



**Institut d'Estudis
Europeus**

Working Paper No 2 (2020)

Reagrupación familiar de los nacionales de
terceros países en el Derecho de la Unión
Europea

[Kseniia Ianushkevich](#)

UAB

Universitat Autònoma
de Barcelona

This collection belongs to:



Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici B, Carrer de la Fortuna
08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)
Tel.: +34 93 581 1681
institutestudiseuropeus.uab.cat/

Coordinator: Dra. Cristina Blasi Casagran (Cristina.Blasi@uab.cat)

This collection is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.



This collection includes a selection of research by students of the Official Master's degree in European Integration and PhD students. Research contributions can be published in English, Spanish, Catalan or French.

Kseniia Ianushkevich
Estudiante del Master de la Integración Europea
Facultad de Derecho
E-mail address: yanuschkewich@gmail.com
Julio, 2020

Reagrupación familiar de los nacionales de terceros países en el Derecho de la Unión Europea.

Abstract

This paper dwells on the issues related to the family reunification of the third-country nationals in the EU law. The study is based on the analysis of the EU Original law and Secondary law, in particular, the Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification and the case-law of the European Court of Justice on the subject. The investigation is focused on identifying the conditions for the exercise of the given right and its limits.

Resumen

Este trabajo aborda las cuestiones relacionadas con la regulación del derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. El estudio se basa en el análisis del Derecho originario y Derecho secundario de la UE, sobre todo, de la Directiva 2004/86/CE, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea al respecto. La investigación se centra en la delimitación de las condiciones para el ejercicio del derecho, así como sus límites.

Keywords: family reunification, right to family life, community law, interior market, third-country nationals, legal migration.

Palabras clave: reagrupación familiar, derecho a la vida en familia, derecho comunitario, mercado interior, nacionales de terceros países, migración legal.

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
I. LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN LA UE: BASE JURÍDICA Y LOS OBJETIVOS.....	7
1. Base jurídica: Derecho originario y Derecho derivado.....	7
2. Los objetivos de la regulación de la reagrupación familiar en la UE.....	12
II. SUJETOS, CONDICIONES Y LÍMITES DE LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR.....	16
1. Beneficiarios de la reagrupación familiar	16
2. Condiciones para el reagrupante y el reagrupado.....	24
3. Límites de la reagrupación familiar.....	32
CONCLUSIONES.....	37
BIBLIOGRAFÍA	39

LISTA DE ABREVIATURAS

Carta - Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea

Directiva 2003/86 - Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar

Directiva 2004/38 - 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

EEMM - Estados miembros de la Unión Europea

ELSJ - Espacio de libertad, seguridad y justicia

TEDH - Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE - Tratado de funcionamiento de la Unión Europea

TJUE - Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE - Tratado de la Unión Europea

UE - Unión Europea

INTRODUCCIÓN

Los datos correspondientes al 1 de enero de 2019 muestran que en el territorio de la Unión residen 21.8 millones de nacionales de terceros países, lo que representa 4,9% de toda población comunitaria.¹ Como regla general, las personas emigran a la UE en búsqueda de una vida mejor, por razones de trabajo. Mientras tanto, se ven obligadas a dejar su familia en el país de origen, lo que supone una violación al derecho a la vida y la unidad familiar. Por lo menos, así fue durante mucho tiempo. La humanitarización del derecho de la Unión y el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales tanto de los ciudadanos comunitarios como los extranjeros residentes en un Estado miembro ha marcado una nueva etapa en la regulación de los flujos migratorios. Actualmente el ordenamiento jurídico de la Unión contempla las normas relativas a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia y la política en materia de inmigración.

El presente trabajo tiene el objetivo de analizar el contenido y el alcance del derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países en la Unión Europea. Con este fin, procede estudiar la base jurídica, los objetivos de la regulación de la reagrupación familiar, así como las condiciones materiales y límites para su ejercicio. Cabe señalar que la investigación se limita al estudio de la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países, excluidas las personas que tienen estatuto de refugiado.

El concepto de la reagrupación familiar en el Derecho de la Unión, desde el inicio del siglo, ha sido desarrollado por la doctrina. Diferentes autores han abordado el tema desde diferentes enfoques: el de la naturaleza del derecho, de sus beneficiarios, de las condiciones materiales y procedimentales de la reagrupación familiar, así como desde la perspectiva de los derechos humanos. A lo largo del trabajo se hacen las referencias a las investigaciones más importantes que han servido como punto de reflexión para el autor.

¿Puede el derecho a la reagrupación familiar considerarse el derecho fundamental?
¿Qué requisitos y condiciones deben cumplirse para el ejercicio de dicho derecho?
¿Cuáles son las deficiencias de la actual regulación del derecho a la reagrupación familiar en la Unión? Estas preguntas estarán abordadas en la presente Tesis.

¹ Comisión Europea, 'Migration and migrant population statistics', *Eurostat*. Accesible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (último acceso: 16.06.2020)

I. LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR EN LA UE: BASE JURÍDICA Y OBJETIVOS

1.1 Base jurídica: Derecho originario y Derecho derivado.

Antes de analizar los aspectos materiales del derecho a la reagrupación familiar procede indicar la base jurídica de dicho derecho en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Durante el proceso de integración europea iniciado con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, lo que ahora es conocido como la Unión Europea ha evolucionado tanto en relación con el alcance geográfico como con las competencias atribuidas a las instituciones de la UE. La organización de seis países creada con los objetivos meramente económicos² para el año 2020 se ha convertido en una unión política de 27 Estados europeos a favor de la cuál esos Estados han cedido una parte de su soberanía y que regula muchos aspectos de interés comunitario. Las materias sobre las cuales la Unión tiene competencia se han ampliado progresivamente con los Tratados. El hito importante ha sido la aprobación del Tratado de Maastricht que establece el concepto de la ciudadanía europea inspirada en el derecho de libre circulación de personas, pero que va más allá del ámbito solamente económico. Entre los derechos de los ciudadanos de la Unión se encuentran los siguientes: derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, el derecho de petición al Parlamento Europeo y de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo, etc..

La reagrupación familiar de los nacionales de terceros países está comprendida en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, proclamado uno de los objetivos de la Unión por el Tratado de Amsterdam. De tal modo, el artículo 1 de dicho documento modifica el texto del TUE y reclama establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia que con el fin de facilitar la libre circulación de personas y

² Artículo 2 del Tratado constitutivo de CECA recoge que ésta tiene por misión “contribuir, en armonía con la economía general de los Estados miembros y mediante el establecimiento de un mercado común en las condiciones fijadas en el artículo 4, a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros”.

garantizar la seguridad y la protección de sus pueblos.³ Por consiguiente, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999, el ELSJ se implementó como un ámbito independiente de la política de la UE. Aunque la historia del desarrollo y aprobación del ELSJ ha sido muy larga y tiene los orígenes anteriores al Tratado de Amsterdam, éste está considerado un hito importante que ha formalizado su creación que ha sido un resultado de la síntesis de los acuerdos de Schengen, la cooperación en el ámbito de la cooperación judicial y los asuntos internos, así como la cooperación legal de los Estados miembros en materia civil. Durante este período, el ELSJ ha sufrido cambios significativos, los límites geográficos y temáticos del espacio se han expandido. Finalmente, se creó un marco regulatorio sólido del ELSJ, que regula una gama bastante amplia de relaciones legales.

El ELSJ tradicionalmente incluye tres áreas relativamente independientes, que se designan respectivamente como "libertad", "seguridad", "justicia". En este contexto, la noción de "libertad" abarca la libertad de circulación de los nacionales, el control fronterizo, la inmigración, el asilo; el concepto de "seguridad" tiene el objetivo de garantizar la seguridad interna y externa (la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo, el tráfico de drogas, etc.); por fin, el concepto de "justicia" comprende la cooperación y asistencia legal entre los Estados miembros en materia civil y penal.

Como ya ha sido señalado, la UE fue creada con el fin de integración económica, y durante mucho tiempo estuvo asociada principalmente con el mercado interno. Los Estados miembros se resistían a que la Unión interfiriera en los asuntos internos; si esto sucedía, solo en el marco de la cooperación intergubernamental. La formalización del ELSJ y su posterior reforma de conformidad con el Tratado de Lisboa cambiaron fundamentalmente la situación. La UE rápidamente comenzó a aumentar la cooperación en el área de ELSJ, para formar marco institucional y legal sólido. Como señala DE CAPITANI, de un campo reservado para la cooperación entre los Estados miembros, el ELSJ se ha convertido en un mecanismo de integración en el marco de la Unión.⁴ Así, el Tratado actual de la UE, en su artículo 3, apartado 2, recoge que "la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el

³ Tratado de Amsterdam, el 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. ISBN 92-828-1648-6.

⁴ Emilio DE CAPITANI, 'The Schengen system after Lisbon: from cooperation to integration', *ERA Forum*, 2014, Nº 15(1), p. 101.

que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.”⁵

En tenor del artículo 4 del TFUE, el espacio de libertad, seguridad y justicia es una de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros.⁶ Al igual que en otros ámbitos de competencia de la UE, la elaboración de las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia se confía al Consejo Europeo⁷, la institución de coordinación política de la UE a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como a altos funcionarios de la propia Unión (el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea). Las directrices estratégicas aprobadas por el Consejo Europeo se adoptan en forma de documentos políticos (programas), generalmente diseñados para cinco años. El primer programa de este tipo fue aprobado por el Consejo Europeo en una sesión celebrada en octubre de 1999 en la ciudad finlandesa de Tampere. Las Conclusiones de la Presidencia enunciadas en el Consejo de Tampere abarcan, entre otros asuntos, las cuestiones relacionadas con la inmigración. Éstas, por primera vez, han sido consideradas no solo desde la perspectiva de la regulación de los flujos migratorios, sino también ha sido anunciada la necesidad de garantizar un trato justo de los nacionales de terceros países que se encuentran legalmente en el territorio de la Unión. Además, el considerando 18 de las Conclusiones prevé que “una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión”.⁸ Uno de estos derechos es el derecho a la reagrupación familiar. El Consejo Europeo de Sevilla de 2002 ha reafirmado las orientaciones en materia de inmigración pronunciadas en Tampere, pero al mismo tiempo, en las Conclusiones de la Presidencia ha sido precisado que “la aspiración legítima a una vida mejor debe conjugarse con la capacidad de acogida de la Unión y de sus Estados miembros, y la inmigración debe canalizarse por las vías legales”.⁹

⁵ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. DOUE C 83, 30.3.2010, p. 17.

