CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 10 de diciembre de 2009[1]

1. La Directiva 2003/86/CE[2] del Consejo 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. Uno de los requisitos que puede imponer un Estado miembro cuando un miembro de la familia solicita la autorización para reunirse con dicho residente es que éste tenga recursos fijos y regulares suficientes para el mantenimiento de su familia, «sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate».

2. El litigio principal versa sobre la solicitud de una nacional marroquí para reunirse con su marido, también nacional marroquí, que ha residido legalmente en los Países Bajos desde 1970, y con quien contrajo matrimonio en 1972. El esposo tiene recursos fijos y regulares suficientes para cubrir los gastos de subsistencia generalmente necesarios, pero ello no le priva de poder recibir determinados tipos de prestaciones asistenciales especiales. En este marco, el Raad van State (Consejo de Estado) solicita una aclaración más detallada del criterio «sin recurrir al sistema de asistencia social» y pregunta si la Directiva permite establecer una distinción en función de si el vínculo familiar surgió antes o después de la entrada del residente en el Estado miembro.

Marco legal

Directiva 2003/86

3. En la exposición de motivos de la Directiva, entre otras cuestiones:

— El segundo considerando enfatiza la obligación de proteger a la familia y respetar la vida familiar, que consagran en particular el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251, p. 12; en lo sucesivo, «Directiva»). No es de aplicación ni al Reino Unido, ni a Irlanda ni a Dinamarca (véanse los considerandos 17 y 18).

— El tercer considerando se refiere a las reuniones del Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, y de Laeken, en diciembre de 2001, que declararon que la Unión Europea debe velar por un trato justo a los nacionales de los terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros y que una política de integración más decidida debe encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión Europea.

— En el quinto considerando se afirma que los Estados miembros deben aplicar las disposiciones de la Directiva sin ningún tipo de discriminación por razón de sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o ideología, opiniones políticas o de otro tipo, pertenencia a minoría nacional, fortuna, nacimiento, minusvalía, edad u orientación sexual.

— El sexto considerando se refiere a la protección de la familia, así como al mantenimiento o la creación de la vida familiar, sobre la base de criterios comunes para determinar las condiciones materiales para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar.

— En el octavo considerando se establece que la situación de los refugiados requiere una atención especial, debido a las razones que les obligaron a huir de su país y que les impiden llevar en el mismo una vida de familia.

— El undécimo considerando afirma que el derecho a la reagrupación familiar debe ejercerse en el debido respeto de los valores y principios reconocidos por los Estados miembros.

4. Con arreglo al artículo 2, letra d), de la Directiva, se entiende por «reagrupación familiar» «la entrada y residencia en un Estado miembro de los miembros de la familia de un nacional de un tercer país que resida legalmente en dicho Estado miembro con el fin de mantener la unidad familiar, con independencia de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante». En este supuesto, en virtud del artículo 2, letra c), el residente se considera «reagrupante».

5. El artículo 3, apartado 5, establece que la Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de adoptar o conservar disposiciones más favorables.

6. El artículo 4, apartado 1, 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 capítulo IV engloba los artículos 6 a 8. El artículo 6, que no es directamente objeto de controversia en el presente asunto, permite a los Estados miembros denegar, retirar o negarse a renovar un permiso de residencia de un miembro de la familia por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública, tras tener en cuenta los factores enumerados en el artículo 17 y la gravedad o el tipo de infracción cometida o el peligro que implique.

8. El artículo 7, apartado 1, establece que, 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, b) un seguro de enfermedad para toda la familia y

«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».

9. El artículo 7, apartado 2, permite a los Estados miembros exigir el cumplimiento de las medidas de integración, y el artículo 8 les faculta para imponer al reagrupante un período mínimo de residencia. Estas disposiciones tampoco se discuten en el caso de autos.

10. El capítulo V de la Directiva contiene disposiciones específicas más favorables relativas a la reagrupación familiar de los refugiados reconocidos como tales por los Estados miembros, que tienen una incidencia indirecta en el presente asunto. Con arreglo al artículo 9, apartado 1, los Estados miembros

podrán limitar la aplicación del presente capítulo a los refugiados cuyos vínculos familiares sean anteriores a su entrada. En virtud del artículo 12, apartado 1, no pueden exigir la prueba de que el refugiado cumple los requisitos establecidos en el artículo 7, aunque pueden exigir que el refugiado reúna los requisitos mencionados en el apartado 1 del artículo 7 cuando la solicitud no se haya presentado en el plazo de tres meses a partir de la concesión del estatuto de refugiado.

