



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 2 de septiembre de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Acuerdo de Asociación CEE-Turquía — Decisión n.º 1/80 — Artículo 13 — Cláusula de *standstill* — Nueva restricción — Reagrupación familiar de hijos menores de trabajadores turcos — Requisito de edad — Exigencia de razones específicas para acogerse a la reagrupación familiar — Razón imperiosa de interés general — Integración satisfactoria — Proporcionalidad»

En el asunto C-379/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este, Dinamarca), mediante resolución de 3 de julio de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de agosto de 2020, en el procedimiento entre

B

y

Udlændingenævnet,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

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

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de B, por la Sra. C. Friis Bach Ryhl y el Sr. T. Ryhl, advokater;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Nymann-Lindegren y la Sra. M. Wolff, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Holdgaard, advokat;

* Lengua de procedimiento: danés.

– en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. D. Martin y la Sra. L. Grønfeldt, 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 del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía. El Consejo de Asociación fue instituido mediante el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara, el 12 de septiembre de 1963, por la República de Turquía, por una parte, y los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad en virtud de la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre B, nacional turco, y la Udlændingenævnet (Comisión de Recursos en materia de Inmigración, Dinamarca), en relación con la desestimación por esta de la solicitud de concesión de un permiso de residencia en Dinamarca con fines de reagrupación familiar.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Decisión n.º 1/80

- 3 El artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 dispone:
«Los Estados miembros de la Comunidad y Turquía no podrán introducir nuevas restricciones relativas a las condiciones de acceso al empleo de los trabajadores y de los miembros de su familia que se encuentren en sus respectivos territorios en situación legal por lo que respecta a la residencia y al empleo.»
- 4 A tenor del artículo 14 de esta Decisión:
 - «1. Las disposiciones de la presente sección se aplicarán sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas.
 2. Dichas disposiciones no afectarán a los derechos y obligaciones que se desprendan de las disposiciones nacionales o de los tratados bilaterales celebrados entre Turquía y los Estados miembros de la Comunidad, en la medida en que establezcan una normativa más favorable para sus propios nacionales.»

Directiva 2003/86/CE

- 5 El artículo 4, apartado 6, 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), dispone:

«Excepcionalmente, los Estados miembros podrán exigir que las solicitudes relativas a la reagrupación de los hijos menores se presenten antes de los 15 años de edad, si así lo disponen sus legislaciones vigentes en la fecha de aplicación de la presente Directiva. Si las solicitudes se presentaren después de los 15 años de edad, los Estados miembros que decidan aplicar esta excepción autorizarán la entrada y la residencia de dichos hijos por motivos distintos de la reagrupación familiar.»

Derecho danés

- 6 El artículo 9, apartado 1, punto 2, de la Udlændingeloven (Ley de Extranjería), en su versión modificada por la lov nr. 427 (Ley n.º 427), de 9 de junio de 2004, establece:

«Previo solicitud, podrá concederse un permiso de residencia a:

[...]

- 2) todo hijo soltero menor de 15 años de una persona residente en Dinamarca o de su cónyuge, a condición de que ese hijo habite con la persona encargada de su custodia y no haya creado una familia independiente en razón de una convivencia regular, y siempre que la persona residente en Dinamarca:

[...]

- e) disponga de un permiso de residencia por tiempo indefinido o bien de un permiso de residencia con posibilidad de residencia permanente.

[...]»

- 7 El artículo 9 c, apartado 1, punto 2, de la Ley de Extranjería, en su versión modificada por la lov nr. 567 (Ley n.º 567), de 18 de junio de 2012, dispone:

«Previo solicitud, podrá concederse un permiso de residencia a un nacional extranjero cuando así lo justifiquen razones muy específicas, en particular la consideración de la unidad familiar y, si el nacional extranjero es menor de 18 años, la consideración del interés superior del menor.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 8 B es un nacional turco nacido en Turquía el 5 de agosto de 1994. El 31 de enero de 2012, presentó ante la Udlændingestyrelsen (Oficina de Inmigración, Dinamarca) una solicitud de permiso de residencia en Dinamarca con fines de reagrupación familiar con su padre, F, trabajador turco residente legal en dicho Estado miembro desde el 13 de octubre de 2003.

- 9 Mediante decisión de 6 de noviembre de 2012, la Oficina de Inmigración desestimó dicha solicitud con arreglo al artículo 9, apartado 1, punto 2, y al artículo 9 c, apartado 1, punto 1, de la Ley de Extranjería, debido a que B, que tenía más de 15 años en la fecha de presentación de su solicitud,

no había demostrado razones muy específicas, como las consideraciones de la unidad familiar y del interés superior del menor, que justificasen que se le concediera un permiso de residencia en virtud de la citada disposición.

