Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 20 de enero de 2016 [1]

**Asunto C-561/14**

**Caner Genc**
**contra**
**Integrationsministeriet**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Østre Landsret (Tribunal de Apelación Regional del Este, Dinamarca)]

«Acuerdo de Asociación CEE/Turquía — Decisión nº 1/80 — Libre circulación de los trabajadores — Reagrupación familiar — Normativa nacional que establece nuevos requisitos más restrictivos en materia de reagrupación familiar para los miembros que no ejerzan una actividad económica de la familia de nacionales turcos que ejerzan una actividad económica y que residan y hayan obtenido un permiso de residencia en el Estado miembro de que se trata — Cláusula de standstill — Ámbito de aplicación — Nueva restricción — Justificación — Razón imperiosa de interés general — Proporcionalidad»

1. Mediante la presente petición de decisión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 13 de la Decisión nº 1/80, de 19 septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación (en lo sucesivo, «Decisión nº 1/80»), adoptada por el Consejo de Asociación instituido mediante el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado 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, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de esta última por la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación CEE-Turquía»). [2] Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Genc, nacional turco, y las autoridades danesas relativo a la denegación, por parte de éstas, de su solicitud de permiso de residencia por reagrupación familiar.

## I. **Introducción**

2. El demandante en el litigio principal, el Sr. Genc, es un nacional turco nacido en 1991. Su padre, también de nacionalidad turca, reside en Dinamarca desde el año 1997, donde goza de un permiso de residencia indefinido desde el año 2001. Tras el divorcio de sus padres en 1997 y, a pesar de que su padre obtuvo la custodia legal, el Sr. Genc continuó viviendo con sus abuelos en Turquía y viendo a su madre con regularidad. Sus dos hermanos mayores son titulares de un permiso de residencia en Dinamarca desde mayo de 2003.

1 — Lengua original: francés.
2 — DO 1964, 217, p. 3685.

3. El 5 de enero de 2005 el Sr. Genc presentó una solicitud de permiso de residencia en Dinamarca para reunirse con su padre, que por aquel entonces ejercía una actividad por cuenta ajena en dicho país.

4. En el mes de agosto de 2006, la Oficina de Inmigración danesa (Udlændingeservice; en la actualidad Udlændingestyrelsen) denegó su solicitud, a raíz de lo cual el Sr. Genc presentó una reclamación ante el Ministerio de Integración, que confirmó la decisión denegatoria el 18 de diciembre de 2006. Este Ministerio alegó, en particular, que el Sr. Genc nunca había estado en Dinamarca, que toda su vida había transcurrido en Turquía, donde fue escolarizado, que únicamente habla turco y que durante los dos últimos años sólo había visto a su padre de manera muy esporádica, y concluyó que no mantenía ningún vínculo con la sociedad danesa y que no tenía, ni podía llegar a tener, el arraigo suficiente en Dinamarca para que su integración fuera satisfactoria. Dicho Ministerio señaló, además, que tampoco podía considerarse que el padre del Sr. Genc estuviera especialmente bien integrado o que tuviera un arraigo suficiente en la sociedad danesa y que, en cualquier caso, podía visitar a su hijo en Turquía.

5. El 17 de septiembre de 2007, el Ministerio de Integración denegó la solicitud de reexamen de su decisión denegatoria. El 9 de diciembre de 2011, el órgano jurisdiccional de primera instancia que conocía del recurso de anulación interpuesto por el Sr. Genc desestimó dicho recurso, como consecuencia de lo cual éste recurrió en apelación ante el órgano jurisdiccional remitente.

6. Tanto el análisis efectuado por la Oficina de Inmigración danesa como el llevado a cabo por el Ministerio de Integración se basan en el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería danesa (udlændingeloven). A tenor de esta disposición, introducida en 2004,[3] «en el supuesto de que el solicitante y uno de sus progenitores residan en el país de origen o en otro país, el permiso de residencia […] sólo se expedirá si el solicitante tiene o puede llegar a tener el arraigo suficiente en Dinamarca para que su integración sea satisfactoria. No obstante, esto no se aplicará cuando la solicitud se presente en el plazo de dos años a partir de la fecha en que la persona que resida en territorio danés reúna los requisitos necesarios [para la expedición de un permiso de residencia] o cuando existan motivos muy concretos, al margen de la unidad familiar, para decidir en sentido contrario».[4]

7. La apreciación discrecional realizada por las autoridades competentes para determinar si un solicitante tiene o puede llegar a tener arraigo suficiente en Dinamarca, en la que se evalúan sus posibilidades de integración satisfactoria en la sociedad danesa, debe tener en cuenta, según el órgano jurisdiccional remitente, varios parámetros, entre los que figura la duración y el carácter de las anteriores estancias del hijo en Dinamarca, el país en el que haya transcurrido la mayor parte de su vida, el país en el que haya estado escolarizado, la lengua que hable y el grado de asimilación, durante su infancia, de los valores y las normas danesas. También se tiene en cuenta, a efectos de tal apreciación, el grado de integración en la sociedad danesa del progenitor con el que el hijo solicita reunirse y los vínculos que dicho progenitor haya creado con tal sociedad. El órgano jurisdiccional remitente se refiere igualmente a determinados supuestos en los que no se exige probar la existencia de un arraigo suficiente en Dinamarca, como por ejemplo cuando el hijo o uno de los progenitores

3 — Por la Ley nº 427 sobre la modificación de la Ley de extranjería y de la Ley de integración (lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven), de 9 de Junio de 2004.

4 — Este era el tenor del artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería en el momento en que se produjeron los hechos, como consecuencia de la modificación introducida por la Ley nº 324 por la que se modificó la Ley de extranjería, la Ley sobre celebración y disolución del matrimonio y la Ley de repatriación (lov nr. 324 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven) de 18 de mayo de 2005. Esta disposición también fue modificada en 2012 y posteriormente pasó a integrar el artículo 9, apartado 16, de dicha Ley. En las presentes conclusiones continuaré haciendo referencia al artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería, puesto que encarna el estado del Derecho danés aplicable en el momento en que la Administración resolvió por primera vez sobre la solicitud del Sr. Genc. Asimismo, cabe señalar que con posterioridad a la introducción de la modificación legislativa de 2012 dicho artículo ya no es aplicable a las solicitudes de permiso de residencia presentadas por los hijos menores de seis años o en nombre de éstos.

está enfermo o tiene una discapacidad, o cuando la denegación de la autorización de reagrupación puede ser contraria a los compromisos internacionales suscritos por Dinamarca o al interés superior del menor, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Nueva York sobre los Derechos del Niño, firmada el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por todos los Estados miembros.

