



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 12 de diciembre de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Política de inmigración — Directiva 2003/86/CE — Derecho a la reagrupación familiar — Requisitos para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar — Concepto de “motivos de orden público” — Denegación de una solicitud de entrada y de residencia de un miembro de la familia — Retirada de un permiso de residencia de un miembro de la familia o denegación de su renovación»

En los asuntos acumulados C-381/18 y C-382/18,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resoluciones de 6 de junio de 2018, recibidas en el Tribunal de Justicia el 11 de junio de 2018, en los procedimientos entre

G.S. (Asunto C-389/18),

V.G. (Asunto C-382/18)

y

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, y los Sres. M. Safjan y L. Bay Larsen (Ponente) y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de mayo de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de G.S., por el Sr. M. Strooij y la Sra. J. Hoftijzer, advocaten;
- en nombre de V.G., por el Sr. V. Sarkisian y la Sra. N. Melehi, advocaten;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman, M. L. Noort y M. A. M. de Ree y el Sr. J. M. Hoogveld, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

- en nombre del Gobierno alemán, inicialmente por los Sres. T. Henze y R. Kanitz, y posteriormente por el Sr. Kanitz, 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. C. Cattabriga y el Sr. G. Wils, en calidad de agentes;
- oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de julio de 2019;
dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO 2003, L 251, p. 12).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre G.S. (asunto C-381/18) y V.G. (asunto C-382/18), por un lado, y el Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Seguridad y Justicia, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado»), por otro, en relación con la legalidad, en primer lugar, de una resolución por la que se denegó la renovación del permiso de residencia concedido a G.S. a efectos de reagrupación familiar y se retiró dicho permiso de residencia con carácter retroactivo y, en segundo lugar, de una resolución por la que se denegó la solicitud de V.G. de concesión de un permiso de residencia a efectos de reagrupación familiar.

Marco jurídico

Directiva 2003/86

- 3 Los considerandos 2 y 14 de la Directiva 2003/86 son del siguiente tenor:
 - «(2) Las medidas sobre reagrupación familiar deben adoptarse de conformidad con la obligación de proteger [a] la familia y respetar la vida familiar que se consagra en numerosos instrumentos del Derecho internacional. La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en particular por el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales[, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950,] y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- [...]
- (14) La reagrupación familiar puede ser denegada por motivos debidamente justificados. En particular, la persona que desee se le conceda la reagrupación familiar no debe constituir una amenaza para el orden público o la seguridad pública. El concepto de orden público podrá incluir una condena por la comisión de un delito grave. En este contexto se debe señalar que el concepto de orden público y seguridad pública incluye asimismo los casos en que un nacional de un tercer país pertenece a una asociación que apoya el terrorismo, apoya una asociación de ese tipo o tiene objetivos extremistas.»
- 4 Con arreglo al artículo 2, letra c), de esta Directiva, el «reagrupante» viene definido como «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».

5 El artículo 3, apartado 3, de dicha Directiva dispone:

«La presente Directiva no se aplicará a los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión.»

6 El apartado 1 del artículo 4 de la misma Directiva establece que los Estados miembros autorizarán la entrada y la residencia, de conformidad con esta y siempre que se cumplan las condiciones contempladas en su capítulo IV y en su artículo 16, de los miembros de la familia que en él se enumeran.

7 El artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/86 establece:

«1. 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.

2. Los Estados miembros podrán retirar un permiso de residencia de un miembro de la familia o denegar su renovación por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública.

Para adoptar la resolución pertinente, el Estado miembro, además del artículo 17, tendrá en cuenta la gravedad o el tipo de infracción contra el orden público o la seguridad pública cometida por el miembro de la familia, o el peligro que implique dicha persona.»

8 El artículo 17 de esa Directiva está redactado en los siguientes términos:

«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.»

Directiva 2004/38/CE

9 El artículo 27, apartado 2, de la 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) n.º 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 (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35), establece:

«Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas.