11. El artículo 16, incluido en el capítulo VII (que versa sobre sanciones y recursos), permite a un Estado miembro denegar, retirar o negarse a renovar el permiso de residencia de un miembro de la familia por diversos motivos, principalmente cuando el vínculo familiar no es auténtico o cuando no se cumplan o hayan dejado de cumplirse los requisitos establecidos en la Directiva. En particular, con respecto a esta última cuestión, el segundo guión del artículo 16, apartado 1, letra a), establece:

«Al renovar el permiso de residencia, cuando el reagrupante carezca de los recursos suficientes sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro, tal como se indica en la letra c) del apartado 1 del artículo 7, el Estado miembro tendrá en cuenta las contribuciones de los miembros de la familia a los ingresos familiares.»

12. El artículo 17, incluido en el mismo capítulo, establece:

«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.»

Normativa de los Países Bajos

13. El derecho de residencia de los extranjeros en los Países Bajos está regulado por la Vreemdelingenwet 2000 (Ley de Extranjería 2000; en lo sucesivo, «Vw 2000») y su norma de desarrollo, el Vreemdelingenbesluit (Decreto de Extranjería; en lo sucesivo, «Vb 2000»). A diferencia de la legislación comunitaria, la normativa de los Países Bajos distingue entre reagrupación familiar y constitución de una familia.

14. El capítulo 3 de la Vw 2000 se refiere a los permisos de residencia. Se expiden diversos

tipos de permisos, más concretamente temporales y permanentes, y para solicitantes de asilo y otras personas. El artículo 14, apartado 2, especifica que se concederá un permiso de residencia temporal sujeto a las restricciones relacionadas con el fin por el cual se concede, tal y como lo regulan las disposiciones administrativas. Con arreglo al artículo 15, los fines relevantes incluyen la reagrupación familiar y la constitución de una familia. Con arreglo al artículo 16, apartado 1, letra c), podrá denegarse la solicitud de permiso de residencia temporal si el extranjero, o la persona con la que desea residir, no dispone de modo independiente y estable de suficientes medios de subsistencia.

15. En su versión modificada al objeto de ajustarlo a los requisitos de la Directiva, con efectos desde el 3 de octubre de 2005, el Vb 2000 contiene las siguientes disposiciones pertinentes.

16. En virtud del artículo 1, apartado 1, letra r), se entiende por «constitución de una familia» «la reagrupación familiar del cónyuge, la pareja inscrita o la pareja no inscrita, siempre que el vínculo familiar se haya constituido en un momento en que el reagrupante [[3]] tuviera su residencia principal en los Países Bajos». La «reagrupación familiar» en sí no se define.

17. Con arreglo a los artículos 3.13 y 3.14, se concederá un permiso de residencia temporal a los fines de constituir una familia o reagruparla, sujeto a las limitaciones relativas a tales fines, a determinados miembros de la familia del reagrupante (incluido el cónyuge), si se cumplen los requisitos establecidos en los artículos 3.16 a 3.22. En el presente asunto, el artículo relevante es el 3.22.

18. En virtud del artículo 3.22, apartado 1, el permiso de residencia depende de que el reagrupante disponga de una renta estable e independiente, tal como se define en el artículo 3.74, letra a). Sin embargo, con arreglo al artículo 3.22, apartado 2, «sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1», en el supuesto de constitución de una familia esta renta debe ser igual al menos al 120 % del salario mínimo interprofesional, incluida la paga de vacaciones.

19. Aunque no es directamente relevante en relación con los hechos del caso de autos, cabe señalar que, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1 y 2, el artículo 3.22, apartado 3, establece que también se concederá un

3 — Es decir, la "persona con la que el extranjero desea residir", en el artículo 16, apartado 1, letra c), de la Vw 2000. Con arreglo al artículo 3.15 del Vb 2000, esta persona puede ser nacional de los Países Bajos o extranjera con permiso de residencia permanente. Esta última se corresponde con el "reagrupante", en el sentido de la Directiva.

permiso de residencia cuando el reagrupante tiene más de 65 años, o sufre una incapacidad permanente total para todo trabajo, eliminando de este modo el requisito de renta en estos supuestos. [4] En virtud del artículo 3.22, apartado 4, también se exime de este requisito cuando los miembros de la familia presentan una solicitud para reunirse con un refugiado en el plazo de tres meses desde la concesión del estatuto de refugiado.

20. Con arreglo al artículo 3.74, que define el requisito de renta establecido en el artículo 3.22, apartado 1, letra a), los medios de subsistencia mencionados en el artículo 16, apartado 1, letra c), de la Vw 2000 serán suficientes si el importe de la renta neta es igual, entre otros, a: a) los criterios para acceder a prestaciones asistenciales, incluida la paga de vacaciones, respecto de la correspondiente categoría (personas que viven solas, familias monoparentales o parejas casadas), o d) en el caso de constitución de una familia, el 120 % del salario mínimo, incluida la paga de vacaciones.