8. El órgano jurisdiccional remitente señala que esta exigencia de arraigo suficiente en Dinamarca fue introducida en el ordenamiento jurídico danés en 2004. Ahora bien, del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 resulta que «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 regular por lo que respecta a la residencia y al empleo».

9. En consecuencia, se pregunta si esta cláusula de «standstill» resulta igualmente aplicable a las condiciones en que los trabajadores por cuenta ajena turcos que forman parte del mercado legal de trabajo pueden pretender reagrupar en el territorio del Estado miembro de que se trata a los miembros de su familia que no ejerzan una actividad económica. Dicho órgano jurisdiccional considera que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre este particular no es muy clara. En caso de que el artículo 9, apartado 13, de la Ley de Extranjería constituya una nueva restricción en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80, el órgano jurisdiccional remitente desea que el Tribunal de Justicia aclare la naturaleza de la evaluación que debe llevar a cabo para determinar si dicha restricción puede estar justificada.

10. En este contexto, al enfrentarse a una dificultad relativa a la interpretación del Derecho de la Unión, el Østre Landsret (Tribunal de Apelación Regional del Este) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia, mediante resolución recibida en la Secretaría de este Tribunal el 5 de diciembre de 2014, las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse la cláusula de “standstill” contenida en el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 […] y/o la cláusula de standstill contenida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional [firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad por el Reglamento (CEE) nº 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (en lo sucesivo, “Protocolo Adicional”)[5]] […] en el sentido de que los requisitos nuevos y más estrictos para el acceso a la reagrupación familiar de miembros de la familia que no ejercen una actividad económica, incluidos los hijos menores de edad, de nacionales turcos que ejercen una actividad económica y que residen y tienen un permiso de residencia en un Estado miembro, están comprendidos en el requisito de standstill habida cuenta de:

a) la interpretación de las cláusulas de standstill realizada por el Tribunal de Justicia en sus sentencias Derin [(C-325/05, EU:C:2007:442)], Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809), Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504)] y Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)].

b) el objetivo y el contenido del Acuerdo [de Asociación CEE-Turquía] de Ankara, tal como han sido interpretados en las sentencias Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)] y Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)], y habida cuenta de que:

— el Acuerdo y los protocolos y las decisiones relativas a él no incluyen disposiciones en materia de reagrupación familiar,

y

5 — DO L 293, p. 1.

— la reagrupación familiar […] siempre ha estado regulada en actos de Derecho derivado, en la actualidad la Directiva sobre libertad de circulación y de residencia (Directiva 2004/38/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2014, 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) nº 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 (JO L 158, p. 77)])?

2) A la hora de responder a la primera cuestión, se solicita al Tribunal de Justicia que indique si cualquier derecho derivado a la reagrupación familiar de miembros de la familia de nacionales turcos que ejercen una actividad económica y que residen y tienen un permiso de residencia en un Estado miembro se aplica a los miembros de la familia de trabajadores turcos en virtud del artículo 13 de la Decisión nº 1/80, o bien se aplica únicamente a miembros de la familia de trabajadores turcos por cuenta propia en virtud del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional?

3) En caso de que las respuestas a la primera y a la segunda cuestión sean afirmativas, se solicita al Tribunal de Justicia que señale si la cláusula de standstill contenida en el artículo 13 […] de la Decisión nº 1/80 debe interpretarse en el sentido de que son lícitas las nuevas restricciones que estén "justificadas por una razón imperiosa de interés general, sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo legítimo perseguido y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo" (más allá de lo establecido por el artículo 14 de la Decisión nº 1/80)?

4) En caso de que la respuesta a la tercera cuestión sea afirmativa, se solicita al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones siguientes:

   a) ¿Qué directrices deben utilizarse para realizar el examen de la restricción y la apreciación de la proporcionalidad? Se solicita al Tribunal de Justicia, entre otras cosas, que señale si deben seguirse los mismos principios establecidos en la jurisprudencia en materia de reagrupación familiar en relación con la libre circulación de ciudadanos de la Unión, que están basados en la Directiva sobre libertad de circulación y de residencia (Directiva 2004/38) y las disposiciones del Tratado, o bien debe realizarse otra apreciación?

   b) Si debe realizarse una apreciación distinta de la que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de reagrupación familiar en relación con la libre circulación de ciudadanos de la Unión, se pide al Tribunal de Justicia que señale si la apreciación de la proporcionalidad realizada en relación con 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], relativo al respeto a la vida familiar, y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha de adoptarse como punto de referencia y, de no ser así, qué principios deben seguirse.

   c) Con independencia de qué método de apreciación deba aplicarse: ¿Puede considerarse que una norma como la establecida en el [artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería], en virtud de la cual se establece como requisito para la reagrupación familiar entre una persona que es nacional de un tercer país y tiene permiso de residencia y reside en Dinamarca, y su hijo menor de edad, si dicho hijo y el otro progenitor del mismo residen en el país de origen o bien en otro país, que el hijo tenga o pueda establecer vínculos con Dinamarca que le permitan una integración satisfactoria en Dinamarca, está "justificada por una razón imperiosa de interés general, es adecuada para garantizar la realización del objetivo legítimo perseguido y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo"?»

11. En el presente procedimiento prejudicial han formulado observaciones escritas el Gobierno danés y la Comisión Europea. En la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 20 de octubre de 2015, expusieron sus observaciones orales el demandante en el litigio principal, los Gobiernos danés y austriaco y la Comisión.

## II. **Análisis jurídico**

### A. *Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda*

12. Mediante las cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 y el alcance de la obligación de standstill que contiene. En particular, pregunta si la introducción de una nueva restricción para el acceso a la reagrupación familiar de los miembros de la familia de un trabajador turco que no ejerzan una actividad económica entra dentro del ámbito de aplicación de dicha obligación y si el Derecho derivado a la reagrupación familiar reconocido, a su juicio, en la sentencia Dogan [6] a los miembros de la familia de un trabajador turco que ha ejercitado la libertad de establecimiento, debe reconocerse igualmente en el ámbito de la libre circulación de trabajadores turcos.

13. En sus observaciones escritas, el Gobierno danés, al parecer haciendo suyas las preocupaciones del órgano jurisdiccional remitente, instó explícitamente al Tribunal de Justicia a que revisara su jurisprudencia en el caso Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Basándose en el análisis de varias sentencias del Tribunal de Justicia en las que se interpretaban las cláusulas de standstill —bien del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, bien del artículo 13 de la Decisión nº 1/80— este Gobierno intentó demostrar que la posición adoptada por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia constituye un caso aislado y no guarda una relación de coherencia con las sentencias anteriores. Alega que hasta la sentencia Dogan [7] siempre se había considerado que el derecho a la reagrupación familiar quedaba fuera del ámbito de aplicación de la obligación de standstill. El Gobierno danés sostiene que el Tribunal de Justicia debe abandonar dicha jurisprudencia y recuperar la esencia puramente económica del Acuerdo de Asociación y de los diferentes actos adoptados con arreglo a él, tal como se reconocía en la sentencia Demirkan. [8]

14. Antes de explicar por qué, a mi entender, las dudas del órgano jurisdiccional remitente y la inquietud del Gobierno danés se basan en una lectura errónea de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que, en mi opinión, no consagró el derecho a la reagrupación familiar en el Derecho derivado, deseo volver sobre la obligación de standstill, tal como es interpretada y definida por el Tribunal de Justicia.

6 — Asunto C-138/13, EU:C:2014:2066.

7 — *Ibidem.*

8 — Asunto C-221/11, EU:C:2013:583.

1. Consideraciones generales sobre la obligación de standstill del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

15. No se discute que el padre del Sr. Genc ejercía una actividad por cuenta ajena en el momento en que el demandante en el litigio principal presentó su solicitud del permiso de residencia. Así pues, la situación del padre del Sr. Genc se inscribe en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores y está comprendida exclusivamente en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Decisión nº 1/80. [9]

16. El Tribunal de Justicia ha declarado, en relación con dicho artículo, que tiene efecto directo [10] y que debe leerse en el contexto en el que se integran las disposiciones de esta Decisión. [11]

17. Por lo que respecta al contexto, según reiterada jurisprudencia, el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las partes contratantes, en especial mediante la libre circulación de los trabajadores, [12] que deberá llevarse a cabo gradualmente. [13] En particular, en cuanto a la Decisión nº 1/80, el Tribunal de Justicia ha declarado que ésta pretende «favorecer la integración gradual en el Estado miembro de acogida de los nacionales turcos que cumplan los requisitos establecidos en una de las disposiciones de esta Decisión y que, por tanto, disfruten de los derechos que ésta les confiere» [14] y que, «sin perjuicio de la situación particular de los miembros de la familia autorizados para reunirse con un trabajador turco que ya reside legalmente en el territorio de un Estado miembro, dicha Decisión tiene como objetivo esencial la integración progresiva de los trabajadores turcos en este último Estado mediante el ejercicio de un empleo legal en principio de forma ininterrumpida». [15]

18. El Tribunal de Justicia ha examinado también la relación existente entre la cláusula de «standstill» del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y la del artículo 13 de la Decisión nº 1/80. A pesar de su tenor sensiblemente diferente, [16] dicho Tribunal ha declarado que estas dos cláusulas persiguen un mismo objetivo, consistente en la implementación progresiva de la libre circulación de los trabajadores, de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios mediante la prohibición de introducir nuevos obstáculos con el fin de no hacer más difícil el establecimiento gradual de dichas libertades. [17] En consecuencia, estas dos disposiciones tienen la misma importancia, [18] la misma naturaleza [19] y se deben interpretar de manera convergente. [20] Por tanto, no hay razón para reconocer un alcance más limitado a la cláusula de standstill relativa a la libre circulación de los trabajadores en comparación con su equivalente en materia de libertad de establecimiento o libre prestación de servicios. [21] Las consideraciones formuladas por el Tribunal de Justicia sobre la cláusula de standstill del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional también son válidas cuando se trata

9 — En cuanto a los respectivos ámbitos de aplicación del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 y del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que aunque «esas dos disposiciones revisten la misma importancia, no obstante se les ha asignado un ámbito bien determinado a cada una de ellas, de forma que no pueden aplicarse conjuntamente» [sentencia Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734), apartado 81 y jurisprudencia citada].

10 — Sentencia Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), apartado 49 y jurisprudencia citada.

11 — Sentencia Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 91.

12 — Sentencia Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), apartado 63.

13 — Véase el artículo 12 del Acuerdo de Asociación. Véanse asimismo las sentencias Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), apartado 63, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), apartado 65 y Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartado 50.

14 — Sentencia Derin (C-325/05, EU:C:2007:442), apartado 53 y jurisprudencia citada.

15 — Sentencia Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 90.

16 — *Ibidem*, apartado 69.

17 — Véanse las sentencias Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 72, Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), apartado 48, Toprak y Oguz (C-300/09 y C-301/09, EU:C:2010:756), apartado 52, y Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734), apartado 94.

18 — Sentencias Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 70, y Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734), apartado 81.

19 — Sentencias Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 71, y Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), apartado 48.

20 — Sentencias Toprak y Oguz (C-300/09 y C-301/09, EU:C:2010:756), apartado 54, y Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734),apartado 94.

21 — Sentencia Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 73.

de interpretar el artículo 13 de la Decisión nº 1/80, ya que «el alcance de la obligación de "standstill" contenida en dicho artículo 13 se extiende de manera análoga a cualquier nuevo obstáculo al ejercicio de la libre circulación de trabajadores consistente en una involución de los requisitos existentes en una fecha determinada». [22]

19. Después de que el Tribunal de Justicia consagrase el efecto directo del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 y precisara que su alcance debía ser el mismo que el del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, quedaba por determinar su importancia. Para el Tribunal de Justicia, la cláusula de «standstill» «opera no como norma de fondo, que convierta en inaplicable el Derecho material pertinente al que sustituye, sino como norma de naturaleza cuasi procedimental, que prescribe *ratione temporis* cuáles son las disposiciones de la normativa de un Estado miembro que deben regir la apreciación de la situación de un nacional turco que desee ejercitar» la libertad de circulación de trabajadores en un Estado miembro. [23] Dicha cláusula conlleva una obligación contraída por las partes contratantes que se traduce jurídicamente en una simple abstención. [24]