⁶ Versión consolidada del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. DOUE C 83, 30.3.2010, pp. 51-52.

⁷ Ibid, p. 74.

⁸ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Accesible en <https://www.consilium.europa.eu/media/21053/consejo-europeo-de-tampere-conclusiones-de-la-presidencia.pdf> (último acceso: 19.06.2020)

⁹ Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla, de 21 y 22 de junio de 2002. 13463/02, considerado 29.

El mencionado Tratado de Amsterdam, a parte de establecer el ELSJ, contiene la base jurídica para que la UE legisle sobre materia de reagrupación familiar. Así, el artículo 73K, apartado 3(a), de dicho documento, incumbe al Consejo, en el plazo de 5 años a partir de la fecha de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, adoptar las medidas relativas a las "condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar".¹⁰ El procedimiento legislativo para su adopción fue fijado en el artículo 73O del Tratado, y es el siguiente: la iniciativa legislativa pertenece a la Comisión o a un Estado miembro, el Consejo debe aprobar la normativa por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

“La Propuesta de la Directiva del Consejo sobre la reagrupación familiar” fue presentada por la Comisión el 1 de diciembre de 1999, en virtud del imperativo recogido en el Tratado de Amsterdam. Han sido elaborados muchos proyectos de la Directiva y tras los debates complicados en el Consejo, el texto final del documento fue aprobado el 22 de septiembre de 2003. Ha de mencionarse que el texto inicial de la Propuesta y la versión definitiva de la Directiva aprobada por el Consejo no coinciden en muchos aspectos. Por ejemplo, la Comisión propone como el objetivo de la normativa “reconocimiento del derecho de la reagrupación familiar”, lo que antes no estaba recogido en el ordenamiento jurídico comunitario. Mientras tanto, el texto final de la Directiva se reduce a establecer el estándar mínimo de armonización de condiciones en las que se ejerce el derecho a la reagrupación familiar, que da libertad a los Estados miembros a ir más allá de la medida comunitaria en sí misma para conseguir el propósito de esta medida.¹¹ Como lamenta APARICIO, “los sucesivos proyectos de la Directiva han ido mermando su contenido hasta convertirla en un texto de mínimos, donde prima una visión restrictiva propia de los Estados más conservadores de la Unión.¹² Además, la propuesta inicial incluía a los ciudadanos comunitarios que no ejercían su derecho de libertad de circulación, en el listado de los reagrupantes, lo que

¹⁰ Tratado de Amsterdam, el 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el Trato de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997. ISBN 92-828-1648-6.

¹¹ José Manuel CORTÉS MARTÍN, ‘Inmigración y derecho a la reunificación familiar en la Unión Europea: ¿mínimo común denominador de las políticas nacionales?’, *Anuario de derecho europeo*, Nº 4, 2004, pp. 35.

¹² Lucía APARICIO, ‘Últimas transformaciones del derecho a la reagrupación familiar’, *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, Nº 15, 2004, pp. 28-29.

se quedó excluido de la versión final. De manera igual, el legislador comunitario limitó la norma general a la autorización obligatoria de entrada y residencia en el marco de la reagrupación familiar solo a los miembros de familia nuclear, mientras que la Comisión lo extendía también a las parejas de hecho, los hijos mayores y ascendientes del reagrupante y su cónyuge. Del mismo modo, siguiendo el dictamen del Parlamento sobre la Propuesta de Directiva, se quedaron excluidos del ámbito de la normativa comunitaria las personas que gozan de la protección internacional. Otra cuestión sensible, que como señala la República Federal de Alemania en sus observaciones sobre el asunto *Parlamento c. Consejo*¹³, contiene uno de los puntos centrales del compromiso que han hecho posible la adopción de la Directiva, es la disposición que permite a los Estados miembros verificar si un hijo que tenga más de 12 años y llegue independientemente de sus padres, cumple algún criterio de la integración.¹⁴

Recordemos, que tal y como prevé el Tratado de Amsterdam, la aprobación de la normativa comunitaria en materia de la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países requería unanimidad del Consejo, lo que ha sido difícil debido a las diferencias en las prácticas de los Estados miembros en cuanto al asunto. Por consiguiente, la Directiva 2003/86 ha sido un gran compromiso político, que pese a dejar margen de maniobra a los Estados miembros en muchas cuestiones, ha llegado a armonizar las legislaciones nacionales sobre la reagrupación familiar. A lo largo del trabajo serán abordados con más detalle los aspectos materiales y procedimentales del derecho establecidos por la Directiva.

El Tribunal de Justicia de la UE, por su parte, se ha pronunciado en el asunto *Parlamento c. Consejo* que, aunque la Directiva deja cierta libertad a los Estados miembros, “éste es lo suficientemente amplio para permitirles aplicar las normas de la Directiva en el sentido acorde con las exigencias derivadas de la protección de los derechos fundamentales”.¹⁵ Según la reiterada jurisprudencia del Tribunal, el derecho a la reagrupación familiar forma parte del derecho al respeto a vida familiar, recogido en el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos.¹⁶ La Carta de Derechos

¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia, Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, C-540/03, EU:C:2006:429, apartado 25.

¹⁴ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p. 14, art. 4, ap. 1.

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia, Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, C-540/03, EU:C:2006:429, apartado 104.

¹⁶ Sentencias del Tribunal de Justicia, Carpenter, C-60/00, EU:C:2002:434, apartado 43, y Akrich, C-109/01, EU:C:2003:491, apartado 49.

Fundamentales de la UE también garantiza “la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social”.¹⁷

Aunque la Directiva 2003/86 es una Directiva marco en cuanto a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países, en el Derecho secundario de la Unión existen otras normativas que abordan esta materia, haciendo referencia a la Directiva 2003/86. Por ejemplo, la Directiva 2016/801 recoge las condiciones para la reagrupación familiar de los miembros de familia de los extranjeros que residen en un Estado miembro con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*. Debido a la naturaleza de los permisos de residencia que prevé la inmigración por motivos expuestos anteriormente, las condiciones del ejercicio del derecho a la reagrupación familiar son menos exigentes. A modo de ejemplo, mientras la regla general impone a las autoridades nacionales examinar la perspectiva fundada de obtener la residencia permanente en un Estado concreto, el artículo 26 de la Directiva 2016/801 dispone que “la concesión de un permiso de residencia a los miembros de la familia no estará supeditada” a este requisito.¹⁸ Además, contiene una limitación relativa a la facultad de Estado de examinar que los solicitantes cumplan con los requisitos de integración: pueden ser exigidas solo previa concesión de la reagrupación familiar. Las mismas excepciones se aplican a los familiares de los nacionales de terceros países que tienen permiso de residencia en un Estado miembro para fines de empleo altamente cualificado.¹⁹

1.2 Los objetivos de la regulación de la reagrupación familiar en la UE.

La regulación de la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países ha sido una de las medidas aprobadas a nivel comunitario en el ámbito de inmigración. Antes de proceder a investigar cuales son los objetivos de la reagrupación familiar cabe indicar los objetivos de la política migratoria de la Unión en general.

¹⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOUE C 202, 7.6.2016, p 400., art. 33.

¹⁸ Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*. DOUE L 132, 21.5.2016, p. 43.

¹⁹ Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. DOUE L 155, 18.6.2009, p. 26, art. 15.

No cabe duda que el siglo XX puede describirse como el "siglo de la migración". La migración masiva y el dinamismo son inherentes a la migración internacional, porque realmente cubre continentes enteros y grandes grupos étnicos. Los procesos de globalización han contribuido a que la migración internacional se ha convertido en uno de los problemas socioeconómicos, culturales y políticos más importantes del mundo. El estado actual de las comunicaciones facilita la expansión de los contactos internacionales de las personas, reduce o elimina los problemas del espacio, plantea la migración, en cierto modo, como una forma de sobrevivir para millones de personas. Siendo un fenómeno social objetivamente existente, la migración ha tenido y sigue teniendo un gran impacto en la vida política de Europa, a pesar del hecho de que algunos Estados han revisado repetidamente sus posiciones con respecto al aumento o disminución de su volumen, así como su componente material.

Desde mediados del siglo pasado hasta el presente, varios factores han influenciado en la formación de la política migratoria, entre ellos el pasado colonial de países europeos, la necesidad económica en mano de obra no calificada, la política de fronteras abiertas llevada a cabo en el territorio de la Unión, el establecimiento de un modelo de desarrollo de integración multicultural unificado, mayor atención a las amenazas a la seguridad nacional (principalmente en el ámbito de lucha contra el terrorismo), etc.

Visto el artículo 79, apartado 1, de TFUE, en el ámbito de migración la Unión persigue tres objetivos: la gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros y la prevención de la inmigración ilegal.²⁰ La regulación comunitaria de las vías legales para migración de los nacionales de terceros países está destinado a servir, sobre todo, a la prevención de la inmigración ilegal. Según los datos de Eurostat²¹, la migración de las personas que migran debido a vínculos familiares constituye una gran parte de las migraciones de los nacionales de terceros países y en su porcentaje (aproximadamente 30%) equivale a las migraciones por causas de actividades remuneradas. Entre los destinos más populares se destacan Alemania, Francia, España, Italia y Polonia. Debido a que la reagrupación de los miembros de la familia es una de las principales causas de

²⁰ Versión consolidada del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. DOUE C 83, 30.3.2010, p. 77.

²¹ Comisión Europea, 'Migration and migrant population statistics', *Eurostat*. Accesible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (último acceso: 16.06.2020)

la entrada de los nacionales de terceros países en el territorio de la Unión, la adecuada gestión de los flujos ha de pasar, necesariamente, por una correcta política en este marco, que a nivel legislativo fue marcada por la Directiva 2003/86/CE.

Como ya ha sido señalado, el objetivo principal de la Directiva es el reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar, que antes de la aprobación del texto no fue fijado en ninguna normativa comunitaria. Desde la perspectiva de los objetivos generales de la política migratoria de la Unión, podemos considerar que el reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros sirve para garantizar un trato justo de los nacionales de terceros países. Así, la Directiva recoge que el derecho a la reagrupación familiar es esencial para la vida en familia, protegida por varios instrumentos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional relativo a los Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares de 1990. Aunque en Derecho internacional no existe ninguna obligación a los Estados de reconocer el derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros residentes en su territorio, con el tiempo la importancia de dicho derecho ha sido reafirmada en diferentes foros y conferencias intergubernamentales y en el marco de las organizaciones internacionales. De tal modo, en 2004 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 59/203, sobre respeto del derecho a la libertad universal de viajar e importancia vital de la reunificación de las familias. Dicho documento, en su artículo 2, ha reconocido que los gobiernos «deben reconocer la importancia vital de la reunificación de las familias y promover la incorporación de ese principio en la legislación nacional a fin de proteger la unidad de las familias de los migrantes documentados».²² Sin embargo, la Resolución de la Asamblea no es jurídicamente vinculante, así que los Estados eran libres de aplicar sus disposiciones o desarrollarlas.

Mientras tanto, a nivel europeo el derecho al respeto a la vida familiar, en los tiempos del debate sobre el texto de la Directiva, fue garantizado por el Convenio Europeo sobre el estatuto jurídico del trabajador migrante, la Carta Social Europea y, sobre todo, por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de

²² Resolución 59/203 aprobada por la Asamblea General, sobre el respeto del derecho a la libertad universal de viajar e importancia vital de la reunificación de las familias, de 20 de diciembre de 2004. Naciones Unidas, A/RES/59/203. 04-48847.

la Libertades Fundamentales de 1950. Aunque el Convenio no concede como tal el derecho a los extranjeros a entrar y residir en un país determinado, el Tribunal de Justicia en el Asunto Carpenter ha estimado que «excluir a una persona de un país en el que viven sus parientes próximos puede constituir una injerencia en el derecho al respeto de la vida familiar protegido por el artículo 8, apartado 1, del Convenio».²³ De tal modo, durante mucho tiempo la reunificación familiar no figuraba en los textos legislativos, sino que formaba parte del derecho jurisdiccional. La Directiva 2003/86 ha sido un hito importante en el reconocimiento del derecho a la reagrupación familiar de los miembros de la familia de los extranjeros residentes en el territorio de la Unión.

Otro objetivo de la regulación de la reagrupación familiar es la integración de los nacionales de terceros países. La Directiva menciona que la reagrupación familiar «contribuye a la creación de una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro».²⁴ Por lo tanto, la normativa garantiza a los reagrupados el acceso a la educación, al empleo por cuenta ajena o por cuenta propia y a la formación profesional en las mismas condiciones que la persona con la que se han reagrupado.²⁵

En la interpretación del Tribunal de Justicia de la Directiva, por el objetivo de dicho documento se entiende «favorecer la reagrupación familiar y conceder protección a los nacionales de terceros países».²⁶ Este objetivo, como ya ha sido comentado, sirve como una limitación a la discrecionalidad de los Estados en cuanto a fijar criterios adicionales para admisión de los extranjeros en el marco de la reagrupación familiar.

No obstante, desde sus primeros preceptos, el legislador comunitario da por entender que la Directiva no reconoce la reagrupación familiar como el derecho absoluto, sino tiene la finalidad de fijar «las condiciones materiales para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar».²⁷ Como cualquier Directiva comunitaria, está destinada a adoptar criterios armonizados de actuación en el ámbito de reagrupación familiar, dejando claro la facultad de los Estados de «adoptar o conservar disposiciones más

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia, Carpenter, C-60/00, EU:C:2002:434, apartado 42.

²⁴ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p. 12, cons. 4.

²⁵ Ibid, p. 17, art. 14.

²⁶ Sentencias del Tribunal de Justicia, Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, apartado 42, A y S., C-550/16, EU:C:2018:248, apartado 44, y E., C-635/17, EU:C:2019:192, apartado 43 y otras.

²⁷ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, pp. 12-13, cons. 6 y art. 1.

favorables».²⁸ Como observa GÓMEZ, E., a través de la Directiva «se pretende lograr la defensa y el ejercicio de un interés general que no tiene por qué coincidir con el de cada Estado miembro, teniendo siempre como referentes los principio de subsidiaridad y proporcionalidad».²⁹ De este modo, al establecer los mínimos y las restricciones al ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, la Directiva sirve a otro objetivo de la política migratoria de la Unión, que es la gestión eficaz de los flujos migratorios. Las condiciones y límites establecidos en el ámbito de la aplicación de la Directiva estarán analizados en los siguientes epígrafes del trabajo.

II. SUJETOS, CONDICIONES Y LÍMITES DE LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR

2.1 Beneficiarios de la reagrupación familiar.

El derecho de la reagrupación familiar, como todos los derechos subjetivos, tiene sus destinatarios que, una vez reunidos una serie de requisitos determinados, pueden beneficiarse de él. El nacional del tercer país que reside legalmente en el territorio de un Estado miembro (en lo sucesivo, - el reagrupante) es el titular del derecho, mientras que las personas que se reagrupan con él (en lo sucesivo, - los reagrupados) son los beneficiarios directos, a los cuales el Estado miembro de acogida debe autorizar la entrada y la residencia.

Cabe mencionar que el listado de los familiares del reagrupante que son directamente reagrupables enunciado en el texto definitivo de la Directiva es diferente de la propuesta originaria de la Comisión. Además, el Parlamento Europeo en sus dictámenes y enmiendas ha tratado de extender lo máximo posible el ámbito de aplicación del derecho, considerando por los familiares reagrupables todos aquellos que guarden una directa y estrecha vinculación con el reagrupante, dándoles una denominación genérica de «parientes». Por su parte, el Consejo ha abogado por un factor de la seguridad de la Unión y el control de los flujos migratorios dentro de su territorio. Con este fin proponía reducir los beneficiarios directos a los miembros de la familia nuclear y conceder discrecionalidad a los Estados en la regulación del derecho. La versión final de la

²⁸ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, pp.14-15, arts. 3 y 5.

²⁹ Esther GÓMEZ CAMPELO, 'La compleja aplicación de la directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar', *Revista española del tercer sector*, Nº 12, 2009, p. 79.

Directiva, como ya ha sido mencionado en el primer capítulo del trabajo (véase p. 9), no contempla estas disposiciones.

Los beneficiarios de la reagrupación familiar están enumerados en el artículo 4 de la Directiva, entre ellos se encuentran los miembros de la familia nuclear como regla general, y los ascendientes y descendientes de primer grado en los casos específicos. Como indica el Abogado General en sus Conclusiones relativas al asunto *E.*, «del considerando 9 y del artículo 4, apartado 1, de esta Directiva se deduce que la reagrupación familiar debe aplicarse en todo caso a los miembros de la familia nuclear, es decir, al cónyuge y a los hijos menores de edad, incluidos los hijos adoptivos en virtud de una resolución adoptada por la autoridad competente del Estado miembro de que se trate o de una resolución ejecutiva en virtud de obligaciones internacionales».³⁰

De tal modo, los miembros de la familia nuclear, que constituyen la pareja y los hijos menores, tienen en todo caso derecho a la reagrupación familiar. Asimismo, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva, impone a los Estados miembros autorizar su entrada y residencia, sin que puedan ejercer su facultad discrecional.

Ahora bien, uno de los dos principales sujetos directos del derecho a la reagrupación familiar es el cónyuge del reagrupante. Por el cónyuge la Directiva entiende la persona que se encuentra legalmente casada, de acuerdo con las leyes vigentes en el Estado de procedencia, con el reagrupante.³¹ Podemos hablar de dos derechos fundamentales relativos al matrimonio: el derecho de fundar la familia (previo a la reagrupación) y el derecho a la vida familiar, ambos consagrados en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, en los artículos 9 y 33 respectivamente. En el Asunto *Chakroun*³² el Tribunal de Justicia se ha pronunciado que la Directiva no proporciona fundamento alguno para realizar una distinción entre la constitución y el mantenimiento de la familia a efectos del derecho a la reagrupación familiar, por lo tanto, resulta irrelevante si los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante en territorio del Estado miembro.³³ Mientras tanto, los Estados miembros, en su legislación

³⁰ Conclusiones del Abogado General Sr. Nils Wahl en el asunto *E.*, C-635/17, EU:C:2019:192, apartado 38.

³¹ Rosa María MOLINER NAVARRO, 'El concepto de "familia nuclear" en la Directiva Europea 2003/86/CE sobre reagrupación familiar', *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, Nº 15, 2004, p. 8.

³² Sentencia del Tribunal de Justicia, *Chakroun*, C-578/08, EU:C:2010:117, apartado 59.

³³ En tenor del artículo 9, apartado 2, de la Directiva 2003/86, los conceptos de «creación de la familia» y «mantenimiento de la familia» son relevantes en cuanto a la reagrupación familiar de los refugiados, debido al trato más favorable concedido a los refugiados a su llegada al Estado de acogida.

nacional, pueden introducir ciertos límites a la reagrupación del cónyuge del reagrupante, tales como la edad mínima para la contracción del matrimonio, para evitar los matrimonios forzados y fraudulentos.

Otro eje sobre que pivota el concepto de «familia nuclear» establecido en la Directiva, es el vínculo de filiación, tanto biológica como adoptiva. El artículo 4, apartado 1, de la normativa, prevé tres supuestos para la reagrupación familiar bajo el precepto mencionado: los hijos menores del reagrupante y su cónyuge; los hijos menores del reagrupante siempre y cuando él tenga derechos de custodia y los tenga a su cargo; y los hijos menores del cónyuge cuando éste tenga derechos de custodia y los tenga a su cargo. En dos últimos supuestos la Directiva requiere el consentimiento previo por parte de otro titular de la patria potestad. El concepto de "custodia" debe entenderse como un conjunto de derechos y deberes relacionados con el cuidado de una persona menor, y en particular el derecho a determinar su lugar de residencia. La "custodia compartida" es la custodia que debe ejercerse conjuntamente cuando, de conformidad con una sentencia o por ley, un titular de patria potestad no puede decidir sobre el lugar de residencia del niño sin el consentimiento del otro titular.³⁴ No obstante, existen otras formas de acogida y establecimiento de los niños en la familia, como puede ser la protección legal mediante kafala u otra institución análoga, que no crean el vínculo de filiación. Sin embargo, como señala el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las relaciones que mantienen los menores con sus tutores en régimen de kafala pueden encajar en el concepto de la vida familiar, protegido por el artículo 8 CEDH. Asimismo, la Carta impone la obligación de tener en cuenta el interés superior de menor. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia ha sostenido en el asunto *Kafala*³⁵, que en el marco de la Directiva 2004/38, relativa a la libre circulación de los trabajadores, la obligación de facilitar la entrada y residencia de los menores en régimen de kafala bajo la categoría de “otros miembros de la familia”.³⁶ Ahora bien, la Directiva 2003/86 sobre la reagrupación familiar no contiene ninguna disposición que permita

³⁴ Reglamento (CE) n° 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000. DOUE L 338, 23.12.2003, p. 4, art. 2, puntos 9 y 11.

