Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentadas el 16 de julio de 2020[1]

Asunto C-193/19

A
contra
Migrationsverket

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Malmö, Tribunal de inmigración, Suecia)]

«Procedimiento prejudicial — Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Política de inmigración — Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen — Artículo 25, apartado 1 — Directiva 2003/86/CE — Derecho a la reagrupación familiar — Requisitos para la expedición de un permiso de residencia — Artículo 5, apartado 2 — Obligación de presentar un documento de viaje — Normativa nacional por la que se exige que se determine con certeza la identidad del solicitante — Práctica nacional que requiere, a tal efecto, presentar un pasaporte válido durante todo el período de la autorización de residencia — Solicitud de renovación de un permiso de residencia presentada por un miembro de la familia que ya se encuentra en el territorio nacional — Miembro de la familia inscrito como no admisible en el Sistema de Información de Schengen — Denegación de la renovación del permiso de residencia por no haberse determinado la identidad con certeza — Admisibilidad»

I. Introducción

1. ¿Puede un Estado miembro supeditar la renovación de un permiso de residencia concedido a un nacional de un tercer país con fines de reagrupación familiar al requisito de que este último determine su identidad con certeza mediante la presentación de un pasaporte válido durante todo el período de la autorización de residencia?

2. Este es, en esencia, el objeto de las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia por el Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Malmö, Tribunal de inmigración, Suecia).

3. Dichas cuestiones prejudiciales se inscriben en el marco de un litigio entre A, un nacional de Gambia, y el Migrationsverket (Oficina de Inmigración, Suecia), al haber denegado este último la renovación del permiso de residencia de A por no haberse podido determinar su identidad con certeza. Esta resolución denegatoria fue adoptada en un contexto especial, puesto que las autoridades noruegas inscribieron al interesado como no admisible en el Sistema de Información de Schengen (en lo sucesivo, «SIS») debido, en particular, a las múltiples identidades supuestas utilizadas por dicho interesado en pasaportes falsificados.

1 Lengua original: francés.

4. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza y el alcance de las exigencias que impone el Derecho de la Unión en lo que se refiere a la prueba de la identidad de un nacional de un tercer país que solicita, desde el territorio del Estado miembro en el que se encuentra, la renovación de un permiso de residencia con fines de reagrupación familiar, cuando ha sido inscrito en el SIS como no admisible en el espacio Schengen.

5. En la primera parte de mis conclusiones, propondré al Tribunal de Justicia que declare que el artículo 25, apartado 1, del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen,[2] cuya interpretación solicita el órgano jurisdiccional remitente, no se opone a una decisión por la que un Estado contratante[3] acepta renovar el permiso de residencia de un nacional de un tercer país que está inscrito como no admisible en el SIS y ello, aunque la identidad de este último no pueda determinarse con certeza. No obstante, expondré las razones por las que tal decisión debe ir precedida de la consulta al Estado contratante que haya inscrito a dicha persona como no admisible y debe estar fundada en un motivo serio.

6. En la segunda parte de mis conclusiones, y con el fin de dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, propondré al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre las disposiciones establecidas por la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (en lo sucesivo, «Directiva 2003/86»).[4]

7. En primer lugar, explicaré que los requisitos enunciados en el artículo 5, apartado 2, de dicha Directiva no se oponen a una normativa nacional como la controvertida, que exige, a efectos de examinar una solicitud de permiso de residencia, que el nacional de un tercer país determine su identidad con certeza acompañando su solicitud de la copia certificada de un pasaporte válido durante todo el período de la autorización de residencia solicitada. A continuación, centraré mi examen en el respeto de dos principios que rigen el examen de una solicitud de reagrupación familiar en el sentido de la Directiva 2003/86, a saber, el principio de efectuar un examen individualizado de cada solicitud y el principio de garantizar el derecho al respeto de la vida familiar del miembro de la familia de que se trate. Por último, concluiré que, el mero hecho de que, eventualmente, este último no logre acompañar su solicitud del documento de viaje exigido, no basta para que la autoridad competente deniegue esta solicitud. Explicaré que dicha autoridad competente está ante todo obligada a efectuar un examen individualizado de cada solicitud, teniendo en cuenta, en particular, los motivos que impiden que se presente dicho documento de viaje y la cooperación brindada por el miembro de la familia de que se trate a fin de determinar, de forma inequívoca, su identidad por cualquier otro medio apropiado.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2003/86

8. La Directiva 2003/86 establece las condiciones en las que se ejerce el derecho a la reagrupación familiar del que gozan los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros.

2 Convenio [de aplicación del acuerdo de Schengen] de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y que entró en vigor el 26 de marzo de 1995 (DO 2000, L 239, p. 19; en lo sucesivo, «CAAS»).

3 Hago uso aquí de la expresión utilizada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 16 de enero de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

4 DO 2003, L 251, p. 12.

9. En el marco del capítulo III de dicha Directiva, relativo a la presentación y examen de la solicitud del permiso de residencia, el artículo 5, apartados 1 a 3, dispone:

«1. Los Estados miembros determinarán si, con el fin de ejercer el derecho a la reagrupación familiar, la solicitud de entrada y de residencia debe ser presentada ante las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate, ya sea por el reagrupante [5] ya sea por el miembro o miembros de la familia.

2. La solicitud irá acompañada de los documentos acreditativos de los vínculos familiares y del cumplimiento de las condiciones establecidas en los artículos 4 y 6 y, en su caso, en los artículos 7 y 8, así como copias certificadas de los documentos de viaje del miembro o miembros de la familia.

Si fuera conveniente, a fin de obtener la prueba de la existencia de vínculos familiares, los Estados miembros podrán realizar entrevistas con el reagrupante y los miembros de su familia y efectuar cualquier otra investigación que estimen necesaria.

[…]

3. La solicitud se presentará y examinará cuando los miembros de la familia residan fuera del territorio del Estado miembro en el que resida el reagrupante.

Excepcionalmente, los Estados miembros podrán aceptar, en determinados casos, que la solicitud se presente cuando los miembros de la familia ya estén en su territorio.»

10. Dentro del capítulo VII de la Directiva 2003/86, relativo a las sanciones y recursos, el artículo 16, apartados 2 y 4, establece:

«2. Los Estados miembros también podrán denegar una solicitud de entrada y de residencia con fines de reagrupación familiar, retirar o denegar la renovación del permiso de residencia de los miembros de la familia, si se demuestra que:

a) se utilizó información falsa o engañosa, documentos falsos o falsificados, o se cometió otro tipo de fraude o se utilizaron otros medios ilícitos;

[…]

4. Los Estados miembros podrán proceder a controles e inspecciones específicos cuando existan sospechas fundadas de fraude o de matrimonio, relación en pareja o adopción de conveniencia tal como se definen en el apartado 2. También podrán realizarse controles específicos con ocasión de la renovación del permiso de residencia de miembros de la familia.»

11. Por último, el artículo 17 de la Directiva 2003/86 está redactado en los siguientes términos:

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

2. Acervo de Schengen

a) Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen

12. El artículo 25 del CAAS, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 265/2010,[5] dispone:

«1. Cuando un Estado miembro proyecte expedir un permiso de residencia, llevará sistemáticamente a cabo una consulta en el [SIS]. Cuando un Estado miembro proyecte expedir un permiso de residencia a un extranjero inscrito como no admisible, consultará previamente al Estado miembro informador y tendrá en cuenta los intereses de este; el permiso de residencia solo podrá ser expedido por motivos serios, especialmente de carácter humanitario o derivados de obligaciones internacionales.

Si se expide el permiso de residencia, el Estado miembro informador procederá a retirar la inscripción; no obstante, podrá inscribir a dicho extranjero en su lista nacional de personas no admisibles.

[…]

2. Cuando se compruebe que un extranjero titular de un permiso de residencia válido expedido por una Parte contratante está incluido en la lista de no admisibles, la Parte contratante informadora consultará a la Parte que expidió el permiso de residencia para determinar si existen motivos suficientes para retirarlo.

Si no se retira el permiso de residencia, la Parte contratante informadora procederá a retirar la inscripción; no obstante, podrá inscribir a dicho extranjero en su lista nacional de personas no admisibles.

[…]»

13. De conformidad con el artículo 96 del CAAS:

«1. Los datos relativos a los extranjeros que estén incluidos en la lista de no admisibles se introducirán sobre la base de una descripción nacional resultante de decisiones adoptadas, observando las normas de procedimiento previstas por la legislación nacional, por las autoridades administrativas o por los órganos jurisdiccionales competentes.

2. Las decisiones podrán basarse en la amenaza para el orden público o la seguridad nacional que pueda constituir la presencia de un extranjero en el territorio nacional.

Este podrá ser particularmente el caso:

a) de un extranjero que haya sido condenado por una infracción sancionada con una pena privativa de libertad de un año como mínimo;

[…]

5 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, por el que se modifica el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen y el Reglamento (CE) n.º 562/2006 por lo que se refiere a la circulación de personas con visados de larga duración (DO 2010, L 85, p. 1). Posteriormente, el artículo 25 del CAAS fue derogado y sustituido por los artículos 27 a 30 del Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006 (DO 2018, L 312, p. 14).

3. Las decisiones podrán basarse asimismo en el hecho de que el extranjero haya sido objeto de una medida de alejamiento, de devolución o de expulsión que no haya sido revocada ni suspendida y que incluya o vaya acompañada de una prohibición de entrada o, en su caso, de residencia, basada en el incumplimiento de las legislaciones nacionales relativas a la entrada o a la residencia de extranjeros.»

14. Con arreglo al artículo 134 del CAAS:

«Las disposiciones del presente Convenio únicamente serán aplicables en la medida en que sean compatibles con el Derecho [de la Unión].»

b) Reglamento (CE) n.º 562/2006

15. El artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen),[6] en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 610/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013,[7] establece lo siguiente:

«Para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de una duración que no exceda de 90 días dentro de cualquier período de 180 días, lo que implica tener en cuenta el período de 180 días que precede a cada día de estancia, las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países serán las siguientes:

a) estar en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera […]

[…]

d) no estar inscrito como no admisible en el SIS;

e) no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de ninguno de los Estados miembros ni, en particular, estar inscrito como no admisible en las bases de datos nacionales de ningún Estado miembro por iguales motivos».

