

**BASE DE DATOS NORMACEF SOCIO-LABORAL
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Sentencia de 2 de septiembre de 2015

Sala Segunda

Asunto C-309/14

SUMARIO:

Derecho de entrada y residencia. Derecho de permanencia. Permisos y títulos de residencia. Los Estados miembros de la Unión Europea pueden someter la expedición de permisos y títulos de residencia al pago de derechos o tasas, disponiendo de un margen de apreciación para fijar su importe. No obstante, conforme al principio de proporcionalidad la cuantía en la que éstas se fijan no debe tener por objeto ni como efecto crear un obstáculo a la obtención del estatuto de residente de larga duración y de los otros derechos derivados de la concesión de ese estatuto, máxime cuando los referidos nacionales pueden estar obligados a solicitar la renovación de sus títulos con bastante frecuencia, y al importe de esas tasas puede añadirse el de otros impuestos previstos por la normativa nacional preexistente, pues en tal caso se vulneraría el objetivo perseguido por la normativa europea reguladora. La Directiva 2003/109/CE se opone a una normativa nacional que impone a los nacionales de terceros países que solicitan la expedición o la renovación de un permiso de residencia en el Estado miembro interesado el pago de una tasa cuyo importe varía entre 80 y 200 euros, toda vez que esa tasa es desproporcionada en relación con el objetivo perseguido por esa Directiva y puede crear un obstáculo al ejercicio de los derechos conferidos por ésta.

PRECEPTOS:

Directiva 2003/109/CE(Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración), considerandos cuarto, sexto y duodécimo, y arts. 4 y 5.

PONENTE:

Doña R. Silva de Lapuerta.

En el asunto C-309/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial, planteada con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), mediante resolución de 17 de diciembre de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de junio de 2014, en el procedimiento entre

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)

y

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Interno,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

Integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça y C. Lycourgos, Jueces,

Abogado General: Sr. Y. Bot,

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de abril de 2015;

considerando las observaciones presentadas:

- en nombre de la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), por los Sres. V. Angiolini, L. Formilan y L. Santini, avvocati;
- en nombre del Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA), por los Sres. V. Angiolini, L. Formilan y L. Santini, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. F.-X. Bréchet y D. Colas, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande y el Sr. A. Aresu, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones,

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44), según su modificación por la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011 (DO L 132, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/109»).

2. Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (en lo sucesivo, «CGIL») y el Istituto Nazionale Confederale Assistenza (en lo sucesivo, «INCA»), por una parte, y la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros), el Ministero dell'Interno (Ministerio de Interior) y el Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda), por otra parte, acerca de la anulación de un Decreto adoptado por esos dos Ministerios el 6 de octubre de 2011, relativo a la tasa exigible por la expedición y la renovación del permiso de residencia (GURI n° 304, de 31 de diciembre de 2011; en lo sucesivo, «Decreto 2011»), y de todo acto preparatorio, consecutivo o conexo.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3. A tenor de los considerandos 9, 10 y 18 de la Directiva 2003/109:

«(9) Las razones de orden económico no deben ser motivo para denegar la concesión del estatuto de residente de larga duración y no deben considerarse que interfieran en las condiciones pertinentes.

(10) Es importante establecer un conjunto de normas de procedimiento que regulen las solicitudes de obtención del estatuto de residente de larga duración. Dichas normas deben ser eficaces y aplicables en relación con la carga normal de trabajo de las administraciones de los Estados miembros, así como transparentes y equitativas, con objeto de ofrecer a las personas interesadas un nivel adecuado de seguridad jurídica. No deben constituir un medio para impedir el ejercicio del derecho de residencia.

[...]

(18) La fijación de las condiciones a las que se supedita el derecho de residencia en otro Estado miembro de los nacionales de terceros países residentes de larga duración debe contribuir a la realización efectiva del mercado interior en tanto que espacio en el que esté asegurada la libre circulación de todas las personas. Podría constituir también un factor importante de movilidad, en particular, en el mercado laboral de la Unión.»

4. Con el título «Permiso de residencia de residente de larga duración-[UE]», el artículo 8, apartado 2, de esa Directiva dispone:

«Los Estados miembros expedirán al residente de larga duración el permiso de residencia de residente de larga duración-[UE]. El permiso tendrá una validez mínima de cinco años; la renovación será automática a su

vencimiento, previa solicitud, en su caso.»

5. El artículo 19 de la Directiva 2003/109, titulado «Examen de la solicitud y expedición del permiso de residencia», prevé:

«[...]

2. Si se cumplen las condiciones previstas en los artículos 14, 15 y 16, y sin perjuicio de las normas sobre el orden público, la seguridad pública y la salud pública consideradas en los artículos 17 y 18, el segundo Estado miembro expedirá al residente de larga duración un permiso de residencia renovable. Dicho permiso de residencia se renovará a su caducidad, previa solicitud, en su caso. El segundo Estado miembro comunicará su decisión al primer Estado miembro.

