



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 10 de julio de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Acuerdo de Asociación CEE-Turquía — Protocolo Adicional — Artículo 41, apartado 1 — Derecho de residencia de los miembros de la familia de nacionales turcos — Normativa nacional que exige demostrar conocimientos lingüísticos básicos al miembro de la familia que desee entrar en el territorio nacional — Procedencia — Directiva 2003/86/CE — Reagrupación familiar — Artículo 7, apartado 2 — Compatibilidad»

En el asunto C-138/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Berlín (Alemania), mediante resolución de 13 de febrero de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de marzo de 2013, en el procedimiento entre

Naime Dogan

y

Bundesrepublik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sra. A. Impellizzeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de febrero de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Dogan, por el Sr. C. Käss, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. M. Wolff, el Sr. C. Thorning y la Sra. V. Pasternak Jørgensen, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J. Langer y la Sra. M. Bulterman, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Condou-Durande y los Sres. M. Kellerbauer y W. Bogensberger, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y celebrado, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad Económica Europea por el Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, por el que se celebra el Protocolo Adicional, así como el Protocolo Financiero, firmados el 23 de noviembre de 1970, anejos al Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía y relativo a las medidas que deben adoptarse para su entrada en vigor (DO L 293, p. 1, EE 11/01, p. 213; en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»). Ese Acuerdo se firmó el 12 de septiembre de 1963 en Ankara por la República de Turquía, por una parte, y por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra parte, y fue celebrado, aprobado y confirmado en nombre de esta última por la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685, EE 11/01, p. 18; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»). La petición de decisión prejudicial tiene asimismo por objeto la interpretación del artículo 7, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L 251, p. 12).
- 2 Esa petición se ha presentado en el marco de un litigio entre la Sra. Dogan y la Bundesrepublik Deutschland acerca de la denegación por esta última de su solicitud de expedición de un visado a efectos de la reagrupación familiar.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Acuerdo de Asociación

- 3 Conforme a su artículo 2, apartado 1, el Acuerdo de Asociación tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de garantizar el desarrollo acelerado de la economía de Turquía y la elevación del nivel de empleo y de las condiciones de vida del pueblo turco.
- 4 A tenor del artículo 12 del Acuerdo de Asociación, «las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos [39 CE], [40 CE] y [41 CE] para llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores», y según el artículo 13 de dicho Acuerdo, dichas Partes «acuerdan basarse en los artículos [43 CE] al [46 CE] inclusive y [48 CE] para suprimir entre ellas las restricciones a la libertad de establecimiento».

Protocolo Adicional

- 5 De conformidad con su artículo 62, el Protocolo Adicional y sus anexos forman parte integrante del Acuerdo de Asociación.

6 El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional establece:

«Las Partes Contratantes se abstendrán de introducir entre sí nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.»

Directiva 2003/86

7 El artículo 1 de la Directiva 2003/86 expone:

«El objetivo de la presente Directiva es fijar las condiciones en las cuales se ejerce el derecho a la reagrupación familiar de que disponen los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros.»

8 El artículo 4, apartado 1, de esa Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros autorizarán la entrada y la residencia, de conformidad con la presente Directiva y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el capítulo IV y en el artículo 16, de los siguientes miembros de la familia:

a) el cónyuge del reagrupante;

[...].».

9 A tenor del artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva:

«Los Estados miembros podrán denegar una solicitud de entrada y de residencia de los miembros de la familia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.»

10 El artículo 7 de la Directiva 2003/86 tiene la siguiente redacción:

«1. Al presentarse la solicitud de reagrupación familiar, el Estado miembro de que se trate podrá requerir al solicitante que aporte la prueba de que el reagrupante dispone de:

a) una vivienda considerada normal para una familia de tamaño comparable en la misma región y que cumpla las normas generales de seguridad y salubridad vigentes en el Estado miembro de que se trate;

b) un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales en el Estado miembro de que se trate, para sí mismo y los miembros de su familia;

c) recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros evaluarán dichos recursos en función de su naturaleza y de su regularidad y podrán tener en cuenta la cuantía de los salarios y las pensiones mínimos, así como el número de miembros de la familia.

2. Los Estados miembros podrán requerir que los nacionales de terceros países cumplan las medidas de integración de conformidad con la legislación nacional.

Con respecto al refugiado y a los miembros de su familia mencionados en el artículo 12, las medidas de integración mencionadas en el primer párrafo sólo podrán aplicarse una vez se haya concedido la reagrupación familiar a las personas de que se trate.»

11 El artículo 17 de esa Directiva dispone:

«Al denegar una solicitud, al retirar el permiso de residencia o denegar su renovación, así como al dictar una decisión de devolver al reagrupante o un miembro de su familia, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta la naturaleza y la solidez de los vínculos familiares de la persona y la duración de su residencia en el Estado miembro, así como la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen.»

Derecho alemán

12 De la resolución de remisión resulta que la expedición del visado solicitado se rige por las siguientes disposiciones de la Ley sobre residencia, trabajo e integración de los extranjeros en el territorio federal (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), en su versión resultante de la Comunicación de 25 de febrero de 2008 (BGBl. 2008 I, p. 162), según su modificación por el artículo 2 de la Ley de 21 de enero de 2013 (BGBl. 2008 I, p. 86, en lo sucesivo, «Ley sobre residencia de los extranjeros»).

13 Según el artículo 2, apartado 8, de esa Ley:

«Los conocimientos elementales de la lengua alemana corresponderán al nivel A1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros n° R (98) 6, de 17 de marzo de 1998, sobre el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas).»

14 El artículo 27, apartado 1, de la Ley sobre residencia de los extranjeros dispone:

«Con el fin de proteger el matrimonio y la familia, según lo previsto en el artículo 6 de la Constitución alemana (Grundgesetz), podrá concederse y prorrogarse un permiso de residencia de duración determinada para establecer o mantener, en beneficio de los miembros extranjeros de la familia, la comunidad de vida familiar en el territorio federal (reagrupación familiar).»

15 Con el título «Reagrupación de los cónyuges», el artículo 30 de la Ley sobre residencia de los extranjeros está así redactado:

«1. Deberá concederse un permiso de residencia de duración determinada al cónyuge de un extranjero cuando

- 1) ambos cónyuges hayan cumplido los 18 años de edad;
- 2) el cónyuge pueda expresarse en alemán al menos con palabras simples y
- 3) el extranjero
 - a) sea titular de un permiso de residencia de duración indefinida [...]

No obstante lo previsto en los puntos 1 y 2 de la primera frase, podrá concederse un permiso de residencia de duración determinada cuando

1. el extranjero sea titular de un permiso de residencia en virtud de los artículos 19 a 21 de la presente Ley [permiso de residencia para determinadas actividades lucrativas] y el matrimonio ya hubiera sido contraído en el momento en que el extranjero trasladó su centro de intereses al territorio federal [...];

No obstante lo previsto en el punto 2 de la primera frase, podrá concederse un permiso de residencia de duración determinada cuando

- 1) [...]
- 2) el cónyuge no esté en condiciones, por enfermedad o incapacidad física, mental o psicológica, de demostrar que dispone de conocimientos elementales de la lengua alemana;

[...]»

- 16 Se desprende de la resolución de remisión que el artículo 30, apartado 1, primera frase, punto 2, de la Ley sobre residencia de los extranjeros fue introducido por la Ley mediante la que se trasponen las directivas de la Unión Europea en materia de derecho de residencia y asilo (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union), de 19 de agosto de 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1970).

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 17 La demandante en el litigio principal es una nacional turca nacida en Turquía en 1970 y residente en ese país. Solicita un visado para la reagrupación familiar con su marido, nacido en 1964, también nacional turco, que vive en Alemania desde 1998.
- 18 Desde 2002 el Sr. Dogan dispone de un permiso de residencia de duración determinada que posteriormente se transformó en un permiso de residencia de duración indefinida. Dirige una sociedad de responsabilidad limitada de la que es socio mayoritario. Actualmente sigue ejerciendo esa actividad.
- 19 El 18 de enero de 2011 la Sra. Dogan solicitó ante la Embajada de Alemania en Ankara (Turquía) la expedición de un visado a efectos de la reagrupación familiar de los cónyuges y de los hijos, para ella misma y, en un primer momento, para dos de sus hijos. A ese efecto presentó en particular un certificado del Instituto Goethe relativo a una prueba de idioma del nivel A1, según el cual había superado ésta el 28 de septiembre de 2010 con la calificación de «suficiente» (62 puntos sobre 100). Su puntuación en la parte escrita de la prueba fue de 14,11 puntos sobre 25.
- 20 Según la Embajada de Alemania, la demandante en el litigio principal es sin embargo analfabeta. Considera que había superado el examen marcando al azar las respuestas de un cuestionario de respuesta múltiple y aprendiendo y repitiendo de memoria tres frases estándar.
- 21 Por decisión de 23 de marzo de 2011 la Embajada de Alemania desestimó la solicitud de la Sra. Dogan, por no haber acreditado el conocimiento de la lengua alemana. La demandante en el litigio principal no impugnó esta decisión, pero el 26 de julio de 2011 presentó ante la misma Embajada una nueva solicitud de expedición de visado a efectos de reagrupación familiar, únicamente para ella misma, que fue denegada de nuevo por la Embajada mediante decisión de 31 de octubre de 2011.
- 22 A raíz de una solicitud de reexamen («Remonstration») presentada por la Sra. Dogan el 15 de noviembre de 2011 a través de un abogado, la Embajada de Alemania en Ankara anuló la decisión inicial y la sustituyó por una decisión de 24 de enero de 2012 sobre la «Remonstration», que desestimó igualmente esa solicitud basándose en que la recurrente no tenía los conocimientos lingüísticos necesarios, por ser analfabeta.

