SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 4 de marzo de 2010 *

En el asunto C-578/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo a los artículos 68 CE y 234 CE, por el Raad van State (Países Bajos), mediante resolución de 23 de diciembre de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de diciembre de 2008, en el procedimiento entre

Rhimou Chakroun

y

Minister van Buitenlandse Zaken,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh y A. Arabadjiev, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sra. E. Sharpston;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de octubre de 2009;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. Chakroun, por el Sr. R. Veerkamp, avocat;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. C.M. Wissels y el Sr. Y. de Vries, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. T. Papadopoulou, el Sr. G. Kanellopoulos y la Sra. Z. Chatzipavlou, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. R. Troosters, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de diciembre de 2009;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 2, letra d), y 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251, p. 12; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Sra. Chakroun y el minister van Buitenlandse Zaken (Ministro de Asuntos Exteriores) (en lo sucesivo, «minister»), en relación con la negativa a conceder un permiso provisional de residencia a la recurrente en el litigio principal.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 La Directiva fija las condiciones en las cuales se ejerce el derecho a la reagrupación familiar de que disponen los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros.

4 Los considerandos segundo, cuarto y sexto de la Directiva son del siguiente tenor:

«2) Las medidas sobre reagrupación familiar deben adoptarse de conformidad con la obligación de proteger la familia y respetar la vida familiar que se consagra en numerosos instrumentos del Derecho internacional. La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, "CEDH") y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 [DO C 364, p. 1; en lo sucesivo, "Carta"].

[…]

4) La reagrupación familiar es necesaria para la vida en familia. Contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro, lo que permite, por otra parte, promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal como se declara en el Tratado.

[…]

6) Con el fin de garantizar la protección de la familia, así como el mantenimiento o la creación de la vida familiar, es importante fijar, según criterios comunes, las condiciones materiales para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar.»

5 El artículo 2, letras a) a d), de la Directiva contiene las siguientes definiciones:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) *nacional de un tercer país,* cualquier persona que no sea ciudadana de la Unión en los términos del apartado 1 del artículo 17 del Tratado;

b) *refugiado,* cualquier nacional de un tercer país o apátrida que goce de un estatuto de refugiado en los términos de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967;

c) reagrupante, la persona nacional de un tercer país que, residiendo legalmente en un Estado miembro, solicita la reagrupación familiar o los miembros de cuya familia la solicitan;

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

6 El artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva establece:

«Los Estados miembros autorizarán la entrada y la residencia, de conformidad con la presente Directiva y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el capítulo IV y en el artículo 16, de los siguientes miembros de la familia:

a) el cónyuge del reagrupante».

7 El artículo 7, apartado 1, de la Directiva dispone:

«Al presentarse la solicitud de reagrupación familiar, el Estado miembro de que se trate podrá requerir al solicitante que aporte la prueba de que el reagrupante dispone de:

a) una vivienda considerada normal para una familia de tamaño comparable en la misma región y que cumpla las normas generales de seguridad y salubridad vigentes en el Estado miembro de que se trate;

b) un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales en el Estado miembro de que se trate, para sí mismo y los miembros de su familia;

c) recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros evaluarán dichos recursos en función de su naturaleza y de su regularidad y podrán tener en cuenta la cuantía de los salarios y las pensiones mínimos, así como el número de miembros de la familia.»

8 El artículo 9, apartados 1 y 2, de la Directiva, establece:

«1. Las disposiciones del presente capítulo se aplicarán a la reagrupación familiar de los refugiados reconocidos como tales por los Estados miembros.

2. Los Estados miembros podrán limitar la aplicación del presente capítulo a los refugiados cuyos vínculos familiares sean anteriores a su entrada.»

9 El artículo 17 de la Directiva es del siguiente tenor:

«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.»

10 Según el artículo 20 de la Directiva, los Estados miembros debían adaptar sus Derechos nacionales a lo dispuesto en la misma a más tardar el 3 de octubre de 2005.