B. Derecho sueco

16. La utlänningslagen (Ley de Extranjería), de 29 de septiembre de 2005,[8] establece, en su capítulo 2, artículo 1:

«Los extranjeros que entren o residan en territorio sueco deberán estar en posesión de un pasaporte.»

6 DO 2006, L 105, p. 1.

7 DO 2013, L 182, p. 1; en lo sucesivo, «CFS». Dicho Reglamento fue derogado con efectos a 12 de abril de 2016 por el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1). La resolución de remisión no precisa la fecha en la que el interesado presentó su solicitud de renovación del permiso de residencia, de manera que existen dudas en cuanto al Reglamento aplicable *ratione temporis*. En las presentes conclusiones examinaré las disposiciones establecidas por el CFS, en su versión resultante del Reglamento n.º 562/2006, modificado, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente se refiere expresamente a dicho Reglamento en su resolución de remisión. No obstante, he de precisar que el artículo 5, apartado 1, letra a), del citado Reglamento, cuya interpretación se solicita, figura, en términos idénticos, en el artículo 6, apartado 1, letra a), del Reglamento 2016/399.

8 SFS 2005, n.º 716.

17. A tenor del capítulo 5, artículo 3, de esta misma Ley:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 17 a 17 b, se expedirá el permiso de residencia a favor de:

1. todo nacional extranjero que esté casado o conviva con una persona residente en Suecia o que haya obtenido un permiso de residencia en Suecia;

[…]».

18. Con arreglo al capítulo 5, artículo 16, párrafo primero, de dicha Ley:

«Los extranjeros que, con arreglo al artículo 8, hayan obtenido un permiso de residencia temporal fundamentado en vínculos familiares solo podrán obtener un nuevo permiso de residencia temporal o permanente sobre este mismo fundamento si subsisten los vínculos familiares en cuestión.»

19. El capítulo 5, artículo 17 a, párrafos primero y segundo, de la Ley de Extranjería dispone:

«En los supuestos previstos en el artículo 3, podrá denegarse la obtención de un permiso de residencia:

1. Si, de forma deliberada, se facilitó información incorrecta o se ocultaron intencionadamente circunstancias esenciales para la obtención del permiso de residencia [o]

2. En caso de adopción, de matrimonio o convivencia en pareja de un extranjero con el fin de que este adquiera el derecho a obtener el permiso de residencia, o

3. Si un extranjero representa una amenaza para el orden público o la seguridad nacional.

La obtención del permiso de residencia podrá denegarse también en los supuestos previstos en el artículo 3, párrafo primero, punto 1, y punto 2, letra b), si:

1. Los cónyuges o miembros de la pareja no conviven maritalmente o no tienen intención de hacerlo, [o]

2. la persona respecto de la que se alega una vinculación o el extranjero que solicita el permiso de residencia ya está casado o convive en pareja con otra persona, o

3. uno de los cónyuges o miembros de la pareja es menor de 18 años.»

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. A es un ciudadano de nacionalidad gambiana [9] que reside en Suecia. Obtuvo un permiso de residencia temporal con el fin de reunirse con su esposa, de nacionalidad sueca, en una fecha que no se precisa en la resolución de remisión. Dicho permiso se concedió antes de la entrada del interesado en territorio sueco. El órgano jurisdiccional remitente señala que es razonable suponer que, en ese momento, las autoridades competentes consideraron que se había determinado la identidad del interesado y que su pasaporte cumplía los requisitos exigidos por la normativa sueca.

9 De conformidad con el artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO 2001, L 81, p. 1), los nacionales gambianos deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.

A. Examen de la solicitud de renovación del permiso de residencia por la Oficina de Inmigración

21. A presentó ante la Oficina de Inmigración una solicitud de renovación de su permiso de residencia en una fecha no precisada en la resolución de remisión. Según el órgano jurisdiccional remitente, la Oficina de Inmigración denegó dicha solicitud (en lo sucesivo, «resolución controvertida») basándose, en particular, en que no había quedado determinada la identidad del interesado. [10]

22. Con ocasión del examen de esta solicitud, la policía noruega comunicó a la Oficina de Inmigración que el interesado había utilizado, en Noruega, varias identidades supuestas, a saber, en primer lugar, la identidad de B, de nacionalidad gambiana, nacido el 18 de agosto de 1975 (según un pasaporte falso), posteriormente la identidad de C, un solicitante de asilo indocumentado, nacido el 12 de diciembre de 1982, y, por último, la identidad de D, nacido el 8 de agosto de 1980, de nacionalidad gambiana (según otro pasaporte encontrado durante un registro). Bajo esa última identidad el interesado había sido condenado a una pena privativa de libertad de 120 días en Noruega por la comisión de una infracción relativa a la posesión y venta de estupefacientes (cocaína). También bajo esa última identidad el interesado fue objeto de una orden de expulsión del territorio noruego, acompañada de la prohibición de entrada definitiva en dicho territorio y de su inscripción en el SIS. El interesado fue inscrito en dicho sistema bajo el nombre de D, nacido el 8 de agosto de 1980 y de nacionalidad gambiana.

23. De la resolución de remisión se desprende que, cuando se encontraba en Dakar (Senegal), el interesado presentó bajo esta misma identidad una solicitud de permiso de residencia que fue examinada por las autoridades suecas. Dicha solicitud fue denegada por estar basada en un matrimonio de conveniencia.

B. Recurso interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente

24. En su resolución de remisión, el Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Malmö, Tribunal de inmigración) se pregunta sobre las exigencias establecidas por el Derecho de la Unión en relación con la determinación de la identidad de un nacional de un tercer país que presenta, cuando ya se encuentra en el territorio nacional, una solicitud de permiso de residencia que no se funda en motivos de protección ni en motivos humanitarios.

25. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente explica que, con arreglo a la normativa sueca, para la expedición de tal permiso de residencia es condición necesaria que se determine con certeza la identidad del nacional del tercer país, lo que implica, en la práctica, la presentación de un pasaporte válido durante todo el período de la autorización de residencia. La Ley de Extranjería solo recoge la obligación de estar en posesión de un pasaporte. El órgano jurisdiccional remitente señala, no obstante, que se admite una excepción a esta regla cuando se trata de solicitudes presentadas por nacionales de terceros países cuyo país de origen no expida documentos relativos al estado civil aceptables.

26. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia a la jurisprudencia nacional al efecto de ilustrar las dudas relativas a la interpretación del Derecho de la Unión.

27. En un primer momento, según el órgano jurisdiccional remitente, el Migrationsöverdomstolen (Tribunal Superior de Inmigración, Suecia), en la sentencia n.º MIG 2011:11, de 12 de mayo de 2011, declaró que, al expedir permisos de residencia temporales en base a la vinculación con el Reino de Suecia (por ejemplo, con fines de reagrupación familiar o para cursar estudios o ejercer una actividad profesional), es preciso exigir que se determine con certeza la identidad del nacional del tercer país con el fin de cumplir los compromisos asumidos con arreglo al CAAS y al CFS.

10 La resolución de remisión no indica la fecha en la que se adoptó la resolución controvertida.

28. En un momento posterior, el Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo, Tribunal de inmigración, Suecia) consideró, según el órgano jurisdiccional remitente, que lo dispuesto en el artículo 16 f de la lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Ley sobre Restricciones Provisionales a la Posibilidad de Obtener un Permiso de Residencia en Suecia),[11] de 22 de junio de 2016, era contrario a las disposiciones del CAAS y del CFS en la medida en que permite expedir un permiso de residencia, aunque la identidad del nacional del tercer país sea incierta y este no pueda dar verosimilitud a la identidad que ha declarado.

29. Según el órgano jurisdiccional remitente, en un tercer y último momento, el Migrationsöverdomstolen (Tribunal Superior de Inmigración) consideró que los principios enunciados en su sentencia n.º MIG 2011:11, de 12 de mayo de 2011, solo atañen a las solicitudes presentadas por nacionales de terceros países que se encuentran fuera del territorio del espacio Schengen. Por otro lado, confirmó la sentencia dictada por el Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo, Tribunal de inmigración) citada en el punto anterior de las presentes conclusiones y autorizó el grado de prueba menos exigente que establece el artículo 16 f de la Ley sobre Restricciones Provisionales. En este sentido, es posible expedir a un nacional de un tercer país que ya se encuentra en el territorio nacional un permiso de residencia para cursar estudios de segundo ciclo de enseñanza secundaria, aunque la identidad de dicho extranjero sea incierta y este no pueda dar verosimilitud a la identidad que ha declarado.

30. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el Derecho de la Unión y, en particular, las disposiciones del CAAS y del CFS obligan al nacional de un tercer país a determinar su identidad con certeza cuando, encontrándose ya en el territorio nacional, presenta una solicitud de permiso de residencia que no se funda en motivos de protección ni en motivos humanitarios.

C. Cuestiones prejudiciales

31. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Malmö, Tribunal de inmigración) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Impiden las disposiciones del [CAAS], en particular, las relativas a la consulta sistemática del [SIS], y del [CFS], especialmente el requisito de estar en posesión de un pasaporte válido establecido en dichas disposiciones, que se conceda un permiso de residencia en caso de una solicitud presentada en Suecia que no se funda en motivos de protección ni en motivos humanitarios, cuando existen dudas sobre la identidad del solicitante?

2) En caso afirmativo, ¿puede ser objeto de excepciones la determinación de la identidad con arreglo a la normativa o la jurisprudencia nacional?

3) De no ser así, ¿qué excepciones, de haberlas, contempla el Derecho de la Unión?»

32. Presentaron observaciones escritas A, la Oficina de Inmigración, los Gobiernos sueco, neerlandés y polaco y la Comisión Europea.