La conducta personal del interesado deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. No podrán argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-381/18

- 10 El 8 de abril de 2009, en los Países Bajos, se concedió a G.S., nacional de un tercer país, un permiso de residencia como «pareja» de un reagrupante, de acuerdo con las normas nacionales en materia de reagrupación familiar. Dicho permiso se renovó por el período comprendido entre el 9 de marzo de 2010 y el 28 de agosto de 2014.
- 11 El 17 de agosto de 2012, G.S. fue condenado en Suiza a cuatro años y tres meses de prisión por su participación en un delito de tráfico de drogas, por hechos ocurridos hasta el 4 de septiembre de 2010.
- 12 Posteriormente, solicitó la renovación de su permiso de residencia en los Países Bajos.
- 13 El 24 de septiembre de 2015, el Secretario de Estado denegó dicha solicitud por razones de orden público. También revocó, con efecto retroactivo a partir del 4 de septiembre de 2010, el permiso de residencia de que disfrutaba G.S. y le prohibió la entrada en el país.
- 14 Al adoptar estas resoluciones, el Secretario de Estado se basó en los criterios de evaluación establecidos por el Derecho nacional para retirar el permiso de residencia o denegar su renovación cuando la persona en cuestión haya sido condenada a una pena de considerable gravedad en relación con la duración de su residencia legal en los Países Bajos. Además, el Secretario de Estado llevó a cabo una ponderación entre los intereses de dicha persona y los de su pareja, por una parte, y el interés general en la protección del orden público, por otro.
- 15 A raíz de un recurso en vía administrativa presentado por G.S., el Secretario de Estado, mediante resolución de 21 de octubre de 2016, admitió el recurso en relación con la prohibición de entrada y declaró que G.S. no podía residir legalmente en el territorio de los Países Bajos. Por lo demás, el Secretario de Estado mantuvo sus resoluciones iniciales.
- 16 G.S. interpuso un recurso en vía jurisdiccional contra las resoluciones del Secretario de Estado ante el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, sede de Ámsterdam, Países Bajos). Mediante sentencia de 3 de febrero de 2017, dicho tribunal anuló la resolución de 24 de septiembre de 2015 en la medida en que había dictado una prohibición de entrada y la resolución de 21 de octubre de 2016 en la medida en que había declarado que G.S. no podía residir legalmente en el territorio de los Países Bajos. En lo demás, declaró el recurso infundado.
- 17 G.S. recurrió dicha sentencia en apelación ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 18 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, para invocar adecuadamente motivos de orden público en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2003/86, la autoridad competente debe demostrar que el comportamiento individual del nacional de un tercer país de que se trate constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad.
- 19 Señala que tal exigencia podría resultar de las soluciones acogidas por el Tribunal en sus sentencias de 11 de junio de 2015, Zh. y O. (C-554/13, EU:C:2015:377), de 24 de junio de 2015, T. (C-373/13, EU:2015:413), y de 15 de febrero de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), así como de la regulación de las facultades discrecionales de los Estados miembros al aplicar la Directiva 2003/86, tal como se desprende, en particular, de la sentencia de 4 de marzo de 2010, Chakroun (C-578/08, EU:2010:117).

- 20 Sin embargo, a la luz, en particular, del considerando 2 de la Directiva 2003/86 y de la sentencia de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo (C-540/03, EU:C:2006:429), podría considerarse que la aplicación de esta Directiva debe llevarse a cabo según el marco definido por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a la cual debería atenderse la práctica nacional.
- 21 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 2, de la Directiva [2003/86] en el sentido de que, para la retirada o denegación de la prórroga de un permiso de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público, se exige que se justifique que la conducta personal del miembro de la familia en cuestión constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la convivencia?
- 2) En caso de respuesta negativa a la cuestión 1, ¿qué exigencias de motivación deben aplicarse de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva [2003/86] para la retirada o denegación de la prórroga de un permiso de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público?

¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 2, de la Directiva [2003/86] en el sentido de que se opone a una práctica nacional conforme a la cual puede retirarse o denegarse la prórroga de un permiso de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público si la pena o medida a la que ha sido condenado el miembro de la familia en cuestión es suficientemente elevada respecto a la duración de la residencia legal en los Países Bajos [...], para lo cual deberá realizarse una ponderación, con arreglo a los criterios derivados de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de agosto de 2001, Boultif c. Suiza (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), y de 18 de octubre de 2006, Üner c. Países Bajos (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), entre el interés del miembro de la familia en cuestión de ejercer el derecho a la reagrupación familiar en los Países Bajos, por un lado, y el interés del Estado neerlandés en proteger el orden público, por otro?»