3 El segundo Estado miembro expedirá a los miembros de la familia del residente de larga duración un permiso de residencia renovable de duración idéntica al expedido al residente de larga duración.»

Derecho italiano

6. El artículo 5, apartado 2 *ter*, del Decreto Legislativo nº 286/1998, de 25 de julio de 1998, que establece el texto unificado de las disposiciones reguladoras de la inmigración y las reglas sobre la condición de los extranjeros (suplemento ordinario de la GURI nº 191, de 18 de agosto de 1998), introducido en ese Decreto Legislativo por el artículo 1, apartado 22, letra b), de la Ley nº 94, de 15 de julio de 2009, de disposiciones en materia de seguridad pública (suplemento ordinario de la GURI nº 170, de 24 de julio de 2009), dispone:

«La solicitud de expedición y renovación del permiso de residencia está sujeta al pago de una tasa, cuyos importes mínimo y máximo, respectivamente, de 80 y de 200 euros, serán fijados mediante Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, de acuerdo con el Ministero dell'Interno, que también determinará su forma de pago y las modalidades de ejecución del artículo 14 *bis*, apartado 2[, del Decreto Legislativo nº 286/1998]. No será exigible el pago de la tasa por la expedición o renovación del permiso de residencia en virtud del asilo, de la solicitud de asilo, de la protección subsidiaria o de la autorización de residencia por motivos humanitarios.»

7. El artículo 14 *bis* del Decreto Legislativo nº 286/1998 crea y regula el Fondo de retorno («Fondo rimpatri») en estos términos:

«1. Se crea en el seno del Ministero dell'Interno un Fondo de retorno para financiar los gastos derivados del retorno de los extranjeros a sus países de origen o de procedencia.

2. Se afectarán a ese Fondo la mitad de los ingresos obtenidos mediante la recaudación de la tasa prevista en el artículo 5, apartado 2 *ter*, y las contribuciones previstas en su caso por la Unión Europea para los objetivos del Fondo. La parte restante de los ingresos obtenidos de la tasa prevista en el artículo 5, apartado 2 *ter*, se imputará en las estimaciones de ingresos y gastos del Ministero dell'Interno a los gastos derivados de la instrucción de las solicitudes de expedición y renovación del permiso de residencia.»

8. El Decreto 2011, adoptado en aplicación de los artículos 5, apartado 2 *ter*, y 14 *bis* del Decreto Legislativo nº 286/1998, fija el importe de las tasas exigibles por la expedición y la renovación de un permiso de residencia de la siguiente forma:

«a) 80 euros para los permisos de residencia de entre tres meses y un año de duración;
b) 100 euros para los permisos de residencia de entre un año y dos años de duración;
c) 200 euros para la expedición del permiso de residencia de residente de larga duración-CE, y para los solicitantes de permisos de residencia mencionados en el artículo 27, apartado 1, letra a), del Decreto Legislativo nº [286/1998].»

9. Aunque la resolución de remisión no contiene ninguna referencia a otras disposiciones nacionales que establezcan otras cantidades exigibles por la expedición y la renovación de los permisos de residencia, de las observaciones presentadas por la Comisión Europea y por la CGIL y el INCA resulta que, en virtud de la legislación italiana preexistente, que continúa en vigor, debe pagarse una suma total de 73,50 euros por la expedición y la renovación de los permisos de residencia, con independencia de la duración del permiso, además de las tasas previstas por el Decreto 2011.

10. En particular, de las observaciones de la Comisión se deduce que, en virtud del artículo 7 *vicies ter*, apartado 1, letra b), del Decreto-ley nº 7, de 31 de enero de 2005, de disposiciones urgentes para la universidad y

la investigación, el patrimonio y las actividades culturales, la realización de grandes obras estratégicas, la movilidad de los funcionarios y la simplificación de las formalidades de los impuestos de actos jurídicos documentados y las tasas por concesiones, convalidado con modificaciones por la Ley nº 43, de 31 de marzo de 2005, los permisos de residencia en soporte de papel se sustituyen con ocasión de su primera expedición o de su renovación por permisos de residencia electrónicos, conforme al Reglamento (CE) nº 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países (DO L 157, p. 1), y ello a partir del 1 de enero de 2006.

11. Conforme al artículo 1 del Decreto del Ministro de Economía y Hacienda, de 4 de abril de 2006, de fijación del importe de los gastos que deben pagar los solicitantes del permiso electrónico de residencia, ese importe se fijó en 27,50 euros, incluido el impuesto sobre el valor añadido.

