarios de protección internacional es contrario al artículo 34 de la Directiva 2011/95, en vista de su elevada cuantía y de la capacidad económica generalmente limitada de dichos beneficiarios. A su parecer, la posibilidad de solicitar un préstamo para financiar ese coste no cambia nada al respecto. Si bien puede afirmarse, en su opinión, que los propios beneficiarios de protección internacional tienen el control sobre la realización, dentro de plazo, de los programas de que se trata y, por tanto, sobre la obligación de devolver el préstamo, no es menos cierto que el citado artículo 34 obliga a los Estados miembros a garantizar el acceso a los programas de integración para todos los beneficiarios de protección internacional. El órgano jurisdiccional remitente añade que el hecho de que los afectados puedan conseguir que se ajusten las condiciones de pago no parece revestir la menor importancia, por cuanto la obligación de saldar una deuda de elevada cuantía subsiste durante un período de hasta diez años, lo que puede obstaculizar la integración efectiva en el Estado miembro de acogida.

46 En tercer lugar, se plantea la cuestión de si las cuantías de la multa y del préstamo ponen en peligro la consecución del objetivo y el efecto útil del artículo 34 de la Directiva 2011/95. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente destaca que el órgano administrativo y, en su caso, el juez nacional están obligados a reducir la multa si ello es necesario para que resulte proporcionada. No obstante, el préstamo, que puede concederse por un importe de hasta 10 000 euros, podría considerarse, junto con la multa, superior a lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por el citado artículo 34, esto es, facilitar la integración. Si bien el ajuste de las condiciones de devolución del préstamo —ajuste en el marco del cual se tiene en cuenta la capacidad económica de la persona afectada— podría atenuar esta circunstancia, el hecho de tomar en consideración esa capacidad económica también podría constituir un incentivo negativo para que esa persona trabaje, lo cual afecta negativamente a su integración.

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

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 34 de la Directiva [2011/95] en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la establecida en el artículo 7b de la [Ley de Integración Cívica], en virtud de la cual se obliga a los beneficiarios de protección internacional, so pena de la imposición de una multa, a superar un examen de integración?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 34 de la Directiva [2011/95] en el sentido de que se opone a una normativa nacional que supone que los propios beneficiarios de protección internacional sufragarán el coste total de los programas de integración?

3) ¿Tiene alguna relevancia en la respuesta a la segunda cuestión prejudicial el hecho de que los beneficiarios de protección internacional puedan recibir un préstamo público para sufragar los costes de los programas de integración y de que dicho préstamo se condone si han superado dentro de plazo el examen de integración cívica o bien han sido eximidos o dispensados dentro de plazo de la obligación de integración?

4) Si el artículo 34 de la Directiva [2011/95] permite que se obligue a los beneficiarios de protección internacional, so pena de la imposición de una multa, a superar un examen de integración y si permite que los beneficiarios de protección internacional sufraguen todo el coste de los programas de integración, ¿el importe del préstamo que debe reembolsarse, conjuntamente, en su caso, con el de la multa, obsta a la consecución del objetivo y al efecto útil del artículo 34 de [esta Directiva]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

48 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 34 de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual los beneficiarios de protección internacional tienen la obligación de aprobar, bajo pena de multa, un examen de integración cívica.

49 Como ha declarado el Tribunal de Justicia, los beneficiarios de protección internacional, mientras posean ese estatuto, deben gozar de los derechos que les garantiza la Directiva 2011/95, entre los que figura el derecho de acceso a los programas de integración previsto en el artículo 34 de dicha Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 24 de junio de 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, apartados 95 y 97).

50 Para determinar si el artículo 34 de la Directiva 2011/95 se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, procede tener en cuenta su tenor, el contexto en el que se inscribe y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, por analogía, la sentencia de 12 de septiembre de 2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, apartado 37 y jurisprudencia citada).

51 Por lo que respecta, antes de nada, al tenor del artículo 34 de la Directiva 2011/95, de este resulta que, con el fin de facilitar la integración de los beneficiarios de protección internacional en la sociedad, los Estados miembros deben garantizar el acceso a los programas de integración que consideren oportunos a fin de tener en cuenta las necesidades específicas de los beneficiarios del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria o crear condiciones previas que garanticen el acceso a dichos programas.