11 SFS 2016, n.º 752; en lo sucesivo, «Ley sobre Restricciones Provisionales».

33. A raíz de la cancelación de la vista señalada para el 18 de marzo de 2020, se resolvió, de acuerdo con el Juez Ponente, remitir, con arreglo al artículo 62, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, preguntas a las que A, la Oficina de Inmigración, el Gobierno sueco y la Comisión respondieron por escrito en el plazo señalado.

IV. Análisis

34. Antes de examinar las cuestiones prejudiciales, considero útil formular varias observaciones preliminares.

A. Observaciones preliminares

35. La primera observación se refiere al objeto de las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

36. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si las disposiciones del CAAS o del CFS se oponen a que un Estado miembro expida a un nacional de un tercer país que solicita, desde el territorio del Estado miembro en el que se encuentra, un permiso de residencia que no se funda en motivos de protección o humanitarios, cuando esa persona no determina su identidad con certeza. En su caso, el órgano jurisdiccional remitente desea saber en qué medida puede un Estado miembro establecer excepciones al principio según el cual la identidad ha de quedar determinada (segunda cuestión prejudicial) y si el Derecho de la Unión puede permitir excepciones a dicho principio (tercera cuestión prejudicial).

37. Según se desprende de la resolución de remisión, dichas cuestiones son el centro de un debate jurisprudencial en Suecia. En efecto, interesa señalar que la presente petición de decisión prejudicial guarda grandes similitudes con la presentada el 10 de agosto de 2018 por el Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Gotemburgo, Tribunal de inmigración, Suecia) y retirada unas semanas después.[12] Dicha petición de decisión prejudicial se refería, en esencia, a la compatibilidad con el Derecho de la Unión, a la luz del CAAS y del CFS, de lo dispuesto en el artículo 16 f de la Ley sobre Restricciones Provisionales, que relaja los requisitos relativos a la prueba de la identidad de un nacional de un tercer país que desea proseguir sus estudios de segundo ciclo de enseñanza secundaria en los términos que se indican en los puntos 28 y 29 de estas conclusiones.[13]

38. Ciertamente, el presente procedimiento prejudicial es distinto del anterior por cuanto se refiere a la admisibilidad de la norma de Derecho común que exige, por el contrario, que se determine con certeza la identidad del solicitante de un permiso de residencia mediante la presentación, en la práctica, de un pasaporte válido durante todo el período de la autorización de residencia. No obstante, ambos asuntos versan sobre la interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión en lo concerniente al nivel de prueba exigido para determinar la identidad de un nacional de un tercer país que presenta, desde el territorio del Estado miembro en el que reside, una solicitud de permiso de residencia (asunto C-526/18) o una solicitud de renovación de este (asunto C-193/19).

12 Auto de archivo del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 2018, AA (C-526/18, no publicado, EU:C:2018:894).

13 Se plantearon las siguientes cuestiones prejudiciales: «1. ¿Las disposiciones del [CAAS] o del [CFS] se oponen a normas nacionales como las previstas en el artículo 16 f de la Ley [sobre Restricciones Provisionales], en virtud de las cuales puede expedirse un permiso de residencia para cursar estudios de segundo ciclo de enseñanza secundaria a un nacional de un tercer país que se encuentre en Suecia, aunque la identidad de dicho extranjero sea incierta y este no pueda dar verosimilitud a la identidad que ha declarado? 2. Si se estima que, en tal situación, el acervo de Schengen exige que la identidad sea acreditada con certeza o que resulte verosímil, ¿pueden interpretarse las disposiciones de la [Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98)] o de otro instrumento de Derecho de la Unión en el sentido de que permiten una excepción a la mencionada exigencia en materia de identidad?»

39. Más allá del contexto en que se inscribe el presente asunto, procede recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, no corresponde al Tribunal de Justicia formular una opinión consultiva sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino interpretar una norma de la Unión con el fin de responder a una necesidad inherente a la resolución efectiva del litigio.[14] Por consiguiente, centraré mi examen en la situación de un nacional de un tercer país que, como A, está inscrito en el SIS como no admisible para la entrada en el espacio Schengen y solicita la renovación de su permiso de residencia con fines de reagrupación familiar.

40. La segunda observación preliminar se refiere al alcance de las aclaraciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente y de las respuestas formuladas por las partes a las cuestiones planteadas por el Tribunal de Justicia.

41. De tales aclaraciones y respuestas resulta que la situación personal de A y, en particular, los vínculos familiares que mantiene en Suecia, han cambiado significativamente desde que se adoptó la resolución controvertida. Teniendo en cuenta el reparto de funciones entre el Tribunal de Justicia y el órgano jurisdiccional remitente, considero probado, a efectos de las presentes conclusiones, que A, en la fecha de adopción de dicha resolución, solicitaba la renovación de su permiso de residencia con fines de reagrupación familiar con una nacional sueca, como se indica expresamente en la resolución de remisión, sin que ello sea cuestionado por ninguna de las partes. Asimismo, considero acreditado que, en el marco del examen de dicha solicitud, la Oficina de Inmigración también tuvo en consideración el hecho de que A tenía dos hijos noruegos y mantenía una relación con la madre de estos, de nacionalidad noruega, todos ellos residentes en Suecia.

42. También se desprende de dichas aclaraciones y respuestas que, en el marco de la resolución controvertida, el primer vínculo familiar, basado en el matrimonio con una ciudadana sueca, no fue considerado auténtico. Respecto al segundo vínculo familiar que une a A con sus hijos y la madre de estos, parece que no se ha considerado efectivo, de manera que nada impedía que se dictara una orden de expulsión del interesado del territorio sueco.[15] De dichos documentos resulta asimismo que, tras la adopción de la resolución controvertida, A se divorció de la ciudadana sueca y que sus hijos, de nacionalidad noruega, abandonaron Suecia junto con su madre para establecerse en Noruega.

B. Sobre las cuestiones prejudiciales

43. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 25, apartado 1, del CAAS y el artículo 5, apartado 1, letra a), del CFS se oponen a que un Estado miembro expida a un nacional de un tercer país un permiso de residencia que no se basa en motivos de protección ni en motivos humanitarios, cuando dicha persona presenta la solicitud de ese permiso desde el territorio nacional del Estado miembro en el que se encuentra y no determina con certeza su identidad.

44. En otras palabras, y habida cuenta de los hechos del asunto principal, la cuestión reside en dilucidar si y, en su caso, en qué medida, el Derecho de la Unión obliga a determinar la identidad de un nacional de un tercer país que solicita la renovación de su permiso de residencia concedido con fines de reagrupación familiar.

14 Sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 28 y jurisprudencia citada.

15 La cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia no se refiere a la expulsión del interesado del territorio sueco. En efecto, a falta de todo vínculo familiar efectivo y en caso de fraude, procede aplicar las disposiciones establecidas por la Directiva 2008/115, puesto que en tal caso el interesado se hallaría en «situación irregular» en el territorio de la Unión en el sentido del artículo 3, punto 2, de dicha Directiva. En virtud de la citada disposición, se halla en «situación irregular» en el territorio de un Estado miembro un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del CFS u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro.

45. Para dar una respuesta útil al juez remitente, es preciso, en primer lugar, examinar también la cuestión de si un Estado miembro puede supeditar la expedición de tal permiso de residencia a la presentación de un pasaporte válido durante todo el período de la autorización de residencia. En efecto, de la resolución de remisión se desprende que la normativa sueca exige la presentación de tal documento que permite determinar con certeza la identidad del solicitante.

46. En segundo lugar, al tratarse de una solicitud de permiso de residencia a efectos de reagrupación familiar, me parece que la cuestión debe examinarse asimismo a la luz de la Directiva 2003/86 y, en particular, de las normas y principios que enuncia esta Directiva en lo que respecta a la prueba de la identidad del miembro de la familia de que se trate.

47. La situación controvertida está comprendida, sin duda, en el ámbito de aplicación de las disposiciones que figuran en el artículo 25 del CAAS, a las que hace referencia expresa el órgano jurisdiccional remitente en su petición de decisión prejudicial, puesto que A presentó una solicitud de renovación de un permiso de residencia que había obtenido en Suecia con fines de reagrupación familiar, cuando las autoridades noruegas habían inscrito a dicho extranjero en la lista de no admisibles del SIS.

48. Sin embargo, también es preciso velar por una aplicación armoniosa del conjunto de disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión. A tal efecto, las condiciones de residencia de los nacionales de terceros países establecidas por el CAAS deben tener en cuenta las exigencias del Derecho de la Unión. Tal como expone la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, estas reglas deben articularse entre sí.[16] El Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, como anexo del Tratado de Ámsterdam,[17] señala en este sentido en el párrafo tercero de su preámbulo que «lo dispuesto en el acervo de Schengen solo puede aplicarse en la medida en que sea compatible con el derecho […] de la Unión».[18] El artículo 1 de dicho Protocolo precisa que la cooperación reforzada en el ámbito de aplicación del acervo de Schengen debe llevarse a cabo en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea y respetando las disposiciones pertinentes de los Tratados. El Reglamento n.º 265/2010 resulta asimismo inequívoco puesto que precisa, en su considerando 8, que su aplicación «no debe afectar a la obligación de los Estados miembros de expedir permisos de residencia para ciertas categorías de nacionales de un tercer país tal como se establece en otros instrumentos de la Unión, en especial, la Directiva […] 2003/86».

49. Pues bien, el asunto objeto del litigio se refiere a las condiciones a las que un Estado miembro puede supeditar la expedición y, en particular, la renovación de un permiso de residencia solicitada por un nacional de un tercer país con fines de reagrupación familiar. Si bien en un principio dicha solicitud de permiso de residencia estaba basada en la existencia de vínculos familiares de A con una ciudadana sueca, ulteriormente esa misma solicitud se fundó en los lazos familiares de A con una ciudadana noruega y sus hijos noruegos, fruto de esa unión.

