

REAGRUPACIÓN FAMILIAR Y TEST DE INTEGRACIÓN CÍVICA: EL EFECTO ÚTIL DEL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO LÍMITE INFRANQUEABLE PARA LOS LEGISLADORES NACIONALES

Comentario a la **Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de julio de 2015, asunto C-153/14**

Yolanda Maneiro Vázquez

Profesora Contratada Doctora. Universidad de Santiago de Compostela

1. VOLUNTAD LEGISLATIVA EN ESTA MATERIA

Con el objetivo de proteger la unidad familiar y de facilitar la integración de los nacionales de terceros países en el Estado de acogida, la [Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003](#), sobre el derecho a la reagrupación familiar, trata de establecer normas comunes para que los Estados miembros permitan que determinados miembros de la familia de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión se reúnan con ellos en dicho territorio. Con tal finalidad, la Directiva fija algunos requisitos mínimos, tales como que el nacional del tercer Estado sea titular de un permiso de residencia de, al menos, un año y que tenga la perspectiva fundada de obtenerlo en su modalidad permanente. Pero, no obstante, deja en manos de los Estados el procedimiento a seguir para solicitar y obtener la reagrupación, así como la posibilidad de denegar la solicitud de entrada y residencia de los familiares «por razones de orden público, seguridad pública o salud pública». Y, en concreto, su artículo 7, apartado 2, párrafo primero, dispone que: «Los Estados miembros podrán requerir que los nacionales de terceros países cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional».

En estos términos, el derecho neerlandés, origen de esta sentencia del Tribunal de Justicia, subordina la concesión de un visado de larga duración a la acreditación del requisito de integración cívica. Dicha integración se traduce en el conocimiento básico de la lengua y de la sociedad neerlandesas, que se acreditará a través de un examen para cuya realización la norma requiere, inexcusablemente, el abono de unas tasas económicas. La no superación del examen permite denegar, salvo en casos excepcionales y tasados por la propia norma, la solicitud del permiso de residencia. De acuerdo con la legislación neerlandesa, el único motivo que permite excusarse de

la realización del examen será la combinación de ciertas circunstancias individuales muy específicas que incapaciten permanentemente al extranjero para superar dicho examen.

2. BREVE SÍNTESIS DEL SUPUESTO DE HECHO

La sentencia analizada resuelve la solicitud de decisión prejudicial planteada en el contexto de dos litigios seguidos entre el minister van Buitenlandse Zaken (ministro de Asuntos Exteriores) de los Países Bajos, por una parte, y K. y A., respectivamente, por otra. Los litigios se originaron en relación con la solicitud de visado de larga duración presentada por K., ciudadana de Azerbaiyan, y A., de Nigeria, con el fin de lograr la reagrupación familiar con sus respectivos cónyuges, ya residentes en los Países Bajos. Ambas solicitantes presentaron documentos médicos con el fin de no someterse al examen de integración cívica, que habría de realizarse en la embajada o el consulado general neerlandeses, situados en los respectivos países de las solicitantes. El ministro competente denegó la solicitud de visado de larga duración, por considerar que dichos problemas médicos no les eximían de la obligación de superar el examen.

La denegación ministerial fue anulada por el Rechtbank's–Gravenhage (Tribunal de La Haya) y el ministro interpuso recurso de apelación ante el Raad van State (Consejo de Estado), que remitió sus cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

3. CLAVES DE LA POSICIÓN JUDICIAL RESPECTO AL PRECEPTO DE REFERENCIA

El Raad van State plantea al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales, si bien la primera de ellas aparece subdividida en dos apartados:

1. a) ¿Es posible interpretar la expresión «medidas de integración», que figura en el artículo 7, apartado 2, de la [Directiva 2003/86/CE](#), en el sentido de que las autoridades competentes de los Estados miembros puedan exigir al miembro de la familia de un reagrupante que acredite conocimientos de la lengua oficial de ese Estado miembro (nivel A1 del Marco Europeo de Referencia para las Lenguas) y conocimientos básicos de la sociedad de dicho Estado miembro, como requisito para autorizar la entrada y la residencia de ese miembro de la familia?
- b) En caso de que la respuesta anterior fuese afirmativa, ¿es acorde al principio de proporcionalidad que la legislación nacional regule dicho examen de integración como requisito esencial para estimar la solicitud de autorización de entrada y residencia, salvo en el caso de que el miembro de la familia acredite una incapacidad permanente para realizarlo?