Normativa nacional

11 El artículo 16, apartado 1, letra c, de la Vreemdelingenwet 2000 (Ley de extranjería de 2000), establece:

«Podrá denegarse la solicitud de permiso de residencia temporal […] si:

[…]

c. el extranjero no dispone de modo independiente y estable de suficientes medios de subsistencia o bien si la persona con la que desea residir el extranjero no dispone de modo independiente y estable de suficientes medios de subsistencia».

12 La mayoría de las disposiciones pertinentes en el marco del litigio principal se encuentran en el Vreemdelingenbesluit 2000 (Decreto de extranjería de 2000) (en lo sucesivo, «Vb 2000»). Dicho Decreto ha sido modificado por el Real Decreto de 29 de septiembre de 2004 *(Staatsblad* 2004, nº 496), a fin de adaptarlo a la Directiva.

13 El artículo 1.1, letra r, del Vb 2000 define constitución de una familia como la reagrupación familiar del cónyuge […], siempre que el vínculo conyugal se haya constituido en un momento en que la persona de referencia tuviera su residencia principal en los Países Bajos.

14 El artículo 3.13, apartado 1, del Vb 2000 establece, por lo que respecta al litigio principal:

«El permiso de residencia temporal [...] se concederá, sujeto a los requisitos relativos a la reagrupación familiar o a la constitución de una familia, al miembro de la familia [...] de la persona de referencia [...], si se cumplen todos los requisitos establecidos en los artículos 3.16 a 3.22»

15 El artículo 3.22 del Vb 2000 es del siguiente tenor:

«1. El permiso de residencia mencionado en el artículo 3.13, apartado 1, se concederá si la persona de referencia:

a dispone de modo estable e independiente de ingresos netos, en el sentido del artículo 3.74, letra a [...]

[…]

2. En caso de constitución de una familia, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, el permiso de residencia se concederá si la persona de referencia dispone de modo estable e independiente de ingresos netos de una cuantía cuando menos igual al 120 % del salario mínimo contemplado en los artículos 8, apartado 1, letra a, y 14 de la Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag [Ley relativa al salario mínimo y a la paga mínima de vacaciones], incluida la paga de vacaciones mencionada en el artículo 15 de la citada Ley.»

16 El artículo 3.74, letras a y d, del Vb 2000 dispone:

«Los medios de subsistencia […] serán suficientes si el importe de los ingresos netos es igual:

a. a los criterios para acceder a prestaciones asistenciales establecidos en el artículo 21 de la Wet werk en bijstand [Ley relativa al trabajo y a las prestaciones asistenciales; en lo sucesivo, "Wwb"] respecto a la correspondiente categoría de personas que viven solas, familias monoparentales, parejas y familias, incluida la paga de vacaciones […]

[…]

d. en caso de constitución de una familia: al 120 % del salario mínimo contemplado en los artículos 8, apartado 1, letra a, y 14 de la Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, incluida la paga de vacaciones mencionada en el artículo 15 de la citada Ley».

17 De la información remitida por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que, en el momento tomado en consideración a los efectos del litigio principal, el criterio para acceder a prestaciones asistenciales determinado con arreglo al artículo 21, letra c, de la Wwb para los interesados mayores de 21 años y menores de 65, cuando cada uno de los cónyuges tiene menos de 65 años, era 1 207,91 euros al mes, mientras

que, en el supuesto de constitución de familia, los medios de subsistencia se consideraban suficientes si los ingresos netos eran iguales a 1 441,44 euros al mes, incluida la paga de vacaciones.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

18 El Sr. Chakroun, nacional marroquí, nació el 1 de julio de 1944. Reside en los Países Bajos desde el 21 de diciembre de1970 y tiene un permiso de residencia permanente ordinario. Desde el 12 de julio de 2005, viene percibiendo una prestación con arreglo a la Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid (Ley de protección de los trabajadores contra las consecuencias pecuniarias del desempleo) de 6 de noviembre de 1986, que seguirá percibiendo hasta el 12 de julio de 2010, si no ocurre un cambio en las circunstancias.

19 La Sra. Chakroun, también nacional marroquí, nació el 18 de julio de 1948 y está casada con el Sr. Chakroun desde el 31 de julio de 1972.

20 El 10 de marzo de 2006, la Sra. Chakroun solicitó en la Embajada de los Países Bajos en Rabat un permiso provisional de residencia para vivir con su esposo.