50. Procede recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación pertenecientes al Derecho de la Unión que puedan permitirle apreciar la compatibilidad de unas disposiciones de Derecho nacional o de una práctica nacional con el Derecho de la Unión para la resolución del asunto que le haya sido sometido.[19]

16 Véanse, a modo de ejemplo, las sentencias de 31 de enero de 2006, Comisión/España (C-503/03, EU:C:2006:74), y de 12 de diciembre de 2019, E.P. (Amenaza para el orden público) (C-380/18, EU:C:2019:1071). Esta articulación queda también patente en textos de aplicación tales como la Declaración del Comité Ejecutivo creado por el CAAS de 18 de abril de 1996 relativa a la definición de la noción de extranjero (DO 2000, L 239, p. 458), o la Decisión de Ejecución 2011/406/UE de la Comisión, de 1 de julio de 2011, por la que se modifica el Manual Sirene (DO 2011, L 186, p. 1) (punto 4.7 del anexo).

17 DO 1997, C 340, p. 93.

18 Este Protocolo reproduce en este pasaje los términos del artículo 134 del CAAS.

19 Véase el auto de 8 de abril de 2020, Comisión/Polonia (C-791/19 R, EU:C:2020:277), apartado 74 y jurisprudencia citada.

51. La Oficina de Inmigración y el Gobierno sueco explican, en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, que la interpretación de la Directiva 2004/38/CE [20] carece de pertinencia para responder a la cuestión de si A puede obtener un permiso de residencia con arreglo a la normativa nacional controvertida. Señalan que dicha Directiva fue incorporada al Derecho sueco en un capítulo distinto de la Ley de Extranjería, a saber, no en el capítulo 5 en el que se inscribe la normativa nacional de que se trata, sino en el capítulo 3 de la citada Ley, el cual se refiere, además, a los requisitos para el reconocimiento del derecho de residencia y no a los requisitos de expedición de un permiso de residencia, como sucede en el presente asunto. Según la Oficina de Inmigración, las disposiciones relativas al permiso de residencia objeto del presente asunto están, por tanto, excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38, extremo que, en su opinión, se encuentra confirmado por la jurisprudencia nacional.

52. En cambio, todas las partes, salvo A, señalan que, cuando se incorporó la Directiva 2003/86 al ordenamiento jurídico nacional, el Reino de Suecia decidió aplicar las disposiciones establecidas por la normativa nacional controvertida a todas las personas residentes en Suecia, independientemente de su nacionalidad. En la línea de las observaciones presentadas por el Gobierno sueco, el órgano jurisdiccional remitente admitió en este sentido que, en una situación en la que el interesado invoca la existencia de vínculos familiares tanto con una ciudadana sueca como con nacionales noruegos residentes en territorio sueco, el Derecho nacional ha hecho directa e incondicionalmente aplicables las disposiciones de la Directiva 2003/86, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [21]

53. Habida cuenta de estos elementos, considero que procede examinar las cuestiones prejudiciales no solo a la luz de las disposiciones pertinentes del CAAS y del CFS, sino también a la luz de las establecidas en la Directiva 2003/86.

1. Condiciones de entrada de nacionales de terceros países en el espacio Schengen establecidas en el artículo 5 del CFS

54. En virtud de su artículo 1, párrafo segundo, el CFS tiene por objeto establecer normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados que forman parte del espacio Schengen. [22]

55. Si bien el artículo 5, apartado 1, letra a), del CFS, al que hace referencia el órgano jurisdiccional remitente, impone a los nacionales de terceros países la obligación de estar «en posesión de un documento de viaje válido que otorgue a su titular el derecho a cruzar la frontera», esta condición es aplicable a la entrada y a la estancia en el espacio Schengen «[por] una duración que no exceda de 90 días». Por consiguiente, dicha disposición no regula la situación de un nacional de un tercer país que, como A, ya se encuentra en el territorio de un Estado miembro, en el caso de autos Suecia, y ya dispone de un permiso de residencia con fines de reagrupación familiar. [23] De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el artículo 5 del CFS se aplica a nacionales de terceros países, *a priori*, sin vínculos con el territorio de la Unión y respecto de los cuales el Tribunal de Justicia ha declarado que no tienen ningún derecho a entrar o residir en el territorio de un país determinado. [24]

20 Directiva 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).

21 Sentencia de 13 de marzo de 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192), apartados 35 a 37 y jurisprudencia citada.

22 Véase, por analogía, en relación con el artículo 1 del Reglamento 2016/399, la sentencia de 5 de febrero de 2020, J. y otros (Enrolamiento de marineros en el puerto marítimo de Róterdam) (C-341/18, EU:C:2020:76), apartado 30 y jurisprudencia citada.

23 Véase la sentencia de 22 de octubre de 2009, Zurita García y Choque Cabrera (C-261/08 y C-348/08, EU:C:2009:648), apartado 45.

24 Véase la sentencia de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:C:2006:429), apartado 53.

56. De los elementos anteriores resulta que el artículo 5, apartado 1, letra a), del CFS no es la disposición pertinente aplicable a A y no permite responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

2. Requisitos establecidos en el artículo 25, apartado 1, del CAAS, para la expedición de un permiso de residencia a un nacional de un tercer país inscrito como no admisible en el SIS

57. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta también sobre la interpretación de las disposiciones que figuran en el artículo 25, apartado 1, del CAAS.

58. Ha de señalarse que esta disposición se aplica a la situación en la que un Estado contratante *proyecte expedir* un permiso de residencia a un nacional de un tercer país.[25] A falta de indicación en contrario, la citada disposición también me parece aplicable al supuesto en el que se solicita la renovación de un permiso de residencia, cuando la solicitud se presenta encontrándose ya el nacional de un tercer país en el territorio del Estado contratante. El artículo 27 del Reglamento 2018/1861, que sustituyó al artículo 25, apartado 1, del CAAS, emplea, de hecho, la expresión «cuando un Estado miembro considere *conceder o prorrogar* un permiso de residencia».[26]

59. Por otra parte, el artículo 25, apartado 1, del CAAS no tiene por objeto determinar los requisitos legales de entrada en un Estado miembro que debe cumplir un nacional de un tercer país, inscrito como no admisible en el SIS, para obtener el permiso de residencia solicitado.

60. Dicha disposición solo tiene la finalidad de establecer un mecanismo basado en una acción concertada y coherente de los Estados contratantes con el fin de evitar situaciones en las que coexistan, respecto al mismo nacional de un tercer país, la inscripción como no admisible en el SIS por parte de un Estado contratante (en lo sucesivo, «Estado informador») y un permiso de residencia expedido por otro Estado contratante (en lo sucesivo, «Estado receptor de la solicitud» o «Estado de expedición»). La referida disposición se asemeja a las establecidas en el artículo 6 en relación con el artículo 11 de la Directiva 2008/115, que pretenden evitar, conforme a las mismas modalidades, las situaciones en las que coexistan, respecto al mismo nacional de un tercer país, una prohibición de entrada dictada por un Estado miembro y un permiso de residencia expedido por otro Estado miembro.

61. En primer lugar, el artículo 25, apartado 1, párrafo primero, del CAAS establece la obligación de llevar sistemáticamente a cabo una consulta en el SIS antes de proceder a la expedición de un permiso de residencia. Esta obligación, a la que hace referencia expresa el órgano jurisdiccional remitente en su cuestión prejudicial, fue introducida por el Reglamento n.º 265/2010. Debe permitir a todo Estado contratante que examine una solicitud de permiso de residencia saber si el nacional de un tercer país interesado ha sido inscrito por otro Estado contratante como no admisible en el SIS.[27]

62. A efectos del artículo 96 del CAAS, esa inscripción puede basarse en la amenaza para el orden público desde el momento en que el individuo haya sido condenado por una infracción sancionada con una pena privativa de libertad de un año como mínimo [apartado 2, párrafo segundo, letra a)] o cuando haya sido objeto de una medida basada en el incumplimiento de una normativa nacional relativa a la entrada o a la residencia de extranjeros (apartado 3). Esta inscripción como no admisible conlleva la prohibición de entrada en todo el territorio del espacio Schengen y la imposibilidad de

25 En cambio, el artículo 25, apartado 2, del CAAS se refiere a la situación en la que un Estado contratante *proyecte retirar el permiso de residencia*. En relación con una interpretación de dicha disposición, véase la sentencia de 16 de enero de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

26 El subrayado es mío.

27 Las condiciones relativas a las descripciones sobre nacionales de terceros países introducidas a efectos de denegación de entrada o de estancia se encuentran enunciadas en los artículos 20 a 30 del Reglamento (CE) n.º 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (DO 2006, L 381, p. 4).

obtener un visado.[28] De ello se deriva que, en el marco del mecanismo establecido por el CAAS, una persona como A no puede, en principio, obtener un permiso de residencia dentro del espacio Schengen. Ahora bien, el mecanismo previsto por el artículo 25, apartado 1, del CAAS no tiene por efecto abocar a la denegación sistemática de solicitudes de permiso de residencia.

63. En segundo lugar, el artículo 25, apartado 1, párrafo primero, del CAAS prevé la situación en la que el nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible en el SIS.

64. La citada disposición establece un mecanismo de consulta previa al Estado informador en el supuesto de que el Estado receptor de la solicitud proyecte, a pesar de dicha inscripción, expedir a favor de esta persona un permiso de residencia.[29] Dicho mecanismo debe permitir al Estado receptor de la solicitud conocer los motivos en que se basa la inscripción y determinar las medidas que eventualmente debe adoptar para proteger su orden público y su seguridad nacional.[30] En una situación como la controvertida, comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones de la Directiva 2003/86, este mecanismo permite asimismo al Estado receptor de la solicitud disponer de la información pertinente para llevar a cabo el examen individualizado de cada solicitud de permiso de residencia. Como contrapartida, el Estado receptor de la solicitud está obligado a tener en cuenta los intereses del Estado informador.