- 10 El 5 de enero de 2017, B presentó un recurso contra dicha decisión ante el Udlændinge- og Integrationsministeriet (Ministerio de Extranjería e Integración, Dinamarca), que, mediante decisión de 30 de enero de 2017, remitió dicho recurso a la Oficina de Inmigración para que valorase si B tenía derecho a la residencia con arreglo a la Decisión n.º 1/80.
- 11 Mediante resolución de 5 de julio de 2017, la Oficina de Inmigración, basándose en la sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), consideró que no procedía volver a examinar la solicitud presentada por B.
- 12 B recurrió la mencionada resolución ante la Comisión de Recursos en materia de Inmigración. Mediante resolución de 15 de enero de 2018, dicha comisión confirmó la resolución de la Oficina de Inmigración de 5 de julio de 2017.
- 13 El 5 de enero de 2017, B interpuso un recurso ante el Københavns Byret (Tribunal Municipal de Copenhague, Dinamarca), con objeto de que la Oficina de Inmigración le reconociera el derecho de residencia en Dinamarca, con arreglo al Derecho de la Unión. El 15 de diciembre de 2017, el asunto se remitió al Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este, Dinamarca), pues el Derecho nacional autoriza a los tribunales de primera instancia a remitir a los tribunales de apelación los asuntos que planteen cuestiones de principio, para que se pronuncien en primera instancia.
- 14 Partiendo del principio, al igual que las partes del litigio principal, de que el límite de edad previsto en el artículo 9, apartado 1, punto 2, de la Ley de Extranjería, que se redujo durante el año 2004 de los 18 a los 15 años, constituye «una nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si dicha restricción puede justificarse por la razón imperiosa de interés general invocada por la Comisión de Recursos en materia de Inmigración, consistente en garantizar una integración satisfactoria de los nacionales de terceros países.
- 15 A este respecto, dicho órgano jurisdiccional considera, en primer lugar, que un requisito relacionado con un límite de edad puede contribuir favorablemente a la integración de un menor en un Estado miembro. En efecto, el hecho de que un menor llegue a Dinamarca a una edad lo más temprana posible favorecería su integración en ese Estado miembro, en la medida en que pasaría allí la mayor parte de su infancia, incluida su escolaridad y su educación.
- 16 En segundo lugar, dicho tribunal observa que el artículo 9, apartado 1, punto 2, de la Ley de Extranjería debe interpretarse en relación con el artículo 9 c, apartado 1, punto 1, de dicha Ley. De ello resulta que el límite de edad previsto en el artículo 9, apartado 1, punto 2, de dicha Ley no constituye un requisito absoluto, en la medida en que podrá concederse un permiso de residencia a un hijo menor de 18 años, con arreglo al artículo 9 c, apartado 1, punto 1, de la misma Ley, cuando así lo justifiquen razones muy específicas, en particular la consideración de la unidad familiar y, si el nacional extranjero es menor de 18 años, la consideración del interés superior del menor.

- 17 En esas circunstancias, el Østre Landsret (Tribunal de Apelación de la Región Este) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se opone el artículo 13 de la [Decisión n.º 1/80] a la introducción y aplicación de una nueva medida nacional con arreglo a la cual la reagrupación familiar entre un nacional turco económicamente activo que reside legalmente en el Estado miembro de que se trata y su hijo de más de 15 años de edad queda supeditada a la condición de que dicha reagrupación esté justificada por razones muy específicas, entre ellas las consideraciones de la unidad familiar y del interés superior del menor?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 18 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 debe interpretarse en el sentido de que una medida nacional que reduce de 18 a 15 años la edad límite para que el hijo de un trabajador turco que reside legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida pueda presentar una solicitud de reagrupación familiar constituye una «nueva restricción», en el sentido de dicha disposición, y, en caso afirmativo, si tal medida puede estar justificada por el objetivo de garantizar una integración satisfactoria de los nacionales de terceros países de que se trate.
- 19 A este respecto, cabe recordar que la cláusula de *standstill* recogida en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 prohíbe con carácter general la introducción de nuevas medidas internas que tengan por objeto o por efecto someter el ejercicio, por un nacional turco, de la libre circulación de los trabajadores en el territorio nacional a requisitos más restrictivos que los que eran aplicables en el momento de la entrada en vigor de dicha Decisión en el Estado miembro de que se trate (sentencia de 10 de julio de 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 20 En particular, como se desprende de reiterada jurisprudencia, una normativa nacional que endurezca los requisitos de reagrupación familiar de los trabajadores turcos que residen legalmente en el Estado miembro de que se trate, con respecto a los que eran aplicables en la fecha de entrada en vigor de la Decisión n.º 1/80 en dicho Estado miembro, constituye una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de esta Decisión, al ejercicio por parte de dichos trabajadores turcos de la libre circulación de trabajadores en ese Estado miembro (sentencia de 10 de julio de 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 21 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que el artículo 9, apartado 1, punto 2, de la Ley de Extranjería, que redujo de 18 a 15 años el límite de edad para que los hijos menores de edad pudieran solicitar la reagrupación familiar, se introdujo después de la fecha de entrada en vigor de la Decisión n.º 1/80 en Dinamarca y que endureció, en materia de reagrupación familiar, los requisitos de la primera admisión en territorio danés para los hijos de nacionales turcos que residen legalmente en dicho Estado miembro, con respecto a los que eran aplicables en la fecha de la entrada en vigor de la Decisión n.º 1/80 en dicho Estado miembro.
- 22 En estas circunstancias, procede declarar que una medida nacional como la controvertida en el litigio principal constituye una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80.