12. En virtud del artículo único del Decreto del Ministro del Interior de 12 de octubre de 2005, de fijación del importe de la contribución a cargo del interesado por la expedición y la renovación de los permisos y títulos de residencia, en el marco del convenio concluido en el sentido del artículo 39, apartado 4 *bis*, de la Ley nº 3, de 16 de diciembre de 2003, el coste del servicio a cargo del solicitante por ese tipo de procedimiento se fijó en 30 euros.

13. Finalmente, conforme al artículo 4, parte 1, de la tarifa incluida en el anexo A del Decreto nº 642 del Presidente de la República, de 26 de octubre de 1972, regulador del impuesto de actos jurídicos documentados, en su versión aplicable al asunto principal, el importe del referido impuesto por la expedición o la renovación de los permisos de residencia se estableció en una cuota fija de 16 euros.

Litigio principal y cuestión prejudicial

14. La CGIL y el INCA solicitaron al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal regional de lo contencioso-administrativo) la anulación del Decreto 2011, alegando que la tasa exigible en aplicación del referido Decreto por la expedición o la renovación de un permiso de residencia para nacionales procedentes de terceros países es injusta o desproporcionada.

15. El tribunal remitente estimó que procedía examinar de oficio la conformidad con las disposiciones del Derecho de la Unión en la materia de las reglas nacionales que exigen el pago de una tasa por la expedición de un permiso de residencia, en particular, fijando límites máximos en la reglamentación de ejecución.

16. En ese sentido, con apoyo en la sentencia Comisión/Países Bajos (C-508/10, EU:C:2012:243), el tribunal remitente observa que la legislación del Estado miembro interesado sólo puede ajustarse a los principios enunciados por la Directiva 2003/109 si los importes de las tasas exigidas, que pueden no obstante variar dentro de una escala de cuantías, no alcanzan, incluida la cuantía inferior, una suma que sea desmesuradamente alta, y desproporcionada por tanto en relación con el importe a cargo de los nacionales del mismo Estado para obtener un título análogo, como es un documento nacional de identidad.

17. En particular, el tribunal remitente recuerda que en la sentencia Comisión/Países Bajos (C-508/10, EU:C:2012:243) se consideraron incompatibles con los principios enunciados en la Directiva 2003/109 las disposiciones del ordenamiento jurídico del Reino de los Países Bajos que preveían un importe de la tasa, incluida la de inferior cuantía, exigida por la expedición de un permiso de residencia siete veces superior al importe exigido por la expedición de un documento nacional de identidad para un nacional del Estado miembro interesado.

18. Toda vez que el coste de la expedición del documento nacional de identidad en Italia es actualmente cercano a 10 euros, según el tribunal remitente, y el importe mínimo fijado por el Decreto 2011 es de 80 euros, de modo que la carga económica impuesta al nacional de un tercer país para obtener la expedición de un permiso de residencia en el territorio nacional es casi ocho veces superior, ese tribunal manifiesta dudas sobre la conformidad de las disposiciones nacionales objeto del asunto principal con los principios de la Directiva 2003/109, a la luz de la sentencia Comisión/Países Bajos (C-508/10, EU:C:2012:243).

19. En esas circunstancias el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen los principios establecidos en la Directiva 2003/109 [...] a una disposición nacional como el artículo 5, apartado 2 *ter*, del Decreto Legislativo nº 286/1998, en la parte en la que establece que "la solicitud de expedición y renovación del permiso de residencia está sujeta al pago de una tasa, cuyos importes mínimo y máximo, respectivamente de 80 y de 200 euros, serán fijados mediante Decreto del Ministro dell'Economia e delle

Finanze, de acuerdo con el Ministro dell'Interno, que también establecerá su forma de pago [...]”, de modo que fija un importe mínimo de la tasa igual a casi ocho veces el coste de expedición del documento nacional de identidad?»

Sobre la cuestión prejudicial

20. Con su cuestión prejudicial el tribunal remitente pregunta en sustancia si la Directiva 2003/109 se opone a una normativa nacional, como la que es objeto del asunto principal, que impone a los nacionales de terceros países que solicitan la expedición o la renovación de un permiso de residencia en el Estado miembro interesado el pago de una tasa cuyo importe varía entre 80 euros y 200 euros.

21. Hay que recordar previamente que, según se deduce de los considerandos cuarto, sexto y duodécimo de la Directiva 2003/109, el objetivo principal de ésta es la integración de los nacionales de terceros países que se han instalado permanentemente en los Estados miembros (sentencia Comisión/Países Bajos, C-508/10, EU:C:2012:243, apartado 66).

22. Es preciso observar que el Tribunal de Justicia ya ha reconocido que los Estados miembros pueden someter la expedición de permisos y títulos de residencia en virtud de la Directiva 2003/109 al pago de derechos o tasas, y que disponen de un margen de apreciación para fijar su importe (sentencia Comisión/Países Bajos, C-508/10, EU:C:2012:243, apartado 64).

23. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha precisado que la facultad de apreciación atribuida a los Estados miembros en esa materia no es ilimitada, y que éstos no pueden aplicar una normativa nacional que pueda poner en peligro la realización de los objetivos perseguidos por la Directiva 2003/109, y como consecuencia privarla de su efecto útil (véase la sentencia Comisión/Países Bajos, C-508/10, EU:C:2012:243, apartado 65).

24. Por otro lado, conforme al principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, los medios puestos en práctica para la aplicación de la Directiva 2003/109 deben ser aptos para lograr los objetivos previstos por esa normativa y no deben exceder de lo necesario para alcanzarlos (véase en ese sentido la sentencia Comisión/Países Bajos, C-508/10, EU:C:2012:243, apartado 75).

25. En consecuencia, si bien los Estados miembros están facultados para someter la expedición de los permisos de residencia en virtud de la Directiva 2003/109 a la percepción de tasas, conforme al principio de proporcionalidad la cuantía en la que éstas se fijan no debe tener por objeto ni como efecto crear un obstáculo a la obtención del estatuto de residente de larga duración atribuido por esa Directiva y de los otros derechos derivados de la concesión de ese estatuto, pues en tal caso se vulneraría tanto el objetivo perseguido por ella como su espíritu (véase en ese sentido la sentencia Comisión/Países Bajos, C-508/10, EU:C:2012:243, apartado 69).

26. En ese sentido, de la resolución de remisión resulta que el importe de la tasa discutida en el asunto principal asciende a 80 euros por la expedición y la renovación de un permiso de residencia de entre tres meses y un año de duración, a 100 euros por la expedición y la renovación de un permiso de residencia de entre un año y dos años de duración y a 200 euros por la expedición y la renovación de un permiso de residencia de larga duración-UE.

27. Pues bien, el peso económico de esa tasa puede ser elevado para algunos nacionales de terceros países que reúnen los requisitos exigidos por la Directiva 2003/109 para la concesión de los permisos de residencia previstos por ésta, y ello tanto más puesto que, dada la duración de esos permisos, los referidos nacionales están obligados a solicitar la renovación de sus títulos con bastante frecuencia, y al importe de esas tasas puede añadirse el de otros impuestos previstos por la normativa nacional preexistente, de modo que en esas circunstancias la obligación de pago de la tasa discutida en el asunto principal puede constituir un obstáculo para que esos nacionales de terceros países ejerzan sus derechos conferidos por dicha Directiva.

28. Es preciso poner de relieve al respecto que, tanto en sus observaciones como en la vista, los demandantes en el litigio principal y la Comisión han manifestado que, en virtud de la normativa italiana preexistente que permanece en vigor, se debe pagar en cualquier caso otro impuesto cuyo importe asciende a 73,50 euros tanto por la expedición como por la renovación de los permisos de residencia, con independencia de la duración del permiso de que se trate, importe éste que se suma al de la tasa discutida en el litigio principal.

29. Además, de la resolución de remisión resulta que, conforme al artículo 14 *bis* del Decreto Legislativo nº 286/1998, la mitad de los ingresos obtenidos de la recaudación de la tasa discutida en el litigio principal se destina

a financiar los gastos ligados al retorno a sus países de origen o de procedencia de los nacionales de terceros países descubiertos en situación ilegal en el territorio nacional, lo que confirmó el Gobierno italiano en la vista.

30. Así pues, no cabe acoger la argumentación del Gobierno italiano según la que la tasa discutida en el litigio principal no puede ser desproporcionada porque el producto derivado de esa tasa está afectado a la actividad de instrucción necesaria para comprobar la concurrencia de las condiciones requeridas para obtener los permisos de residencia en virtud de la Directiva 2003/109.

31. Por las consideraciones antes expuestas, procede responder a la cuestión planteada que la Directiva 2003/109 se opone a una normativa nacional, como la que es objeto del asunto principal, que impone a los nacionales de terceros países que solicitan la expedición o la renovación de un permiso de residencia en el Estado miembro interesado el pago de una tasa cuyo importe varía entre 80 euros y 200 euros, toda vez que esa tasa es desproporcionada en relación con el objetivo perseguido por esa Directiva y puede crear un obstáculo al ejercicio de los derechos conferidos por ésta.

Costas

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

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

La Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, según su modificación por la Directiva 2011/51/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2011, se opone a una normativa nacional, como la que es objeto del asunto principal, que impone a los nacionales de terceros países que solicitan la expedición o la renovación de un permiso de residencia en el Estado miembro interesado el pago de una tasa cuyo importe varía entre 80 euros y 200 euros, toda vez que esa tasa es desproporcionada en relación con el objetivo perseguido por esa Directiva y puede crear un obstáculo al ejercicio de los derechos conferidos por ésta.

Firmas

* Lengua de procedimiento: italiano.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia