

PAÍSES BAJOS

EXTRANJERÍA Y REAGRUPACIÓN FAMILIAR TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE ÁMSTERDAM, DE 15 DE JULIO DE 2008

Yolanda García Ruiz

Profesora de Derecho Eclesiástico del Estado
Universitat de València

La legislación de los Países Bajos en materia de extranjería ha sido objeto de reformas significativas en los últimos años. El tradicional modelo multicultural holandés se ha desvanecido dando lugar a un modelo de integración y/o asimilación de los extranjeros¹⁷⁵. Los cambios legislativos que han provocado dicha inflexión y su impacto en la sociedad neerlandesa, han sido objeto de análisis en la Revista *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, en los números 6 y 7, en su sección: Crónica legislativa de los Países Bajos¹⁷⁶.

Los temas sobre **inmigración, extranjería e integración** vuelven a protagonizar la actualidad jurídica holandesa. En estos

¹⁷⁵ Como señala JORDÁN VILLACAMPA, M. L., "(...) cualquier cambio derivado de los flujos migratorios debe producir necesariamente el reajuste del mapa geopolítico de los países de acogida. Cuando un grupo de emigrantes, de cierta entidad numérica, aporta al país receptor una religión o una cultura distinta a la de la mayoría de la población pueden producirse dificultades de acoplamiento a corto y medio plazo, porque la asimilación requiere un cierto período de tiempo para que puedan producirse el conocimiento y la aceptación mutuas.

Ambas comunidades deben efectuar reajustes tanto legales como socio-culturales, lo cual, en ocasiones, puede suponer una cierta dificultad que debe abrirse necesariamente al diálogo y a la búsqueda de soluciones intermedias". (Cit. en "Grupos religiosos e inmigración", *Multiculturalismo y movimientos migratorios*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia 2003, 31).

¹⁷⁶ Al respecto, vid. GARCÍA RUIZ, Y.: "Países Bajos: Modificación legislativa en materia de inmigración y extranjería", en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos (LLEJ)*, nº 6, 2006, 209-216 y "Países Bajos: Nueva legislación sobre integración en la sociedad neerlandesa", en *LLEJ*, nº 7, 2007, 253-266.

momentos destaca, por su trascendencia, una reciente **Sentencia del Tribunal del distrito de Ámsterdam, de 15 de julio de 2008**¹⁷⁷. En ella, se resuelve el recurso planteado por una mujer de nacionalidad marroquí que había solicitado una *autorización de residencia provisional* por “formación de familia”¹⁷⁸. La solicitud le fue denegada por el Ministerio de Asuntos Exteriores el 25 de abril de 2007.

El motivo de la denegación se centró en que la demandante no cumplía con el requisito de haber realizado la “integración social” que prevé el artículo 16.1º h) de la *Ley de Extranjería* del 2000, tras su modificación por la *Ley sobre integración social en el extranjero*, de 22 de diciembre de 2005.

Como se recordará, dicha *Ley sobre integración social en el extranjero* estableció un nuevo requisito para la admisión y la integración social en el país de ciertas categorías de extranjeros: el conocimiento de la lengua y la cultura holandesa. La reforma ha afectado a aquellos extranjeros, de edades comprendidas entre los 16 y 65 años, que necesiten una autorización de residencia provisional para poder permanecer más de tres meses en el país.

El sistema de integración, extranjería e inmigración vigente, desarrollado por la *Ley de integración social*, de 30 de diciembre de 2006, obliga a los recién llegados a participar en un programa de integración cívica una vez que se encuentren en Holanda. Sin embargo, previamente a su llegada, habrán de realizar el examen de integración civil en su país de origen sobre conocimiento de la lengua y de la cultura holandesa.

La demandante alegó en el recurso interpuesto que la realización y superación del examen de integración social en el país de origen no constituye un requisito para la obtención del permiso de residencia temporal por reagrupación familiar o

¹⁷⁷ El texto de la Sentencia en holandés se puede consultar en:

http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoeken=true&searchtype=ijn&ijn=BD7189&u_ijn=BD7189

¹⁷⁸ La solicitud fue planteada el 5 de octubre de 2006.

formación de familia. Su argumentación se basaba en los artículos 3.13 a 3.22 del *Decreto de Extranjería* que desarrolla la *Ley de Extranjería* del 2000. La demandante ponía el acento en el *carácter imperativo* del artículo 3.13 del Decreto, el cual señala que el permiso de residencia temporal *se concederá* en los supuestos de reagrupación familiar cuando se cumplan los requisitos previstos en los apartados 14 a 22 del artículo 3. Dichos requisitos hacen referencia a las normas holandesas relativas, por ejemplo, a la capacidad matrimonial o al mantenimiento del orden público. Sin embargo, la obligación de realizar la integración social no se contempla en el texto como requisito.