65. Además, el artículo 25, apartado 1, párrafo primero, del CAAS dispone que los motivos por los que se expida un permiso de residencia a un nacional de un tercer país inscrito como no admisible deben ser «serios», haciendo el legislador de la Unión referencia «especialmente» a los motivos «de carácter humanitario o derivados de obligaciones internacionales».[31] Al emplear el adverbio «especialmente», el legislador de la Unión pretende ofrecer un margen de apreciación al Estado receptor de la solicitud en cuanto a la naturaleza de los motivos que puede invocar. El elemento determinante es el carácter serio del motivo.[32] En su recomendación de 6 de noviembre de 2006,[33] la Comisión indicó que los motivos «de carácter humanitario» abarcaban, por ejemplo, la situación en la que el nacional del tercer país se enfrente a la enfermedad grave y repentina o al fallecimiento de un familiar cercano, y los motivos «derivados de obligaciones internacionales» cubren la situación del solicitante de protección internacional.[34]

66. Considero no obstante que el concepto de «motivos serios» debe interpretarse de manera restrictiva con objeto de tener en cuenta tanto los intereses del Estado informador como los objetivos que persiguen los Estados miembros en el espacio de libertad, seguridad y justicia. En efecto, el Estado que adopta una decisión de expulsión y dicta una prohibición de entrada en el espacio Schengen no solo actúa en defensa de sus propios intereses y de los intereses de sus ciudadanos, sino también para

28 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, del CAAS, «para una estancia que no exceda de tres meses, se podrá autorizar la entrada en el territorio de las Partes contratantes a los extranjeros que cumplan las condiciones siguientes: […] d) no estar incluido en la lista de no admisibles» y, en virtud del artículo 15 del CAAS, los visados expedidos para estancias de corta duración «solo podrán expedirse si el extranjero cumple las condiciones de entrada establecidas en [la letra] […] d) del apartado 1 del artículo 5». Véanse, asimismo, los artículos 6, apartado 1, letra d), y 14, apartado 1, del Reglamento 2016/399.

29 En la sentencia de 31 de enero de 2006, Comisión/España (C-503/03, EU:C:2006:74), el Tribunal de Justicia declaró que el principio de cooperación entre los Estados contratantes constituye la base del acervo de Schengen y es indispensable para el funcionamiento de un sistema de gestión integrado, destinado a garantizar un nivel elevado y uniforme de control y de vigilancia de las fronteras exteriores como corolario del libre paso de las fronteras dentro del espacio Schengen (apartado 37).

30 Véanse, a este respecto, los artículos 93 a 96 del CAAS.

31 Esta condición ya no figura en el artículo 27 del Reglamento 2018/1861, que sustituyó al artículo 25, apartado 1, del CAAS, como se ha indicado en la nota 6 de las presentes conclusiones.

32 Como señaló acertadamente la Comisión en sus respuestas a las preguntas escritas, la versión en lengua sueca del artículo 25, apartado 1, párrafo primero, del CAAS constituye una excepción, puesto que en ella figura la expresión «i särskilda fall», que en lengua francesa se traduce por «cas particuliers» o «cas justifiés». Sin embargo, procede observar que la mayoría de las versiones lingüísticas de dicha disposición han mantenido la expresión empleada en su versión en lengua francesa. Se trata, entre otras, de las versiones en lenguas española («motivos serios»), alemana («gewichtiger Gründe»), inglesa («substantive reasons»), italiana («motivi seri»), neerlandesa («ernstige redenen»), o finlandesa («painavista syistä»).

33 Recomendación por la que se establece un «Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)» común destinado a las autoridades competentes de los Estados miembros encargadas del control fronterizo de personas [C(2006) 5186 final].

34 Véanse los puntos 6.2 y 7.5 de la citada Recomendación.

salvaguardar la seguridad de las personas que residen en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Pues bien, la concesión de un permiso de residencia en circunstancias como las que son objeto de examen tendría como resultado, de conformidad con el artículo 25, apartado 1, del CAAS, la retirada de la inscripción de A en el SIS. Ha de recordarse que esta persona ya ha circulado dentro del espacio Schengen usando múltiples identidades mediante la presentación de documentos falsificados con el fin de disfrutar de forma abusiva del derecho de residencia, y podría utilizar las mismas artimañas en otro Estado miembro, aprovechando la supresión de los controles en las fronteras interiores. Por tanto, para tener en cuenta los intereses en juego, me parece esencial que el concepto de «motivos serios» se interprete de manera restrictiva. En este contexto, en mi opinión, son motivos «serios» los que permiten al nacional de un tercer país interesado ejercer los derechos que le confiere la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), en particular, el derecho al respeto de la vida familiar (artículo 7 de la Carta) y aquellos que permiten garantizar el respeto de los derechos del niño (artículo 24 de la Carta). Ello implica, sin embargo, que el Estado receptor de la solicitud examine la autenticidad, la realidad y la efectividad del vínculo familiar invocado y efectúe, como señala la Comisión en sus respuestas a las preguntas escritas, una ponderación entre los intereses del nacional de un tercer país interesado y los de los Estados miembros.

67. En tercer lugar, el artículo 25, apartado 1, párrafo segundo, del CAAS establece que la expedición a un nacional de un tercer país de un permiso de residencia por parte del Estado de expedición obliga al Estado informador a retirar la inscripción. No obstante, este último conserva la facultad de inscribir a dicha persona en su lista nacional de personas no admisibles.

68. De esta interpretación literal del artículo 25, apartado 1, del CAAS se desprende que esa disposición no establece las condiciones legales que debe cumplir un nacional de un tercer país para entrar y residir en el territorio de un Estado miembro, entre las que figura la determinación de su identidad, y ello a diferencia de lo dispuesto en los artículos 5 y 15 del citado Convenio. El artículo 25, apartado 1, del CAAS parte de la premisa de que ese nacional no cumple las normas que regulan las condiciones de entrada y de estancia en el espacio Schengen, incumplimiento este en que se basa su inscripción como no admisible. Mediante la citada disposición, el legislador de la Unión únicamente pretendió instaurar un procedimiento concertado entre los Estados contratantes para el supuesto de que uno de ellos pretenda establecer una excepción a la prohibición de entrada que se haya dictado contra ese nacional de un tercer país a raíz de su inscripción como no admisible.

69. Del tenor del artículo 25, apartado 1, del CAAS nada se infiere en el sentido de que un Estado miembro se vea privado de la posibilidad de renovar el permiso de residencia concedido a un nacional de un tercer país con fines de reagrupación familiar por el mero hecho de que la identidad de este no haya sido determinada con certeza.

70. La interpretación sistemática y teleológica de dicha disposición confirma esta interpretación.

71. En efecto, el artículo 25, apartado 1, del CAAS pretende garantizar un justo equilibrio entre, por una parte, las exigencias de seguridad que impone un espacio sin fronteras interiores, como el espacio de libertad, seguridad y justicia, y, por otra parte, el margen de maniobra de que disponen los Estados miembros en materia de política migratoria. Estos últimos gozan de cierto margen en cuanto a la concesión de permisos de residencia a personas que se encuentran en situación irregular, conservando así el control sobre la entrada y la estancia en su territorio de nacionales de terceros países. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, los permisos de residencia de una duración superior a 90 días se rigen, en su mayor parte, por la legislación nacional de los Estados miembros.[35] Por consiguiente, el

35 Sentencia de 16 de enero de 2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8), apartado 41.

artículo 25, apartado 1, del CAAS tiene el objetivo principal de conciliar los intereses de cada uno de los Estados contratantes, esto es, el Estado informador y el Estado de expedición, mediante un procedimiento de consulta y, en su caso, limitar la expedición de permisos de residencia a los casos que se funden en un motivo serio.

72. Esta disposición no es nueva, puesto que existen disposiciones equivalentes no solo en el marco del CFS, sino también en la Directiva 2008/115.

73. En este sentido, el artículo 5, apartado 4, letra c), del CFS permite a los Estados contratantes autorizar, respecto a estancias que no excedan de 90 días, la entrada en su territorio a aquellos nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada enunciadas en el apartado 1 de esta misma disposición por motivos humanitarios o de interés nacional o por obligaciones internacionales. Cuando un nacional de un tercer país esté inscrito como no admisible en el SIS, el Estado contratante no deberá llevar a cabo una consulta, sino informar de ello a los demás Estados miembros.

74. Del mismo modo, el artículo 6, apartado 4, en relación con el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2008/115, permite a los Estados miembros conceder, en cualquier momento, a un nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo, y ello aun en el supuesto de que otro Estado miembro haya adoptado contra esa persona una decisión que le prohíba la entrada en el territorio. En esas circunstancias, el legislador de la Unión establece, en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2008/115, un procedimiento de consulta previa similar al instaurado en el artículo 25, apartado 1, del CAAS.

75. Habida cuenta de estas consideraciones, considero que el artículo 25, apartado 1, del CAAS debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que un Estado contratante expida un permiso de residencia a un nacional de un tercer país que lo solicite desde el territorio de ese mismo Estado, cuando dicho extranjero no pueda determinar su identidad con certeza y esté inscrito como no admisible en el SIS, siempre que tal expedición vaya precedida de una consulta al Estado contratante que lo inscribió y que la concesión del permiso se funde en un motivo serio.

76. No obstante, esta conclusión debe ser matizada.

77. En efecto, las condiciones enunciadas en el artículo 25, apartado 1, del CAAS no distinguen, por una parte, las solicitudes de permisos de residencia en función de sus motivos, ya sean estos humanitarios, con fines de reagrupación familiar o de otro tipo, ni, por otra parte, en función de las autoridades ante las que se haya presentado la solicitud, ya sean estas las de un Estado miembro o las de un Estado contratante. En consecuencia, dicho artículo no incorpora las condiciones que el legislador de la Unión enumera expresamente en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/86 para las solicitudes de permisos de residencia presentadas en un Estado miembro con fines de reagrupación familiar. Por las razones ya expuestas en mis observaciones preliminares, procede, por tanto, examinar las disposiciones establecidas a la luz de esta última Directiva.