52 Por consiguiente, si bien este artículo obliga a los Estados miembros a garantizar a los beneficiarios de protección internacional el acceso a los programas de integración que consideren oportunos a fin de tener en cuenta sus necesidades específicas, su tenor no permite, en cambio, determinar si un Estado miembro puede obligarlos a participar en un programa de integración o incluso a aprobar, bajo pena de multa, el examen correspondiente.

53 A continuación, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe el artículo 34 de la Directiva 2011/95, debe recordarse que, a tenor de su artículo 1, esta Directiva tiene por objeto el establecimiento de normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

54 Este contenido de la protección internacional es objeto del capítulo VII de la Directiva 2011/95, que incluye una serie de derechos y de prestaciones, entre los que figuran, en particular, además del acceso a los programas de integración al que se refiere el citado artículo 34, el acceso a la información (artículo 22 de la Directiva 2011/95), el acceso al empleo (artículo 26 de dicha Directiva), el acceso a la educación (artículo 27 de esta Directiva), el acceso a los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones (artículo 28 de la misma Directiva), la protección social (artículo 29 de la Directiva 2011/95), la asistencia sanitaria (artículo 30 de dicha Directiva), el acceso a la vivienda (artículo 32 de la referida Directiva) y la libertad de circulación en el Estado miembro (artículo 33 de la misma Directiva).

55 Pues bien, aunque esos otros derechos y prestaciones contribuyen también a garantizar la integración efectiva del beneficiario de protección internacional en la sociedad del Estado miembro de acogida, no se discute que su ejercicio se ve facilitado e incluso, en esencia, condicionado por el hecho de que el interesado haya podido adquirir, gracias a los programas de integración a los que se hace referencia en dicho artículo 34, los conocimientos, en particular lingüísticos, necesarios.

56 Así pues, la adquisición de tales conocimientos y, por tanto, la participación en esos programas de los beneficiarios de protección internacional que aún no posean dichos conocimientos constituyen un medio importante tanto para garantizar la integración de esas personas en la sociedad del Estado miembro de acogida como para permitirles ejercer efectivamente los derechos y las prestaciones establecidos en la Directiva 2011/95.

57 No obstante, debe señalarse que, en particular, de los considerandos 41 y 47 de la Directiva 2011/95, a la luz de los cuales debe interpretarse su artículo 34, se desprende que es necesario tener en cuenta las necesidades específicas de los beneficiarios de protección internacional y los retos particulares de integración a los que se enfrentan y que conviene tener en cuenta dichas necesidades específicas y las particularidades de su situación, en la medida de lo posible, en los programas de integración que les estén destinados, incluida, cuando proceda, una formación lingüística.

58 Además, como se desprende de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países [COM(2016) 377 final, p. 4], las necesidades de integración individuales pueden variar en función, entre otros motivos, de la duración prevista de la estancia del interesado.

59 A este respecto, del artículo 24 de la Directiva 2011/95 resulta que, en principio, la duración del permiso de residencia que el Estado miembro de acogida está obligado a expedir a los beneficiarios del estatuto de refugiado, por una parte, y a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria, por otra, es, respectivamente, de como mínimo tres años, renovable, y de al menos un año, renovable. Por lo tanto, las personas que disfrutan de uno o de otro de estos estatutos pueden permanecer en el territorio del Estado miembro de acogida durante un período lo suficientemente largo como para que el legislador de la Unión desee garantizar su integración efectiva en la sociedad de ese Estado miembro. Así sucede, en particular, cuando dichos beneficiarios están instalados o tienen intención de instalarse de forma duradera en la Unión Europea.

60 En este contexto, es preciso recordar asimismo que el artículo 34 de la Convención de Ginebra, respetando el cual debe interpretarse el artículo 34 de la Directiva 2011/95 [véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2019, M y otros (Revocación del estatuto de refugiado), C-391/16, C-77/17 y C-78/17, EU:C:2019:403, apartado 74], dispone que los Estados contratantes deben facilitar en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Así, la integración de estos se entiende, en este contexto, como una etapa lógica hacia su posible naturalización por parte del Estado miembro de acogida.