20. El Tribunal de Justicia también ha recordado reiteradamente que la cláusula de «standstill» no es por sí misma creadora de derechos [25] y tampoco puede generar a favor de un nacional turco un derecho a ejercer una actividad por cuenta ajena o un derecho de residencia que constituya su corolario, [26] habida cuenta de que el derecho de entrada en el territorio de un Estado miembro no puede ser deducido de la normativa de la Unión, sino que, por el contrario, sigue regulado por el Derecho nacional. [27] Así, el Tribunal de Justicia ha reconocido que «la Decisión nº 1/80 no menoscaba la competencia de los Estados miembros para negar a un nacional turco el derecho a entrar en su territorio y a ocupar en él un primer empleo por cuenta ajena», [28] sino que regula la situación de los trabajadores turcos que ya están legalmente integrados en el mercado de trabajo de los Estados miembros. [29] No obstante, el Tribunal de Justicia ha admitido que la cláusula de standstill puede afectar a las condiciones de entrada y de residencia de los nacionales turcos en el territorio de los Estados miembros por cuanto constituye el corolario del ejercicio de una actividad económica. [30]

21. Concretamente, el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 prohíbe con carácter general la introducción de nuevas medidas internas que tengan por objeto o por efecto someter el ejercicio por parte de 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 la Decisión nº 1/80 en el Estado miembro de que se trate. [31] Esta misma disposición se opone también a que se introduzca en la normativa de los Estados miembros, a partir de la fecha de entrada en vigor en el Estado

22 — Sentencia Toprak y Oguz (C-300/09 y C-301/09, EU:C:2010:756), apartado 54.

23 — Véanse, por analogía, las sentencias Tum y Dari (C-16/05, EU:C:2007:530), apartado 55, y Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734), apartado 89.

24 — Sentencias Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), apartado 47, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 58, Tum y Dari (C-16/05, EU:C:2007:530), apartado 46, y Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734), apartado 87.

25 — Sentencia Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartado 58.

26 — Véanse, por analogía, las sentencias Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), apartado 64, y Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 62.

27 — Véase, por analogía, la sentencia Tum y Dari (C-16/05, EU:C:2007:530), apartado 54.

28 — Sentencia Unal (C-187/10, EU:C:2011:623), apartado 41 y jurisprudencia citada.

29 — Véase la sentencia Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), apartado 58 y jurisprudencia citada.

30 — Véase, por analogía, la sentencia Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartado 55.

31 — Véase la sentencia Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), apartado 33 y jurisprudencia citada. En relación con una conclusión similar alcanzada por el Tribunal respecto a la cláusula de «standstill» del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, véanse las sentencias Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), apartado 69, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 66, Soysal y Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101), apartado 47, y Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartado 39. En último lugar, en aras de la exhaustividad, cabe añadir que la existencia de una nueva restricción se aprecia tanto en relación con la fecha de entrada en vigor de la Decisión nº 1/80 en el Estado miembro de que se trata como respecto a la legislación más favorable adoptada con posterioridad a dicha entrada en vigor. Véanse las sentencias Toprak y Oguz (C-300/09 y C-301/09, EU:C:2010:756), apartados 49 y 56, y Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734), apartado 94.

miembro de que se trata de la Decisión nº 1/80, cualquier nueva restricción al ejercicio de la libertad de circulación de trabajadores, incluidas las referidas a los requisitos de fondo o de procedimiento para la primera admisión en el territorio de dicho Estado miembro de los nacionales turcos que pretendan ejercitar allí dicha libertad. [32]

22. Llegados a este punto, considero que el Tribunal de Justicia no ha excluido que, consecuentemente, puedan formar parte del ámbito de aplicación de la obligación de standstill los requisitos de entrada y de residencia de los miembros de la familia de nacionales turcos que ejerzan una actividad económica que no se beneficien de los derechos reconocidos por la Decisión nº 1/80, cuando se acredite la existencia de un vínculo entre el ejercicio de la actividad económica de estos últimos y la entrada o la residencia de los primeros. Pues bien, precisamente este vínculo fue confirmado en la sentencia Dogan. [33]

2. Dimensión social de la Decisión nº 1/80, «dimensión económica» de la reagrupación familiar y obligación de «standstill»

23. En efecto, la temática de la reagrupación familiar también se aborda en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las cláusulas de «standstill» en el contexto de la asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (en lo sucesivo, «Asociación CEE-Turquía»). Habida cuenta del vínculo consustancial que existe entre el ejercicio de una actividad económica y los derechos de que son titulares los nacionales turcos que la ejercen en el territorio de un Estado miembro, el Tribunal de Justicia ha declarado que «la reagrupación familiar no constituye un derecho para los miembros de la familia del trabajador migrante turco, sino que, al contrario, depende de una decisión de las autoridades nacionales tomada con arreglo exclusivamente al Derecho del Estado miembro de que se trate, sin perjuicio de la exigencia del respeto de los derechos fundamentales». [34] Sin embargo, resulta evidente que la Decisión nº 1/80 aportó a la Asociación CEE-Turquía una dimensión social. [35] Además, el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 forma parte de las «disposiciones sociales» de dicha Decisión que, según el Tribunal de Justicia, atestigua que la libre circulación de trabajadores, que debía tener lugar gradualmente, constituye «una etapa más». [36] Al interpretar las disposiciones «sociales» de la Decisión nº 1/80, el Tribunal de Justicia ha reconocido que la reagrupación familiar de que gozan los trabajadores turcos que forman parte del mercado de trabajo de los Estados miembros contribuye tanto a mejorar la calidad de su residencia como a su integración en esos Estados y, por ende, favorece la cohesión económica y social de la sociedad de que se trata. [37] No obstante, esta reagrupación familiar no es incondicional y la afirmación del Tribunal de Justicia debe situarse en el contexto de su sentencia Dülger. [38] Pues bien, en dicho asunto, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el artículo 7, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, que enumera los derechos de los miembros de la familia de un trabajador turco que forma parte del mercado legal de empleo *que han sido autorizados a reunirse con él*. Si bien en otro contexto el Tribunal de Justicia ha declarado que la Decisión nº 1/80 no condiciona al ejercicio de una actividad asalariada su acceso al territorio de un Estado miembro en virtud de la reagrupación familiar con un trabajador turco que ya resida legalmente en dicho Estado, [39] en lo que respecta particularmente al artículo 13 de dicha Decisión ha precisado que este último se refiere «a los trabajadores y los miembros de su familia "que se encuentren en su territorio respectivo en situación legal por lo que respecta a la residencia y al empleo"». [40]

32 — Véase la sentencia Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), apartado 34 y jurisprudencia citada.