³⁵ Sentencia de Tribunal de Justicia, SM, C-129/18, EU:C:2019:248, apartado 68.

³⁶ 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. DOUE L 158, 30.4.2004, p. 89., art. 3, ap. 2 (a).

autorizar la entrada y residencia de los miembros de la familia que no están enumerados en el artículo 4 de la normativa, lo que puede provocar el desamparo legal de ellos.

Además, el legislador comunitario introduce requisitos para los hijos del reagrupante: deberán tener una edad inferior a la de la mayoría legal del Estado miembro de acogida, y no estar casados. En los casos mencionados anteriormente la Directiva impone a los Estados miembros unas obligaciones positivas precisas, puesto que les obliga a autorizar la reagrupación familiar de estos miembros de familia nuclear. Debe tenerse en cuenta, que puede darse el supuesto de desamparo legal de los hijos de cónyuge no reagrupable debido a la situación de poligamia del reagrupante por la que ya reside con él otro cónyuge. En todos los casos, las autoridades nacionales deben tener en cuenta el interés superior del menor.³⁷ Entre los factores determinantes para la evaluación del interés superior del niño se encuentran: «el principio de unidad familiar, el bienestar y el desarrollo social del menor, los aspectos de seguridad y el punto de vista del menor con arreglo a su edad y madurez».³⁸

Cabe destacar que «excepcionalmente» los Estados miembros pueden ejercer las facultades discrecionales otorgadas a la legislación interna sobre los menores no acompañados mayores de 12 años y sobre la edad máxima del menor para solicitar la reagrupación. En primer caso, por mayor no acompañado, a efectos de la Directiva, se entiende «el nacional de un tercer país o el apátrida menor de 18 años que llegue al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, o cualquier menor al que se deje solo tras su entrada en el territorio de los Estados miembros».³⁹ Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁴⁰, el sentido y alcance de esta noción «debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme», debido a que la Directiva no se remite directamente al Derecho nacional. Sin embargo, la normativa otorga a los Estados la facultad de verificar que el menor de edad superior a 12 años y que llegue

³⁷ Por analogía con la Sentencia del Tribunal de Justicia, Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, C-540/03, EU:C:2006:429, apartado 88.

³⁸ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DOUE L 337, 20.12.2011, p. 10, considerando 18.

³⁹ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p. 13, art. 2(f).

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia, A y S., C-550/16, EU:C:2018:248, apartado 41.

independientemente del resto de su familia haya cumplido el criterio de integración, antes de autorizar su entrada y residencia en su territorio. Como desprende de la Directiva, la posibilidad de limitar el derecho a la reagrupación familiar en este supuesto pretende reflejar la capacidad de integración de los niños en edad temprana, garantizando que adquieran en el colegio la educación y los conocimientos lingüísticos básicos.⁴¹ Sin embargo, esta estipulación ha sido criticada por parte de la doctrina: MOLINER NAVARRO, R. estima que esta previsión «se inscribe dentro de la concepción asimilacionista de la Directiva, que considera difícil de integrar al menor que ya ha entrado en fase adolescente y proyecta sobre él la consideración negativa de presunto delincuente o marginado».⁴² Además, señala que a pesar de presuntos problemas culturales y lingüísticos del menor, el mejor lugar para su desarrollo armónico será el hogar familiar. Las críticas de esta cláusula también fueron presentadas en el marco institucional de la Unión: en 2003, el Parlamento solicitó su anulación, entre otros artículos, ante el Tribunal de Justicia. El recurso fue desestimado, dado que el Tribunal consideró que la elección de la edad de 12 años no viola el principio de no discriminación por razón de edad, puesto que «corresponde a la fase de la vida del menor en la que éste ya ha vivido durante un período relativamente largo en un país tercero sin los miembros de su familia, de manera que la integración en otro ambiente puede resultarle difícil».⁴³ Sobre todo, el TJUE reiteró que los Estados no pueden emplear un concepto indeterminado de integración y deben aplicar el criterio previsto en su legislación a la fecha de la aplicación de la Directiva.⁴⁴

En cuanto a la excepción de la edad máxima del menor, de 15 años, para solicitar la reagrupación familiar, en el mismo asunto el Tribunal reafirmó que los Estados miembros que deseen acogerse a esta excepción, en cualquier caso están obligados a examinar la solicitud en interés del menor y procurar favorecer a la vida familiar.⁴⁵ La misma Directiva impone a los Estados la obligación de autorizar la entrada y la residencia de dichos hijos por motivos distintos de la reagrupación familiar.⁴⁶

⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia, Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, C-540/03, EU:C:2006:429, apartado 67.

⁴² Rosa María MOLINER NAVARRO, 'El concepto de "familia nuclear" en la Directiva Europea 2003/86/CE sobre reagrupación familiar', *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, Nº 15, 2004, p. 16.

⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia, Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, C-540/03, EU:C:2006:429, apartado 74.

⁴⁴ Ibid, apartado 70.

⁴⁵ Ibid, apartado 88.

⁴⁶ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p. 14, art. 4, ap. 6.

Al margen de la reagrupación familiar de los miembros de la familia nuclear, a los que los Estados miembros deben autorizar la entrada y residencia obligatoriamente, se encuentran otros miembros de la familia, cuyo derecho a reagrupación familiar se queda a la discrecionalidad del de la legislación nacional.

Uno de los vínculos familiares que puede conllevar la reagrupación familiar es el vínculo de las uniones *more uxorio*. A pesar de estar enumerados entre los beneficiarios directos en la propuesta inicial, el texto definitivo de la Directiva deja a los Estados la libertad a la hora de decidir «si las parejas registradas reciban el mismo trato que los cónyuges respecto de la reagrupación familiar» (artículo 4, apartado 3). De la discrecionalidad de los Estados se deriva que para las uniones de hecho, la reagrupación familiar no es el derecho absoluto, «sino la concesión del Estado».⁴⁷ De tal modo, la concesión a las parejas registradas del derecho a la reagrupación familiar no depende del régimen comunitario común, sino del régimen matrimonial y del Derecho de Familia de cada Estado miembro. La Directiva establece que para beneficiarse de la reagrupación familiar, la unión deberá ser registrada o, en caso de la pareja no registrada, el reagrupado deberá mantener «una relación estable debidamente probada» con el reagrupante (artículo 4, apartado 3, de la Directiva). Corresponde a las autoridades nacionales examinar la existencia de los vínculos familiares, teniendo en cuenta diferentes elementos, tales como «hijos comunes, la cohabitación previa, el registro de la pareja y cualquier otro medio de prueba fiable».⁴⁸

En lo relativo a los matrimonios poligámicos, el legislador comunitario defiende los valores occidentales y prohíbe en principio el reconocimiento de tales uniones. A tal efecto, la Directiva recoge que el Estado miembro denegaría la solicitud de la reagrupación familiar si el reagrupante ya tuviera un cónyuge viviendo con él en el territorio de un Estado miembro. Eso significa que la Directiva permite la reagrupación familiar para la esposa que solicite la entrada y residencia primera, y la deniega para las esposas siguientes. La Directiva también otorga a las autoridades nacionales la facultad de limitar la reagrupación de los hijos menores del reagrupante y sus siguientes esposas.⁴⁹

⁴⁷ Rosa María MOLINER NAVARRO, 'El concepto de "familia nuclear" en la Directiva Europea 2003/86/CE sobre reagrupación familiar', *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, Nº 15, 2004, p. 16.

⁴⁸ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p. 15, art. 5, ap. 2.

⁴⁹ Ibid, p. 15, art. 4, ap. 4.

Otro aspecto importante: la normativa comunitaria guarda silencio en relación a los cónyuges y parejas del mismo sexo. Aunque en el considerando 5 queda prohibida cualquier discriminación por razón de orientación sexual, la Directiva no obliga explícitamente a extender el derecho a la reagrupación familiar a las parejas del mismo sexo. El Libro Verde de la Comisión da a entender que solo los Estados miembros que reconocen los matrimonios entre personas del mismo sexo en su derecho de familia nacional deben también reconocerlo en aplicación de la Directiva.⁵⁰ Sin embargo, cabe recalcar que aunque la UE no obliga a los Estados miembros a admitir y reconocer los matrimonios del mismo sexo, sí que les obliga a tratarlos igual que las parejas del distinto sexo al aplicar la legislación de la Unión. Por analogía con la jurisprudencia del TJUE⁵¹ relativa a la Directiva 2004/38, se deduce que el término “cónyuge” es «neutro desde el punto de vista del género y puede, por tanto, incluir al cónyuge del mismo sexo del ciudadano de la Unión de que se trate». ⁵² Por consiguiente, podemos deducir que los cónyuges y parejas homosexuales pueden beneficiarse de la reagrupación familiar a efectos de la Directiva, aunque en algunos Estados miembros su vínculo familiar no tuviera la misma denominación que en su país de origen.⁵³

De forma facultativa, el artículo 4, apartado 2, permite a los Estados miembros autorizar la entrada de dos categorías de personas que dependan del reagrupante o su cónyuge: los ascendientes en línea directa y en primer grado del reagrupante o de su cónyuge, y los hijos mayores solteros de éstos. En ambos casos la Directiva establece un requisito de “dependencia” de la persona que pretende establecerse con el reagrupante: los ascendientes deben estar a cargo del reagrupante o su cónyuge y carecer de apoyo familiar adecuado en el país de origen, mientras que para la reagrupación de los hijos menores la Directiva requiere que éstos «no estén casados y no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud». ⁵⁴

⁵⁰ Comisión Europea, ‘Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE)’, COM(2011) 735 final, 15.11.2011.

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385.

⁵² Ibid, apartado 35.

⁵³ Agencia de los derechos Fundamentales de la Unión Europea, ‘Parejas del mismo sexo, libre circulación de ciudadanos de la UE, migración y asilo’, TK-83-08-106-ES-D, 2009.

⁵⁴ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p. 14, art.4, ap. 1.

Al concepto de “dependencia” le ha sido reconocido un significado autónomo en el derecho de la Unión en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia desarrollada en relación a la Directiva 2004/38 sobre el derecho de los ciudadanos comunitarios a circular y residir libremente en el territorio de la Unión.⁵⁵ Cabe mencionar que, aunque el contexto y el propósito de la Directiva 2004/38 y la Directiva 2003/86 no son las mismas, del lenguaje del TJUE se deduce que las consideraciones sobre el concepto de dependencia no se limitan solo a la primera, sino también pueden «servir de guía a los Estados miembros a la hora de apreciar la naturaleza y la duración de la dependencia del solicitante de la reagrupación familiar en el contexto de la Directiva 2003/86».⁵⁶

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁵⁷ mantiene que la condición de miembro de la familia “a cargo” está caracterizado por el hecho de que el reagrupante o su cónyuge proporciona el apoyo legal, emocional, financiero y material para esa persona. Las autoridades nacionales competentes deben evaluar las circunstancias personales de cada solicitante y tener en cuenta diversos factores que pueden ser relevantes para cada caso en concreto, como pueden ser el grado de dependencia económica o física, o el vínculo entre el reagrupante y el solicitante.⁵⁸ De tal modo, no hay una situación uniforme de lo que se considera como la dependencia, sino que ésta puede tener distintas formas.