El Ministerio de Asuntos Exteriores (demandado) afirmó, en su escrito, que la realización del examen de integración social es una condición necesaria para la obtención de una *autorización de residencia provisional* en los supuestos de estancias superiores a tres meses. En dichos supuestos, de conformidad con lo establecido en la Circular sobre Extranjería del 2000, son de aplicación las normas relativas a la concesión de los *permisos de residencia*, entre ellas, la relativa a la realización del examen de integración social para determinadas categorías de extranjeros. El demandado señaló, además, que el carácter imperativo utilizado por el *Decreto de Extranjería* para la concesión de la autorización de residencia provisional en los supuestos de reagrupación familiar no permite eximir al extranjero de cumplir con las exigencias legalmente establecidas para dicha concesión.

Para reforzar sus argumentos, el Ministerio de Asuntos Exteriores se remitió a los trabajos preparatorios de la *Ley sobre integración social en el extranjero*, de 22 de diciembre de 2005, que modificó la *Ley de Extranjería de 2000* y que introdujo el requisito de la integración social.

El Tribunal, tras analizar los argumentos esgrimidos por las partes, confirmó que los artículos 3.16 a 3.22 del *Decreto de Extranjería* de 2000 no contemplan la realización del examen de integración social como requisito para la concesión de una

autorización de residencia provisional por reagrupación familiar. En consecuencia, señaló que no es posible exigirlo en el supuesto planteado.

El propio Tribunal reconoció, sin embargo, que los trabajos preparatorios de la *Ley de Integración social en el extranjero* y la *Exposición de motivos del Decreto de Extranjería* permitían inferir que la intención del legislador hubiera sido la de exigir el cumplimiento de la integración social en los casos de reagrupación familiar y formación de familia. No obstante, dicha intención no había sido recogida explícitamente en el articulado de la *Ley de Extranjería del 2000* ni en el Decreto que la desarrolla y, tal como señala la Sentencia: “No es competencia del juez tomar dicha decisión en lugar del legislador”.

De acuerdo con lo anterior, la Sentencia resolvió acoger la pretensión planteada por la demandada en su recurso y emplazó al demandado a adoptar una nueva resolución de conformidad con lo resuelto en la propia Sentencia.

El fallo, acogido con agrado por algunos sectores críticos con la política legislativa holandesa en materia de extranjería e inmigración¹⁷⁹, no ha sido bien recibido por el Gobierno holandés. De hecho, la Sentencia ha sido recurrida por el Secretario de Estado de Justicia.

La batalla judicial se intuye compleja. Es evidente que la Sentencia comentada ha puesto en jaque la normativa holandesa en materia de extranjería e inmigración. Sin embargo, también parece clara la voluntad del legislador holandés al respecto. Si los tribunales holandeses terminan corroborando que, de conformidad con la legislación vigente, la realización del examen de integración social no es un requisito exigible en los supuestos de reagrupación familiar y formación de familia, parece lógico prever una próxima reforma legislativa en los Países Bajos en materia de extranjería.

¹⁷⁹ Vid. Human Rights Watch, en www.hrw.org/english/docs/2008/07/17/nether19386.htm

ANEXO

SENTENCIA DEL DISTRITO DE ÁMSTERDAM, DE 15 DE JULIO DE 2008¹⁸⁰

Fecha de la sentencia: 15-07-2008

Fecha de publicación: 15-07-2008

Área jurídica: Extranjería

Procedimiento: Primera instancia – sala colegiada

Referencia: Requisito de integración social en el extranjero en el marco de formación de familia/reagrupación familiar.

(...)

En el caso de: [la demandante], nacida el [fecha de nacimiento] 1961, de nacionalidad marroquí, con domicilio en Marruecos, parte demandante,

Apoderado: Don L. Louwerse, abogado de Utrecht.

Contra: el Ministerio de Asuntos Exteriores, demandado,

Apoderado: Don E.T.P. Scheers, funcionario del Servicio de Inmigración y Naturalización del Ministerio de Justicia.

I. PROCEDIMIENTO

1. Mediante resolución de 19 de enero de 2007 el demandado denegó la solicitud de autorización de residencia provisional (mvv) por “formación de familia”, presentada el 5 de octubre de 2006. La reclamación, impugnando esa resolución, fue declarada infundada mediante resolución de fecha 25 de abril de

¹⁸⁰ Traducción al castellano realizada por Magriet Janet Oostenbrink del texto original en holandés.

2007. El 3 de mayo de 2007 el Juzgado recibió el recurso interpuesto por la demandante.

2. La vista oral tuvo lugar el 15 de enero de 2008. La demandante compareció, representada por su apoderado. Don P.P. Zweedijk compareció en nombre del demandado. La vista oral concluyó. Por decisión de fecha 14 de febrero de 2008, el Juzgado volvió a abrir la investigación, remitiendo el procedimiento a la sala colegiada. La vista oral en la sala colegiada tuvo lugar el 24 de abril de 2008. La demandante fue representada por su apoderado. El demandado fue representado por el apoderado citado en el encabezamiento.

3. El Tribunal finalizó la fase de la vista oral.

II. CONSIDERACIONES.

1. La demandante solicitó una autorización de residencia provisional por formación de familia. Esta solicitud fue denegada, únicamente por no cumplir la demandante con lo estipulado en el artículo 16, apartado 1º, encabezamiento y letra h, de la Ley de extranjería (de aquí en adelante: la obligación de realizar la integración social).

2. En su recurso, la demandante alega, entre otras cuestiones, que la Ley de Extranjería de 2000 no constituye fundamento para denegar la solicitud de autorización de residencia provisional por no cumplir con la obligación de realizar la integración social. Se acoge al artículo 3.13 en relación con los artículos 3.16 a 3.22 del Decreto de Extranjería (Vb 2000). La demandante alega que de dichas disposiciones no resulta que la solicitud pueda ser denegada por falta de aprobación del examen de integración social.

3. El demandado, en el recurso, plantea que la obligación de realizar la integración social está vinculada a la obligación de disponer de una autorización de residencia provisional para una estancia superior a tres meses en los Países Bajos. Si el extranjero está obligado a disponer de una autorización de residencia provisional, en principio también tiene que realizar la integración social. Según el demandado, el motivo de concesión obligatorio, del artículo 3.13 del Decreto de Extranjería de 2000, no impide tal obligación. En efecto, en virtud del artículo 3.18 del Decreto de Extranjería de 2000, el extranjero debe poseer una autorización de residencia provisional vigente, requisito que no cumple si no aprueba el examen de integración social. Una y otra cosa resultan de los trabajos preparatorios de la Ley de 22 de diciembre de 2005 por la que se modifica la Ley de Extranjería de 2000 en relación con la imposición de un requisito de integración social en la admisión de extranjeros de ciertas categorías (Ley de Integración social en el Extranjero), BOE neerlandés 2006, 28. El demandado se refirió, además, a la Exposición de Motivos del Decreto del 17 de febrero de 2006 que modifica el Decreto de Extranjería de 2000 en relación con la integración social en el extranjero, BOE neerlandés, 2006, 94. Según el demandado, la intención del legislador también queda claramente reflejada en la Circular de Extranjería 2006/12 (actualmente el párrafo B1/4.7 de la Circular de Extranjería (Vc) 2000).

4. En virtud del artículo 16, apartado 1, encabezamiento y letra h, de la Ley de Extranjería de 2000, la solicitud de un permiso de residencia temporal, como el referido en el artículo 14 de la Ley de Extranjería de 2000, puede ser denegada si el extranjero, tras la obtención de estancia legal en los Países Bajos, no perteneciera a ninguna de las categorías del artículo 17, apartado primero, de la Ley de Extranjería de 2000, fuera un recién llegado en el sentido de la Ley de Integración Social de Recién Llegados, y no tuviera los conocimientos básicos de la lengua y sociedad neerlandesas.

5. (...)

6. Según el artículo 3.13 del Decreto de Extranjería de 2000, el permiso de residencia temporal, referido en el artículo 14 de la Ley de Extranjería de 2000, se concede al familiar, referido en artículo 3.14, de la persona referida en el artículo 3.15 para la formación de familia y la reagrupación familiar, si se cumplen todos los requisitos contemplados en los artículos 3.16 hasta 3.22.

7. Con arreglo al párrafo B1/1 de la Circular sobre Extranjería de 2000 [abreviado en neerlandés como Vc 2000], la solicitud para la expedición de una autorización de residencia provisional (mvv) se examina a la luz de los requisitos exigidos para la concesión de un permiso de residencia en los Países Bajos. El Ministro de Asuntos Exteriores es competente para pronunciarse sobre la solicitud de autorización de residencia provisional y su resolución precede a la decisión del Secretario de Estado de Justicia que es competente para pronunciarse sobre la solicitud del permiso de residencia.

8. El Tribunal determina que el artículo 3.13 del Decreto de Extranjería de 2000 obliga a conceder un permiso de residencia en los supuestos de reagrupación familiar/formación de familia, siempre que se cumpla con los requisitos referidos en los artículos 3.16 hasta 3.22 del Decreto de Extranjería de 2000. Se trata entonces de un motivo de concesión obligatoria. (...)