Asunto C-382/18

- 22 En los años 1999 a 2011, V.G., nacional de un tercer país, residió en los Países Bajos, parte de ese tiempo de forma legal.
- 23 Durante este período, V.G. fue condenado por cuatro delitos a una pena de trabajo o de multa por hurto en comercio y por conducir en estado de embriaguez. En junio de 2011, fue entregado a las autoridades armenias en relación con presuntos delitos tipificados en la legislación sobre drogas.
- 24 El 28 de julio de 2016, la esposa de V.G., de nacionalidad neerlandesa, solicitó para V.G. un permiso de residencia en virtud de la legislación sobre reagrupación familiar.
- 25 El 19 de septiembre de 2016, el Secretario de Estado desestimó esta solicitud por razones de orden público.
- 26 Al adoptar esta resolución, el Secretario de Estado se basó en los criterios de evaluación establecidos por el Derecho nacional para denegar la entrada de un nacional de un tercer país a efectos de reagrupación familiar si ha sido condenado por un delito o una infracción a una pena de trabajo o a una multa, aun cuando el delito o la infracción se cometieran más de cinco años antes, siempre que la persona en cuestión fuera reincidente. Asimismo, el Secretario de Estado llevó a cabo la ponderación de los intereses de dicha persona con el interés general en la protección del orden público.

- 27 A raíz de un recurso en vía administrativa presentado por V.G., el Secretario de Estado, mediante resolución de 6 de febrero de 2017, confirmó su resolución inicial.
- 28 V.G. interpuso contra dicha resolución un recurso en vía jurisdiccional ante el rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de la Haya, sede de Ámsterdam). Mediante sentencia de 23 de junio de 2017, dicho tribunal desestimó el recurso.
- 29 V.G. recurrió dicha sentencia en apelación ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 30 El Raad van State (Consejo de Estado) señala que, con arreglo al artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2003/86, la situación de que se trata en el litigio principal no está comprendida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, puesto que el cónyuge de V.G. es de nacionalidad neerlandesa.
- 31 Dicho órgano jurisdiccional pone de relieve, sin embargo, que el artículo 6 de la citada Directiva debe aplicarse, por analogía, a V.G., ya que, de acuerdo con el Derecho neerlandés, cuando, como en el caso de autos, las leyes y reglamentos neerlandeses no distinguen entre una situación regulada por el Derecho de la Unión y una situación no regulada por este, las normas pertinentes de ese Derecho se aplicarán de forma directa e incondicional a la situación interna.
- 32 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente considera que la interpretación del artículo 6 de la Directiva 2003/86 es determinante para resolver el litigio principal. No obstante, se pregunta, a la luz de la sentencia de 18 de octubre de 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), cuál es la competencia del Tribunal de Justicia para responder a cuestiones relativas a dicho artículo en una situación como la controvertida en el litigio principal.
- 33 En caso de respuesta afirmativa, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, para invocar razones de orden público a efectos de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, la autoridad competente debe demostrar que la conducta personal del nacional de un tercer país de que se trate es una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad.
- 34 Señala además que tal exigencia podría derivarse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado 19 de esta sentencia.
- 35 Sin embargo, las sentencias de 19 de diciembre de 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), y de 4 de abril de 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), parecen sugerir que puede aplicarse una norma más flexible cuando se realicen evaluaciones complejas, como en el caso de que deba dictarse una resolución sobre la entrada de un nacional de un tercer país en el territorio de los Estados miembros.
- 36 En tales circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) Habida cuenta del artículo 3, apartado 3, de la Directiva [2003/86] y de la sentencia [de 18 de octubre de 2012,] Nolan [(C-583/10, EU:C:2012:638)], ¿tiene competencia el Tribunal de Justicia para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional neerlandés sobre la interpretación de las disposiciones de dicha Directiva en un litigio relativo a una solicitud de entrada y de residencia de un reagrupante con nacionalidad neerlandesa, si en el Derecho neerlandés dicha Directiva ha sido declarada aplicable de forma directa e incondicional a esta categoría de miembros de la familia?

- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 1, de la Directiva [2003/86] en el sentido de que para la denegación de una solicitud de entrada y de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público se exige que se justifique que la conducta personal del miembro de la familia en cuestión constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la convivencia?
- 3) En caso de respuesta negativa a la cuestión 2, ¿qué exigencias de motivación deben observarse de conformidad con el artículo 6, apartado [1], de la Directiva [2003/86] para la denegación de una solicitud de entrada y de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público?

¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado [1], de la Directiva [2003/86] en el sentido de que se opone a una práctica nacional conforme a la cual puede denegarse una solicitud de entrada y de residencia de un miembro de la familia por razones de orden público por condenas impuestas durante una residencia anterior en el Estado miembro en cuestión, para lo cual deberá realizarse una ponderación, con arreglo a los criterios derivados de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de agosto de 2001, *Boultif c. Suiza*, (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), y de 18 de octubre de 2006), *Üner c. Países Bajos*, (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), entre el interés del miembro de la familia en cuestión de ejercer el derecho a la reagrupación familiar en los Países Bajos, por un lado, y el interés del Estado neerlandés en proteger el orden público, por otro?»

- 37 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de julio de 2018, se dispuso la acumulación de los asuntos C-381/18 y C-382/18 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial en el asunto C-382/18

- 38 Mediante su primera cuestión prejudicial en el asunto C-382/18, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Tribunal de Justicia es competente, con arreglo al artículo 267 TFUE, para interpretar el artículo 6 de la Directiva 2003/86 en una situación en la que un órgano jurisdiccional debe pronunciarse sobre una solicitud de entrada y de residencia de un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no ha ejercido su derecho de libre circulación, cuando el Derecho nacional ha declarado dicho precepto aplicable a tales situaciones de manera directa e incondicional.
- 39 Cabe señalar, por una parte, que el artículo 2, letra c), de la Directiva 2003/86 precisa que el término «reagrupante» se refiere necesariamente a un nacional de un tercer país y, por otra parte, que el artículo 3, apartado 3, de la Directiva establece que lo en ella dispuesto no se aplicará a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión (sentencia de 7 de noviembre de 2018, C y A, C-257/17, EU:C:2018:876, apartado 29).
- 40 Por lo tanto, el legislador de la Unión no ha previsto la aplicación de dicha Directiva a un nacional de un tercer país que sea miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no haya ejercido su derecho a la libre circulación, como el demandante en el litigio principal, lo que confirman, por lo demás, los documentos preparatorios de dicha Directiva (sentencia de 7 de noviembre de 2018, C y A, C-257/17, EU:C:2018:876, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 41 Sin embargo, se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que este es competente para pronunciarse sobre peticiones de decisión prejudicial relativas a disposiciones del Derecho de la Unión en situaciones en las que los hechos del litigio principal no están directamente comprendidos en el ámbito de aplicación de ese Derecho, pero en las que tales disposiciones del Derecho de la