3. Exigencias relativas a la prueba de la identidad en el marco de la Directiva 2003/86

78. Comenzaré mi examen con un análisis textual del artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/86. En la medida en que la citada disposición se limita a exigir la presentación de copias certificadas de los documentos de viaje de los miembros de la familia del reagrupante, sin precisar, sin embargo, los efectos inherentes a su falta de presentación, estudiaré el contexto y los objetivos perseguidos por la normativa en la que se inserta esta disposición. También tendré en cuenta los límites estrictos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo que respecta al ejercicio por parte de los Estados miembros de su margen de apreciación. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de

Justicia se desprende que la normativa de un Estado miembro que aplique las disposiciones de la citada Directiva debe respetar tanto los objetivos y el efecto útil de esta como los derechos fundamentales garantizados por la Carta y el principio de proporcionalidad, y no debe obstaculizar el examen individualizado de las solicitudes de reagrupación familiar. [36]

a) Análisis textual del artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/86

79. En primer lugar, y como se ha recordado en el punto anterior de las presentes conclusiones, el artículo 5, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/86 dispone que la solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar debe ir acompañada de copias certificadas de los documentos de viaje de los miembros de la familia del reagrupante. [37]

80. Los documentos de viaje, en los que se puede estampar un visado, no solo tienen por objeto determinar la identidad y la nacionalidad del nacional de un tercer país, sino también demostrar, en su caso, el cruce regular de las fronteras del Estado miembro o de las fronteras exteriores del espacio Schengen por dicha persona. Por consiguiente, no se trata de una mera formalidad administrativa como la que prevé el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2004/38. En efecto, esta disposición, que contempla la presentación de un documento de identidad o un pasaporte válidos, únicamente tiene el objetivo de permitir, por un lado, a la persona interesada justificar su condición de ciudadano de la Unión para ejercer su derecho a la libre circulación y, por otro lado, a la autoridad competente comprobar un derecho que deriva directamente de dicha condición.

81. La obligación que establece el artículo 5, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/86, de presentar un documento de viaje persigue varios objetivos.

82. Ante todo, permite determinar la identidad y la nacionalidad del nacional de un tercer país.

83. En efecto, la prueba de la identidad, sobre la que se pregunta el órgano jurisdiccional remitente, es inherente a la prueba de la existencia de un vínculo familiar que fundamenta el derecho a la reagrupación familiar. En la sentencia de 25 de julio de 2002, MRAX, [38] el Tribunal de Justicia consideró que, «a falta de documento de identidad o de pasaporte válido, documentos que permiten a su titular probar su identidad y su nacionalidad […], el interesado no puede, en principio, demostrar válidamente su identidad y, en consecuencia, sus vínculos familiares». [39]

84. A continuación, la obligación de presentar un documento de viaje permite demostrar el cruce regular de las fronteras, según proceda, o bien del Estado miembro, o bien de las fronteras exteriores del espacio Schengen. En el contexto particular del espacio Schengen, constituye una herramienta indispensable de control de las entradas y de los flujos migratorios dentro de un territorio sin fronteras interiores que debe garantizar la libre circulación de las personas limitando a la vez los riesgos de inmigración ilegal. Esta obligación permite, por tanto, denegar las solicitudes presentadas por nacionales de terceros países que intenten servirse del procedimiento de reagrupación familiar para legalizar, de forma abusiva, su entrada y su estancia en un Estado miembro.

36 Véase, por analogía, la sentencia de 12 de diciembre de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupación familiar — Hermana de refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070), apartados 62 a 67, de cuya motivación se deriva claramente este criterio.

37 La obligación de presentar un documento de viaje también es un requisito establecido por las disposiciones que figuran en el artículo 5, apartado 1, letras a), en relación con la letra b), del CAAS, relativas al control de las personas en las fronteras exteriores, en el artículo 5, apartado 1, del CFS, en lo que respecta a estancias que no excedan de tres meses, y en el artículo 12 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un código comunitario sobre visados (código de visados) (DO 2009, L 243, p. 1).

38 C-459/99, EU:C:2002:461.

39 Apartado 58 de dicha sentencia y jurisprudencia citada.

85. Por último, dicha obligación permite corroborar los documentos acreditativos presentados no solo al efecto de probar la existencia de vínculos familiares, sino también el cumplimiento de los demás requisitos necesarios para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar. Estos requisitos se encuentran establecidos, en particular, en el artículo 7 de la Directiva 2003/86. Según esta última disposición, el Estado miembro de que se trate puede exigir que la persona que solicita la reagrupación familiar aporte la prueba de que el reagrupante dispone de una vivienda, un seguro de enfermedad o incluso recursos para su propia manutención. Para cumplir este requisito, esa persona debe presentar documentos nominativos, como un contrato de arrendamiento, el comprobante de un seguro de enfermedad, un contrato de trabajo o incluso nóminas y cualquier otro documento que un pasaporte permita corroborar. [40]

86. El requisito establecido en el artículo 5, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/86, supone que los documentos de viaje sean válidos, fiables y auténticos con el fin de evitar las solicitudes fraudulentas o abusivas. Además, implica que dichos documentos sean considerados válidos por el Estado miembro ante el que se presenta la solicitud. El reconocimiento de la validez de los documentos de viaje es competencia exclusiva de los Estados miembros. La Comisión elabora la lista de documentos reconocidos por los Estados miembros y los Estados contratantes sobre la base de la información recabada en el marco de la cooperación establecida en el espacio Schengen. [41] Actualmente, de dicha lista resulta que, en lo que se refiere a los documentos de viaje expedidos por Gambia, Suecia reconoce como válido el pasaporte (ordinario, diplomático y de servicio) y los documentos de viaje expedidos sobre la base de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951. [42]

87. En segundo lugar, en mi opinión, la presentación de un documento de viaje válido puede exigirse tanto con motivo de la primera solicitud de permiso de residencia como al presentar la solicitud de renovación de ese permiso. En efecto, el legislador de la Unión no lleva a cabo distinción alguna en cuanto a la prueba de la identidad en función de que la solicitud se presente cuando el miembro de la familia resida fuera del territorio del Estado miembro en el que resida el reagrupante (supuesto contemplado en el artículo 5, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2003/86) o ya estén en su territorio (supuesto contemplado en el artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, de dicha Directiva). Además, el artículo 16, apartado 4, de la citada Directiva dispone que los Estados miembros pueden proceder a controles e inspecciones específicos cuando existan sospechas fundadas de fraude, y ello incluso con ocasión de la renovación del permiso de residencia.

88. En tercer lugar, ha de señalarse que el legislador de la Unión no contempla flexibilizaciones o excepciones a la regla según la cual la solicitud del permiso de residencia debe ir acompañada de copias certificadas de los documentos de viaje. Tampoco prevé las consecuencias que debe extraer el Estado miembro de la falta de tales documentos. La Directiva 2003/86 no precisa si esta ausencia de documentos puede ser causa suficiente para denegar la solicitud.

89. Las modalidades relativas a la prueba de la identidad se distinguen claramente de las disposiciones especiales relativas a la prueba de la existencia de vínculos familiares. Esta prueba está regulada en el artículo 5, apartado 2, párrafos segundo y tercero, de la Directiva 2003/86. La citada disposición precisa que, a falta de presentación de documentos acreditativos de la existencia de vínculos familiares, los Estados miembros pueden llevar a cabo investigaciones complementarias celebrando, por ejemplo,

40 Véanse, a este respecto, los puntos 4.2 a 4.4 de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar [COM(2014) 210 final] (en lo sucesivo, «Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86»).

41 Véase la lista «Documentos de viaje expedidos por terceros países y entidades territoriales (Parte I)», elaborada el 30 de abril de 2020, disponible en el sitio de Internet siguiente: https://www.consilium.europa.eu/prado/es/prado-recognised-documents.html. Esta lista se elabora conforme a la Decisión n.º 1105/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la lista de documentos de viaje que permiten el cruce de las fronteras exteriores y en los que puede estamparse un visado, y sobre la creación de un mecanismo para elaborar esta lista (DO 2011, L 287, p. 9). Véase asimismo la Decisión del Comité Ejecutivo, de 16 de diciembre de 1998, relativa a la elaboración de un manual de documentos en los que pueden estamparse visados [SCH/Com-ex (98) 56] (DO 2000, L 239, p. 207).

42 *Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, n.º 2545 1954, p. 150.

entrevistas con el reagrupante y los miembros de su familia. Ahora bien, esta posibilidad de efectuar investigaciones complementarias se prevé únicamente a efectos de «obtener la prueba de la existencia de vínculos familiares». El legislador de la Unión no prevé disposiciones similares para el supuesto de que el miembro de la familia no presente los documentos de viaje exigidos.

90. Las modalidades relativas a la prueba de la identidad de los nacionales de terceros países enunciadas en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/86 se distinguen asimismo del régimen especial instaurado en el artículo 11, apartado 2, de esta misma Directiva a favor de aquellos que gozan del estatuto de refugiado. En efecto, esta última disposición establece, de forma absolutamente inequívoca, que «una resolución denegatoria de una solicitud no podrá basarse únicamente en la falta de documentos justificativos [oficiales que acrediten los vínculos familiares]» y que «el Estado miembro examinará otras pruebas de la existencia de dichos vínculos». Pues bien, he de observar que, en el régimen general previsto en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva, el legislador de la Unión no establece disposiciones comparables, absteniéndose, por tanto, de precisar si una resolución denegatoria relativa a un nacional de un tercer país, como A, puede basarse únicamente en la falta de los documentos de viaje exigidos.

91. Por consiguiente, a la vista de esta interpretación literal del artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/86, considero que un Estado miembro puede exigir, al efecto de expedir un permiso de residencia, que el miembro de la familia interesado acompañe su solicitud de los documentos de viaje que permitan determinar su identidad y su nacionalidad y, en su caso, sobre cuya base se le autorizó a cruzar las fronteras exteriores del espacio Schengen.