- 23 La Sra. Dogan, estimando que posee los conocimientos lingüísticos necesarios y, además, que la prueba del conocimiento de la lengua alemana vulnera la interdicción de *reformatio in peius* derivada del Acuerdo de Asociación, interpuso ante el Verwaltungsgericht Berlin un recurso contra la decisión de 24 de enero de 2012.
- 24 En ese contexto el Verwaltungsgericht Berlin decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se opone el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional [...] relativo a las medidas que deben adoptarse durante la fase transitoria de la Asociación creada por el Acuerdo [de Asociación], a una disposición de Derecho nacional introducida tras la entrada en vigor de las disposiciones antes citadas, con arreglo a la cual la primera entrada [en el territorio de la República Federal de Alemania] de un miembro de la familia de un nacional turco que posee el estatuto jurídico previsto en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional se condiciona a que dicho miembro de la familia demuestre antes de la entrada que puede expresarse en alemán con palabras simples?
- 2) ¿Se opone el artículo 7, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/86 [...] a una disposición nacional como la mencionada en la primera cuestión?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 25 Con su primera cuestión prejudicial el tribunal remitente pregunta en sustancia si el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional debe interpretarse en el sentido de que la cláusula de «standstill» que establece dicha disposición se opone a una medida de Derecho nacional, introducida después de la entrada en vigor del Protocolo Adicional en el Estado miembro interesado, que impone a los cónyuges de nacionales turcos residentes en ese Estado miembro, que desean entrar en el territorio de éste a efectos de reagrupación familiar, la condición de probar previamente la adquisición de conocimientos lingüísticos elementales de la lengua oficial de ese Estado miembro.
- 26 Con carácter preliminar es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, la cláusula de «standstill» establecida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional prohíbe con carácter general la introducción de cualquier medida nueva que tenga por objeto o como efecto someter el ejercicio por un nacional turco de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios en el territorio nacional a condiciones más restrictivas que las que le eran aplicables en la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional en el Estado miembro de que se trata (sentencia Dereci y otros, C-256/11, EU:C:2011:734, apartado 88 y la jurisprudencia citada).
- 27 También se ha reconocido que esa disposición se opone, a partir de la fecha de entrada en vigor en el Estado miembro de acogida del acto jurídico del que forma parte, a la adopción de cualquier nueva restricción al ejercicio de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios, incluidas aquellas relativas a los requisitos de forma y/o de fondo para la primera admisión en el territorio del Estado miembro de que se trate de los nacionales turcos que pretendan ejercer en éste las referidas libertades económicas (sentencia Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, apartado 22 y la jurisprudencia citada).