- Unión han sido declaradas aplicables por el Derecho nacional mediante una remisión a su contenido (sentencia de 7 de noviembre de 2018, C y A, C-257/17, EU:C:2018:876, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 42 En efecto, en tales situaciones, existe un interés manifiesto de la Unión en que, para evitar futuras discrepancias de interpretación, las disposiciones tomadas del Derecho de la Unión sean objeto de una interpretación uniforme (sentencia de 7 de noviembre de 2018, C y A, C-257/17, EU:C:2018:876, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 43 Por lo tanto, la interpretación por el Tribunal de Justicia de las disposiciones del Derecho de la Unión en situaciones que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de estas está justificada cuando el Derecho nacional las ha hecho directa e incondicionalmente aplicables a tales situaciones con el fin de garantizar un tratamiento idéntico de esas situaciones y las comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (sentencia de 7 de noviembre de 2018, C y A, C-257/17, EU:C:2018:876, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 44 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente, único competente para interpretar el Derecho nacional con arreglo al sistema de cooperación judicial establecido en el artículo 267 TFUE (sentencia de 7 de noviembre de 2018, C y A, C-257/17, EU:C:2018:876, apartado 34 y jurisprudencia citada), ha precisado que se desprende del Derecho neerlandés que cuando, como ocurre en el asunto principal, el legislador nacional somete a la misma norma una situación comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y una situación no comprendida en dicho ámbito de aplicación, tales situaciones deben ser objeto de idéntico tratamiento. El citado órgano jurisdiccional deduce de ello que estaba obligado, de acuerdo con el Derecho neerlandés, a aplicar en este asunto el artículo 6 de la Directiva 2003/86.
- 45 En estas circunstancias, procede entender que, como señala asimismo el Gobierno neerlandés, el Derecho neerlandés declaró ese precepto aplicable, de manera directa e incondicional, a situaciones como las examinadas en el litigio principal y que, por lo tanto, existe un interés manifiesto de la Unión en que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la cuestión prejudicial en el asunto C-382/18.
- 46 Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2003/86 excluya expresamente de su ámbito de aplicación las situaciones como la que es objeto del litigio principal en el asunto C-382/18, pues se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que tal hecho no puede cuestionar la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial con arreglo a lo definido por la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia recordada en los apartados 41 a 43 de la presente sentencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de noviembre de 2018, C y A, C-257/17, EU:C:2018:876, apartados 36 a 43 y jurisprudencia citada; de 7 de noviembre de 2018, K y B, C-380/17, EU:C:2018:877, apartado 40, y de 13 de marzo de 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, apartados 40 a 42).
- 47 En efecto, la jurisprudencia recordada en los apartados 41 a 43 de la presente sentencia precisamente tiene por objeto permitir que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la interpretación del Derecho de la Unión, con independencia de los requisitos para su aplicación, en situaciones que los redactores de los Tratados o el legislador de la Unión no han considerado útil incluir en su ámbito de aplicación. Por lo tanto, no es razonable que la competencia del Tribunal de Justicia se altere dependiendo de que el ámbito de aplicación de la disposición de que se trate haya sido delimitado mediante una definición positiva o mediante el establecimiento de algunos supuestos de exclusión, dos técnicas legislativas que pueden utilizarse indistintamente (sentencia de 7 de noviembre de 2018, C y A, C-257/17, EU:C:2018:876, apartados 38 y 39 y jurisprudencia citada).
- 48 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-382/18 que el Tribunal de Justicia es competente, de acuerdo con el artículo 267 TFUE, para interpretar el artículo 6 de la Directiva 2003/86 en una situación en la que un órgano jurisdiccional

debe pronunciarse sobre una solicitud de entrada y de residencia de un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no ha ejercido su derecho de libre circulación, cuando el Derecho nacional ha declarado esa disposición aplicable a tal situación de manera directa e incondicional.

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda del asunto C-381/18 y las cuestiones segunda y tercera del asunto C-382/18

- 49 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda en el asunto C-381/18 y sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera en el asunto C-382/18, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/86 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una práctica nacional en virtud de la cual las autoridades competentes pueden, por razones de orden público, por una parte, denegar una solicitud de entrada y de residencia basada en dicha Directiva debido a una condena penal impuesta durante una estancia anterior en el territorio del Estado miembro de que se trate y, por otra parte, retirar un permiso de residencia basado en la citada Directiva o denegar su renovación cuando se haya impuesto al solicitante una pena de considerable gravedad en relación con la duración de su residencia.
- 50 El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/86 establece que los Estados miembros pueden denegar una solicitud de entrada y de residencia basada en dicha Directiva por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.
- 51 Por su parte, el artículo 6, apartado 2, párrafo primero, de la citada Directiva establece que los Estados miembros podrán, por los mismos motivos, retirar un permiso de residencia basado en la misma Directiva o denegar su renovación.
- 52 De ello se deduce que los Estados miembros pueden adoptar las resoluciones a que se refiere el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/86, en particular cuando el interesado nacional de un tercer país deba considerarse una amenaza para el orden público.
- 53 En este contexto, con objeto de determinar el alcance del concepto «razones de orden público», en el sentido de dichos preceptos, ha de recordarse que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un ciudadano de la Unión que haya ejercido su derecho a la libre circulación y ciertos miembros de su familia solo pueden ser considerados una amenaza para el orden público si su comportamiento individual representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad del Estado miembro afectado (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri, C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262, apartados 66 y 67, y de 5 de junio de 2018, Coman y otros, C-673/16, EU:C:2018:385, apartado 44).
- 54 Sin embargo, como se desprende de los apartados 28 a 30 de la sentencia de este mismo día, E.P. (Amenaza para el orden público) (C-380/18), no toda referencia del legislador de la Unión al concepto de «amenaza para el orden público» debe entenderse necesariamente como una referencia exclusiva a una conducta individual que es una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad del Estado miembro de que se trate.
- 55 Por lo tanto, para precisar el alcance del concepto de «razones de orden público», a efectos de lo dispuesto en el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/86, procede tener en cuenta el tenor literal de estos preceptos, su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, apartado 58, y de 4 de abril de 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, apartado 30). La génesis de

una disposición del Derecho de la Unión también puede ofrecer datos pertinentes para su interpretación (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, apartado 48 y jurisprudencia citada).