33 — Asunto C-138/13, EU:C:2014:2066.

34 — Sentencia Derin (C-325/05, EU:C:2007:442), apartado 64.

35 — Véase, en particular, la sentencia Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395), apartado 45.

36 — Sentencias Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 77, y Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504), apartado 48.

37 — Véanse las sentencias Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504), apartado 42, y Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), apartado 34.

38 — Asunto C-451/11, EU:C:2012:504.

39 — Véase la sentencia Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 82.

40 — *Ibidem*, apartado 84.

24. Pues bien, procede recordar en esta fase del análisis que el demandante en el litigio principal no se encuentra todavía en territorio danés, sino que solicita entrar en él para reunirse con su padre. Su situación no está comprendida en el artículo 7, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 y, por tanto, no puede invocar el artículo 13 de dicha Decisión.

25. La sentencia Dogan,[41] de la que el Gobierno danés solicita que se haga una lectura diferente porque, a su juicio, constituye una ruptura con la anterior jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se inscribe en la línea de esta última. Dicha sentencia no reconoció un derecho de reagrupación familiar autónomo a los miembros de la familia de los trabajadores turcos ni tampoco reconoció a la esposa del trabajador que todavía no hubiera entrado en el territorio del Estado miembro en el que éste ejercía su libertad económica el derecho a ampararse en el artículo 13 de la Decisión nº 1/80. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia reconoció, siguiendo mis sugerencias, que este artículo únicamente podía ser invocado por el ciudadano turco que ejerciera una actividad económica, instalado en el territorio de un Estado miembro y, por tanto, único beneficiario de los derechos consagrados por los textos que rigen el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía.[42] Asimismo, no resulta especialmente novedoso que el Tribunal de Justicia admitiera, también en su sentencia Dogan,[43] que la cláusula de «standstill» puede ser invocada frente a una legislación nacional que establezca los requisitos de entrada en el territorio del Estado miembro de que se trate a efectos de la reagrupación familiar del cónyuge de un ciudadano turco establecido en ese Estado miembro. En efecto, el Tribunal de Justicia ya había admitido tal posibilidad en la sentencia Toprak y Oguz.[44]

26. En cuanto a la vuelta a la jurisprudencia Demirkan[45] propugnada por el Gobierno danés, debe señalarse que dicho precedente carece de pertinencia en el asunto que nos ocupa. Aquel asunto versaba sobre una ciudadana turca que deseaba reunirse en Alemania con su padrastro, ciudadano y residente alemán, así como acera de la cuestión de si cabía considerar que ésta podía ampararse en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, habida cuenta de que una vez se encontrara en territorio alemán no sería proveedora, sino receptora de servicios. En dicho asunto, al contrario de lo que ocurre en la presente remisión prejudicial, no se trataba de un trabajador turco que ya estaba establecido en el territorio de un Estado miembro en el que ya ejercía la libertad económica.

27. A pesar del carácter «social» de las disposiciones de la Decisión nº 1/80, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no ha llegado a desvincular totalmente el ejercicio de la libertad económica del derecho a la reagrupación familiar. Así pues, como ya tuve ocasión de indicar, la normativa en materia de reagrupación familiar debe considerarse incluida en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 únicamente en la medida en que afecta a la situación de los trabajadores turcos.[46]

28. Pues bien, a la luz de lo declarado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Dogan,[47] la decisión de un nacional turco de establecerse en un Estado miembro de la Unión Europea para ejercer en él una actividad por cuenta ajena de manera estable puede verse negativamente afectada cuando la legislación de dicho 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 de que se trata y su vida familiar en Turquía.

41 — Asunto C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — Véase el apartado 32 de la sentencia Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) y el punto 20 y ss. de mis conclusiones presentadas en este asunto (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — Asunto C-138/13, EU:C:2014:2066.

44 — Asunto C-300/09 y C-301/09, EU:C:2010:756.

45 — Asunto C-221/11, EU:C:2013:583.

46 — Véanse el punto 23 y jurisprudencia citada de mis conclusiones presentadas en el asunto Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287).

47 — Véase, por analogía, la sentencia Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), apartado 35.

29. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, cabe concluir que una legislación como la controvertida en el litigio principal, sobre la que no se discute que dificulta la reagrupación familiar de los trabajadores turcos por cuenta ajena, legalmente instalados en el territorio de un Estado miembro, con sus hijos menores de edad, al endurecer las condiciones de la primera admisión de éstos en el territorio del Estado miembro de que se trata respecto de las aplicables en el momento de la entrada en vigor de la Decisión nº 1/80,[48] constituye una nueva restricción del ejercicio de la libre circulación de los trabajadores turcos en el sentido del artículo 13 de dicha Decisión.

B. *Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta*

30. Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que también examinaré conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si una nueva restricción en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 puede justificarse y, de ser así, cuáles son los criterios conforme a los cuales debe apreciarse si dicha restricción es proporcionada. Aunque esta tarea corresponde, en principio, a los jueces nacionales, el órgano jurisdiccional remitente solicita expresamente al Tribunal de Justicia que defina su postura sobre la evaluación de la proporcionalidad en relación con el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería. No obstante, antes de que se pronuncie sobre este particular, es preciso determinar si nos encontramos ante una razón imperiosa de interés general que pueda justificar la nueva restricción.

1. Sobre el fomento de una integración satisfactoria como razón imperiosa de interés general

31. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que una restricción que tenga «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 aplicables en el momento de la entrada en vigor de la Decisión nº 1/80, está prohibida salvo que le sean aplicables las limitaciones a las que se refiere el artículo 14 de esta Decisión o 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».[49] En virtud de la interpretación convergente que prevalece entre las cláusulas de «standstill», el Tribunal de Justicia confirmó este enfoque en la sentencia Dogan[50] en relación con las nuevas restricciones en el sentido del artículo 41, apartado 1 del Protocolo Adicional. Así, el Tribunal de Justicia ha admitido expresamente que una nueva restricción puede estar justificada no solo por los motivos contemplados en el artículo 14 de la Decisión nº 1/80, a saber, la seguridad, la salud y el orden públicos, sino también por razones imperiosas de interés general, que son justificaciones de restricciones que figuran habitualmente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las libertades fundamentales. Si bien en la sentencia Demir[51] el Tribunal de Justicia reconoció que el objetivo de evitar la entrada y la permanencia irregulares es una razón imperiosa de interés general, en la sentencia Dogan dejó abierta esta cuestión en lo que concierne a la prevención de los matrimonios forzados y la promoción de la integración.[52]

32. Pues bien, en el asunto que nos ocupa, el Gobierno danés sostiene que el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería debe considerarse justificado por una razón imperiosa de interés general como es garantizar una integración satisfactoria.