61 Por último, en cuanto al objetivo perseguido por el artículo 34 de la Directiva 2011/95 y, más en general, por esta última, del propio tenor de este artículo se deriva que este pretende facilitar la integración de los beneficiarios de protección internacional en la sociedad del Estado miembro de acogida, mientras que la citada Directiva tiene por objeto, como se desprende de su considerando 12, asegurar la aplicación de criterios comunes para la identificación de personas necesitadas de protección internacional y que un nivel mínimo de prestaciones esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros. Por tanto, los Estados miembros no pueden transponer el referido artículo 34 de un modo que menoscabe esos objetivos.

62 De la interpretación contextual y teleológica del artículo 34 de la Directiva 2011/95 realizada en los apartados 53 a 61 de la presente sentencia se desprende que, si bien los Estados miembros gozan de un margen de apreciación para decidir el contenido de los programas de integración a los que se refiere dicho artículo, así como los aspectos prácticos de la organización de tales programas y las obligaciones que pueden imponerse a los participantes en ese contexto, ese margen de apreciación no debe utilizarse de manera que menoscabe los objetivos mencionados en el apartado 61 de la presente sentencia o el efecto útil de dicha Directiva o que vulnere el principio de proporcionalidad. Conforme al citado principio, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, los medios puestos en práctica por la normativa nacional que transpone el referido artículo 34 deben ser adecuados para lograr los objetivos previstos en ese mismo artículo y no deben exceder de lo necesario para alcanzarlos (véase, por analogía, la sentencia de 9 de julio de 2015, K y A, C-153/14, EU:C:2015:453, apartados 50 y 51).

63 Por tanto, los Estados miembros están obligados a garantizar que el contenido de los programas de integración a los que se refiere el artículo 34 de la Directiva 2011/95, así como los aspectos prácticos de la organización de tales programas y las obligaciones que puedan imponerse a los participantes en este contexto, no obstaculicen de manera desproporcionada el acceso efectivo de los beneficiarios de protección internacional a dichos programas o el ejercicio efectivo por parte de esas personas de los demás derechos y prestaciones que les confiere la citada Directiva, en cuyo caso se pondrían en peligro los objetivos de esta y de su artículo 34.

64 Procede examinar la primera cuestión prejudicial a la luz de estas consideraciones.

65 En lo que atañe a la obligación objeto del litigio principal, no puede negarse que, como se ha señalado en los apartados 55 y 56 de la presente sentencia, la adquisición de conocimientos tanto de la lengua como de la sociedad del Estado miembro de acogida facilita la integración de los beneficiarios de protección internacional en la sociedad de ese Estado miembro, garantizando la comunicación entre estas personas y los nacionales de dicho Estado y favoreciendo la interacción y el desarrollo de relaciones sociales entre unos y otros. Tampoco puede negarse que la adquisición del conocimiento de la lengua del Estado miembro de acogida facilita el ejercicio por parte de estas personas de los derechos y prestaciones que les confiere la Directiva 2011/95, en

especial el acceso al mercado de trabajo y a la formación profesional (véanse, por analogía, las sentencias de 4 de junio de 2015, P y S, C-579/13, EU:C:2015:369, apartado 47, y de 9 de julio de 2015, K y A, C-153/14, EU:C:2015:453, apartado 53).

66 Desde esta perspectiva, en la medida en que la participación de los beneficiarios de protección internacional que aún no tienen esos conocimientos en los programas de integración y el hecho de aprobar un examen de integración cívica permiten garantizar que estas personas adquieran conocimientos que son indiscutiblemente útiles para facilitar su integración en la sociedad del Estado miembro de acogida y el ejercicio de los derechos y prestaciones que les confiere la Directiva 2011/95, procede considerar que una normativa nacional que establece la obligación de participar en tales programas y de aprobar el correspondiente examen es conforme con el artículo 34 de dicha Directiva, siempre que cumpla los requisitos recordados en los apartados 62 y 63 de la presente sentencia.