- 56 Por cuanto se refiere, en primer lugar, al tenor del artículo 6, apartados 1 y 2, de la referida Directiva, cabe señalar que, en particular, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2004/38, no se exige expresamente en dicho artículo 6 que el comportamiento de la persona suponga una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad para que pueda considerarse que dicha persona es una amenaza para el orden público.
- 57 A este respecto, ha de ponerse de relieve que, si bien el artículo 6, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/86 establece que los Estados miembros tendrán en cuenta, en particular, la gravedad o el tipo de infracción contra el orden público o la seguridad pública cometida por esa persona, o el peligro que esta implique, tal obligación se remite a un criterio mucho menos exigente que el que se desprende de la jurisprudencia mencionada en el apartado 53 de la presente sentencia. En particular, además del hecho de que esa obligación no impone a las autoridades competentes que se basen sistemáticamente en el peligro real y presente que suponga la conducta de dicha persona, tampoco establece un vínculo entre el concepto de «amenaza para el orden público» y el riesgo de lesionar un interés fundamental de la sociedad.
- 58 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al contexto del artículo 6, apartados 1 y 2, de dicha Directiva, debe señalarse que el considerando 14 de esta específica que el concepto de «orden público» puede incluir una condena por la comisión de un delito grave, lo que sugiere que la mera existencia de dicha condena podría bastar para demostrar la realidad de una amenaza para el orden público, en el sentido de dicha Directiva, sin que sea necesario demostrar que hay una amenaza real, actual y suficientemente grave que menoscabe un interés fundamental de la sociedad del Estado miembro afectado.
- 59 En tercer lugar, por lo que se refiere a la génesis de este artículo 6, las propuestas modificadas de Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar [COM(2000) 624 final y COM(2002) 225 final], que precedieron a la aprobación de la Directiva 2003/86, muestran que en un principio estaba previsto exigir que las razones de orden público se basaran exclusivamente en la conducta personal del miembro de la familia en cuestión. Sin embargo, finalmente, el legislador de la Unión no incluyó esta restricción de las facultades discrecionales reconocidas a los Estados miembros para la aplicación del artículo 6 de la Directiva.
- 60 En cuarto lugar, por lo que se refiere al objetivo perseguido por la Directiva 2003/86, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que dicha Directiva pretende favorecer la reagrupación familiar y conceder protección a los nacionales de terceros países (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de abril de 2018, A y S, C-550/16, EU:C:2018:248, apartado 44, y de 13 de marzo de 2019, E. C-635/17, EU:C:2019:192, apartado 45).
- 61 Para lograrlo, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/86 impone a los Estados miembros obligaciones positivas precisas, que se corresponden con derechos subjetivos claramente definidos. Les obliga así a autorizar la reagrupación familiar de algunos miembros de la familia del reagrupante, sin que puedan ejercer su facultad discrecional, siempre que se cumplan los requisitos señalados en el capítulo IV de la misma Directiva, donde se encuentra su artículo 6 (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de julio de 2015, K y A, C-153/14, EU:C:2015:453, apartados 45 y 46, y de 13 de marzo de 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, apartado 46).
- 62 En estas circunstancias, dado que la autorización de reagrupación familiar es la regla general, el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/86 debe interpretarse de forma estricta y los Estados miembros no deben utilizar la facultad discrecional que les reconoce ese precepto de manera que se

menoscaben la finalidad de esta Directiva y su efecto útil (véanse, por analogía, las sentencias de 9 de julio de 2015, K y A, C-153/14, EU:C:2015:453, apartado 50, y de 7 de noviembre de 2018, C y A, C-257/17, EU:C:2018:876, apartado 51).