21. El criterio de asistencia al que se refiere al artículo 3.74, letra a), es el recogido en el artículo 21 de la Wet werk en bijstand (Ley relativa al trabajo y a las prestaciones asistenciales; en lo sucesivo, «Wwb»), incluido en el capítulo 3 de dicha Ley, que regula las «prestaciones asistenciales generales». El artículo 21 es una de las disposiciones que fija «criterios para las prestaciones asistenciales», niveles de renta por debajo de los cuales una persona tiene derecho a las prestaciones asistenciales generales. Además, el capítulo 4 de la Wwb, en particular el artículo 35, apartado 1, establece unas «prestaciones asistenciales especiales» de carácter temporal, que conceden las autoridades locales a los solicitantes que no disponen de recursos suficientes para cubrir los «gastos mínimos vitales que surgen por circunstancias excepcionales».

22. En la resolución de referencia se afirma que el criterio legal relevante para acceder a prestaciones asistenciales en el momento de los hechos era 1 207,91 euros mensuales, y la cifra para la constitución familiar (120 % del salario mínimo) era 1 441,44 euros. [5]

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

23. La Sra. Rhimou Chakroun, recurrente en el recurso principal, nació en 1948 y es nacional marroquí. En 1972 contrajo matrimonio con el Sr. Chakroun, nacido el 1 de julio de 1944 y también nacional marroquí.

4 — Véase también el artículo 3.28, apartado 4, en virtud del cual no es posible denegar una solicitud sobre la base del artículo 16, apartado 1, letra c), de la Vw 2000 si la persona con la que el extranjero desea vivir tiene 65 años o más, o si está incapacitada para trabajar.

5 — Podría deducirse, de una comparación con la normativa neerlandesa pertinente, que estas cifras representan la renta neta, y que el criterio legal para acceder a prestaciones asistenciales se corresponde con el salario mínimo neto, que se especifica como cantidad bruta en la Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Ley sobre el salario mínimo y la paga mínima de vacaciones).

24. El Sr. Chakroun reside en los Países Bajos desde el 21 de diciembre de 1970 y ha tenido un permiso de residencia permanente desde 1975. Desde julio de 2005 ha percibido prestaciones por desempleo, que continuará percibiendo hasta julio de 2010 si no ocurre un cambio en las circunstancias. Es pacífico que la prestación en cuestión, que se le abona porque el Sr. Chakroun cotizó por la contingencia de desempleo mientras trabajaba por cuenta ajena, no constituye una «prestación asistencial» que pudiera impedir a su esposa reunirse con él, con arreglo a la normativa de los Países Bajos que aplica la Directiva.

25. Tras su matrimonio, la Sra. Chakroun continuó viviendo en Marruecos, pero el 10 de marzo de 2006 solicitó en la Embajada de los Países Bajos en Rabat un permiso provisional de residencia [6] para vivir con su esposo.

26. Mediante resolución de 17 de julio de 2006 (un recurso administrativo contra ella se desestimó el 21 de febrero de 2007), el Ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos denegó la solicitud porque, en el momento relevante, la prestación por desempleo de su esposo era sólo de 1 322,73 euros netos al mes, incluida la paga de vacaciones, mientras que el estándar de renta neta aplicable para la constitución de una familia era de 1 441,44 euros netos al mes, incluida la paga de vacaciones.

27. La resolución denegatoria se refería a una circular administrativa en la que se declaraba que el artículo 7, apartado 1, de la Directiva no exige que los Estados miembros elijan entre el examen conforme a los criterios de prestaciones asistenciales, al salario mínimo o a un porcentaje del salario mínimo. El margen de maniobra conferido a los Estados miembros se ha usado en los artículos 3.22 y 3.74, letra d), del Vb 2000. Y mientras que la Directiva es aplicable por igual a la reagrupación familiar y a la constitución de una familia, el criterio del «lugar principal de residencia» excluye la «reagrupación familiar» cuando un residente en los Países Bajos ha contraído matrimonio durante unas vacaciones en el extranjero.

28. El recurso contencioso de la Sra. Chakroun contra la resolución del Ministro fue desestimado por el Rechtbank 's-Gravenhage (Tribunal de Distrito de la Haya), en la subsede de Zutphen, el 15 de octubre de 2007. Su recurso de apelación subsiguiente pende ahora ante el Raad van State.

29. Una de las cuestiones en este procedimiento se refiere al modo en que se

6 — En principio, la posesión de dicho permiso es requisito previo para solicitar un permiso legal (temporal) de residencia (véase *Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002–2006,* European Migration Network, 2007, pp. 7 y 22).

define el criterio aplicable relativo a la renta. La Sra. Chakroun no discute que el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva permita tal criterio, pero alega, en esencia, que no faculta para establecer un umbral más elevado que el utilizado con carácter general para determinar lo necesario para cubrir los gastos de subsistencia imprescindibles, –en particular, en los Países Bajos, el salario mínimo interprofesional para la categoría correspondiente de persona y situación familiar, renta por debajo de la cual se genera el derecho de esta persona a las prestaciones asistenciales generales–. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente explica que las autoridades locales también pueden otorgar varias clases de prestaciones asistenciales (y exenciones de impuestos locales) no sólo a las personas cuya renta es inferior al salario mínimo, sino también a quienes, aun disponiendo de recursos iguales o superiores a tal salario, no pueden cubrir gastos de subsistencia generados por circunstancias excepcionales. Esta prestación asistencial especial se concede según unos baremos decrecientes, y ya no se puede acceder a ella una vez que la renta alcanza del 120 % al 130 % del salario mínimo. En consecuencia, la cuestión es si el artículo 7, apartado 1, letra c), permite a un Estado miembro establecer un umbral de renta que excluya cualquier posibilidad de recurso a prestaciones asistenciales especiales de este tipo.

30. Otra cuestión se refiere a la distinción trazada en los Países Bajos entre reagrupación familiar y constitución de una familia. El umbral del 120 % del salario mínimo se aplica sólo en el último supuesto. A juicio de la Sra. Chakroun, el artículo 2, letra d), de la Directiva excluye cualquier distinción en función de si el vínculo familiar surgió antes o después de la entrada del reagrupante en el Estado miembro de que se trata. El Ministro, por su parte, alega que dicha distinción puede trazarse en el caso de los refugiados (artículo 9, apartado 2, de la Directiva), y que también se establece en el supuesto de nacionales de Estados terceros residentes de larga duración en la Comunidad que ejercen su derecho de residencia en un segundo Estado miembro. [7]

31. En consecuencia, el Raad van State ha planteado las siguientes cuestiones para que el Tribunal de Justicia se pronuncie con carácter prejudicial:

«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

7 — 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 L 16, p. 44), permite que esta persona esté acompañada de su familia sólo si la familia ya se había creado en el primer Estado miembro.

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?

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 recursos 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?»

32. La Sra. Chakroun, los Gobiernos griego y neerlandés y la Comisión han formulado observaciones escritas. En la vista celebrada el 21 de octubre de 2009, se presentaron observaciones orales en nombre de la Sra. Chakroun, el Gobierno neerlandés y la Comisión.

Análisis

Cuestiones previas

33. Quiero señalar que, desde que se dictó la resolución de remisión, el Sr. Chakroun ha alcanzado la edad de 65 años, por lo que ya no se le puede aplicar ningún umbral de renta al examinar una solicitud de reagrupación familiar. [8] Sin embargo, el litigio principal versa sobre una resolución adoptada cuando sí se aplicaba un umbral, y el Tribunal de Justicia no ha recibido ninguna indicación (incluso tras formular una pregunta en la vista) de que dicho litigio se vea afectado por el cambio en la situación. Por tanto, trabajaré sobre la base de que la aplicabilidad del umbral sigue siendo relevante para dirimir la disputa ante el Raad van State.

34. Las dos cuestiones planteadas por dicho órgano jurisdiccional son distintas, pero interdependientes. Aunque no parece haber ninguna razón imperativa para examinarlas en un orden u otro, creo que es más útil considerar primero si puede imponerse un requisito en materia de recursos distinto, antes de examinar qué nivel de recursos puede requerirse. En consecuencia, comenzaré con la segunda cuestión.

8 — Véase el punto 19 *supra*.

Sobre la segunda cuestión

35. El órgano jurisdiccional nacional desea saber, en esencia, si el artículo 2, letra d), de la Directiva –con arreglo al cual se entiende por «reagrupación familiar» cualquier situación en la que un miembro de la familia del reagrupante se reúne con éste, con independencia de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante en el Estado miembro de que se trata– [9] se opone a una norma nacional que impone un requisito de recursos más elevado en el último supuesto.

36. La expresión «con independencia de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante» no contempla de modo explícito el establecimiento de una distinción en función del momento en que se crea el vínculo familiar. De hecho, posiblemente la lectura más obvia, como alegan en esencia la Sra. Chakroun, el Gobierno griego y la Comisión, sea que se opone a toda distinción sistemática sobre esta base que no esté autorizada por alguna disposición más específica (como el artículo 9, apartado 2, relativo a los refugiados).