67 Pues bien, tal normativa vulneraría el derecho conferido a los beneficiarios de protección internacional en el artículo 34 de la Directiva 2011/95 y no sería adecuada para lograr el objetivo perseguido en dicho artículo si no tuviera en cuenta, por lo que respecta al contenido de los programas de integración, así como a los aspectos prácticos de la organización de tales programas y a las obligaciones que pueden imponerse a los participantes en ese contexto, circunstancias específicas que caractericen su situación, en particular por lo que respecta al nivel de conocimientos exigible para aprobar el examen de integración cívica y a la posibilidad de acceder a los cursos y al material necesario para preparar dicho examen.

68 En efecto, la importancia de que los Estados miembros tengan en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias personales de los beneficiarios de protección internacional, así como los retos particulares de integración a los que estos se enfrentan, se desprende del propio del artículo 34 de la Directiva 2011/95 y de los considerandos 41 y 47 de esta, que destacan que tal valoración individualizada es necesaria para hacer efectivo el ejercicio por parte de los interesados de los derechos y las prestaciones que les confiere dicha Directiva y, de este modo, facilitar una integración rápida y exitosa de esas personas.

69 La necesidad de tener en cuenta, en este contexto, las circunstancias personales, muy variables, de los beneficiarios de protección internacional se impone con mayor motivo en vista de la especial vulnerabilidad de estos, lo que justifica precisamente la concesión de dicha protección. Además, el artículo 20, apartado 3, de la Directiva 2011/95 preceptúa que, al aplicar las disposiciones del capítulo VII de esta, los Estados miembros deben tener en cuenta la situación específica de personas vulnerables como los menores, los menores no acompañados, las personas discapacitadas, los ancianos, las mujeres embarazadas, los padres solos con hijos menores, las víctimas de trata de seres humanos, las personas con trastornos psíquicos y las personas que hayan padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual.

70 Así pues, las medidas de integración contempladas en el artículo 34 de la Directiva 2011/95 no deben tener por finalidad penalizar a los beneficiarios de protección internacional con dificultades para adquirir los conocimientos que pretenden transmitirse a través de los programas de integración, sino facilitar la integración de tales beneficiarios en la sociedad de los Estados miembros, en función de sus capacidades individuales.

71 En particular, deben tenerse en cuenta circunstancias individuales específicas, como pueden ser la edad, el nivel educativo, la situación económica o la salud de la persona de que se trate, también al efecto de dispensarla de la obligación de aprobar un examen como el que es objeto del litigio

principal cuando, a causa de tales circunstancias, esta persona no esté en condiciones de hacer ese examen o de aprobarlo. Así, en el supuesto de que suspendiera ese examen debido a dichas circunstancias, el beneficiario de protección internacional debería poder aportar pruebas de los esfuerzos razonables que haya realizado para aprobar ese mismo examen.

72 Además, todo beneficiario de protección internacional debería quedar dispensado de la obligación de aprobar dicho examen en caso de que pueda demostrar, teniendo en cuenta las condiciones de vida y las circunstancias que caracterizan su estancia en el Estado miembro de acogida, que ya está efectivamente integrado en la sociedad de este.

73 Por lo demás, los conocimientos requeridos para aprobar tal examen deberían fijarse en un nivel elemental, que no vaya más allá de lo necesario para favorecer la integración de los beneficiarios de protección internacional en la sociedad del Estado miembro de acogida. Así, es preciso tener en cuenta la situación particular de esas personas, sobre todo cuando aún no están instaladas de forma duradera en ese Estado miembro.

74 En cualquier caso, el hecho de haber suspendido ese examen no puede sancionarse sistemáticamente con una multa. Tal sanción solo puede imponerse en casos excepcionales, como los que revelan, sobre la base de elementos objetivos, una falta acreditada y persistente de voluntad de integración del beneficiario de que se trate. Además, esa multa no puede, en ningún caso, ser de una cuantía tan elevada que haga recaer sobre el beneficiario de protección internacional de que se trate una carga económica excesiva, teniendo en cuenta su situación personal y familiar.

75 En el presente asunto, la multa prevista por la normativa neerlandesa controvertida en el litigio principal se aplica sistemáticamente y puede alcanzar los 1 250 euros. Pues bien, tal medida resulta manifiestamente desproporcionada en relación con el objetivo perseguido por dicha normativa.