En el asunto *Rahman y otros*, el TJUE afirma que la dependencia debe ser «real y estable, que no haya sido provocada con el único objetivo de obtener la entrada y la residencia»⁵⁹. Con tal fin los Estados miembros pueden introducir los criterios particulares en cuanto a la naturaleza y la duración de la dependencia. Es necesario que los requisitos impuestos por los Estados miembros sean coherentes con el significado normal de las palabras relativas a la dependencia que figuran en el artículo 4 de la Directiva y que no priven de eficacia a esa disposición. Por ejemplo, el Tribunal indica que de la Directiva no se desprende el requisito de haber convivido antes con el reagrupante en el Estado miembro, y aclara que «la situación de dependencia debe

⁵⁵ Sentencias del Tribunal de Justicia, Ekro, C-327/82, EU:C:1984:11, apartado 11, Lebon, C-316/85, EU:C:1987:302, apartado 21, Rahman y otros, C-83/11, EU:C:2012:519, apartado 24, K.A. y otros, C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 80.

⁵⁶ Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014.

⁵⁷ Sentencias del Tribunal de Justicia, Lebon, C-316/85, EU:C:1987:302, apartados 21-22, y O. & S., C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776, apartado 56.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia, Rahman y otros, C-83/11, EU:C:2012:519 apartado 23.

⁵⁹ Ibid, apartado 36.

existir en el país de procedencia del miembro de la familia de que se trata, en el momento en el que solicita la reunificación familiar».⁶⁰

Para determinar si la persona de que se trata está en la situación de dependencia, los Estados miembros deben tener en cuenta si, en el momento de presentar la solicitud, debido a las condiciones financieras y sociales en el país de origen, necesitan apoyo material para cubrir sus necesidades esenciales.⁶¹ Sin embargo, no existen criterios relativos a la cantidad de apoyo material proporcionado o el nivel de la vida con arreglo al cual se determina tal necesidad. Además, cabe señalar que la condición de persona “a cargo” no implica un derecho al mantenimiento.⁶² De hecho, el concepto de persona “a cargo” va más allá de la dependencia de carácter económico. En el asunto *K.A. y otros*, el TJUE concluye que la dependencia en el sentido puramente económico no constituye un fundamento para la autorización de entrada y residencia del progenitor del reagrupante o su cónyuge, porque no requiere que éstos abandonen el territorio del Estado miembro para que la persona que depende de ellos económicamente cubra sus necesidades básicas⁶³ (si se trata de dinero, siempre puede enviarse). A este respecto, la Comisión en sus directrices señala que el concepto de “apoyo familiar adecuado” deja un margen de apreciación a los Estados miembros sobre qué nivel de apoyo se considera adecuado.⁶⁴ Entre los criterios para su evaluación destaca la ausencia en el país de origen de otro miembro de la familia que sustenta de facto o de iure a la persona de que se trata o que pueda sustituir al reagrupante o su cónyuge en los deberes de asistencia cotidianos.⁶⁵

2.2 Condiciones para el reagrupante y el reagrupado.

Como ya ha sido señalado en el epígrafe anterior, tanto el reagrupante como los reagrupados deben reunir una serie de requisitos para hacer efectivo su derecho a la reagrupación familiar. Las condiciones están fijadas en los artículos 4 y 6 y, en su caso, en los artículos 7 y 8, de la Directiva 2003/86/CE. Podemos destacar que hay unas

⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia, *Rahman y otros*, C-83/11, EU:C:2012:519, apartados 31 y 33.

⁶¹ Sentencia del Tribunal de Justicia, *Jia*, C-1/05, EU:C:2007:1, apartado 37.

⁶² Sentencia del Tribunal de Justicia, *Lebon*, C-316/85, EU:C:1987:302, apartados 21 y 22.

⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia, *K.A. y otros*, C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 68.

⁶⁴ Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014.

⁶⁵ *Ibid.*

condiciones que forman la regla general, mientras que algunas son adicionales y permiten cierta flexibilidad en la transposición por parte de los Estados miembros.

En primer lugar, cabe indicar cuáles son los requisitos que se le exige al reagrupante. De la definición del “reagrupante” establecida en el artículo 2 de la Directiva⁶⁶ se desprenden dos requisitos claves para la persona con la se reagrupan los miembros de su familia. Primero, debe ser un nacional del tercer país, es decir, no tener la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea. En caso de que el reagrupante sea un nacional comunitario y haya ejercido una movilidad transfronteriza, se le aplicarán las disposiciones de la Directiva 2004/38, 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. En cuanto a los nacionales que nunca han ejercido su libertad de circulación dentro de la Unión, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁶⁷, debe reconocerse un derecho de residencia a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de dicho ciudadano de la Unión, porque de lo contrario «se vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la Unión si, como consecuencia de la denegación de ese derecho, el mismo ciudadano se viera obligado de hecho a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, lo que lo privaría del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por ese estatuto».⁶⁸

Segundo, el reagrupante debe residir legalmente en el territorio de un Estado miembro en el que solicita la reagrupación. Anualmente, los Estados autorizan muchos tipos de residencia con diferentes finalidades, o sea por el trabajo, por los estudios, prácticas, investigación, etc., mientras que no de todos los supuestos de la expedición del permiso de residencia surge el derecho a la reagrupación familiar. Por consiguiente, este requisito está desarrollado por el legislador comunitario en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva, que recoge que el reagrupante debe ser el «titular de un permiso de residencia expedido por un Estado miembro por un período de validez superior o igual a un año», sin que los Estados miembros puedan requerir que el reagrupante resida legalmente en su territorio durante un período superior a dos años antes de reagrupar a sus miembros de familia, tal como lo establece el artículo 8 de la Directiva. Además, la

⁶⁶ Artículo 2, letra c, de la Directiva 2003/86 establece que “a efectos de la presente Directiva, se entenderá por: ... 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; ...”

⁶⁷ Sentencias del Tribunal de Justicia, K.A. y otros, C-82/16, EU:C:2018:308, apartado 51, y Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real v. RH, C-836/18, EU:C:2020:119, apartado 39.

⁶⁸ Ibid.

normativa comunitaria exige al reagrupante que tenga una «perspectiva fundada de obtener un derecho a la residencia permanente». Corresponde a un Estado miembro examinar la existencia de la probabilidad fundada de conseguir residencia de largo plazo, tomando en consideración las circunstancias individuales, como la naturaleza y el tipo de permiso de residencia⁶⁹, la práctica administrativa y otros factores pertinentes relacionados con la situación del reagrupante.⁷⁰ Como vemos, ese requisito no está regulado muy detalladamente en la legislación de la Unión, así que los Estados miembros tienen cierto margen de libertad a la hora de llevar a cabo un examen individualizado y decidir qué clases de permisos de residencia aceptan como suficientes para apreciar la existencia de las perspectivas fundadas de residencia a largo plazo. Eso podría llevar a la inseguridad jurídica y a la exclusión de casi cualquier nacional de un tercer país del ámbito de aplicación de la Directiva⁷¹. No obstante, la Comisión ha proporcionado a los Estados unas pautas relativas a la determinación de la probabilidad de obtener un permiso a largo plazo. Así, las Directrices de la Institución reafirman que las estancias temporales, no renovables, con fines específicos, no otorgan a sus titulares el derecho a solicitar la reagrupación con sus familiares, nacionales extracomunitarios, en el Estado que le ha concedido este permiso de residencia.⁷² Cabe mencionar que las personas que están bajo la protección internacional, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva. Mientras tanto, los solicitantes que tienen el estatuto de refugiado, se benefician de las condiciones más favorables a nivel procedimental⁷³. Estos son los requisitos que el reagrupante debe cumplir incondicionalmente para solicitar la reagrupación familiar.

Sin embargo, la Directiva prevé que los Estados miembros pueden imponer los requisitos adicionales, en las condiciones previstas en el acto legislativo de la Unión. De tal modo, según lo dispuesto en el artículo 7 (1) (a), de la Directiva, los Estados miembros pueden requerir pruebas de que el reagrupante tenga un alojamiento

⁶⁹ Por ejemplo, en caso de que el permiso de residencia expedido por causa de empleo, deben tenerse en cuenta la situación en el mercado laboral, situación económica en el sector concreto, así como las condiciones laborales. El examen del contrato de trabajo y su cláusula de renovación no es suficiente para tomar la decisión.

⁷⁰ Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014.

⁷¹ Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE) [COM(2011) 735 final, 15.11.2011].

⁷² Hasta la aprobación de la quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva los estudiantes, investigadores, trabajadores temporales y estacionales.

⁷³ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p. 16, capítulo V.

considerado normal para una familia comparable en la misma región y que cumpla con las normas generales de salud y seguridad vigentes en el Estado miembro en cuestión. Este requisito ha sido establecido con el fin de garantizar un alojamiento adecuado para el reagrupante y los miembros de su familia. La Carta de Derechos Fundamentales, en su artículo 34, apartado 3, reconoce el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes. Por consiguiente, la Directiva otorga a los Estados miembros la posibilidad de imponer el requisito de vivienda para evitar que los nacionales de terceros países se conviertan en una carga al sistema de asistencia social de Estado. Aunque corresponde a los EEMM establecer los criterios de cumplimiento de este requisito, su libertad no es plena: los criterios adoptados no pueden ser discriminatorios, y la normativa europea define el límite superior de lo que puede ser requerido⁷⁴: los criterios de tamaño, higiene y seguridad no deberían ser más estrictos que para el alojamiento ocupado por una familia comparable (en términos de número de miembros y estatus social) que viven en la misma región, y deberían ser transparentes y estar claramente especificados en la legislación nacional. Las autoridades del Estado miembro pueden apreciar el cumplimiento de este requisito ya sea en la fecha de presentación de solicitud de reagrupación o en base de un pronóstico razonable del alojamiento que puede esperarse cuando se reúna con los miembros de la familia.

A tenor del artículo 7 (1) (b), los Estados Miembros pueden exigir que el reagrupante disponga de un seguro de enfermedad para él y los miembros de su familia con respecto a todos los riesgos normalmente cubiertos para sus propios nacionales. Si el Estado miembro en cuestión ofrece un seguro de salud universal obligatorio que también está disponible y es obligatorio para los residentes nacionales de terceros países, se debe asumir el cumplimiento de este requisito. A tal efecto, la Comisión señala que «exigir un seguro de salud privado adicional impondría una carga innecesaria y menoscabaría el objetivo y la eficacia de la Directiva».⁷⁵

Por fin, el artículo 7 (1) (c) permite a los Estados exigir a los solicitantes de la reagrupación familiar las pruebas de disponer de “recursos fijos y regulares suficientes”

⁷⁴ Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014.

⁷⁵ Por analogía con la Sentencia del Tribunal de Justicia, Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, apartado 43.

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. Esta misma disposición precisa que los Estados miembros evaluarán dichos recursos en función de su naturaleza y de su regularidad. Además, el Tribunal de Luxemburgo en el Asunto *Chakroun* ha asegurado que la autorización de la reagrupación familiar es la regla general, así que la facultad de los Estados miembros en cuanto al exigir los recursos económicos debe interpretarse de manera estricta y el margen de apreciación no puede utilizarse de manera que menoscabe el objetivo de la Directiva, que es favorecer la reagrupación familiar. Según la reiterada jurisprudencia del TJUE⁷⁶, en principio, son los recursos del reagrupante que son objeto del examen individualizado, y no los recursos de los nacionales de terceros países que se agrupan con él. Al mismo tiempo, al utilizar “en principio”, el Tribunal deja una puerta abierta para que las autoridades nacionales tengan en cuenta los recursos de los miembros de la familia o que se puedan otorgar excepciones a esta regla en casos individuales justificados por circunstancias particulares.

El contenido del requisito mencionado tiene dos vertientes importantes: en primer lugar, la de recursos fijos y estables, y en segundo lugar, la de no ser una carga al sistema de asistencia social del Estado. En cuanto a la primera, en Asunto *Khachab*, el Tribunal de Justicia, ha señalado que, a pesar del uso del presente de indicativo del verbo “disponer”, del tenor de la disposición en cuestión resulta, sobre todo, del empleo de los términos “fijos” y “regulares”, que esos recursos económicos deben tener cierta permanencia y continuidad.⁷⁷ Por tanto, los Estados miembros deberán tener en cuenta una evaluación acerca del mantenimiento de los recursos más allá de la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación y su autoridad competente deberá llevar a cabo un examen prospectivo. En general, un contrato de trabajo permanente debe considerarse como prueba suficiente. No obstante, la Comisión recomienda a los Estados miembros a tener en cuenta la situación en el mercado laboral, ya que los contratos de trabajo temporales son cada vez más frecuentes, especialmente al comienzo de una relación laboral. Si un solicitante presenta pruebas de otro tipo de contrato de trabajo, por ejemplo, un contrato temporal que puede prolongarse, se recomienda a los

⁷⁶ Sentencias del Tribunal de Justicia, *Chakroun*, C-578/08, EU:C:2010:117, apartados 46 y 47, y *O. y otros*, C-356/11 y C-357/11, EU:C:2012:776, apartado 72.

⁷⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia, *Khachab*, C-558/14, EU:C:2016:285, apartados 30 y 31.

EEMM no denegar la solicitud basándose únicamente en la naturaleza del contrato.⁷⁸ En tales casos, es necesario llevar un examen individual y una evaluación del conjunto de todas las circunstancias pertinentes al caso. Sobre todo, el Tribunal de Justicia permite a los Estados miembros establecer un importe mínimo de referencia, pero que éste no sirva como un mínimo por debajo del cuál al solicitante le denegarán la autorización de la reagrupación, con independencia del examen concreto de la situación de cada solicitante.⁷⁹ La Comisión propone a los Estados miembros que tengan en cuenta el nivel de salarios mínimos nacionales y pensiones, así como el número de miembros de la familia al evaluar los recursos del solicitante y determinar el nivel de asistencia social.⁸⁰

Lo que respecta a la cláusula de «no recurrir al sistema de asistencia social del Estado», primero cabe definir “la asistencia social”. Según la interpretación del TJUE, es un concepto autónomo del Derecho de la Unión que se refiere a «la asistencia otorgada por las autoridades públicas, ya sea a nivel nacional, regional o local, que puede ser reclamada por un individuo, en este caso el reagrupante, que no cuenta con recursos estables y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia y que, debido a esto, puede convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro en el territorio del cuál él resida».⁸¹ Mientras tanto, un reagrupante que tenga recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de su familia demostrados, podrá no obstante solicitar una ayuda social especial en caso de los gastos particulares e individualmente determinados para su subsistencia.⁸²

No obstante, no solo al reagrupante le requieren el cumplimiento de ciertas condiciones, sino que los miembros de su familia que se agrupan con él también deben cumplir una serie de requisitos. Como regla general, los reagrupados deben ser nacionales de terceros países y estar fuera del país de acogida durante el procedimiento.

⁷⁸ Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014.

⁷⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia, Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, apartados 48 y 50.

⁸⁰ Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014.

⁸¹ Sentencias del Tribunal de Justicia, Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, apartado 46, y Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, apartado 61.

⁸² Sentencia del Tribunal de Justicia, Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, apartado 52.

En cuanto al cónyuge, la Directiva prevé que los Estados miembros pueden establecer una edad mínima para el reagrupante y su cónyuge, que no puede exceder los 21 años, antes de que se produzca la reagrupación, para evitar los matrimonios forzados.⁸³ Por analogía con la autorización de permisos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países miembros de familia del ciudadano de la Unión, la Directiva «no es aplicable si el nacional de un Estado miembro y el nacional de un país tercero han celebrado un matrimonio de conveniencia para eludir las disposiciones relativas a la entrada y a la residencia de los nacionales de países terceros».⁸⁴ A la vez, si un Estado miembro requiere una edad mínima, aún debe hacer una evaluación caso por caso de todas las circunstancias individuales pertinentes a la solicitud. La edad mínima puede ser una referencia, pero no puede utilizarse como un umbral general por debajo del cual se rechazarán sistemáticamente todas las solicitudes, independientemente de un examen real de la situación de cada solicitante.⁸⁵ El requisito de edad mínima es solo uno de los factores que los Estados miembros deben tener en cuenta al examinar una solicitud.⁸⁶

Además, el Tribunal de Justicia ha afirmado que los Estados miembros pueden exigir el cumplimiento del requisito de la edad mínima a la hora de la presentación de solicitud y no a la hora en la que se produzca la reagrupación real. Según la jurisprudencia del Tribunal⁸⁷, el objetivo de la fijación de la edad mínima por los Estados miembros es comprobar que los solicitantes han adquirido madurez suficiente, en primer lugar, para rechazar matrimonio forzado, y, en segundo lugar, para decidir voluntariamente trasladarse a otro país para establecerse con su cónyuge. Sobre todo, esta medida no impide el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar ni lo hace excesivamente difícil, y por consiguiente, no menoscaba el objetivo de la Directiva. Cabe destacar que en el mismo asunto el Tribunal de Luxemburgo interpreta que, por analogía, los Estados miembros pueden fijar la edad mínima para las parejas registradas.⁸⁸

Otro criterio que los Estados miembros pueden exigir a los reagrupados es la integración cívica. Según lo previsto en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva, los

⁸³ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p.15, art.4, ap. 5.

⁸⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia, Akrich, C-109/01, EU:C:2003:491, apartado 62.

⁸⁵ Por analogía con la Sentencia del Tribunal de Justicia, Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, apartado 48.

⁸⁶ Por analogía con la Sentencia del Tribunal de Justicia, Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, C-540/03, EU:C:2006:429, apartados 99 y 100.

⁸⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia, Noorzia, C-338/13, EU:C:2014:2092, apartado 15.

⁸⁸ Ibid, apartados 15, 16 y 19.

Estados miembros podrán exigir a los nacionales de terceros países que cumplan con las medidas de integración. Los EEMM pueden exigir a los miembros de la familia que hagan un cierto esfuerzo para demostrar su disposición a integrarse, por ejemplo, con la participación en los cursos de idioma o de integración, antes o después de su llegada. También, la verificación de la voluntad de integración puede tomar forma de un examen de las habilidades básicas que se consideren necesarias para este propósito. Dado que estas medidas están destinadas a facilitar el proceso de integración y no a poner obstáculos a la integración, esto también implica que la facultad de los Estados, en cuanto a este criterio, es limitada. En cualquier caso, las autoridades nacionales deben respetar el principio de proporcionalidad, así que los requisitos de cumplimiento de las medidas de integración no deberán exceder de lo necesario para alcanzar el objetivo de la Directiva. De tal modo, según la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁸⁹, deben considerarse excesivas las medidas nacionales si la obligación de integración cívica impide automáticamente la reagrupación familiar, en casos de que los nacionales de terceros países no superen el examen de integración, pero hayan presentado prueba de su voluntad de superarlo y de los esfuerzos que han realizado para lograrlo. Además, deben tomarse en cuenta las circunstancias individuales, como la edad, el nivel educativo, la situación económica o la salud, y corresponde a las autoridades nacionales no supeditar la concesión del permiso de residencia a la obligación de superar el examen de la lengua y la sociedad de dicho Estado, cuando a causa de las circunstancias individuales, resulte que están incapacitados para realizarlo o para superarlo.⁹⁰

Además, la Comisión considera que el nivel de dificultad del examen, el coste de participación, la disponibilidad del material didáctico necesario para su preparación o la accesibilidad al examen no deben ser obstáculos para lograr el objetivo de la Directiva, que es la reagrupación familiar.⁹¹ Sobre todo, según la estimación de la Comisión, corresponde a los Estados miembros proporcionar las medidas de integración necesarias para que los miembros de la familia aprendan del país al que se trasladan para residir con el reagrupante y adquieran los conocimientos lingüísticos para facilitar el proceso de integración. Por lo tanto, los cursos de idioma y de integración deben ofrecerse de

⁸⁹ Sentencias del Tribunal de Justicia, K. y A., C-153/14, EU:C:2015:453, apartados 55 a 57, y K., C-484/17, EU:C:2018:878, apartados 20 y 21.

⁹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia, K. y A., C-153/14, EU:C:2015:453, apartado 58.

⁹¹ Comisión Europea, 'Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar'. COM(2014) 210 final, 3.4.2014.

forma gratuita o económicamente accesible, con un gran alcance geográfico (varios centros de formación presentes en todo el territorio del país), así como adaptarse a las necesidades individuales. Si bien las medidas de integración previas a la concesión del permiso de residencia, pueden servir para preparar a los reagrupados para su nueva vida en el país de acogida, la Comisión señala que las medidas de integración ofrecidas en el país de acogida suelen ser más eficaces.⁹²

2.3 Límites de la reagrupación familiar.

El derecho a la reagrupación familiar, aparte de ser sujeto a una serie de condiciones y requisitos para su ejercicio, también tiene 3 límites importantes que suponen las situaciones en las cuales los Estados miembros pueden rechazar la reagrupación familiar. Estos límites están enumerados en el artículo 6 de la Directiva que establece que los Estados pueden denegar una solicitud de entrada y residencia de un miembro de un nacional de tercer país, retirar el permiso de residencia y denegar su renovación “por razones de orden público, seguridad pública y salud pública”.⁹³ El considerando 14 de la Directiva señala que un extranjero que aspira la concesión del permiso de residencia en un Estado miembro por reagrupación familiar «no debe constituir una amenaza para el orden público o la seguridad pública».⁹⁴

Ahora bien, cabe analizar los conceptos de orden pública, seguridad pública y salud pública. El texto de la Directiva ofrece algunas indicaciones acerca del contenido de los preceptos enumerados, aunque deja su definición a amplia discreción de los Estados miembros. Entre los hechos que se hallan dentro de los motivos de orden público se encuentra, por ejemplo, una condena por la comisión de un delito grave. Además, un nacional de tercer país que solicita la reagrupación familiar se considera amenaza al orden pública y la seguridad pública si pertenece a una asociación terrorista o extremista, o que tiene objetivos similares.⁹⁵ Asimismo, a la hora de denegar solicitud la Directiva impone a las autoridades competentes examinar «la gravedad o el tipo de

⁹² Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014.

⁹³ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p. 15, art.6.

⁹⁴ Ibid, p. 13, cons. 14.

⁹⁵ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p.13, cons. 14.

infracción contra el orden público o la seguridad pública cometida por el miembro de la familia, o el peligro que implique dicha persona».⁹⁶

En el ordenamiento jurídico de la Unión el concepto de “orden público” no tiene una definición única, por lo tanto es bastante flexible y varía según materia en cuestión. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁹⁷ señala que «la determinación del significado y del alcance de los términos no definidos por el Derecho de la Unión debe efectuarse conforme al sentido habitual de éstos en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte». Por ejemplo, el TJUE ha sostenido que en la aplicación de la Directiva 2008/115, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, la comprobación del riesgo que constituye un extranjero para el orden público debe efectuarse “caso por caso”.⁹⁸ En sus directrices a los Estados miembros relativas a la aplicación de la Directiva, la Comisión pone hincapié a la falta del desarrollo del concepto mencionado en la aplicación de la Directiva de reagrupación familiar y propone a los EEMM a tener en cuenta la jurisprudencia pertinente del TJUE que «puede, mutatis mutandis, servir como referencia para definir, por analogía, los conceptos en juego».⁹⁹ Según la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia¹⁰⁰ relativa a la Directiva 2004/38 sobre libre circulación de personas, un individuo se considera amenaza para el orden público, cuando su comportamiento individual representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad del Estado miembro afectado. Sin embargo, podemos observar que el criterio previsto en la Directiva 2003/86 para justificación de los motivos de orden público parece mucho menos exigente que el contemplado en materia de libre circulación de personas por la Directiva 2004/38: no se basa en el peligro real y presente, y tampoco vincula el comportamiento de persona con el riesgo de lesionar un interés fundamental de la sociedad. Aparte de eso, el Tribunal de Justicia, en el asunto

⁹⁶ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p.15, art. 6.

⁹⁷ Sentencias del Tribunal de Justicia, EasyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, apartado 21, Wallentin-Hermann, C-549/07, EU:C:2008:771, apartado 17, y Z. Zh., C-554/13, EU:C:2015:377, apartado 42.

⁹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia, Z. Zh., C-554/13, EU:C:2015:377, apartado 50.

⁹⁹ Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014, sección 4.1.

¹⁰⁰ Sentencias del Tribunal de Justicia, Orfanopoulos y Oliveri, C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262, apartados 66 y 67, y Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 44.

E.P. ha afirmado que no toda referencia del legislador comunitario al concepto de “amenaza al orden público” debe entenderse conforme a la interpretación ofrecida en el ámbito de la Directiva 2004/38.¹⁰¹ En la Sentencia del mismo día el TJUE procede a precisar el alcance de “razones de orden público” a efectos de la Directiva 2003/86. Teniendo en cuenta el tenor literal de los preceptos enunciados, su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa sobre reagrupación familiar, el Tribunal concluye que la discrecionalidad de los Estados en cuanto a la denegación de entrada y residencia de un nacional de tercer país por motivos de orden público está limitada por uno de los principios rectores del ordenamiento jurídico de la Unión, el principio de proporcionalidad, es decir, que las autoridades competentes a la hora de tomar decisión no deben «exceder de lo necesario para garantizar el mantenimiento del orden público».¹⁰² Por consiguiente, aunque la Directiva hace referencia a la condena por comisión de un delito grave como amenaza al orden público, el Tribunal interpreta que el mero hecho de haber sido condenado por un delito no impone que una persona constituya una amenaza al orden público e insta a las autoridades nacionales competentes denegar la solicitud exclusivamente cuando el delito en cuestión «sea de tal gravedad o naturaleza que resulte preciso denegar la residencia de ese nacional en el territorio del Estado miembro afectado».¹⁰³

Otro límite de la reagrupación familiar, recogido en la Directiva 2003/86 es la salud pública. Como establece el artículo 168, apartado 1, del TFUE «al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana»¹⁰⁴, y la política en materia de inmigración no es una excepción. Con el fin de evitar poner en peligro la salud pública del Estado miembro en cuestión, las autoridades nacionales pueden denegar la entrada de un extranjero que se considera amenaza a la salud pública. Sin embargo, el texto de la normativa sobre reagrupación familiar no ofrece ningunas indicaciones en cuanto al concepto de “amenaza a la salud pública” y su alcance. Mientras tanto, la Comisión propone aplicar los criterios enunciados en la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, puesto que se aplican a situaciones

¹⁰¹ Sentencia del Tribunal de Justicia, *E.P.*, C-380/18, EU:C:2019:1071, apartados 28-30.

¹⁰² Sentencia del Tribunal de Justicia, *G.S.* y *V.G.*, C-381/18 y C-381/18, EU:C:2019:1072, apartado 64.

¹⁰³ *Ibid*, apartados 65-66.

¹⁰⁴ En la versión anterior a Amsterdam, la formulación recogida en el antiguo artículo de TCE era más preciso: “*las exigencias en materia de protección de la salud constituirán un componente de las demás políticas de la Comunidad*”.

similares, conciernen también a nacionales de terceros países y tienen idéntica finalidad.¹⁰⁵ Según la Directiva 2003/109, pueden considerarse una amenaza a la salud pública únicamente aquellas enfermedades «definidas por los instrumentos pertinentes aplicables de la Organización Mundial de la Salud, así como cualesquiera otras enfermedades infecciosas o parasitarias de carácter contagioso que sean objeto de disposiciones previstas en el país de acogida respecto de los nacionales».¹⁰⁶ Para comprobar que el solicitante no padece de ninguna de aquellas enfermedades, las autoridades nacionales pueden exigir las pruebas del examen médico, que no puede ser sistemático.¹⁰⁷ Además, la Directiva 2003/86 indica que deben tenerse en cuenta las enfermedades y minusvalías existentes en el momento de la solicitud de la entrada y residencia, de tal modo aquellas sobrevenidas después de la expedición del permiso de residencia «no podrán justificar la denegación de la renovación del permiso de residencia» o su retirada.¹⁰⁸

Además, en virtud del artículo 17 de la Directiva 2003/86, a la hora de denegar la solicitud de reagrupación familiar de los nacionales de terceros países, las autoridades nacionales deben tener en cuenta una serie de factores, entre ellos, «la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares de la persona, la duración de su residencia en el Estado miembro, así como la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen».¹⁰⁹

Junto con los 3 límites a la reagrupación familiar recogidos en el artículo 6 de la Directiva, la normativa prevé otro supuesto de rechazo de la reagrupación familiar, que es el supuesto fraude de ley. De tal manera, las autoridades nacionales podrán denegar la solicitud de entrada y residencia o retirarlo, cuando se detecte que el solicitante ha utilizado la información falsa o engañosa, documentos falsos o ha cometido otro tipo de fraude o abuso, como puede ser el hecho de que el matrimonio o adopción han sido formalizados con el único fin de regularizar la situación legal del solicitante en el territorio de un Estado miembro. En este aspecto se destacan dos tipos de usos indebidos de la reagrupación familiar: los matrimonios de conveniencia y falsos

¹⁰⁵ Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014, sección 4.1.

¹⁰⁶ 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. DOUE L 16, 23.1.2004, p. 52, art. 18, ap. 2.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p.15, art. 6, ap.3.

¹⁰⁹ Ibid, p.18, art. 17.

reconocimientos de paternidad. Aunque el Informe de la Red Europea de Migración revela que dichos fraudes ocurren con más frecuencia en solicitudes de reagrupación familiar de los miembros de los ciudadanos de la Unión¹¹⁰, la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países sigue siendo una cuestión preocupante para los Estados miembros, aunque su magnitud varía en virtud de cada Estado miembro. Con el fin de comprobar los vínculos familiares y evitar el abuso del derecho a la reagrupación familiar, la Directiva otorga a las autoridades competentes la competencia para «realizar entrevistas con el reagrupante y los miembros de su familia y efectuar cualquier otra investigación que estimen necesaria».¹¹¹ De dichas disposiciones se desprende que tanto el reagrupante como los reagrupados tienen una obligación de cooperar con las autoridades nacionales competentes¹¹², y según la estimación del TJUE, si el solicitante incumple de manera flagrante el deber de cooperación que le incumbe, esas autoridades nacionales tienen derecho a denegar la solicitud.¹¹³

Con el fin de luchar contra los abusos y fraudes, la Directiva prevé que los Estados pueden «proceder a controles e inspecciones específicos cuando existan sospechas fundadas de fraude».¹¹⁴ En 2014 la Comisión publicó el Manual para la detección de posibles matrimonios de conveniencia, y aunque el documento aborda el problema de matrimonios de conveniencia en el marco de la libre circulación y, por lo tanto, considera dicho fenómeno desde la perspectiva de matrimonios entre ciudadanos de la UE con los extranjeros, debido a los paralelismos con la lucha operativa contra abusos y fraudes en el ámbito de la Directiva 2003/86, puede utilizarse como guía en cuanto a las herramientas y técnicas de detección de dichos matrimonios.¹¹⁵

¹¹⁰ Comisión Europea, ‘Misuse of the Right to Family Reunification’, Red Europea de Migración. Accesible en https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/emn_inform_family_reunification_june_2012.pdf (último acceso: 19.06.2020)

¹¹¹ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p. 15, art. 5, ap. 5.

¹¹² Conclusiones del Abogado General Sr. Nils Wahl en el asunto E., C-635/17, EU:C:2018:973, apartados 57 y 71.

¹¹³ Sentencia de Tribunal de Justicia, E., C-635/17, EU:C:2019:192, apartados 61 y 67.

¹¹⁴ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, p. 17, art. 16, ap. 4.

¹¹⁵ Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014, sección 7.3.

Como revela la Comisión¹¹⁶, un factor preocupante en cuanto a los abusos de la reagrupación familiar es la existencia de las redes de delincuencia organizada. Según los datos de Europol, algunas de estas redes están involucradas en la organización de matrimonios de conveniencia con el fin de que los nacionales de terceros países puedan entrar legalmente en la UE y permanecer en ella.¹¹⁷ En este ámbito, la Comisión ve necesaria la cooperación policial y el intercambio de las mejores prácticas entre autoridades nacionales competentes en los foros de defensa de la legalidad apropiados.¹¹⁸

CONCLUSIONES

1. Como hemos tenido ocasión de comprobar a lo largo de este trabajo el derecho de la reagrupación familiar forma parte de derecho a la vida familiar, que es un derecho fundamental e inderogable. La regulación comunitaria del dicho derecho en relación a los nacionales de terceros países ha marcado un hito importante en el acercamiento de los derechos de los extranjeros que residen legalmente en un Estado miembro a los de los ciudadanos de la Unión.

2. No obstante, la Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar establece una serie de requisitos y condiciones para beneficiarse de la reagrupación familiar. Tras realizar un estudio detallado de éstos, cabe concluir que varios factores pertinentes pueden causar el desamparo legal de una serie de miembros de familia o discriminarlos. Entre estos factores se encuentran: la autorización obligatoria de entrada y residencia únicamente de la familia nuclear del reagrupado, amplio margen de discrecionalidad de los Estados miembros en cuanto a la fijación de las condiciones adicionales para los reagrupares y reagrupados, diferentes prácticas nacionales relativos a la regulación del Derecho de familia. Además, a diferencia de la Directiva 2004/86

¹¹⁶ Comisión Europea, 'Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de noviembre de 2013 - Libre circulación de los ciudadanos de la UE y de sus familias: cinco medidas clave', COM(2013) 837 final. 25.11.2013.

¹¹⁷ Europol, 'EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013 (Evaluación de la amenaza de delincuencia grave y organizada en la UE en 2013)', sección 1.9. Accesible en <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socra2013.pdf>. (último acceso: 19.06.2020)

¹¹⁸ Comisión Europea, 'Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar'. COM(2014) 210 final, 3.4.2014, sección 7.3.

relativa a libre circulación, la Directiva 2003/86 no otorga a los Estados miembros la facultad de autorizar la entrada y residencia de “otros miembros de la familia” que no están enumerados en la Directiva.

3. Otra cuestión que genera preocupación es la protección del interés superior del niño. Aunque la normativa comunitaria y su posterior interpretación por parte del Tribunal de Justicia reafirman que los intereses superiores de los menores sean una consideración primordial en todas las medidas que afecten a niños, la imposición de las condiciones adicionales a los menores de edad en ciertas situaciones parece exagerada e innecesaria.

4. Por fin, dado que la regulación comunitaria de la reagrupación familiar ofrece una vía para la migración legal de los nacionales de terceros países al territorio de la Unión, se plantea un problema de la lucha contra el abuso y fraude. Sería necesario ampliar la investigación para determinar el mecanismo comunitario para la detección y lucha contra los matrimonios de conveniencia y otras manifestaciones de uso indebido de la reagrupación familiar.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos y monografías.

1. APARICIO, L., 'Últimas transformaciones del derecho a la reagrupación familiar', *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, Nº 15, 2004, pp. 23-30.
2. BOELES, P., *European Migration Law*, Intersentia, Canbridge, 2014.
3. BOELES, P., 'Propuesta de Directiva sobre la reagrupación familiar y otras propuestas en el campo de la ley de inmigración', *Afers Internacionals*, Nº 53, 2001, pp. 125-138.
4. CORTÉS MARTÍN, J. 'Inmigración y derecho a la reunificación familiar en la Unión Europea: ¿mínimo común denominador de las políticas nacionales?', *Anuario de derecho europeo*, Nº 4, 2004, pp. 27-54.
5. DE CAPITANI, E., 'The Schengen system after Lisbon: from cooperation to integration', *ERA Forum*, Nº 15(1), 2014, pp. 101-118.
6. GÓMEZ CAMPELO, E., 'La compleja aplicación de la directiva 2003/86/CE sobre el derecho a la reagrupación familiar', *Revista española del tercer sector*, Nº 12, 2009, pp. 73-100.
7. MOLINER NAVARRO, R., 'El concepto de "familia nuclear" en la Directiva Europea 2003/86/CE sobre reagrupación familiar', *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, Nº 15, 2004, pp. 6-17.
8. PADRO ARZA, S., 'La configuración del derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros procedentes de terceros estados', *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Nº 36, 2017, pp. 313-335.
9. PÉREZ-NIEVES MONTIEL, S. y VINTILLA, C., 'La reagrupación familiar en España y en Europa', *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Nº 15, 2011, pp. 143-169.
10. SALES, M., 'La protección de la vida familiar de los inmigrantes en el ordenamiento comunitario: el derecho a la reagrupación familiar', *RUE: Revista universitaria europea*, Nº 7, 2007, pp. 85-102.

Derecho internacional.

11. Resolución 59/203 aprobada por la Asamblea General, sobre respeto del derecho a la libertad universal de viajar e importancia vital de la reunificación de las familias, de 20 de diciembre de 2004. Naciones Unidas, A/RES/59/203. 04-48847.
12. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Consejo de Europa, F-67075.

Derecho de la Unión.

13. Agencia de los derechos Fundamentales de la Unión Europea, ‘Parejas del mismo sexo, libre circulación de ciudadanos de la UE, migración y asilo’, TK-83-08-106-ES-D, 2009.
14. Asunto C- 316/85, Centre public d'aide sociale de Courcelles y Marie-Christine Lebon, de 18 de junio de 1987.
15. Asunto C-60/00, Mary Carpenter y Secretary of State for the Home Department, de 11 de julio de 2002.
16. Asunto C-109/01, Secretary of State for the Home Department y Hacene Akrich, de 23 de septiembre de 2003.
17. Asuntos acumulados C-482/01 y C-493/01, Georgios Orfanopoulos, Natascha Orfanopoulos, Melina Orfanopoulos, Sofia Orfanopoulos, y Land Baden-Württemberg, y Raffaele Oliveri y Land Baden-Württemberg, de 29 de abril de 2004.
18. Asunto C-336/03, easyCar (UK) Ltd y Office of Fair Trading, de 10 de marzo de 2005.
19. Asunto C-540/03, Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea, de 27 de junio de 2006.
20. Asunto C-578/08, Rhimou Chakroun y Minister van Buitenlandse Zaken, de 4 de marzo de 2010.
21. Asunto C-83/11, Secretary of State for the Home Department y Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam, Mohibullah Rahman, de 5 de septiembre de 2012.
22. Asuntos acumulados C-356/11 y C-367/11, O., S. y Maahanmuuttovirasto, y, por otra parte, Maahanmuuttovirasto y L., de 6 de diciembre de 2012.

23. Asunto C- 140/12, Pensionsversicherungsanstalt y Peter Brey, de 13 de septiembre de 2013.
24. Asunto C-338/13, Marjan Noorzia y Bundesministerin für Inneres, de 17 de julio de 2014.
25. Asunto C-554/13, Z. Zh. y Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie, y Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie e I. O., de 11 de junio de 2015.
26. Asunto C-153/14, Minister van Buitenlandse Zaken y K y A, de 9 de julio de 2015.
27. Asunto C-558/14, Momoun Khachan y Subdelegación del Gobierno de Álava, de 21 de abril de 2016.
28. Asunto C-550/16, A, S y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de 12 de abril de 2018.
29. Asunto C-673/16, Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept e Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne, de 5 de junio de 2018.
30. Asunto C-484/17, K y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de 7 de noviembre de 2018.
31. Asunto C-635/17, E. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de 13 de marzo de 2019.
32. Asunto C-129/18, SM y Entry Clearance Officer, UK Visa Section, de 26 de marzo de 2019.
33. Asunto C-380/18, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y E.P., de 12 de diciembre de 2019.
34. Asuntos acumulados C-381/18 y C-382/18, G.S., V.G. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de 12 de diciembre de 2019.
35. Asunto C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real y RH, de 27 de febrero de 2020.
36. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOUE C 202, 7.6.2016 , pp. 389-405.
37. Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de noviembre de 2013 - Libre circulación de los ciudadanos de la UE y de sus familias: cinco medidas clave’, COM(2013) 837 final. 25.11.2013.

38. Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Directrices de aplicación de la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho a la reagrupación familiar’. COM(2014) 210 final, 3.4.2014.
39. Comisión Europea, ‘Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE)’, COM(2011) 735 final, 15.11.2011.
40. Comisión Europea, ‘Misuse of the Right to Family Reunification’, Red Europea de Migración. Accesible en https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/emn_inform_family_reunification_june_2012.pdf (último acceso: 19.06.2020)
41. Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. DOUE L 251, 3.10.2003, pp. 12-18.
42. 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. DOUE L 16, 23.1.2004, pp. 44-53.
43. 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 por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE. DOUE L 158, 30.4.2004, pp. 77-123.
44. Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. DOUE L 155, 18.6.2009, pp. 17-29.
45. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. DOUE L 337, 20.12.2011, pp. 9-26.
46. Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de

intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair. DOUE L 132, 21.5.2016, pp. 21-57.

47. Reglamento (CE) nº 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1347/2000. DOUE L 338, 23.12.2003, pp. 1-29.

48. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. DOUE C 83, 30.3.2010, pp. 13-45.

49. Versión consolidada del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. DOUE C 83, 30.3.2010, pp. 47-199.