2. De acuerdo con el principio de proporcionalidad, ¿se oponen el objetivo de la [Directiva 2003/86/CE](#) y su artículo 7.2 a que las tasas del examen de integración asciendan a 350 euros por cada vez que se realice el examen y de 110 euros por el coste único del paquete para su preparación?

El Tribunal de Justicia analizó conjuntamente ambas cuestiones en el marco del objetivo de la reagrupación familiar, que establece el artículo 4.1 de la [Directiva 2003/86/CE](#). Conforme a este precepto, los Estados autorizarán la entrada y residencia del cónyuge del reagrupante. Esta normativa, recuerda el Tribunal, impone obligaciones positivas precisas a los Estados y, en supuestos determinados, les obliga a autorizar la reagrupación familiar, sin posibilidad de ejercer su facultad discrecional.

No obstante, con carácter general, la autorización de la reagrupación familiar se subordina al cumplimiento por el reagrupante de las «Condiciones para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar» establecidas en el capítulo IV de la [Directiva](#). Entre ellas, el primer párrafo del artículo 7.2 permite que cada legislación nacional condicione la autorización de entrada en su territorio a la superación de determinadas medidas previas de integración para los nacionales de terceros países, con la excepción de los refugiados y sus familias. En todo caso, el margen de libertad de los Estados para establecer la naturaleza de estas medidas se encuentra limitado por dos elementos: el respeto al cumplimiento de la finalidad última de la [Directiva](#), que es favorecer la reagrupación familiar, y el principio de proporcionalidad, como principio general del Derecho de la Unión. Ambos requisitos condicionan la legitimidad de la obligación de superar un examen de integración cívica de nivel elemental y del abono de las correspondientes tasas fijadas por la legislación de los Países Bajos.

A estos efectos, el principio de proporcionalidad se proyecta en dos direcciones. La primera de ellas exige que la medida impuesta, esto es, la adquisición de conocimientos lingüísticos y sociales del país de acogida, sea acertada para el fin que se pretende conseguir. La segunda, que no exceda de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. Para el Tribunal, dichos conocimientos lingüísticos y sociales son legítimos en la medida en que facilitarán la integración del reagrupante, ofreciéndole conocimientos «que resultan indiscutiblemente útiles para establecer vínculos con el Estado de acogida». En la medida en que esos conocimientos son de nivel elemental, «tal obligación no menoscaba por sí sola el objetivo de reagrupación familiar, que es el perseguido por la [Directiva 2003/86/CE](#)».

Ahora bien, el objetivo del examen de integración no debe ser el de determinar quiénes merecerán beneficiarse de la reagrupación familiar, ni convertirse en un instrumento de selección de las personas. Para el Tribunal, debe tratarse de un procedimiento de integración, no de exclusión. Por ello, el examen no debe exceder de lo necesario para alcanzar este objetivo. Se produciría tal exceso, en palabras del Tribunal, «si la aplicación de esa obligación impidiera automáticamente la reagrupación familiar de los miembros de la familia del reagrupante cuando, pese a no haber superado el examen de integración, sí hubieran presentado prueba de su voluntad de superarlo y de los esfuerzos que han realizado para lograrlo».

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que el examen básico de integración cívica, que se realizará en lengua neerlandesa, previo abono de 350 euros, se dirige a evaluar las competencias de los extranjeros en comprensión escrita, comprensión oral y en expresión oral de la lengua neerlandesa. Para su realización, los extranjeros deberán desplazarse a la embajada o consulado neerlandés de su país de origen y realizarlo mediante un teléfono con conexión directa a un ordenador con voz. La prueba de lengua neerlandesa hablada consistirá en tareas tales como la repetición de frases, respuesta a preguntas breves, exposición de opiniones contrapuestas o exposición de un relato. Los conocimientos de la sociedad neerlandesa se examinarán a través de preguntas sobre una película que el miembro de la familia debe ver en su domicilio. Las preguntas pueden referirse, entre otras cosas, a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, la obligación de escolarización de los menores o la curiosa cuestión de qué país ocupó el Reino de los Países Bajos durante la Segunda Guerra Mundial. Para la preparación del examen se pone a disposición de los solicitantes un material de estudio al precio de 110 euros.