48 — Véase el apartado 2.6 de la petición de decisión prejudicial. Aunque rebate que el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 pueda aplicarse a este tipo de legislación, el Gobierno danés reconoce, en cambio, que el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería, introducido en 2004, constituye un endurecimiento de su legislación anterior y, por tanto, una nueva restricción.

49 — Sentencia Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), apartado 40.

50 — Véase el punto 41 de mis conclusiones en la sentencia Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) y el apartado 37 de la sentencia Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

51 — Sentencia Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), apartado 41.

52 — Véase el apartado 38 de la sentencia Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

33. El Tribunal de Justicia no se muestra particularmente exigente cuando se trata de consagrar una razón imperiosa de interés general.[53] Procede señalar que en la sentencia Demir,[54] el Tribunal de Justicia se limitó a exponer una consideración sin que ésta se viera precedida por una demostración. Y, tal como he indicado anteriormente, tampoco se pronunció sobre este punto en la sentencia Dogan.[55]

34. Me inclino a considerar que al actuar de este modo, el Tribunal de Justicia también persigue reconocer el margen de maniobra de que gozan los Estados en esta materia. Habida cuenta de estas consideraciones, entiendo igualmente que, en sí mismo, el fomento de una integración satisfactoria puede constituir una razón imperiosa de interés general, máxime cuando el nudo gordiano del presente asunto radica más en el carácter adecuado, necesario y proporcionado de la nueva restricción que en el motivo que le sirve de justificación.

35. A efectos prácticos, me limitaré a señalar que las preocupaciones relativas a la integración no son ajenas al Derecho de la Unión[56] y que no resultan contrarias, en cuanto tales, al objetivo perseguido por la Asociación CEE-Turquía. Por tanto, la razón imperiosa de interés general invocada por el Gobierno danés me parece, a primera vista, admisible.

2. ¿Es adecuado el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería para garantizar la consecución del objetivo perseguido sin exceder de lo necesario para alcanzarlo?

a) Determinación del alcance de la evaluación de la proporcionalidad

36. Con carácter preliminar, procede dar una respuesta al órgano jurisdiccional remitente, que se pregunta si la evaluación de la proporcionalidad que se ha de llevar a cabo para determinar en qué medida es admisible una nueva restricción en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80, debe ser similar a la que puede realizarse en el contexto de la verificación del cumplimiento del 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.

37. En relación con este punto, me parece lógico confirmar que la evaluación que debe realizarse es, sin duda, la aplicable en caso de que se atente contra una de las libertades económicas consagradas en el Tratado. Esto se desprende claramente de la propia redacción de dicha evaluación, tal como fue formulada por el Tribunal de Justicia en sus sentencias Demir[57] y Dogan.[58] También se explica por el hecho de que el Tribunal de Justicia optó voluntaria y manifiestamente por no situar su razonamiento, en particular, en la sentencia Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), no en el terreno de los derechos

53 — A este respecto, se le ha reprochado cierta falta de rigor: véase Hatzopoulos, V.: «Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?», *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, p. 191; Martin, D.: «Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité», *Cahiers de droit européen*, 1998, p. 261 y p. 561; Barnard, C., «Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?» en *The outer limits of European Union law*, Hart Publishing, 2009, p. 273.

54 — Asunto C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. En relación con una lista no exhaustiva de razones imperiosas de interés general, véase, en particular, el considerando 40 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376, p. 36).

56 — Véase, en particular, el artículo 79 TFUE, apartado 4. El fomento de una integración satisfactoria también podría vincularse al objetivo de cohesión económica y social mencionado no sólo en los artículos 4 TFUE, apartado 2, letra c), y 174 TFUE, párrafo 1, sino también a los considerandos 4 y 15 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). Asimismo, observo que la Abogado General Kokott admitió, en otro contexto, que una legislación que pretende la integración de las personas que se beneficien de la reagrupación familiar persigue objetivos legítimos [véanse los puntos 33 y 34 de las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto K y A (C-153/14, EU:C:2015:186)].

57 — Asunto C-225/12, EU:C:2013:725.

58 — Asunto C-138/13, EU:C:2014:2066.

fundamentales, sino, por el contrario, en el de las libertades económicas, por cuanto benefician a los nacionales turcos en las condiciones fijadas por las disposiciones que regulan la Asociación CEE-Turquía y para las que la reagrupación familiar no era sino un «corolario» o una «prolongación». [59]

38. Como ya he dicho, [60] considerar que el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería constituye una nueva restricción en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 no significa que atente frontalmente contra el derecho a la reagrupación familiar del padre del demandante en el litigio principal. Por el contrario, significa que la posibilidad que se le ofrece de ejercer en el territorio de un Estado miembro una actividad por cuenta ajena y de mantener esta actividad, puede verse afectada por el hecho de que su hijo menor, del que tiene la custodia legal, no podrá reunirse con él o tendrá dificultad para hacerlo. Dado que el análisis relativo a la existencia de una nueva restricción se ha efectuado a través del prisma de la libertad de circulación del trabajador turco, padre del demandante en el litigio principal, la posible justificación de dicha restricción deberá examinarse con arreglo a los mismos criterios conforme a los cuales se examinan los obstáculos a dicha libertad de circulación.