21 Mediante resolución de 17 de julio de 2006, el minister denegó la solicitud porque el Sr. Chakroun no disponía de ingresos suficientes, en el sentido del Vb 2000. En efecto, el subsidio de desempleo del Sr. Chakroun ascendía a 1 322,73 euros netos al mes, incluida la paga de vacaciones, es decir, un importe inferior al estándar de ingresos aplicable para la constitución de una familia, a saber, 1 441,44 euros.

22 A través de resolución de 21 de febrero de 2007, el minister declaró infundado el recurso interpuesto por la Sra. Chakroun contra dicha resolución.

23 Por sentencia de 15 de octubre de 2007, el Rechtbank's-Gravenhage declaró infundado el recurso que interpuso la Sra. Chakroun contra la resolución de 21 de febrero de 2007. Posteriormente, la recurrente en el litigio principal interpuso un recurso contra esta sentencia ante el Raad van State.

24 Ante dicho órgano jurisdiccional, la Sra. Chakroun planteó, en primer lugar, la cuestión de si el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva ha sido correctamente adaptado al Derecho interno mediante los artículos 3.74, letra d, y 3.22, apartado 2, del Vb 2000, en la medida en que estas disposiciones exigen al reagrupante, en el supuesto de constitución de una familia, recursos equivalentes al 120 % del salario mínimo.

25 El órgano jurisdiccional remitente expone que el salario mínimo es una referencia esencial en la Wwb, cuyo objetivo es garantizar un mínimo vital a los nacionales neerlandeses que residen en los Países Bajos y a cualquier extranjero asimilado que resida en los Países Bajos, que se encuentra o se halla en riesgo de encontrarse en una situación en la que no dispondrá de los medios necesarios para su subsistencia (artículo 11 de la Wwb). La aplicación de esta Ley es competencia de los municipios.

26 La Wwb establece dos categorías de prestaciones asistenciales. En primer lugar, existen las prestaciones asistenciales generales, entendidas como las prestaciones asistenciales que tienen por objeto cubrir los gastos generales necesarios para la subsistencia (artículo 5, letra b, de la Wwb). En segundo lugar, la Ley prevé prestaciones asistenciales especiales, que otorgan un derecho al interesado que no dispone de medios que le permitan afrontar los gastos necesarios para su subsistencia que se deriven de circunstancias especiales, siempre que, a juicio del Ayuntamiento, estos gastos no puedan cubrirse mediante otros medios disponibles (artículo 35, apartado 1, de la Wwb).

27 El elemento de referencia utilizado por la Wwb para determinar las necesidades de una persona y el importe al que tiene derecho en el marco de las prestaciones asistenciales generales es el salario mínimo de una persona de 23 años. El importe correspondiente al 120 % del salario mínimo es, como expone el Gobierno neerlandés en sus observaciones, el importe más allá del cual un residente ya no tiene derecho ni a las prestaciones asistenciales generales ni a las prestaciones asistenciales especiales.

28 El Raad van State se pregunta si, cuando aplican el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva, los Estados miembros pueden o deben tener en cuenta las prestaciones sociales englobadas en las prestaciones asistenciales especiales, en su caso a tanto alzado. Decididas por el Ayuntamiento tras examinar la situación del solicitante, las prestaciones asistenciales especiales pueden adoptar diversas formas, incluyendo una desgravación fiscal.

29 En segundo lugar, la Sra. Chakroun discute la distinción que lleva a cabo la normativa neerlandesa entre reagrupación familiar y constitución de una familia, en función de que el vínculo familiar sea anterior o posterior a la entrada del reagrupante en territorio neerlandés, mientras que tal distinción no se deduce del artículo 7, apartado 1, de la Directiva. En efecto, sostiene que si la solicitud controvertida en el litigio principal se hubiera considerado una solicitud de reagrupación familiar, en el sentido de la normativa neerlandesa, se habría tomado en consideración la regla de las prestaciones asistenciales recogida en el artículo 21, letra c, de la Wwb, con arreglo al artículo 3.74, letra a, del Vb 2000, de modo que los recursos del Sr. Chakroun serían superiores al importe requerido.

30 El Raad van State alberga dudas sobre la posibilidad de que los Estados miembros realicen tal distinción entre constitución de una familia y reagrupación familiar, pero precisa que no se excluye que la Directiva no se oponga a una normativa en la que se lleve a cabo una distinción en función de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la fecha de entrada del reagrupante en territorio del Estado miembro de acogida. Dicho órgano jurisdiccional señala que esta distinción está prevista en el artículo 9 de la Directiva, aplicable a los refugiados, y en el artículo 16, apartados 1 y 5, de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44).

31 Habida cuenta de todo lo expuesto, el Raad van State decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse la expresión "recurrir al sistema de asistencia social" contenida en el artículo 7, apartado 1, letra c), de [la Directiva] en el sentido de que tal expresión ofrece al Estado miembro un margen para adoptar una normativa en materia de reagrupación familiar que dé lugar a que no se permita la reagrupación familiar de un reagrupante que haya acreditado contar con recursos fijos y regulares suficientes para poder hacer frente a los gastos de subsistencia generalmente necesarios, pero que, no obstante, habida cuenta de la cuantía de dichos recursos, podrá recurrir a una prestación asistencial especial para hacer frente a gastos de subsistencia excepcionales y determinados de forma individual, a la condonación de impuestos concedida por autoridades locales en función de la cuantía de los ingresos o bien a medidas de apoyo a los ingresos en el marco de las políticas municipales de renta básica ["minimabeleid"]?

2) ¿Debe interpretarse [la Directiva], y en particular su artículo 2, letra d), en el sentido de que esta disposición se opone a una normativa nacional en la que, para la aplicación del requisito de ingresos establecido en su artículo 7, apartado 1, letra c), se establece una diferencia en función de si el vínculo familiar se ha constituido antes o después de la entrada del reagrupante en el Estado miembro?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

32 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la expresión «recurrir al sistema de asistencia social» contenida en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que permite a un Estado miembro adoptar una normativa en materia de reagrupación familiar que se

la deniega a un reagrupante que ha demostrado disponer de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, pero que, habida cuenta del nivel de sus ingresos, podrá no obstante recurrir a las prestaciones asistenciales especiales en el supuesto de que existan gastos particulares e individualmente determinados necesarios para su subsistencia, a desgravaciones concedidas por los municipios en función de los ingresos o a medidas de apoyo a los ingresos en el marco de las políticas municipales de renta básica («minimabeleid»).

Observaciones formuladas por las partes

33 La recurrente en el litigio principal sostiene que el «sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate», a que se refiere en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva, sólo puede designar una normativa nacional, mientras que algunas de las normas mencionadas por el Raad van State son de ámbito municipal. También alega que la remisión realizada por el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva al importe de los salarios y pensiones mínimos nacionales significa que dicho importe constituye un límite superior.

34 La recurrente en el litigio principal, así como la Comisión de las Comunidades Europeas, subrayan que el margen de apreciación permitido a los Estados miembros para adaptarse a la Directiva no debe menoscabar los objetivos y el efecto útil de ésta. En particular, explica que la norma del 120 % del salario mínimo, tal como está establecida, tiene por efecto que los jóvenes solicitantes no puedan prácticamente nunca cumplir el criterio de los medios de subsistencia sobre la base de un trabajo a tiempo completo. En efecto, la Ley toma como referencia el salario mínimo de una persona de 23 años. Pues bien, el salario mínimo de los menores de 23 años no es sino una fracción del de una persona de 23 años, a saber, por ejemplo, el 72 % para una persona de 21 años, de manera que una persona de 21 años debería ganar el 160 % del salario mínimo de su categoría de edad para cumplir este criterio.

35 En la vista, la Sra. Chakroun mencionó el informe redactado por el Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Centro científico de investigación y documentación) del Ministerio de Justicia neerlandés, en el que se evaluaba la incidencia sobre la inmigración de cónyuges extranjeros a los Países Bajos del incremento de los ingresos exigidos para la reagrupación familiar. Según la Sra. Chakroun, los aspectos negativos descritos en dicho informe muestran que la normativa neerlandesa va en contra del objetivo de la Directiva.

36 La Comisión considera que el elemento determinante, según la Directiva, es si el propio interesado dispone de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas sin recurrir a la asistencia social. Afirma que el sistema previsto por la Directiva no debe entenderse en el sentido de que permite al Estado miembro tener en cuenta todas las ventajas sociales a las que los interesados podrían eventualmente tener derecho para fijar en consecuencia el umbral de ingresos exigido.

37 A este respecto, la Comisión pone de manifiesto, que, como se indica en el punto 4.3.3 de su Informe al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2003/86 [COM(2008) 610], el importe exigido por las autoridades neerlandesas para evaluar la suficiencia de los recursos es el más elevado del conjunto de los Estados miembros de la Comunidad. Además, señala que, si en el litigio principal los vínculos familiares entre los esposos Chakroun hubieran existido con anterioridad a la entrada del Sr. Chakroun en territorio comunitario, el importe de ingresos tomado en consideración para evaluar la suficiencia de recursos habría sido inferior al utilizado en dicho asunto en virtud del artículo 3.74, letra d, del Vb 2000. Por tanto, afirma que puede considerarse que el importe exigido por la normativa nacional cuando los vínculos familiares existen con anterioridad a la entrada del reagrupante en territorio comunitario corresponde al importe que basta normalmente para satisfacer las necesidades más básicas en la sociedad neerlandesa.

38 Por último, tanto la Sra. Chakroun como la Comisión consideran que, en el litigio principal, las autoridades neerlandesas habrían debido tener en cuenta la larga duración de la residencia y del matrimonio y que, al omitir hacerlo, incumplieron la exigencia de individualización del examen de la solicitud, prevista en el artículo 17 de la Directiva.

39 El Gobierno neerlandés explica que el nivel de ingresos suficiente, fijado en el 120 % del salario mínimo legal, es el importe de ingresos generalmente utilizado por los municipios de los Países Bajos como uno de los criterios que permiten identificar a los beneficiarios potenciales de una prestación asistencial general o especial. No obstante, determinados municipios optan por niveles de ingresos diferentes, que oscilan entre el 110 % y el 130 % del salario mínimo legal. Afirma que como las prestaciones asistenciales se conceden en función de las necesidades, las estadísticas que permiten determinar el límite medio de ingresos respecto al cual se conceden estas prestaciones asistenciales sólo se pueden realizar *a posteriori*.

40 De este modo, dicho Gobierno sostiene que el nivel de ingresos correspondiente al 120 % del salario mínimo legal es conforme con el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva, toda vez que se trata del nivel de ingresos a partir del cual ya no es posible, en principio, beneficiarse de prestaciones asistenciales generales o especiales. En efecto, según este Gobierno, el nivel del salario mínimo en los Países Bajos sólo permite satisfacer las necesidades vitales y puede demostrarse insuficiente para hacer frente a gastos particulares individuales. A su juicio, estos datos justifican que se tome en consideración un nivel de ingresos equivalente al 120 % del salario mínimo.

Respuesta del Tribunal de Justicia

41 Cabe recordar que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva impone a los Estados miembros obligaciones positivas precisas, que se corresponden con derechos subjetivos claramente definidos, puesto que, en los supuestos determinados por la Directiva, les obliga a autorizar la reagrupación familiar de algunos miembros de la familia del reagrupante, sin que puedan ejercer su facultad discrecional (sentencia de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo, C-540/03, Rec. p. I-5769, apartado 60).

42 No obstante, esta disposición no empece al cumplimiento de los requisitos establecidos en particular en el capítulo IV de la Directiva. El artículo 7, apartado 1, letra c), de dicha Directiva forma parte de estos requisitos y permite a los Estados miembros

exigir la prueba de que el reagrupante dispone de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate. La misma disposición precisa que los Estados miembros evaluarán dichos recursos en función de su naturaleza y de su regularidad y podrán tener en cuenta la cuantía de los salarios y las pensiones mínimos nacionales, así como el número de miembros de la familia.