El artículo 17 de la [Directiva](#) obliga a individualizar el examen de las solicitudes de reagrupación, lo que hará preciso considerar las circunstancias individuales específicas de cada uno de los solicitantes. Así, a la vista de circunstancias tales como la edad, el nivel educativo, la situación económica o la salud de los miembros concretos de la familia del reagrupante, se podrá valorar quién podrá resultar exonerado de la obligación de examinarse «cuando a causa de esas circunstancias, resulte que están incapacitados para realizarlo o para superarlo». Entiende el Tribunal que obligar al cumplimiento de esta obligación a una persona afectada por tales circunstancias podría suponer «un obstáculo difícilmente superable para la efectividad del derecho a la reagrupación familiar».

Sin embargo, la legislación de los Países Bajos tan solo permite considerar estas circunstancias cuando el solicitante se encuentra incapacitado permanentemente para superar el examen y ha realizado los esfuerzos que razonablemente puedan exigirsele. Dichos esfuerzos pueden ser, entre otros, haber realizado una o varias veces el examen de integración cívica habiendo superado la prueba de lengua hablada y de conocimiento de la sociedad, pero no la de comprensión lectora. Si bien en una Instrucción de Trabajo aplicable se indica expresamente que la falta de medios económicos o técnicos suficientes para la preparación y realización del examen, los problemas de desplazamiento, la no disponibilidad del material del curso en la lengua del candidato o el analfabetismo de este no basta para exonerarle del deber de realización del examen.

Bajo estas circunstancias, a juicio del Tribunal, la legislación neerlandesa convierte la reagrupación familiar en un objetivo de difícil o imposible consecución. A ello se le añade, además, la obligación de abonar las tasas de realización del examen y de su preparación. Nada obsta, en palabras del Tribunal, a que los Estados requieran la satisfacción de unas tasas por parte de los solicitantes nacionales de terceros países. Tampoco a que los Estados miembros fijen la cuantía de tales tasas. Pero su existencia y cuantía deben someterse al principio de proporcionalidad y evitar convertirse en un instrumento que obstaculice el derecho a la reagrupación familiar. En modo alguno, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, el nivel que se fije «puede tener por objeto ni como efecto que el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar resulte imposible

o excesivamente difícil». En este caso, el Tribunal considera excesivas las tasas correspondientes a 350 euros por cada una de las ocasiones en las que se realice el examen, y de 110 euros como coste único por el paquete de preparación, y capaces de convertir en imposible o excesivamente difícil el objetivo de la reagrupación familiar. Especialmente si a tales tasas se unen los gastos que tienen que efectuar los miembros de la familia del reagrupante para desplazarse a la sede de la representación neerlandesa más próxima y realizar allí dicho examen.

4. TRASCENDENCIA DE LA DOCTRINA ASENTADA Y PROBABILIDAD DE CONSOLIDACIÓN *AD FUTURUM*

Parece indudable la trascendencia de la doctrina que recoge esta importante sentencia y su futura consolidación en relación con los límites a los requisitos que, respetando el acervo común de la Unión, pueden fijar las normativas nacionales a la integración de ciudadanos de terceros países en un Estado de la Unión Europea. Nada obsta a que los Estados puedan establecer determinados requisitos, especialmente aquellos dirigidos a alcanzar una mejor integración de las familias de los reagrupantes en su nuevo Estado de residencia. Para ello es legítimo que, como aquí sucede, el Estado establezca pruebas o exámenes de integración, posibles en el ámbito de la normativa comunitaria. Ahora bien, en modo alguno permite el Tribunal que tales requisitos nacionales menoscaben el efecto útil del ordenamiento de la Unión. En este caso, el rigor de la legislación neerlandesa, tanto para fijar las condiciones de acceso al examen, entre ellas las económicas, como los requisitos para su exoneración, sin tomar en consideración las circunstancias particulares de cada solicitante, convierten en imposible o excesivamente difícil el derecho a la reagrupación familiar reconocido en la [Directiva 2003/86/CE](#).

Así pues, los legisladores nacionales pueden establecer pruebas o exámenes de integración que condicionen el efectivo ejercicio del derecho a la reagrupación familiar. No obstante, todos ellos habrán de respetar el principio de proporcionalidad, de modo que no establezcan obstáculos excesivos, sino que faciliten el ejercicio del derecho de reagrupación familiar, objeto y finalidad última de la [Directiva](#).