39. No considero que transponer al ámbito de la interpretación del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 la evaluación que el Tribunal de Justicia realiza cuando existen obstáculos sea llevar demasiado lejos la asimilación entre los derechos reconocidos a los trabajadores turcos y los reconocidos a los ciudadanos de la Unión, habida cuenta de que, en todo caso, las partes del Acuerdo de Asociación acordaron inspirarse en las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de los trabajadores [61] y que el Tribunal de Justicia ha declarado que los principios admitidos en el marco de dichas disposiciones se deben aplicar, en la medida de lo posible, a los nacionales turcos que se beneficien de los derechos reconocidos en la Decisión nº 1/80. [62]

40. Hecha esta precisión, pasaremos a examinar el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería.

b) Aplicación al presente caso

41. Conforme a lo señalado por el órgano jurisdiccional remitente y a las observaciones del Gobierno danés, el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería exige que el hijo menor que presente una solicitud de permiso de residencia para reunirse con uno de los progenitores ya instalado en territorio danés tenga o pueda llegar a tener un arraigo suficiente en Dinamarca para que su integración sea satisfactoria. Este requisito, impuesto a los hijos mayores de 6 años, [63] únicamente se exige en los casos de las solicitudes presentadas al menos dos años después de que el progenitor que resida en Dinamarca haya obtenido su permiso de residencia definitivo y en el caso de que el hijo menor resida en su país de origen con el otro progenitor. Según el legislador danés, el objetivo de tal exigencia es impedir que los padres decidan dejar al menor en el país de origen, de manera que reciba una educación conforme a la cultura de dicho país y no perciba la influencia de las normas y los valores daneses.

42. Tanto de las notas explicativas del proyecto de Ley de extranjería como de las notas relativas a la práctica, parcialmente reproducidas en los autos, resulta que, con el fin de determinar si el solicitante tiene un arraigo suficiente en Dinamarca, la apreciación que deben llevar a cabo las autoridades danesas competentes es de carácter discrecional y toma en consideración una pluralidad de criterios con el fin de elaborar una especie de diagnóstico o pronóstico de las posibilidades de integración del solicitante.

59 — Gazin, F.: «Regroupement familial dans le cadre de l'accord d'association UE-Turquie», *Europe*, octubre 2014, comentario 394.

60 — Véase el punto 27 de las presentes conclusiones.

61 — Véase el artículo 12 del Acuerdo de Asociación.

62 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77), apartado 55 y jurisprudencia citada, y Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), apartados 58, 66 y 68.

63 — Con posterioridad a la modificación legislativa introducida en 2012.

43. A tal efecto, deberá tenerse en cuenta toda la información disponible acerca de la duración y el carácter de las estancias del hijo en Dinamarca y en su país de origen, del lugar en el que haya pasado la mayor parte de su infancia, del lugar de escolarización [64] y de las lenguas que domina. Las autoridades danesas también deben determinar si el grado de asimilación de los valores y las normas danesas es suficiente para que exista o pueda llegar a existir un arraigo suficiente en la sociedad danesa. También se tendrá en cuenta el grado de integración y la intensidad del vínculo creado con dicha sociedad por el progenitor que ya reside en Dinamarca y la relación que éste mantiene realmente con el solicitante. [65]

44. Las autoridades danesas se ven privadas de su facultad de apreciación en una serie de casos excepcionales, en los que no es necesario probar que exista un arraigo suficiente en Dinamarca que permita una integración satisfactoria en el país. En principio, aun cuando la solicitud se presente una vez transcurridos más de dos años desde que el progenitor que reside en dicho Estado miembro haya obtenido su permiso de residencia, se concederá el permiso de residencia al hijo en los siguientes casos: si el hijo, el progenitor que reside en el Estado de origen o el progenitor que reside en Dinamarca está enfermo o tiene una discapacidad grave; si el progenitor que reside en Dinamarca hubiera desconocido hasta ese momento el lugar exacto de residencia del hijo; si el progenitor que reside en Dinamarca cumple entonces los requisitos relativos a la pensión alimenticia o al domicilio; si el progenitor que reside en Dinamarca no puede, en ningún caso, residir en el Estado de origen y de residencia del hijo o si la denegación de la reagrupación familiar es contraria a los compromisos internacionales adquiridos por Dinamarca o al interés superior del menor conforme a la Convención de Nueva York sobre los Derechos del Niño, firmada el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por todos los Estados miembros.

45. En cambio, se deberá denegar la solicitud si las autoridades comprueban que el progenitor que reside en Dinamarca ha evitado intencionadamente que el menor se reúna con él para que reciba una educación conforme a la cultura del país de origen. En este caso se tendrá en cuenta la edad del solicitante, dado que la posibilidad de solicitar la reagrupación familiar permanece abierta hasta que éste tenga quince años.

46. En los términos expuestos, la *ratio legis* del artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería resulta equilibrada, ya que las autoridades danesas, al proceder a una interpretación discrecional de cada caso, deben tener en cuenta una pluralidad de criterios. Además, en determinados casos, no se exige que se demuestre si existe o puede llegar a existir un arraigo suficiente con la sociedad danesa.

47. El Gobierno danés sostiene que el hecho de que la exigencia de arraigo suficiente no sea de carácter automático basta para considerar que la legislación de que se trata es proporcionada, de conformidad con lo declarado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Dogan. [66] Si bien es cierto que en dicha sentencia el Tribunal de Justicia declaró que una disposición que establece que la falta de prueba de la adquisición de conocimientos lingüísticos suficientes da lugar automáticamente a la denegación de la solicitud, sin considerar las circunstancias específicas de cada caso, va más allá de lo necesario para lograr el objetivo pretendido, [67] de ello no se puede deducir que una medida que prevea el examen de las referidas circunstancias, supere, por este mero hecho, la evaluación de la proporcionalidad. [68]

64 — No obstante, de una nota que describe la práctica relativa al artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería, parcialmente reproducida en la petición de decisión prejudicial, resulta que no se tendrán en cuenta una estancia o una escolarización en Dinamarca inferiores a un año.

65 — No obstante, el hecho de que el progenitor que ya resida en Dinamarca tenga la custodia legal del hijo no es determinante. Asimismo, parece ser que en la práctica no se considera importante el hecho de saber si los hijos que ya se han reunido con el progenitor establecido en territorio danés se han integrado efectivamente o no.

66 — Asunto C-138/13, EU:C:2014:2066.

67 — *Ibidem*, apartado 38.

68 — Asimismo, procede señalar que el representante del Sr. Genc afirmó en la vista que no se había concedido ninguna dispensa de la obligación de demostrar que existía un arraigo suficiente en la sociedad danesa y que, en la práctica, se habían denegado todas las solicitudes basadas en el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería.