37. No obstante, el Gobierno neerlandés alega que el artículo 2, letra d), no prohíbe *explícitamente* esta distinción. Considera que simplemente define un concepto general, sin excluir la posibilidad de establecer divisiones más detalladas en este concepto.

38. Esta alegación no me convence.

39. Refiriéndose específicamente a la Directiva, el Tribunal de Justicia ha recordado su reiterada jurisprudencia según la cual las exigencias derivadas de la protección de los principios generales reconocidos en el ordenamiento jurídico comunitario, entre los que figuran los derechos fundamentales, vinculan también a los Estados miembros cuando aplican la normativa comunitaria, de lo que resulta que estos últimos están obligados, en lo posible, a aplicar dicha normativa de modo que no se menoscaben tales exigencias. [10]

9 — Cabe señalar que el concepto del artículo 2, letra d), se refiere sólo a situaciones en las que la relación familiar surgió antes de que el miembro de la familia solicite la reunión con el reagrupante, y la definición en Derecho neerlandés de «constitución de familia» está limitada de igual modo. Tampoco regula la situación de un nacional de un tercer país que desee viajar a un Estado miembro para casarse con el reagrupante. La propuesta original de la Comisión para la Directiva [COM(1999) 638 final] sí se refería a esta situación [artículo 2, letra e), en las páginas 12 y 25]. Sin embargo, en enero de 2001, las palabras «constituir o» fueron eliminadas de la frase «para constituir o preservar la unidad familiar» (documento del Consejo 5682/01, de 31 de enero de 2001).

10 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, Rec. p. I-5769), apartado 105.

40. Uno de estos principios generales es el principio de igualdad de trato o de no discriminación, que ha sido definido reiteradamente en el sentido de que exige que «no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente». [11]

41. En este contexto, parecería absurdo afirmar que la diferencia entre un vínculo familiar creado antes de la entrada del reagrupante en el Estado miembro y uno creado con posterioridad no puede en ningún caso justificar una diferencia de trato en algún aspecto.

42. Sin embargo, como señaló la Comisión no parece existir ningún fundamento que pueda justificar establecer un requisito de recursos más elevado en un supuesto que en otro. El importe necesario para el mantenimiento del reagrupante y de su familia sin recurrir a la asistencia social –que es lo que el artículo 7, apartado 1, letra c), autoriza a los Estados miembros a exigir– puede, naturalmente, verse afectado por varios factores, como el número de miembros de la familia y sus edades, sus necesidades asistenciales o su capacidad de trabajar. Pero, sea cual sea el importe, en condiciones normales no puede verse afectado por el hecho de que el vínculo familiar se creara antes o después de que el reagrupante se convirtiera en residente legal en el Estado de acogida.

43. En consecuencia, el respeto del principio de igualdad de trato o no discriminación al aplicar la Directiva excluye una distinción como la trazada por la normativa neerlandesa.

44. No obstante, el Gobierno neerlandés formula otra alegación. Indica que, de hecho, el requisito de mayores recursos es la norma. El 120 % del salario mínimo es lo que se requiere en realidad para mantener a una familia sin recurrir a prestaciones asistenciales. El requisito inferior es una excepción a la norma. Es una disposición más favorable, expresamente autorizada por el artículo 3, apartado 5, de la Directiva, destinada a cumplir las obligaciones internacionales de los Países Bajos, en particular el derecho al respeto de la vida familiar, consagrado en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y el Gobierno considera que las familias que ya están

11 — Véase, más recientemente, la sentencia de 7 de julio de 2009, S.P.C.M. y otros, (C-558/07, Rec. p. I-5783), apartado 74. También se menciona el principio de no discriminación en el quinto considerando de la Directiva, y forma parte de los valores y principios reconocidos por los Estados miembros a los que se refiere el undécimo considerando.

constituidas cuando el reagrupante entra en el Estado miembro son más dignas de este respeto que las que aún no se han constituido.

45. Tampoco me convence esta alegación.

46. En primer lugar, aunque constituye una cuestión de Derecho nacional y, por tanto, incumbe a los tribunales neerlandeses, parece que el propio tenor de la normativa la contradice. El artículo 3.22, apartado 1, del Vb 2000 establece un umbral de renta. El umbral más elevado previsto en el artículo 3.22, apartado 2, sólo para los supuestos de constitución de familia, se establece explícitamente «sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1». Veo muy difícil leer estas disposiciones en el sentido de que establecen un umbral general en el apartado 2 y una excepción en el apartado 1.

47. No obstante, aunque se pudiera demostrar mediante un giro interpretativo que éste es el caso, tampoco aceptaría la alegación del Gobierno. Los Estados miembros pueden aplicar disposiciones más favorables que las exigidas o autorizadas por la Directiva, [12] pero para ello siguen teniendo que respetar el principio de igualdad de trato o no discriminación. Dado que la cuestión de si el vínculo familiar se creó antes o después de que el reagrupante entrara en el Estado de acogida no puede proporcionar una base objetiva para aplicar umbrales de renta diferentes en situaciones por lo demás comparables, es irrelevante que el umbral más elevado sea la excepción o la regla.

48. Esta consideración no afecta al resto de excepciones [13] con las que el Gobierno neerlandés busca reforzar esta alegación. Tanto la edad como la incapacidad para trabajar son factores objetivos que pueden afectar de manera particular a los recursos de una persona, y, por tanto, justificar la reducción o la eliminación de un umbral de renta. Asimismo, la inexistencia de umbral cuando los miembros de la familia solicitan reunirse con un refugiado en el plazo de tres meses desde la concesión del estatuto de refugiado no sólo está basada en una justificación objetiva (es especialmente probable que el miedo fundado a la persecución que define el estatuto de refugiado [14] se extienda a la familia más cercana, y, por consiguiente, milita en favor de la reagrupación antes de que el refugiado pueda

12 — Artículo 3, apartado 5. Véase el punto 5 *supra*.

13 — Establecido en el punto 19 *supra*.

14 — Véase el artículo 2, letra c), de la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (DO L 304, p. 12).

tener recursos estables y regulares en el país de acogida), pero la requiere explícitamente el artículo 12, apartado 1, de la Directiva.

49. Esta tesis tampoco afecta a cualquier adaptación del umbral que se decida para supuestos determinados sobre bases objetivas. En efecto, cuando se aplica un requisito de recursos, el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva obliga a los Estados miembros a evaluar los recursos del reagrupante en relación con su naturaleza y regularidad, y permite tener en cuenta el número de miembros de la familia. Además, el artículo 17 exige tomar en consideración determinadas circunstancias personales cuando se adopta una resolución negativa en relación con la reagrupación familiar. En consecuencia, la Directiva exige un examen individual de cada solicitud, excluyendo la aplicación general de ningún umbral abstracto sin tener en cuenta las circunstancias del asunto. [15]

50. También debe mencionarse la afirmación recogida en la resolución denegatoria de la solicitud de la Sra. Chakroun, que parece querer justificar la distinción entre reagrupación familiar y constitución de una familia sobre la base de que el trato menos favorable se aplica cuando un nacional neerlandés contrae matrimonio mientras está de vacaciones en el extranjero. Pero, aunque se asumiera que es una premisa válida (posiblemente, sobre la base de que impide los matrimonios de conveniencia), sigue requiriendo un examen individual.

51. No considero que se pueda trazar ninguna distinción objetiva de manera sistemática entre dos nacionales de países terceros que desean vivir en un Estado miembro para trabajar y formar una familia allí, uno de los cuales contrae matrimonio antes de emigrar mientras que el otro ahorra para contraerlo durante una visita a su país de origen. La diferencia entre los dos podría depender, por ejemplo, únicamente en la voluntad de los padres de la novia en aceptar o no a un yerno que aún no es económicamente independiente.

52. A mayor abundamiento, el Gobierno neerlandés establece de manera explícita en sus observaciones escritas que, aunque el vínculo familiar se cree después de la llegada del reagrupante y no se cumpla el criterio de renta, se concederán permisos de residencia a los miembros de la familia si el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos así

15 — Véanse también el artículo 6 de la Directiva (punto 7 *supra)* y el artículo 16 (punto 11), que requiere que se tenga en cuenta la renta de los miembros de la familia al considerar una solicitud de renovación de un permiso de residencia. Además, señalo que todas las partes, incluido el Gobierno neerlandés, aceptan que el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos exige un examen caso por caso.

lo requiere –lo que implica que se llevarán a cabo exámenes caso por caso–.

53. Estos exámenes parecen capaces de proteger de manera adecuada contra la inmigración abusiva a través de matrimonios de conveniencia.

54. Sin embargo, el matrimonio de los Chakroun, existente desde hace casi 34 años (en el momento de los hechos) difícilmente puede compararse con un matrimonio de conveniencia o con lo que puede llamarse «traerse de vuelta la novia de las vacaciones». Una referencia a esta situación tan distinta en la resolución denegatoria de la solicitud de la Sra. Chakroun parece indicar que el proceso quedó a mucha distancia del examen individual requerido tanto por la Directiva como por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

55. A la luz de estas consideraciones, opino que la Directiva excluye el trazado de una distinción como la controvertida, en la medida en que no está fundamentada en ningún factor objetivo relacionado con el nivel de recursos requerido para mantener al reagrupante y a su familia y en que se aplica sin tener en cuenta las circunstancias de cada caso concreto.

