Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 12 de abril de 2016 *

«Procedimiento prejudicial — Acuerdo de Asociación CEE-Turquía — Decisión n.º 1/80 — Artículo 13 — Cláusula de "standstill" — Reagrupación familiar — Normativa nacional que establece nuevos requisitos más restrictivos en materia de reagrupación familiar para los familiares sin actividad económica de nacionales turcos que ejercen una actividad económica, habitan y tienen un derecho de residencia en el Estado miembro de que se trata — Exigencia de un arraigo suficiente para permitir una integración satisfactoria»

En el asunto C-561/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Østre Landsret (Tribunal de Apelación Regional del Este, Dinamarca), mediante resolución de 3 de diciembre de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de diciembre de 2014, en el procedimiento entre

Caner Genc

e

Integrationsministeriet,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, F. Biltgen y C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský y E. Levits, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. M. Vilaras, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. T. Millett, Secretario adjunto;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de octubre de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Sr. Genc, por el Sr. T. Ryhl, advokat;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. C. Thorning, en calidad de agente, asistido por el Sr. R. Holdgaard, advokat;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: danés.

— en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. M. Clausen y C. Tufvesson y por los Sres. D. Martin y F. Erlbacher, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de enero de 2016;

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 (en lo sucesivo, «Decisión n.º 1/80»), adjunta al 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 ésta mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»).

2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Sr. Genc y el Integrationsministeriet (Ministerio de la Integración), relativo a la desestimación por éste de la solicitud de expedición de un permiso de residencia en Dinamarca por reagrupación familiar presentada por aquél.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

El Acuerdo de Asociación

3 Conforme a su artículo 2, apartado 1, el Acuerdo de Asociación tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de garantizar el desarrollo acelerado de la economía de Turquía y la elevación del nivel de empleo y de las condiciones de vida del pueblo turco.

4 A tenor del artículo 12 del Acuerdo de Asociación, «las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos [39 CE], [40 CE] y [41 CE] para llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores». Según el artículo 13 de dicho Acuerdo, las Partes «acuerdan basarse en los artículos [43 CE] al [46 CE] inclusive y en el [artículo 48 CE] para suprimir entre ellas las restricciones a la libertad de establecimiento».

La Decisión n.º 1/80

5 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.»

6 El artículo 14 de la Decisión n.º 1/80 establece:

«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.»

El Protocolo Adicional

7 El Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n.º 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO 1972, L 293, p. 1; EE 11/01, p. 213; en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»), forma parte integrante del Acuerdo de Asociación, con arreglo a su artículo 62.

8 El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, estipula:

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

Derecho danés

9 La Udlændingeloven (Ley de extranjería), en su versión aplicable al asunto examinado en el litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de extranjería danesa»), dispone en su artículo 9, apartado 1, punto 2, letra d), que podrá concederse un permiso de residencia, previa solicitud, a 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 disponga de un permiso de residencia por tiempo indefinido o bien de un permiso de residencia con posibilidad de residencia permanente.

10 El artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería danesa, introducido por la Ley n.º 427, de 9 de junio de 2004, sobre la modificación de la Ley de extranjería y de la Ley de integración, establece lo siguiente:

«En el supuesto de que el solicitante y uno de sus progenitores residan en su país de origen o en otro país, únicamente podrá concederse un permiso de residencia con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1, punto 2, [del artículo 9 de esta Ley] si el solicitante tiene o puede tener en Dinamarca un arraigo suficiente para que su integración sea satisfactoria. Sin embargo, no se aplicará esta regla cuando la solicitud se presente en un plazo de dos años a partir de la fecha en que la persona residente en territorio danés haya cumplido los requisitos exigidos en el apartado 1, punto 2, [del artículo 9 de esta Ley] o cuando existan motivos muy específicos, en particular la unidad familiar, para decidir en sentido contrario.»

11 Los trabajos preparatorios del artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería danesa indican que el objetivo de esta disposición consiste en impedir que los padres opten deliberadamente por dejar a su hijo en su Estado de origen con uno de ellos hasta que esté a punto de llegar a la edad adulta, aunque ese hijo habría podido obtener un permiso de residencia en Dinamarca en una fecha anterior, a fin de que reciba una educación acorde con la cultura de su Estado de origen y no quede impregnado de las normas y valores daneses en su infancia.

12 Se desprende de la resolución de remisión que, según la práctica descrita en un informe del Ministerio de la Integración de 2 de julio de 2007, la capacidad del hijo menor para conseguir una integración satisfactoria está sometida a una apreciación discrecional, en la que se presta especial atención a factores tales como la duración y la naturaleza de la residencia del hijo en los respectivos Estados y, en particular, su eventual residencia anterior en Dinamarca, el Estado en el que haya pasado la mayor parte de su infancia y de su adolescencia, el lugar en el que haya ido a la escuela, el hecho de que hable o no danés, de que hable la lengua de su Estado de origen y de que haya quedado impregnado durante su infancia de los valores y normas daneses en grado suficiente para que exista o pueda existir un arraigo suficiente en Dinamarca que le permita integrarse satisfactoriamente en ese Estado miembro. Se atribuye además cierta importancia, en relación con los demás factores considerados, a la cuestión de si su progenitor residente en Dinamarca está bien integrado en la sociedad danesa y presenta un estrecho vínculo con ella.