43 Dado que la autorización de reagrupación familiar es la regla general, la facultad prevista en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva debe interpretarse de manera estricta. Por otro lado, el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros no puede utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de la Directiva, que es favorecer la reagrupación familiar, ni su efecto útil.

44 A este respecto, se deduce del segundo considerando de la Directiva que las medidas sobre reagrupación familiar deben adoptarse de conformidad con la obligación de proteger la familia y respetar la vida familiar que se consagra en numerosos instrumentos del Derecho internacional. En efecto, la Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el artículo 8 del CEDH y por la Carta. De ello se desprende que las disposiciones de la Directiva y, en particular, el artículo 7, apartado 1, letra c), deben interpretarse a la luz de los derechos fundamentales y, más concretamente, del derecho al respeto de la vida familiar consagrado tanto por el CEDH como por la Carta. Procede añadir que, según el artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo primero, la Unión Europea reconoce los derechos, las libertades y los principios enunciados en la Carta, tal como se adoptó en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007 (DO C 303, p. 1), la cual tiene el mismo valor jurídico que los Tratados.

45 Como subrayó la recurrente en el litigio principal en la vista, el concepto de «sistema de asistencia social del Estado miembro» es un concepto autónomo de Derecho de la Unión que no puede definirse refiriéndose a conceptos de Derecho nacional. Habida cuenta, en particular, de las diferencias existentes entre los Estados miembros por lo que se refiere a la gestión de la asistencia social, este concepto debe entenderse en el sentido de que se refiere a prestaciones asistenciales concedidas por las autoridades públicas, sea a escala nacional, regional o local.

46 La primera frase del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva opone, por un lado, el concepto de «recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención» y, por otro, el de «asistencia social». Se deduce de esta oposición que el concepto de «asistencia social» que figura en la Directiva tiene por objeto una prestación concedida por las autoridades públicas, sea a escala nacional, regional o local, a la que tiene derecho un individuo, en el caso de autos el reagrupante, que no dispone de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia y que, por ello, se arriesga a convertirse, durante su estancia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida (véase, por analogía, la sentencia de 11 de diciembre de 2007, Eind, C-291/05, Rec. p. I-10719, apartado 29).

47 El artículo 7, apartado 1, letra c), segunda frase, de la Directiva permite a los Estados miembros tener en cuenta, al evaluar los recursos del reagrupante, la cuantía de los salarios y las pensiones mínimos nacionales. Como se ha expuesto en el apartado 43 de la presente sentencia, esta facultad debe ejercerse evitando menoscabar el objetivo de la Directiva, que es favorecer la reagrupación familiar, y su efecto útil.

48 Por otro lado, toda vez que la magnitud de las necesidades puede ser muy variable según los individuos, esta autorización debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros pueden indicar una determinada cantidad como importe de referencia, pero no en el sentido de que pueden imponer un importe de ingresos mínimos por debajo del cual se denegará cualquier reagrupación familiar, con independencia del examen concreto de la situación de cada solicitante. Apoya esta interpretación el artículo 17 de la Directiva, que obliga a individualizar el examen de las solicitudes de reagrupación.

49 Utilizar como importe de referencia un nivel de ingresos equivalente al 120 % del salario mínimo de un trabajador de 23 años, importe más allá del cual se excluye en principio cualquier recurso a una prestación asistencial especial, no responde al objetivo consistente en determinar si un individuo dispone de recursos regulares para su propia manutención. En efecto, el concepto de «asistencia social» que figura en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que recoge una prestación que suple una falta de recursos fijos y regulares suficientes, y no una prestación que permite hacer frente a necesidades extraordinarias o imprevistas.

50 Además, el porcentaje del 120 %, utilizado para fijar el importe establecido por el Vb 2000, no es sino un promedio, determinado cuando se establecen las estadísticas relativas a las prestaciones asistenciales especiales concedidas por los municipios de los Países Bajos y a los criterios de ingresos tomados en consideración por dichos municipios. Como se expuso en la vista, determinados municipios utilizan como importe de referencia ingresos de una cuantía inferior a la correspondiente al 120 % del salario mínimo, lo que contradice la tesis según la cual son indispensables unos ingresos correspondientes al 120 % del salario mínimo.