92. Sin embargo, al no contener el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/86 indicación alguna relativa a las consecuencias que un Estado miembro puede extraer de la falta de documentos de viaje que determinen la identidad y la nacionalidad del miembro de la familia interesado, considero necesario efectuar un análisis sistemático y teleológico de la Directiva 2003/86 con el fin de apreciar si, y en qué medida, esta cuestión depende de la libre apreciación de los Estados miembros.

b) Análisis sistemático de la Directiva 2003/86

93. En el supuesto de que el miembro de la familia no pueda determinar su identidad mediante la presentación del documento de viaje exigido por el Estado miembro, considero, a la luz de la sistemática de la Directiva 2003/86, que dicho Estado miembro no puede denegar, por este único motivo, una solicitud de permiso de residencia con fines de reagrupación familiar, en particular cuando se trate de una solicitud de renovación, sin haber efectuado, con carácter previo, un examen individualizado de esta.

94. Esta exigencia se recoge en el artículo 17 de la Directiva 2003/86, que se refiere a los casos en los que un Estado miembro proyecta denegar una solicitud, retirar el permiso de residencia o denegar su renovación, o incluso dictar una decisión de devolver al reagrupante o un miembro de su familia. Según el Tribunal de Justicia, la obligación de efectuar un examen individualizado constituye una exigencia de procedimiento que es aplicable al apreciar el carácter probatorio de las pruebas de la existencia de vínculos familiares.[43]

95. Este mismo razonamiento ha de aplicarse en el marco del examen de los documentos acreditativos aportados para demostrar la identidad del solicitante de la reagrupación familiar.

43 Sentencia de 13 de marzo de 2019, E (C-635/17, EU:C:2019:192), apartado 63. Véase asimismo el punto 3.2 de las Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86.

96. En efecto, para empezar, el artículo 17 de la Directiva 2003/86 está redactado en términos generales, de manera que no precisa los motivos en los que debe basarse la resolución denegatoria de una solicitud, la retirada del permiso de residencia o la denegación de su renovación.

97. A continuación, es preciso señalar que el artículo 16, apartados 2, letra a), y 4, de la citada Directiva, establece que los Estados miembros podrán denegar una solicitud de entrada y de residencia con fines de reagrupación familiar, retirar o denegar la renovación del permiso de residencia de los miembros de la familia, cuando, a raíz de los controles específicos que están autorizados a efectuar si existen sospechas, se demuestre que se han utilizado documentos falsos o falsificados para la obtención del permiso de residencia. En mi opinión, esto abarca tanto los documentos de viaje como los documentos acreditativos de los vínculos familiares, tales como los certificados de matrimonio o incluso los certificados de nacimiento. Pues bien, el establecimiento de tal prueba por la autoridad nacional competente supone reunir un conjunto de hechos y circunstancias, basados, por ejemplo, en la alteración del documento aportado, en la personalidad del interesado o incluso en sus antecedentes e información recibida, que resulta claramente de una apreciación individualizada de la solicitud. [44]

98. Por último, tal interpretación deriva asimismo del punto 5.1 de las Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86. En estas se señala que, «si el acceso a los documentos de viaje […] resulta especialmente difícil o peligroso y puede, por ese hecho, suponer un riesgo desproporcionado o un obstáculo práctico al ejercicio efectivo de la reagrupación familiar, se recomienda a los Estados miembros que consideren las especificidades del caso y las circunstancias del país de origen. En circunstancias excepcionales, por ejemplo, en el contexto de un Estado fallido o de un Estado con altos riesgos internos de seguridad, se recomienda a los Estados miembros que acepten los documentos de viaje de emergencia expedidos por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que expidan ellos mismos un salvoconducto nacional de ida o que ofrezcan a los miembros de la familia la posibilidad de que se les extienda un visado a su llegada al Estado miembro».

99. Todas estas disposiciones ponen de manifiesto la cooperación que debe establecerse entre el miembro de la familia de que se trate y la autoridad nacional competente en el marco del examen de una solicitud de reagrupación familiar, en particular, cuando esta se presente sin la aportación de los documentos exigidos. [45]

100. Según una jurisprudencia reiterada, un examen individualizado implica que la autoridad nacional competente examine la situación concreta del miembro de la familia de que se trate, evalúe de forma pormenorizada todos los elementos pertinentes de su solicitud y tenga en cuenta, de manera equilibrada y razonable, todos los intereses en juego antes de pronunciarse sobre la misma. [46] En la sentencia de 4 de marzo de 2010, Chakroun, [47] el Tribunal de Justicia consideró, en este sentido, que el artículo 17 de la Directiva 2003/86 se opone a una normativa nacional que fija un importe de ingresos mínimos por debajo del cual se deniega cualquier reagrupación familiar, en la medida en que se deniegan las solicitudes con independencia del «examen concreto de la situación de cada solicitante». [48]

44 Véase, por analogía, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:2450), relativa a la interpretación del artículo 35 de la Directiva 2004/38, en virtud de la cual los Estados miembros pueden denegar, extinguir o retirar cualquier derecho conferido por esta Directiva en caso de abuso de Derecho o de fraude. En el apartado 52 de esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que las medidas adoptadas con fundamento en dicho artículo deben «basarse en un examen individual de cada caso concreto».

45 En sus respuestas a las preguntas planteadas por el Tribunal de Justicia, el Gobierno sueco señaló que, con arreglo al artículo 23, apartados 1 y 3, de la förvaltningslagen (Ley de Gestión Administrativa), de 28 de septiembre de 2017 (SFS 2017, n.º 900), la autoridad nacional competente está obligada a obrar con la debida diligencia, permitiendo al solicitante precisar y completar su solicitud, para estar en condiciones de adoptar una decisión justa en el plano material, sobre la base de todos los elementos pertinentes.

46 Véase, a este respecto, la sentencia de 13 de marzo de 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192), apartado 59 y jurisprudencia citada. Véanse asimismo los puntos 6.1.2 y 7.4 de las Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86.

47 C-578/08, EU:C:2010:117.

48 Apartado 48 de esta sentencia. En este mismo sentido, véase el punto 6.1 de las Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86, en las que la Comisión indica que ningún elemento aislado puede dar lugar, de forma automática, a una decisión.

101. En mi opinión, en caso de solicitud de renovación de un permiso de residencia cuya denegación implicaría la ruptura de la vida familiar, es preciso que el Estado miembro tenga en cuenta las razones concretas por las que el nacional de un tercer país no puede presentar el documento de viaje exigido, así como el espíritu de cooperación y la buena fe que este demuestra. En efecto, no puede excluirse, por ejemplo, que la persona en cuestión no esté en condiciones de aportar un documento de viaje válido, al haber caducado este durante el período cubierto por el primer permiso de residencia.

102. A la vista de estos elementos, y con excepción de las situaciones en las que es absolutamente manifiesto que el nacional de un tercer país incumple de manera flagrante su deber de cooperación o presenta una solicitud fraudulenta, en mi opinión, a fin de garantizar el respeto de los objetivos que persigue la Directiva 2003/86, un Estado miembro no puede denegar una solicitud de reagrupación familiar por el mero hecho de que el miembro de la familia no presenta el documento de viaje exigido, sin haber efectuado previamente un examen individualizado de la situación.

c) Análisis teleológico de la Directiva 2003/86

103. El objetivo de la Directiva 2003/86 es favorecer la reagrupación familiar permitiendo conceder el estatuto que se deriva de esta Directiva a personas que cumplen efectivamente los requisitos para obtenerlo. [49]

104. La obligación de presentar un documento de viaje impuesta al nacional de un tercer país persigue de forma evidente ese objetivo. Procede recordar que esta obligación permite determinar la identidad y la nacionalidad de esa persona y corroborar los documentos acreditativos presentados al efecto de demostrar no solo la existencia de vínculos familiares, sino también el cumplimiento de los demás requisitos necesarios para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar. En su caso, ha de recordarse que permite, además, probar el cruce regular de las fronteras exteriores del espacio Schengen.

105. Sin embargo, de una jurisprudencia reiterada resulta que la autorización de reagrupación familiar es la regla general. [50] Para garantizar ese objetivo y evitar el riesgo de privar indebidamente a un miembro de la familia de dicho beneficio, un Estado miembro no puede denegar una solicitud de reagrupación familiar por el mero hecho de que esta no va acompañada del documento viaje exigido, sin efectuar previamente un examen individualizado de la situación.

106. Esta interpretación de las disposiciones que figuran en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/86 permite, así, garantizar el respeto tanto de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta como del principio de proporcionalidad al que están sujetos los Estados miembros.

49 Véase la sentencia de 12 de diciembre de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupación familiar — Hermana de refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070), apartado 42 y jurisprudencia citada.

50 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 74 y jurisprudencia citada.

d) Respeto de los derechos fundamentales y del principio de proporcionalidad

107. De una jurisprudencia reiterada se desprende que, al aplicar las disposiciones establecidas por la Directiva 2003/86, los Estados miembros están obligados a ejercer su margen de apreciación respetando los derechos fundamentales consagrados por la Carta.[51] De conformidad con el considerando 2 de la citada Directiva, sus disposiciones deben interpretarse y aplicarse a la luz, en especial, del artículo 7 de la Carta, que reconoce el derecho al respeto a la vida privada y familiar, y del artículo 24, apartados 2 y 3, de la Carta, que establece la obligación de tener en consideración el interés superior del niño y su necesidad de mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre.[52]

108. Por otro lado, el Tribunal de Justicia insta a los Estados miembros a ejercer el margen de apreciación de que disponen para transponer la Directiva 2003/86 ajustándose al principio de proporcionalidad, que es un principio general del Derecho de la Unión.[53] Los requisitos enunciados para la presentación y el examen de las solicitudes de reagrupación familiar, pero también las medidas de control adoptadas por los Estados miembros deben ser proporcionadas. En efecto, si bien la lucha contra el fraude constituye un objetivo legítimo que justifica las medidas de control, estas deben ser adecuadas para cumplir ese objetivo y no deben ir más allá de lo necesario para alcanzarlo ni tener como consecuencia dejar inoperante el derecho a la reagrupación familiar.