- 28 Finalmente, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ya sea a través de la libertad de establecimiento, ya a través de la libre prestación de servicios, sólo en la medida en que es el corolario del ejercicio de una actividad económica la cláusula de «standstill» puede ponerse en relación con los requisitos de entrada y residencia de los nacionales turcos en el territorio de los Estados miembros (sentencia Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, apartado 55).
- 29 En el presente asunto consta que la disposición nacional discutida en el litigio principal se introdujo después del 1 de enero de 1973, fecha de la entrada en vigor en el Estado miembro interesado del Protocolo Adicional, y que endurece las condiciones de admisión en materia de reagrupación familiar que existían anteriormente para los cónyuges de los extranjeros residentes en ese Estado miembro, de modo que hace más difícil esa reagrupación.
- 30 Por otro lado, de la resolución de remisión resulta que la Sra. Dogan no desea entrar en el territorio del Estado miembro interesado para hacer uso en él de la libre prestación de servicios o de la libertad de establecimiento sino para reunirse con su esposo que reside en dicho territorio a fin de compartir con él una vida familiar.
- 31 Por último, resulta también de la resolución de remisión que el Sr. Dogan es un nacional turco que reside en el Estado miembro interesado desde 1998 y que, en su calidad de directivo de una sociedad de responsabilidad limitada de la que es el socio mayoritario, dispone de ingresos derivados de una actividad no asalariada (véase en ese sentido la sentencia Asscher, C-107/94, EU:C:1996:251, apartado 26). Siendo así, la situación del Sr. Dogan entra en el ámbito del principio de la libertad de establecimiento.
- 32 Por tanto, la conformidad o disconformidad de la disposición nacional discutida en el asunto principal con la cláusula de «standstill» enunciada en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional debe analizarse a la luz del ejercicio de la libertad de establecimiento por el Sr. Dogan.
- 33 Por consiguiente, se ha de apreciar si, en el contexto de la reagrupación familiar, la introducción de una nueva normativa que endurece las condiciones de la primera admisión de los cónyuges de nacionales turcos residentes en un Estado miembro, en relación con las que eran aplicables en la fecha de la entrada en vigor del Protocolo Adicional en el Estado miembro interesado, puede constituir una «nueva restricción» de la libertad de establecimiento de esos nacionales turcos, en el sentido del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional.
- 34 Es preciso señalar en ese sentido que el Tribunal de Justicia ha juzgado que la reagrupación familiar constituye un medio indispensable para permitir la vida en familia de los trabajadores turcos que forman parte del mercado de trabajo de los Estados miembros y contribuye tanto a mejorar la calidad de su residencia como a su integración en esos Estados (véase la sentencia Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, apartado 42).
- 35 En efecto, la decisión de un nacional turco de establecerse en un Estado miembro para ejercer en él una actividad económica de manera estable puede verse negativamente afectada cuando la legislación de ese Estado miembro hace difícil o imposible la reagrupación familiar, de modo que ese nacional puede verse obligado en su caso a elegir entre su actividad en el Estado miembro interesado y su vida familiar en Turquía.
- 36 En consecuencia, se debe considerar que una normativa como la discutida en el asunto principal, que hace más difícil la reagrupación familiar al endurecer las condiciones de la primera admisión en el territorio del Estado miembro interesado de los cónyuges de los nacionales turcos, en relación con las que eran aplicables en la fecha de la entrada en vigor del Protocolo Adicional, constituye una «nueva restricción», en el sentido del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, de la libertad de establecimiento de esos nacionales turcos.

- 37 Por último, debe observarse que una restricción que tenga por objeto o por efecto someter el ejercicio por un nacional turco de la libertad de establecimiento en el territorio nacional a requisitos más restrictivos que los aplicables en la fecha de la entrada en vigor del Protocolo Adicional está prohibida salvo que se justifique por una razón imperiosa de interés general, sea adecuada para garantizar la realización del objetivo legítimo perseguido y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase por analogía la sentencia Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, apartado 40).
- 38 En ese sentido, suponiendo que las razones expuestas por el Gobierno alemán, a saber la prevención de los matrimonios forzados y la promoción de la integración, puedan constituir razones imperiosas de interés general, no deja de ser cierto que una disposición nacional como la discutida en el asunto principal va más allá de lo necesario para lograr el objetivo pretendido, dado que la falta de prueba de la adquisición de conocimientos lingüísticos suficientes da lugar automáticamente a la denegación de la solicitud de reagrupación familiar, sin considerar las circunstancias específicas de cada caso.
- 39 Por todas las consideraciones precedentes, procede responder a la primera cuestión que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional debe interpretarse en el sentido de que la cláusula de «standstill» que establece esa disposición se opone a una medida de Derecho nacional, introducida después de la entrada en vigor del Protocolo Adicional en el Estado miembro interesado, que impone a los cónyuges de nacionales turcos residentes en ese Estado miembro que desean entrar en el territorio de éste a efectos de reagrupación familiar la condición de probar previamente la adquisición de conocimientos lingüísticos elementales de la lengua oficial de ese Estado miembro.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 40 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, no ha lugar a responder a la segunda cuestión.

Costas

- 41 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:

El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y celebrado, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad Económica Europea por el Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, por el que se celebra el Protocolo Adicional así como el Protocolo Financiero, firmados el 23 de noviembre de 1970, anejos al Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía y relativo a las medidas que deben adoptarse para su entrada en vigor, debe interpretarse en el sentido de que la cláusula de «standstill» que establece esa disposición se opone a una medida de Derecho nacional, introducida después de la entrada en vigor del Protocolo Adicional en el Estado miembro interesado, que impone a los cónyuges de nacionales turcos residentes en ese Estado miembro que desean entrar en el territorio de éste a efectos de reagrupación familiar la condición de probar previamente la adquisición de conocimientos lingüísticos elementales de la lengua oficial de ese Estado miembro.

Firmas