9. El Tribunal observa, además, que en los artículos 3.16 hasta 3.22 del Decreto de Extranjería de 2000 no consta el requisito de aprobación del examen de integración social. En opinión del Tribunal, este requisito tampoco está contemplado en el artículo 3.18 del Decreto de Extranjería de 2000. (...)

10. De todo lo anterior resulta que, la redacción imperativa del artículo 3.13 del Decreto de Extranjería de 2000, no permite incluir la obligación de integración social como requisito para la concesión de una autorización de residencia provisional por reagrupación familiar o formación de familia. El régimen de la ley no contempla la posibilidad de establecer condiciones adicionales para la expedición de un permiso de

residencia -y, por consiguiente, para una autorización de residencia provisional- que no consten en los artículos 3.16 a 3.22 del Decreto de Extranjería de 2000.

11. Los pasajes citados por el demandado en relación a los trabajos preparatorios no modifican esta opinión. El Tribunal comparte el punto de vista del demandado de que tanto en los trabajos preparatorios de la realización de la Ley de Integración Social en el Extranjero como en los de la Exposición de Motivos del Decreto de Extranjería de 2000 que modifica el Decreto de Extranjería de 2000 para la introducción de dicha ley, queda reflejada, sin duda alguna, la intención del legislador de denegar una solicitud de autorización de residencia provisional en caso de incumplimiento con la obligación de integración social. Además, esta intención se extiende, indudablemente, también a las solicitudes de autorización de residencia provisional en los supuestos de reagrupación familiar/ formación de familia. Sin embargo, como esa intención por parte del legislador no consta en la Ley de Extranjería de 2000 ni en el Decreto de Extranjería de 2000, no se le puede conceder un significado determinante por sí misma. (...)

12. (...)

13. Bajo ciertas circunstancias, el Juez puede ignorar el evidente error del legislador y hacer prevalecer la intención del legislador por encima del texto literal de la ley (véase entre otras la sentencia de la Sección Jurisdicción derecho administrativo del Consejo del Estado [neerlandés] del 1 de marzo de 2006, nº 200506424/1, LJN: AV2938).

14. Para hacer prevalecer la intención del legislador sobre el texto, no sólo debe resultar evidente que la pretensión del legislador es distinta al texto definitivo de la ley, sino que también debe quedar claro lo que en sí pretendió el legislador y, de existir varias formas de alcanzar este objetivo, por cuál de ellas se hubiera decantado. Tal y como se consideró más arriba, la intención del legislador, sin duda alguna, era que el requisito de integración social en el extranjero también fuera exigible a los

extranjeros que, por formación de una familia o por reagrupación familiar, deseen establecerse en los Países Bajos. Sin embargo, no está suficientemente definido en qué forma el legislador hubiera deseado alcanzar este objetivo. (...) No es competencia del juez tomar dicha decisión en lugar del legislador.

15. El Tribunal llega a la conclusión de que el demandado no está autorizado para denegar la presente solicitud únicamente en base a la no aprobación del examen básico de integración social por parte del demandante.

16. El recurso es procedente. La resolución impugnada es contraria al artículo 15 de la Ley de Extranjería de 2000 j° artículo 3.13 del Decreto de Extranjería de 2000 en relación con el artículo 7:12 de la Ley General del Derecho Administrativo (Awb), y debe quedar anulada. Los demás fundamentos del recurso no se tomarán en consideración. De los autos del proceso no puede derivarse si la demandante cumple los demás requisitos para la concesión de una autorización de residencia provisional. El Tribunal ordenará al demandado adoptar una nueva decisión, teniendo en cuenta lo considerado por el Tribunal en la presente Sentencia.

(...)

III RESOLUCIÓN

El Tribunal,

1. Declara procedente el recurso;
2. anula la decisión impugnada;
3. estipula que el demandado debe adoptar una nueva decisión, de conformidad con la presente resolución;
4. condena al demandado en las costas procesales, estipuladas en 805,-- €, a pagar por el Estado neerlandés a la demandante.

5. dispone que el Estado de los Países Bajos es la persona jurídica para sufragar el derecho de secretaría, asumido por el demandante, € 143,-- (en letras: ciento cuarenta y tres euros).

Sentencia dictada en público por Don H.J. Fehmers, presidente, y Don O.L.H.W.I. Korte y Don J.H. Beestman, jueces, en presencia de Don. S. Tax, secretario, en fecha 15 de julio de 2008.

(...)

Contra esta Sentencia cabe presentar recurso en la Sección de derecho administrativo del Consejo del Estado (domicilio: Raad van State, Afdeling derecho administrativospraak, Hoger beroep vreemdelingenzaken, Postbus 16113, 2500 BC 's-Gravenhage). El plazo para la presentación del recurso es de cuatro semanas.

(...)