76 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 34 de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que obliga a los beneficiarios de protección internacional a aprobar un examen de integración cívica, siempre que:

– la aplicación de esta obligación permita tomar realmente en consideración las necesidades específicas y las particularidades de la situación de estos beneficiarios, así como los retos particulares de integración a que se enfrentan;

– los conocimientos requeridos para aprobar tal examen se fijen en un nivel adecuado que no vaya más allá de lo necesario para favorecer la integración de estos beneficiarios en la sociedad del Estado miembro de acogida;

– todo beneficiario de protección internacional quede dispensado de la obligación de aprobar dicho examen en caso de que pueda demostrar, teniendo en cuenta las condiciones de vida y las circunstancias que caracterizan su estancia en el Estado miembro de acogida, que ya está efectivamente integrado en la sociedad de este.

En cambio, el citado artículo 34 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que el hecho de haber suspendido ese examen sea sistemáticamente sancionado con una multa, así como a que esa multa pueda ser de tal cuantía que suponga una carga económica excesiva para la persona interesada, teniendo en cuenta su situación personal y familiar.

Cuestiones prejudiciales segunda a cuarta

77 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda a cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 34 de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual los propios beneficiarios de protección internacional sufragan el coste total de los cursos y de los exámenes de integración cívica. Pregunta asimismo si tiene alguna incidencia a este respecto el hecho de que estas personas puedan obtener un préstamo de las autoridades para el pago de ese coste y de que se les condone la deuda por dicho préstamo en caso de que aprueben, en el plazo previsto, su examen de integración cívica o en caso de exención o de dispensa, dentro de ese plazo, de la obligación de integración cívica.

78 Con carácter preliminar, es preciso señalar que el tenor del artículo 34 de la Directiva 2011/95 obliga a los Estados miembros a garantizar el acceso a los programas de integración que consideren oportunos o a crear condiciones previas que garanticen el acceso a dichos programas, sin excluir expresamente la posibilidad de que tales Estados hagan recaer en los beneficiarios de protección internacional el coste correspondiente.

79 No obstante, como se desprende de los apartados 62 y 63 de la presente sentencia, si bien los Estados miembros disfrutan de un margen de apreciación, están obligados a garantizar que el contenido de esos programas y los aspectos prácticos de la organización de estos y las obligaciones que puedan imponerse a los participantes en ese contexto no obstaculicen de manera desproporcionada el acceso efectivo de estos beneficiarios a dichos programas o el ejercicio efectivo por parte de esas personas de los demás derechos y prestaciones que les confiere la citada Directiva.

80 A este respecto, ha de considerarse que, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los beneficiarios de protección internacional, las particularidades de su situación y su especial vulnerabilidad, el principio de proporcionalidad y el efecto útil del derecho de acceso a los programas de integración establecido en el artículo 34 de la Directiva 2011/95 se oponen a que los Estados miembros hagan recaer en dichos beneficiarios el coste de las medidas de integración declaradas obligatorias. Por tanto, tales medidas deberían ser, en principio, gratuitas. No obstante, ni el principio de proporcionalidad ni el efecto útil del citado artículo 34 se oponen a que los Estados miembros impongan, en su caso, a los beneficiarios de protección internacional que dispongan de medios económicos suficientes una contribución económica que no sea excesiva.

81 Pues bien, en el presente asunto, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que la normativa nacional controvertida en el litigio principal obliga, en principio, a todos los beneficiarios de protección internacional a sufragar el coste total de los instrumentos de integración, que puede ser muy elevado.

82 Es cierto que los beneficiarios de protección internacional pueden solicitar un préstamo por un importe máximo de 10 000 euros para sufragar el coste del programa de integración cívica, préstamo que no tiene que devolverse si aprueban todas las partes de los exámenes de dicho programa en el plazo previsto o si quedan exentos o dispensados, dentro de ese plazo, de la obligación de integración cívica. En cambio, si no cumplen tal obligación o la cumplen tardíamente, los citados beneficiarios deben devolver el préstamo, en principio, en su totalidad en un plazo máximo de diez años, si bien, en casos particulares, es posible una condonación de deuda, total o parcial, con determinados requisitos.