51 Por último, no corresponde al Tribunal de Justicia declarar si el salario mínimo previsto por la Ley neerlandesa basta para permitir a los trabajadores de dicho Estado cubrir sus necesidades diarias. No obstante, basta con constatar, como hizo correctamente la Comisión, que si, en el litigio principal, los vínculos familiares entre los esposos Chakroun hubieran sido anteriores a la entrada del Sr. Chakroun en territorio comunitario, el importe de los ingresos tenido en cuenta para el examen de la solicitud de la Sra. Chakroun habría sido el salario mínimo, y no el 120 % de éste. Cabe concluir que las propias autoridades neerlandesas consideran que el salario mínimo se corresponde con los recursos suficientes, en el sentido del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva.

52 Habida cuenta de estos elementos, procede responder a la primera cuestión que la frase «recurrir al sistema de asistencia social», contenida en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que no permite a un Estado miembro adoptar una normativa en materia de reagrupación familiar que se la deniega a un reagrupante que ha demostrado disponer de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, pero que, habida cuenta de la cuantía de sus ingresos, podrá no obstante solicitar una prestación asistencial especial en caso de que existan gastos particulares e individualmente determinados necesarios para su subsistencia, a desgravaciones concedidas por las autoridades municipales en función de los ingresos o a medidas de apoyo a los ingresos en el marco de las políticas municipales de renta básica («minimabeleid»).

Sobre la segunda cuestión

53 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la Directiva, y en particular su artículo 2, letra d), debe interpretarse en el sentido de que dicha disposición se opone a una normativa nacional que, al aplicar los requisitos de ingresos del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva realiza una distinción en función de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante en territorio del Estado miembro de acogida.

Observaciones formuladas por las partes

54 La Sra. Chakorun explica que, desde su llegada a los Países Bajos en 1970, su cónyuge estuvo trabajando en este Estado miembro durante un período de dos años para ganar el dinero necesario para su boda.

55 Según la recurrente en el litigio principal y la Comisión, la Directiva no proporciona fundamento alguno para realizar una distinción entre el mantenimiento de la familia y su creación. Consideran que se desprende en particular de un documento de la Presidencia del Consejo (documento del Consejo 5682/01, de 31 de enero de 2001, p. 3), que existía un amplio acuerdo sobre el hecho de que la reagrupación familiar debía incluir tanto la constitución como el mantenimiento de la unidad familiar. Afirman que corrobora esta información el sexto considerando de la Directiva y el artículo 2, letra d), de ésta. En cuanto a la excepción introducida por el artículo 9, apartado 2, de la Directiva, en su opinión se trata de una disposición específica relativa a la situación de los refugiados obligados a huir de su país. Por otro lado, la Sra. Chakroun cita el informe redactado el 11 de marzo de 2009 por el Comisario de los derechos humanos del Consejo de Europa en relación con la visita que efectuó a los Países Bajos del 21 al 25 de septiembre de 2008, en la que el Comisario muestra su sorpresa por algunas disposiciones de la normativa neerlandesa en materia de reagrupación familiar.

56 Además, la Comisión se pregunta cómo una distinción en función del momento en el que se crean los vínculos familiares puede tener la más mínima relación con el hecho de satisfacer los requisitos materiales en materia de necesidades elementales.

57 El Gobierno neerlandés expone que la distinción que lleva a cabo la normativa nacional entre la constitución de una familia y la reagrupación familiar no está prohibida por la Directiva, y es una manera de tener en cuenta la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares, como impone el artículo 17 de la Directiva. En efecto, según este Gobierno se puede pensar que los intereses en juego serán más importantes cuando los vínculos familiares ya existen antes de que el reagrupante se haya establecido en los Países Bajos. En el supuesto de constitución de una familia, afirma que los dos miembros correrían el riesgo de que la vida de familia no pudiera desarrollarse temporalmente en los Países Bajos. Afirma que, generalmente, los vínculos familiares se concretan de manera menos intensa en estos casos que en los que generan posteriormente las solicitudes de reagrupación familiar. Considera que el Reino de los Países Bajos ha fijado como nivel de ingresos suficiente un importe inferior a la norma general del 120 % del salario mínimo en los supuestos de solicitudes de reagrupación familiar precisamente para proteger a la familia.