Sobre la primera cuestión

56. Visto a la luz de mi propuesta de respuesta a la segunda cuestión, cualquier análisis de la primera cuestión debe basarse en el supuesto de que el Estado miembro aplica un umbral único 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 especial de asistencia para hacer frente a gastos de subsistencia especiales y determinados de forma individual, a la condonación de impuestos concedida por autoridades inferiores 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».

57. En primer lugar, considero que el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva no impide que un Estado miembro especifique un umbral de recursos determinado, siempre que pueda aplicarse de manera que se tengan en cuenta las circunstancias individuales en cada caso.

58. En segundo lugar, el artículo 7, apartado 1, letra c), establece que los Estados miembros «podrán tener en cuenta la cuantía de los salarios y las pensiones mínimos». Claramente, esto no requiere que los umbrales se

fijen al 100 % (o cualquier otro porcentaje) del salario mínimo nacional –y, de hecho, no podría hacerlo, ya que siete Estados miembros carecen de normativa nacional que establezca un salario mínimo legal–. [16]

59. Además, el criterio que puede emplearse es el de los recursos suficientes para mantener a la familia reagrupada sin recurrir a las prestaciones asistenciales. Aunque donde exista un salario nacional mínimo, éste puede constituir un jalón útil a este respecto (dado que una función de dicho salario es garantizar que los empresarios, y no el Estado, cubren las necesidades de subsistencia de los trabajadores), no puede asumirse que coincide con el nivel de renta en el que ya no se puede acceder a prestaciones asistenciales. Por diversos motivos políticos o económicos, el derecho a prestaciones asistenciales puede extinguirse antes de alcanzar el nivel del salario mínimo o continuar por encima de éste. [17] No obstante, está claro que el artículo 7, apartado 1, letra c), no autoriza a los Estados miembros a requerir mayores recursos de los necesarios para mantener a toda la familia sin recurrir a la asistencia social.

60. En sus observaciones, la Sra. Chakroun y el Gobierno neerlandés han sugerido que debería definirse más detalladamente la noción de «sistema de asistencia social del Estado miembro».

61. La Sra. Chakroun alega que, dado que el artículo 7, apartado 1, letra c), se refiere al sistema de asistencia social *del Estado miembro,* y a la cuantía de los salarios y las pensiones mínimos *nacionales,* [18] no permite el uso de un criterio basado en la asistencia que cambia según el municipio, como ocurre con todos los tipos de prestaciones asistenciales discutidos en este asunto.

62. Este aserto no me convence completamente.

16 — Austria, Chipre, Dinamarca (que no está vinculada por la Directiva), Finlandia, Alemania, Italia y Suecia carecen de salario mínimo nacional legal; véase *Minimum wages in January 2009,* Eurostat, Data in focus, 29/2009, p. 1.

17 — De hecho, el Gobierno neerlandés declaró en la vista que su salario mínimo nacional sólo bastaba para cubrir los gastos diarios más básicos, y que las prestaciones asistenciales especiales son un complemento necesario para garantizar un estándar mínimo de vida –un aserto que parece sorprendente, vista su elección del salario mínimo neto como umbral de renta para las situaciones de reagrupación familiar, y más aún cuando se considera que el salario mínimo neerlandés es el segundo más alto de la Unión Europea en términos de estándares de poder adquisitivo– (véase *Minimum wages in January 2009,* citado en la nota 16, p. 3).

18 — Igualmente el artículo 7, apartado 1, letra b) de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DO L 158, p. 77), y anteriormente, el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DO L 180, p. 26).

63. Por un lado, aunque se pueda alegar que el concepto de sistema de asistencia social «de un Estado miembro» no incluye las iniciativas meramente locales, varios Estados miembros tienen sistemas federales o *quasi* federales de Gobierno en los que la responsabilidad en áreas como la asistencia social puede estar descentralizada a las autoridades regionales o equivalentes. En el presente asunto, los tipos de prestaciones asistenciales sobre los que versa la cuestión del Raad van State están recogidos en la normativa estatal, aunque su aplicación concreta corresponde a las autoridades locales.

64. Por otro lado, el Gobierno neerlandés afirmó en la vista que el umbral del 120 % había sido seleccionado como una media nacional más allá de la cual ya no era posible solicitar preacciones asistenciales, pero que, *de facto,* este derecho puede extinguirse, dependiendo del municipio de que se trate, en el 110 % o el 130 % del salario mínimo. En consecuencia, parece que un umbral mínimo del 120 % impediría la reagrupación de determinadas familias cuando no hay derecho a la prestación asistencial especial y la permitiría para determinadas familias cuando sí existe ese derecho. Esto no parece coherente con el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva o con la exigencia de examen individual.