109. Pues bien, en mi opinión, el respeto de estos principios, y el cumplimiento de las obligaciones enunciadas en el artículo 17 de la Directiva 2003/86, obliga a establecer una distinción entre los siguientes supuestos.

110. El primero de ellos es aquel en el que el nacional de un tercer país incumple de manera flagrante su deber de cooperación al no presentar ninguno de los documentos de viaje exigidos ni ningún otro documento que pueda ayudar a determinar su identidad y su nacionalidad. La carga de la prueba incumbe al reagrupante o al miembro de la familia de que se trate. Solo el interesado inicia el procedimiento al efecto de disfrutar de un derecho y solo él dispone de los documentos que pueden determinar su identidad. En una situación en la que el nacional del tercer país no dedica esfuerzo alguno a presentar correctamente su solicitud y en la que esta es manifiestamente incompleta, nada impide, en mi opinión, que la autoridad nacional competente la rechace sin previa consideración sobre la base del artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/86.

111. El segundo supuesto es aquel en el que, a la vista de los elementos objetivos de que dispone la autoridad nacional competente, resulta evidente que la solicitud presentada es de carácter fraudulento o abusivo. En este caso y tras el examen individualizado de la solicitud que exige el artículo 17 de la Directiva 2003/86, dicha autoridad puede denegarla fundadamente con arreglo al artículo 16, apartado 2, letra a), de esta misma Directiva.

112. Por último, el tercer supuesto es aquel en el que el nacional de un tercer país no presenta el documento de viaje exigido por el Estado miembro para la determinación de su identidad, como un pasaporte válido, pero cumple el deber de cooperación que le incumbe al determinar, con certeza, su identidad y su nacionalidad por cualquier otro medio adecuado.

51 He de recordar que, de conformidad con el artículo 51 de la Carta, los Estados miembros, cuando apliquen el Derecho de la Unión, están obligados a respetar los derechos y a observar los principios consagrados en ella, lo que abarca las medidas adoptadas en el marco del margen de apreciación de que disponen para transponer las directivas. Véase, en relación con el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en el marco de la aplicación del artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2003/86, la sentencia de 12 de diciembre de 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Reagrupación familiar — Hermana de refugiado) (C-519/18, EU:C:2019:1070), apartados 64 y 65 y jurisprudencia citada.

52 Véase, a este respecto, la sentencia de 13 de marzo de 2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192), apartado 56 y jurisprudencia citada.

53 Véase la sentencia de 12 de diciembre de 2019, E.P. (Amenaza para el orden público) (C-380/18, EU:C:2019:1071), apartado 47 y jurisprudencia citada.

113. Ciertamente, la presentación de los documentos de viaje no constituye, en este supuesto, una mera formalidad administrativa. He de recordar que el alcance de esta obligación no es comparable al de la prevista en el marco de la Directiva 2004/38, relativa a la posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos que incumbe al ciudadano de la Unión que desea residir en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad. Mientras que la primera de estas obligaciones se establece en aras de la concesión de un permiso de residencia a un nacional de un tercer país, que solicita indirectamente prevalerse de las disposiciones del Derecho de la Unión, la segunda afecta a la concesión de un derecho de estancia, en un Estado miembro, que se deriva directamente de la condición de ciudadano de la Unión. Por esta razón no me parecen aplicables a un miembro de la familia de un nacional de un tercer país los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 17 de febrero de 2005, Oulane,[54] en relación con el derecho de estancia de los nacionales de los Estados miembros dentro de la Unión en materia de establecimiento y de prestación de servicios. Procede recordar que, en dicha sentencia, dictada al efecto de interpretar la Directiva 73/148/CE,[55] derogada y sustituida por la Directiva 2004/38, el Tribunal de Justicia declaró que el Estado miembro de acogida no puede cuestionar, sin vulnerar el principio de proporcionalidad, el derecho de estancia del nacional de otro Estado miembro debido únicamente a que este no ha presentado un documento de identidad o un pasaporte válidos, si su identidad y su nacionalidad pueden probarse inequívocamente por otros medios.[56]

114. Las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/38 y las que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/86 no son comparables. No obstante, ciertas situaciones que conciernen a nacionales de terceros países también pueden requerir una flexibilización de la carga de la prueba. En tal caso, corresponde a la autoridad nacional competente identificar esas situaciones a la vista de un examen individualizado.

115. En efecto, contrariamente a los dos primeros supuestos indicados (incumplimiento flagrante del deber de cooperación y solicitud fraudulenta o abusiva), la denegación de una autoridad nacional competente que no tenga en consideración ni los motivos que justifican la falta de presentación de los documentos de viaje exigidos ni la cooperación mostrada por la persona interesada para determinar su identidad, podría vulnerar los derechos fundamentales indicados en el punto 107 de las presentes conclusiones y el principio de proporcionalidad. Además, en lo que se refiere a una solicitud de renovación de un permiso de residencia, en el marco de la cual el nacional de un tercer país no pudiera presentar sus documentos de viaje, tal denegación tendría como consecuencia poner fin a la continuidad de la vida familiar de esa persona y, de este modo, podría socavar de manera desproporcionada el derecho reconocido en el artículo 7 de la Carta.

116. He de señalar que el Tribunal de Justicia siguió este planteamiento en la sentencia de 25 de julio de 2002, MRAX,[57] relativa al derecho de estancia de un nacional de un tercer país, cónyuge de un nacional de un Estado miembro. Reconoció que, habida cuenta de la importancia que el legislador de la Unión reconoce a la protección de la vida familiar,[58] un Estado miembro no puede, sin vulnerar el principio de proporcionalidad, denegar en la frontera la entrada a un nacional de un país tercero, cónyuge de un nacional de un Estado miembro, que intente entrar en su territorio sin disponer de un

54 C-215/03, EU:C:2005:95. Véase asimismo la sentencia de 9 de enero de 2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1), apartado 41 y jurisprudencia citada.

55 Directiva del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios (DO 1973, L 172, p. 14; EE 06/01, p. 132).

56 En la sentencia de 17 de febrero de 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95), el Tribunal de Justicia consideró desproporcionado a la luz de los objetivos que persigue esta Directiva el hecho de que dicha prueba solo pueda consistir, en todos los casos, en la presentación de un documento de identidad o un pasaporte válido. El Tribunal de Justicia estima, en efecto, que la presentación de un documento de identidad o un pasaporte válido para justificar la condición de ciudadano de la Unión constituye una formalidad administrativa cuyo único objetivo es la comprobación por las autoridades nacionales de un derecho que deriva directamente de la condición de la persona de que se trate (apartado 24). Considera, sin embargo, que la identidad y la nacionalidad pueden probarse por otros medios y que, a falta de indicaciones en cuanto al medio de prueba admitido, hay que concluir que dicha prueba puede efectuarse por cualquier medio adecuado (apartado 53).

57 C-459/99, EU:C:2002:461.

58 Apartado 53 de esa sentencia.

documento de identidad o de un pasaporte válido o, en su caso, de un visado, cuando dicha persona pueda probar su identidad, así como el vínculo conyugal, y si no concurren circunstancias que permitan demostrar que representa un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la salud pública en el sentido del artículo 10 de la Directiva 68/360/CEE [59] y del artículo 8 de la Directiva 73/148. [60]

117. Por último, deseo recordar que en la sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros, [61] el Tribunal de Justicia declaró que el hecho de que un Estado miembro deba hacer frente a un elevado número de casos de abuso de derecho o de fraude cometidos por nacionales de terceros Estados no puede justificar la adopción de una medida basada en consideraciones de prevención genérica, que excluya toda valoración específica de la propia conducta de la persona de que se trate. [62]

118. A la vista de todas estas consideraciones, opino, en consecuencia, que el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/86 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que exige, al efecto de examinar una solicitud de permiso de residencia con fines de reagrupación familiar, que el miembro de la familia de que se trate determine su identidad con certeza acompañando la solicitud de la copia certificada de un pasaporte válido durante todo el período de la autorización de residencia.

119. Sin embargo, la autoridad nacional competente no puede denegar la solicitud por el mero hecho de que el miembro de la familia de que se trate no consiga presentar ese documento, sin efectuar previamente un examen individualizado, examen este que obliga a dicha autoridad, en particular, a tomar en consideración las razones por las que el miembro de la familia no puede presentar esos documentos y la cooperación que este demuestra para determinar, de forma inequívoca, su identidad por cualquier otro medio adecuado.

120. Esta conclusión responde a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

V. Conclusión

121. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Malmö, Tribunal de inmigración, Suecia):

«1) El artículo 25, apartado 1, del Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 265/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que un Estado contratante expida un permiso de residencia a un nacional de un tercer país que lo solicite desde el territorio de ese mismo Estado, cuando esa persona no pueda determinar su identidad con certeza y esté inscrito como no admisible en el Sistema de Información de Schengen, siempre que tal expedición vaya precedida de una consulta al Estado contratante que lo inscribió y que la concesión del permiso se base en un motivo serio.

59 Directiva del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO 1968, L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88).

60 Apartado 62 de esa sentencia.

61 C-202/13, EU:C:2014:2450.

62 Apartado 55 de esa sentencia que se refiere a la interpretación del artículo 35 de la Directiva 2004/38, relativo al abuso de derecho.

2) El artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que exige, al efecto de examinar una solicitud de permiso de residencia con fines de reagrupación familiar, que el miembro de la familia de que se trate determine su identidad con certeza acompañando la solicitud de la copia certificada de un pasaporte válido durante todo el período de la autorización de residencia.

Sin embargo, la autoridad nacional competente no puede denegar la solicitud por el mero hecho de que el miembro de la familia de que se trate no consiga presentar ese documento, sin efectuar previamente un examen individualizado, examen este que obliga a dicha autoridad, en particular, a tomar en consideración las razones por las que el miembro de la familia no puede presentar esos documentos y la cooperación que este demuestra para determinar, de forma inequívoca, su identidad por cualquier otro medio adecuado.»