48. Puesto que es necesario ahondar en el razonamiento sobre el carácter proporcionado del artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería, es importante analizar su configuración general. Pues bien, no existe duda de que tanto del texto como de la práctica nacional se desprende que este artículo se basa en una presunción fundamental, que a mi juicio resulta difícil refutar, de incompatibilidad de las culturas. Según esta presunción, el niño nacido y educado en un tercer Estado, prácticamente por naturaleza, no puede llegar a integrarse. También observo que se exige que los solicitantes demuestren cierto grado de asimilación de las normas y los valores daneses que sin embargo no se definen en ningún lugar. Ahora bien, suponiendo que la Ley de extranjería se aplicara a los ciudadanos americanos, por ejemplo, ¿serían tan estrictas las autoridades danesas al examinar una solicitud «extemporánea» de reagrupación?, ¿reprocharían con la misma firmeza que se hubiera mantenido intencionadamente al niño en contacto con su cultura de origen durante el mayor tiempo posible, malogrando de este modo la posibilidad de que se integrara?

49. Así, confieso que no estoy convencido de la correspondencia establecida entre la estancia prolongada en un tercer Estado y la imposibilidad de la integración. No se debe perder de vista que es la situación económica de estas familias la que a menudo explica que no residan con mayor frecuencia en Europa y que en tales casos no se trata solo de una hipotética preferencia por una opción cultural, sino también y quizás fundamentalmente de una limitación de carácter económico.

50. Tampoco me parece convincente la distinción que se hace, en los regímenes de solicitud de residencia, entre las solicitudes presentadas en los dos años siguientes al de la concesión de un permiso de residencia al progenitor que resida en Dinamarca, que se admiten automáticamente, y las presentadas una vez transcurrido el plazo de dos años. Considero que el transcurso de ese plazo no guarda relación con la perspectiva de una futura integración, especialmente por tratarse de hijos menores de edad. Creo que a este respecto existe cierta falta de coherencia entre la medida nacional y el objetivo supuestamente perseguido.

51. En efecto, imaginemos que el Sr. Genc hubiera obtenido el permiso de residencia indefinido cuando su hijo tenía siete años y medio. Imaginemos que el hijo nunca hubiera residido en Dinamarca, hubiera pasado toda su infancia en Turquía y sólo hablara turco, como parece ocurrir en el asunto principal. Imaginemos que el hijo hubiera presentado su solicitud cuando tenía diez años. ¿Pueden cambiar los seis meses adicionales [69] pasados en Turquía las posibilidades de integración del niño en la sociedad danesa hasta el punto de que a partir de ese momento se le exija acreditar que posee un arraigo suficiente, mientras que hasta los nueve años y medio probablemente hubiera obtenido el permiso de residencia sin que, no obstante, pueda afirmarse que mantuviera un vínculo más estrecho con Dinamarca?

52. Si el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería persigue sobre todo combatir las situaciones de reagrupación tardía, la fijación de un criterio basado en la edad me parece más apropiado, aunque no suficiente.

53. En último lugar, si, como he indicado anteriormente, las autoridades danesas deben emitir un «diagnóstico» sobre el estado de integración del hijo, considero que tal diagnóstico no va acompañado por ninguna medida «terapéutica», siguiendo con la metáfora médica. En lugar de dar una respuesta denegatoria basada en una predicción pesimista de la imposibilidad de su integración, quizás fuera posible pensar en la concesión de un permiso de residencia temporal cuya renovación estuviera condicionada a que el menor siguiera un curso de lengua o de educación cívica danesas.

69 — En relación con la fecha hasta la que podía presentar una solicitud sin que se exigiera acreditar la existencia de un arraigo suficiente.

54. Ciertamente, la apreciación de las autoridades danesas, al decidir sobre la concesión de un permiso de residencia con arreglo al artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería se guía por multitud de criterios. No obstante, éstos son al mismo tiempo demasiado numerosos y no suficientemente precisos para ser previsibles y evitar una práctica administrativa de denegación sistemática. Reitero que me parece que constituye un verdadero problema, por ejemplo, el hecho de que no se indique expresamente cuáles son las normas y los valores daneses. Los criterios que sirven de fundamento para la apreciación de las autoridades danesas se enumeran en las notas explicativas, pero respecto de la mayoría de ellos se indica que, considerados independientemente, no son determinantes,[70] lo que plantea la cuestión de si son de carácter acumulativo, en cuyo caso el grado de exigencia sería muy alto. Por otra parte, tal como ya he señalado, la aplicación que se hace de estos criterios no es necesariamente del todo coherente con el objetivo perseguido, ya que en realidad no se ha demostrado en qué medida la falta de satisfacción de dichos criterios constituye un obstáculo serio e ineludible para una integración satisfactoria del hijo menor de edad.

55. Por todas las razones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que declare que la nueva restricción introducida mediante el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería excede de lo necesario para alcanzar el objetivo de una integración satisfactoria. Por consiguiente, procede declarar que el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 se opone a una disposición introducida con posterioridad a la entrada en vigor de dicha Decisión, que impone a los hijos menores de edad que soliciten reunirse con el progenitor turco que ejerza una actividad por cuenta ajena en Dinamarca, la obligación de acreditar, cuando haya transcurrido un plazo de dos años desde la obtención por dicho progenitor del permiso de residencia, que tienen o pueden llegar a tener un arraigo suficiente en dicho Estado miembro.

## III. **Conclusión**

56. Habida en cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Østre Landsret (Tribunal de Apelación Regional del Este ) del siguiente modo:

«1) Una legislación como la controvertida en el litigio principal, sobre la que no se discute que dificulta la reagrupación familiar de los trabajadores turcos por cuenta ajena, legalmente instalados en el territorio de un Estado miembro, con sus hijos menores de edad, al endurecer las condiciones de la primera admisión de éstos en el territorio del Estado miembro de que se trata respecto de las aplicables en el momento de la entrada en vigor de la Decisión nº 1/80, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, adoptada por el Consejo de Asociación instituido mediante el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado 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, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de esta última por la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, constituye una nueva restricción al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores turcos en el sentido del artículo 13 de dicha Decisión.

2) El artículo 13 de la Decisión nº 1/80 se opone a una disposición introducida con posterioridad a la entrada en vigor de dicha Decisión, que impone a los hijos menores de edad que soliciten reunirse con el progenitor turco que ejerza una actividad por cuenta ajena en Dinamarca, la obligación de acreditar, cuando haya transcurrido un plazo de dos años desde la obtención por dicho progenitor del permiso de residencia, que tienen o pueden llegar a tener un arraigo suficiente en dicho Estado miembro.»

70 — Es, en cualquier caso, lo que resulta de la nota que describe la práctica de 2007.