- 63 Sin embargo, atendiendo a lo expuesto en los apartados 56 y 59 de la presente sentencia, se desprende de las decisiones del legislador de la Unión que esta limitación de la facultad discrecional de los Estados miembros no puede suponer que se impida a las autoridades competentes aplicar lo dispuesto en el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/86 basándose únicamente en que la persona de que se trate ha sido condenada por cometer un delito, sin necesidad de demostrar que la conducta individual de dicha persona representa una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad del Estado miembro afectado.
- 64 En cambio, de conformidad con el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, la práctica nacional de aplicación de estas normas no debe, en particular, exceder de lo necesario para garantizar el mantenimiento del orden público (véase, por analogía, la sentencia de 9 de julio de 2015, K y A, C-153/14, EU:C:2015:453, apartado 51).
- 65 De ello se deduce que las autoridades competentes no pueden considerar automáticamente que un nacional de un tercer país es una amenaza para el orden público en el sentido del artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/86 por el mero hecho de haber sido condenado por un delito.
- 66 Por lo tanto, dichas autoridades solo pueden determinar que un nacional de un tercer país es una amenaza para el orden público basándose exclusivamente en que dicho nacional ha sido condenado por cometer un delito, cuando este sea de tal gravedad o naturaleza que resulte preciso denegar la residencia de ese nacional en el territorio del Estado miembro afectado.
- 67 Esta conclusión se ve corroborada tanto por la referencia al concepto de «condena por la comisión de un delito grave» que figura en el considerando 14 de la Directiva 2003/86 como, en lo que se refiere específicamente a la retirada o denegación de renovación de un permiso de residencia, por la obligación de tener en cuenta la gravedad o el tipo de infracción cometida, impuesta por el artículo 6, apartado 2, párrafo segundo, de dicha Directiva.
- 68 Además, antes de adoptar una resolución denegatoria con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 de dicha Directiva, las autoridades competentes, de conformidad con el artículo 17 de esa misma Directiva, deben llevar a cabo una apreciación individual de la situación del interesado, teniendo debidamente en cuenta la naturaleza y la solidez de sus vínculos familiares, la duración de su residencia en el Estado miembro y la existencia de lazos familiares, culturales o sociales con su país de origen (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, apartado 58 y jurisprudencia citada).
- 69 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la práctica nacional controvertida en el litigio principal cumple estos requisitos.
- 70 A la luz de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones primera y segunda del asunto C-381/18 y a las cuestiones segunda y tercera del asunto C-382/18 que el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/86 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una práctica nacional en virtud de la cual las autoridades competentes pueden, por razones de orden público, por una parte, denegar una solicitud de entrada y de residencia basada en dicha Directiva debido a una condena penal impuesta durante una estancia anterior en el territorio del Estado miembro de que se trate y, por otra parte, retirar un permiso de residencia basado en la citada Directiva o denegar su renovación cuando se haya impuesto al solicitante una pena de considerable gravedad en relación con la duración de su residencia, siempre que esta práctica solo sea aplicable si el delito que justificó la condena penal en cuestión es suficientemente grave como para resolver que

es necesario denegar la residencia del referido solicitante y que dichas autoridades lleven a cabo la apreciación individual establecida en el artículo 17 de la misma Directiva, lo cual debe comprobar el órgano jurisdiccional remitente.

Costas

- ⁷¹ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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 Primera) declara:

- 1) **El Tribunal de Justicia es competente, de acuerdo con el artículo 267 TFUE, para interpretar el artículo 6 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, en una situación en la que un órgano jurisdiccional debe pronunciarse sobre una solicitud de entrada y de residencia de un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no ha ejercido su derecho de libre circulación, cuando el Derecho nacional ha declarado esa disposición aplicable a tal situación de manera directa e incondicional.**
- 2) **El artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/86 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una práctica nacional en virtud de la cual las autoridades competentes pueden, por razones de orden público, por una parte, denegar una solicitud de entrada y de residencia basada en dicha Directiva debido a una condena penal impuesta durante una estancia anterior en el territorio del Estado miembro de que se trate y, por otra parte, retirar un permiso de residencia basado en la citada Directiva o denegar su renovación cuando se haya impuesto al solicitante una pena de considerable gravedad en relación con la duración de su residencia, siempre que esta práctica solo sea aplicable si el delito que justificó la condena penal en cuestión es suficientemente grave como para resolver que es necesario denegar la residencia del referido solicitante y que dichas autoridades lleven a cabo la apreciación individual establecida en el artículo 17 de la misma Directiva, lo cual debe comprobar el órgano jurisdiccional remitente.**

Firmas