- 23 Pues bien, es preciso recordar que una restricción de esta índole está prohibida, salvo que le sean aplicables las limitaciones a que se refiere el artículo 14 de la Decisión n.º 1/80 o que esté justificada 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 (sentencia de 10 de julio de 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 24 A este respecto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que a la medida nacional controvertida en el litigio principal no le son aplicables las limitaciones a las que se refiere el artículo 14 de la Decisión n.º 1/80.
- 25 En cambio, de los autos se desprende que el objetivo perseguido por esta medida consiste, en esencia, en garantizar una integración satisfactoria de los nacionales de terceros países en Dinamarca.
- 26 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que tal objetivo puede constituir una razón imperiosa de interés general, a los efectos del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 (sentencia de 10 de julio de 2019, A, C-89/18, EU:C:2019:580, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 27 Por consiguiente, procede examinar si una medida nacional como la controvertida en el litigio principal, que limita la reagrupación familiar de hijos menores de edad de más de 15 años, es adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido y no va más allá de lo necesario para tal fin.
- 28 En lo referente, en primer lugar, a la adecuación de dicha medida respecto al objetivo perseguido, de la resolución de remisión se desprende que la medida nacional controvertida en el litigio principal pretende tener en cuenta la capacidad de integración de los hijos menores que deseen acogerse a la reagrupación familiar. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que la edad constituye uno de los factores que caracterizan la situación personal del hijo que puede afectar a su integración en el Estado miembro de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de abril de 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, apartado 61). En efecto, la integración de los menores en el Estado miembro de acogida se ve favorecida si llegan a ese Estado miembro desde su edad más temprana. Esta circunstancia permite, en particular, a los menores de que se trate estar escolarizados en dicho Estado miembro, así como adquirir los conocimientos lingüísticos esenciales para su integración.
- 29 Por lo demás, procede señalar que el propio legislador de la Unión ha previsto, en la Directiva 2003/86, la facultad de los Estados miembros de limitar la reagrupación familiar de hijos menores que hayan alcanzado una determinada edad. Aunque esta Directiva no sea aplicable a Dinamarca, cabe indicar, como elemento de contexto, que el artículo 4, apartado 6, de dicha Directiva establece que los Estados miembros podrán exigir que las solicitudes de reagrupación familiar de hijos menores se presenten antes de los 15 años de edad.
- 30 Por consiguiente, procede considerar que una medida nacional como la controvertida en el litigio principal es adecuada para garantizar el objetivo perseguido.
- 31 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al carácter proporcionado de un requisito de edad como el previsto en el artículo 9, apartado 1, punto 2, de la Ley de Extranjería, procede señalar que el Derecho danés establece excepciones a la aplicación de dicha disposición.

- 32 En efecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 9 c, apartado 1, punto 1, de la Ley de Extranjería, según el cual podrá concederse un permiso de residencia a un nacional extranjero cuando así lo justifiquen razones muy específicas, en particular la consideración de la unidad familiar y, si el nacional extranjero es menor de 18 años, la consideración del interés superior del menor, es aplicable cuando no pueda concederse un permiso de residencia a un hijo menor con arreglo al artículo 9, apartado 1, punto 2, de dicha Ley.
- 33 Así, aún podría concederse un permiso de residencia a un hijo menor de edad, mayor de 15 años, si lo justificasen motivos de unidad familiar o de interés superior del niño. Las autoridades nacionales competentes estarían entonces obligadas a proceder a una apreciación individual de la situación del menor y, en cada caso concreto, a tomar en consideración dichos intereses.
- 34 Por otra parte, de la resolución de remisión se desprende que, en la práctica, se han expedido muchos permisos de residencia a hijos mayores de 15 años, con arreglo al artículo 9 c, apartado 1, punto 1, de la Ley de Extranjería. Por lo tanto, no parece que exista una práctica administrativa de denegación sistemática de dichas solicitudes de reagrupación familiar.
- 35 En estas circunstancias, no parece que la medida nacional controvertida en el litigio principal vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, extremo que, no obstante, corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.
- 36 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 debe interpretarse en el sentido de que una medida nacional que reduce de 18 a 15 años la edad límite para que el hijo de un trabajador turco que reside legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida pueda presentar una solicitud de reagrupación familiar constituye una «nueva restricción», en el sentido de dicha disposición. Sin embargo, una restricción de este tipo puede estar justificada por el objetivo de garantizar una integración satisfactoria de los nacionales de terceros países de que se trate, siempre que sus modalidades de aplicación no vayan más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

Costas

- 37 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:

El artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, debe interpretarse en el sentido de que una medida nacional que reduce de 18 a 15 años la edad límite para que el hijo de un trabajador turco que reside legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida pueda presentar una solicitud de reagrupación familiar constituye una «nueva restricción», en el sentido de dicha disposición. Sin embargo, una restricción de este tipo puede estar justificada por el objetivo de garantizar una integración satisfactoria de los nacionales de terceros países de que se trate, siempre que sus modalidades de aplicación no vayan más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

Firmas