58 A mayor abundamiento, el Gobierno neerlandés señala que, aun en el supuesto de que los vínculos familiares sean posteriores a la llegada del reagrupante a los Países Bajos y no se cumpla el requisito de renta, se autorizará la estancia de los miembros de la familia si lo exige el artículo 8 del CEDH.

Respuesta del Tribunal de Justicia

59 El artículo 2, letra d), de la Directiva define la reagrupación familiar sin realizar distinciones según el momento del matrimonio de los cónyuges, dado que precisa que se entiende por dicha reagrupación la entrada y residencia en el Estado miembro de acogida de los miembros de la familia con el fin de mantener la unidad familiar, «con independencia de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante».

60 Únicamente el artículo 9, apartado 2, de la Directiva, aplicable a los refugiados, establece que «los Estados miembros podrán limitar la aplicación [de lo previsto en el capítulo V de la Directiva] a los refugiados cuyos vínculos familiares sean anteriores a su entrada». Esta disposición se explica por el trato más favorable concedido a los refugiados a su llegada.

61 De ello se deduce que las reglas de la Directiva, excepto su artículo 9, apartado 2, son aplicables tanto a lo que la normativa neerlandesa califica como reagrupación familiar cuanto a lo que define como constitución de una familia.

62 Apoya esta interpretación el sexto considerando de la Directiva, que se refiere a «la protección de la familia, así como el mantenimiento o la creación de la vida familiar». También la sustentan los trabajos preparatorios citados por la recurrente en el litigio principal, de los que se desprende que se había alcanzado un amplio acuerdo sobre el hecho de que la reagrupación familiar debía cubrir tanto la formación de una familia como el mantenimiento de la unidad familiar.

63 Por otro lado, esta interpretación es conforme con el artículo 8 del CEDH y con el artículo 7 de la Carta, que no establecen distinción alguna según las circunstancias y el momento en los que se constituye una familia.

64 Habida cuenta de esta falta de distinción, querida por el legislador de la Unión, en función del momento en el que se constituye la familia, y dada la necesidad de no interpretar las disposiciones de la Directiva de manera restrictiva y de no privarlas de su efecto útil, los Estados miembros carecen de un margen de apreciación que les permita introducir esta distinción en la normativa nacional de adaptación del Derecho interno a la Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 25 de julio de 2008, Metock y otros, C-127/08, Rec. p. I-6241, apartado 93). A mayor abundamiento, la aptitud de un reagrupante para disponer de recursos regulares y suficientes para su propia manutención y la de su familia, en el sentido del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva no depende de ningún modo del momento en el que se constituyó su familia.

65 Por último, por lo que se refiere a la alegación del Gobierno neerlandés según la cual se concederá una autorización si lo exige el artículo 8 del CEDH, basta con señalar que, como se dedujo de la vista, la Sra. Chakroun aún no ha sido autorizada a reunirse con su cónyuge, con quien lleva casada más de 37 años.

66 En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que la Directiva, y, en particular, su artículo 2, letra d), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, al aplicar los requisitos de ingresos establecidos en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva, realiza una distinción en función de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante en territorio del Estado miembro de acogida.

Costas

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

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

1) **La expresión «recurrir al sistema de asistencia social», contenida en el artículo 7, apartado 1, letra c), 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 permite a un Estado miembro adoptar una normativa en materia de reagrupación familiar que la deniega a un reagrupante que ha demostrado disponer de recursos fijos y regulares**

suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, pero que, habida cuenta de la cuantía de sus ingresos, podrá no obstante solicitar una prestación asistencial especial en caso de que existan gastos particulares e individualmente determinados necesarios para su subsistencia, a desgravaciones concedidas por las autoridades municipales en función de los ingresos o a medidas de apoyo a los ingresos en el marco de las políticas municipales de renta básica («minimabeleid»).

2) La Directiva 2003/86, y, en particular, su artículo 2, letra d), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, al aplicar los requisitos de ingresos establecidos en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86, realiza una distinción en función de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante en territorio del Estado miembro de acogida.

Firmas