83 Por lo demás, puede tenerse en cuenta la capacidad económica del deudor a la hora de fijar el importe de las cuotas que deben devolverse cada mes. En caso de que la capacidad económica del interesado sea insuficiente, el Ministro fija en 0 euros la cuota mensual que debe devolverse. En su caso, el saldo restante se condona una vez transcurridos diez años, con excepción del pago de las cuotas atrasadas.

84 Si bien de las consideraciones expuestas en los apartados 82 y 83 de la presente sentencia se desprende que la posibilidad de obtener un préstamo para sufragar el coste del programa de integración cívica se concibe de un modo que implica tener en cuenta en cierta medida la capacidad económica individual del beneficiario de protección internacional, no es menos cierto que, contrariamente a las consideraciones expuestas en el apartado 80 de la presente sentencia, dicho beneficiario sigue estando obligado, en principio, a sufragar el coste, potencialmente muy elevado, del citado programa, a menos que apruebe el examen de integración cívica dentro de plazo o que quede exento o dispensado de la obligación de devolver el préstamo obtenido. Además, tanto el importe total del préstamo que dicho beneficiario deberá devolver finalmente como la duración del período durante el cual seguirá endeudado frente a las autoridades, que puede ser muy largo, resultan necesariamente inciertos mientras le incumbe la obligación de aprobar el examen de integración cívica.

85 En tales circunstancias, el hecho de hacer recaer, en principio, sobre el beneficiario de protección internacional el coste total de los cursos y de los exámenes del programa de integración cívica pone en peligro el objetivo de garantizar la integración efectiva de dicho beneficiario en la sociedad del Estado miembro de acogida, al imponerle una carga excesiva que obstaculiza no solo el acceso efectivo de dicho beneficiario al programa de integración cívica, sino también el ejercicio por el mismo beneficiario de los demás derechos y prestaciones que le confiere la Directiva 2011/95.

86 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda a cuarta que el artículo 34 de la Directiva 2011/95 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual los propios beneficiarios de protección internacional sufragan el coste total de los cursos y de los exámenes de integración cívica. El hecho de que estas personas puedan obtener un préstamo de las autoridades para pagar ese coste y de que se les condone la deuda por dicho préstamo en caso de que aprueben, en el plazo previsto, su examen de integración cívica o en caso de exención o de dispensa, dentro de ese plazo, de la obligación de integración cívica no puede subsanar la no conformidad de dicha normativa con el citado artículo 34.

Costas

87 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

1) **El artículo 34 de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida,**

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una normativa nacional que obliga a los beneficiarios de protección internacional a aprobar un examen de integración cívica, siempre que:

– **la aplicación de esta obligación permita tomar realmente en consideración las necesidades específicas y las particularidades de la situación de estos beneficiarios, así como los retos particulares de integración a que se enfrentan;**

– **los conocimientos requeridos para aprobar tal examen se fijen en un nivel adecuado que no vaya más allá de lo necesario para favorecer la integración de estos beneficiarios en la sociedad del Estado miembro de acogida;**

– **todo beneficiario de protección internacional quede dispensado de la obligación de aprobar dicho examen en caso de que pueda demostrar, teniendo en cuenta las condiciones de vida y las circunstancias que caracterizan su estancia en el Estado miembro de acogida, que ya está efectivamente integrado en la sociedad de este.**

En cambio, el citado artículo 34 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que el hecho de haber suspendido ese examen sea sistemáticamente sancionado con una multa, así como a que esa multa pueda ser de tal cuantía que suponga una carga económica excesiva para la persona interesada, teniendo en cuenta su situación personal y familiar.

2) **El artículo 34 de la Directiva 2011/95**

debe interpretarse en el sentido de que

– **se opone a una normativa nacional en virtud de la cual los propios beneficiarios de protección internacional sufragan el coste total de los cursos y de los exámenes de integración cívica;**

– **el hecho de que estas personas puedan obtener un préstamo de las autoridades para pagar ese coste y de que se les condone la deuda por dicho préstamo en caso de que aprueben, en el plazo previsto, su examen de integración cívica o en caso de exención o de dispensa, dentro de ese plazo, de la obligación de integración cívica no puede subsanar la no conformidad de dicha normativa con el citado artículo 34.**

Firmas