65. El Gobierno neerlandés, por su parte, considera que la Directiva respeta la variedad de tipos y porcentajes de asistencia en diferentes Estados miembros, pero que esta orientación debe derivarse en cualquier caso de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la distinción entre «prestaciones sociales» y «asistencia social» en el marco del Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo. [19]

66. *Prima facie,* esta sugerencia parece razonable, aunque, como señaló la Comisión en la vista, la razón de la distinción en el Reglamento nº 1408/71 (que está relacionada con la transferencia de prestaciones), puede no ser transferible a otros contextos. No obstante, a mi juicio no es necesario que el Tribunal de Justicia adopte una posición definida, ya que es pacífico –y no parece discutible– que las medidas a las que se refiere la cuestión del Raad van State constituyen ciertamente asistencia social, en el sentido de la Directiva.

67. Lo que me parece mucho más significativo es el hecho de que sólo se pueda acceder a los tipos de prestación de que se trata en circunstancias excepcionales. Aunque se coincide en que pueden estar a disposición de aquellos cuyos recursos oscilan entre el 100 %

19 — Reglamento de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98), en su versión modificada. Véase, en particular, la sentencia de 16 de julio de 1992, Hughes, (C-78/91, Rec. p. I-4839), apartados 17 y 18.

y el 120 % del salario mínimo, también resulta claro que no son accesibles a todas estas personas. De hecho, el uso del término «excepcional» en la norma implica necesariamente que sólo puede acceder una minoría de la población en cuestión, y en todo caso sólo con carácter discontinuo.

68. En la vista, el Gobierno neerlandés declaró que el gasto total en prestaciones asistenciales especiales ascendía a 243 millones de euros en 2007, con un abono medio de 150 euros por pago. Si cada pago se realizara a una persona distinta, equivaldría a una décima parte de la población de los Países Bajos, aproximadamente, aunque claramente un subsidio anual de 150 euros no guarda ninguna relación con la diferencia en la renta neta anual entre el 100 % y el 120 % del salario mínimo, que, en las cantidades ofrecidas por el órgano jurisdiccional nacional, era más de 2 800 euros en el momento de los hechos. Obviamente, es imposible que el Tribunal de Justicia llegue a una conclusión a partir de tales cifras, pero parece plausible que, de hecho, el grueso de los pagos se dirigiera a un número mucho menor de personas, de las que es posible que una proporción significativa gane menos del salario mínimo.

69. Cualquiera que sea la verdad del asunto, me parece no obstante que las cifras que proporciona el Gobierno no apoyan convincentemente su alegación de que un umbral nacional uniforme del 120 % del salario mínimo nacional es necesario para garantizar que la reagrupación familiar no traerá consigo «recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro» –alegación que tampoco casa con la afirmación del mismo Gobierno, realizada también en la vista, de que las solicitudes de prestaciones asistenciales especiales se estudiaban caso por caso.

70. Habida cuenta de la necesidad de examen caso por caso que subyace en la Directiva, creo que la mera posibilidad de poder solicitar determinados tipos de prestaciones asistenciales en circunstancias excepcionales (que se analizan caso por caso) no puede constituir un motivo para denegar con carácter sistemático una solicitud de reagrupación familiar. Ello se contradice con un nivel de recursos que significa que una persona o familia recibirá automáticamente prestaciones asistenciales –una situación que está claramente dentro del ámbito de aplicación del requisito autorizado por el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva.

71. En consecuencia, considero que la primera cuestión debe responderse en el sentido de que la Directiva no autoriza que un requisito de recursos se defina de una manera como la que aquí es objeto de examen.

Conclusión

72. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, considero que el Tribunal de Justicia debería responder como sigue a las cuestiones planteadas por el Raad van State:

«1) 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, leídos conjuntamente, se oponen a una norma nacional que, al aplicar el requisito de recursos establecido con arreglo al artículo 7, apartado 1, letra c), traza una distinción en función de si el vínculo familiar surgió antes o después de la entrada del residente en el Estado miembro, en la medida en que dicha distinción no se basa en ningún factor objetivo relacionado con el nivel de recursos requerido para mantener al reagrupante y a su familia y se aplica sin tener en cuenta las circunstancias de cada caso concreto.

2) El artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86 no permite a un Estado miembro establecer un requisito de recursos que conduzca a la denegación sistemática de las solicitudes de reagrupación familiar en casos en los que la familia reagrupada no tendría un derecho automático a prestaciones asistenciales, sino meramente potencial en circunstancias excepcionales.»