13 También indica la resolución de remisión que, en ciertos casos excepcionales, existen motivos muy específicos que permiten no exigir el requisito de que el menor tenga en dicho Estado miembro un arraigo suficiente para permitirle integrarse satisfactoriamente. Así ocurre en particular, según esta resolución, en el caso de que la denegación de la reagrupación familiar sea contraria a los compromisos internacionales del Reino de Dinamarca o al interés superior del niño, en el sentido de la Convención de Nueva York sobre los Derechos del Niño, firmada el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por todos los Estados miembros, o bien cuando, debido a una enfermedad o a una discapacidad graves, resulte indefendible por razones humanitarias enviar al progenitor residente en Dinamarca de vuelta a un Estado que no ofrece posibilidades de acogida o de tratamiento, o cuando el progenitor residente en el Estado de origen sea incapaz de ocuparse del niño.

14 El tribunal remitente precisa que el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería danesa sólo se aplica a las solicitudes de reagrupación familiar de nacionales de Estados terceros residentes en Dinamarca con miembros de su familia y que, en la fecha de entrada en vigor de la Decisión n.º 1/80, no se aplicaba ninguna disposición similar a la del artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería danesa.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

15 El Sr. Genc, demandante en el litigio principal, es un nacional turco nacido el 17 de agosto de 1991. Su padre, también nacional turco, llegó a Dinamarca el 14 de diciembre de 1997 y dispone de un permiso de residencia por tiempo indefinido en dicho Estado miembro desde el 21 de abril de 2001.

16 Mediante sentencia de 30 de diciembre de 1997, el Tribunal de Haymana (Turquía) pronunció el divorcio de los padres del Sr. Genc. Pese a que el padre del demandante en el litigio principal obtuvo la custodia tanto del Sr. Genc como de sus dos hermanos mayores, el demandante en el litigio principal siguió viviendo en Turquía con sus abuelos después del divorcio.

17 Los dos hermanos mayores del Sr. Genc disfrutan de un permiso de residencia en Dinamarca desde mayo de 2003.

18 El 5 de enero de 2005, el demandante en el litigio principal solicitó por primera vez un permiso de residencia en Dinamarca. En esa fecha, su padre era trabajador por cuenta ajena en dicho Estado miembro.

19 El 15 de agosto de 2006, la Udlændingeservice (Oficina de Inmigración danesa), desestimó la solicitud de permiso de residencia presentada por el Sr. Genc, basándose en el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería y afirmando que el interesado no tenía o no podía tener en Dinamarca un arraigo suficiente para permitirle una integración satisfactoria en dicho Estado miembro. El Ministerio de la Integración confirmó esta decisión el 18 de diciembre de 2006.

20 En su resolución de 18 de diciembre de 2006, el Ministerio de la Integración prestó especial atención al hecho de que el Sr. Genc había nacido en Turquía, donde había pasado toda su infancia y había recibido educación hasta esa fecha, de que nunca había ido a Dinamarca, de que únicamente hablaba turco, de que no presentaba ningún vínculo del tipo que fuera con la sociedad danesa y de que su padre sólo lo había visto dos veces en los dos últimos años, y llegó así a la conclusión de que el demandante en el litigio principal no había quedado impregnado durante su juventud de los valores y normas daneses hasta el punto de tener o de poder tener en Dinamarca un arraigo suficiente para permitirle una integración satisfactoria.

21 El Ministerio de la Integración indicó igualmente que tampoco cabía considerar que el padre del Sr. Genc estuviera tan bien integrado en la sociedad danesa ni que tuviera, por su parte, lazos suficientemente importantes con ella como para justificar una conclusión diferente de la expuesta en el apartado anterior en lo que respecta al demandante en el litigio principal.

22 Por último, el Ministerio de la Integración puso de relieve que no existía ningún motivo específico, en particular la unidad familiar, que justificara otorgar un permiso de residencia al Sr. Genc pese al hecho de que éste no tenía o no podía tener en Dinamarca un arraigo suficiente para permitirle una integración satisfactoria, y que tampoco existían obstáculos especialmente graves en contra de la posibilidad de que el padre del demandante en el litigio principal volviera a Turquía para poder llevar allí una vida de familia con éste, o bien de la posibilidad de que siguiera llevando una vida de familia en las mismas condiciones que habían seguido a su entrada voluntaria en Dinamarca en 1997.

23 El 17 de septiembre de 2007, el Ministerio de la Integración se negó a reexaminar la solicitud de permiso de residencia presentada por el Sr. Genc.

24 El demandante en el litigio principal recurrió ante el Glostrup Ret (Tribunal de Glostrup, Dinamarca), que mediante sentencia de 9 de diciembre de 2011 confirmó la decisión del Ministerio de la Integración de denegar el permiso de residencia solicitado.

25 El Sr. Genc apeló contra esta sentencia ante el Østre Landsret (Tribunal de Apelación Regional del Este, Dinamarca).

26 El Østre Landsret (Tribunal de Apelación Regional del Este) indica que, en su sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), el Tribunal de Justicia reconoció que la cláusula de «standstill» sobre la libertad de establecimiento, recogida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro introduzca nuevas restricciones en lo referente a la posibilidad de obtener la reagrupación familiar con un cónyuge originario de Turquía.

27 Sin embargo, en primer lugar, el Østre Landsret (Tribunal de Apelación Regional del Este) expresa ciertas dudas sobre la conformidad de dicha sentencia tanto con la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia sobre las cláusulas de «standstill» como con el contexto histórico y la finalidad del Acuerdo de Asociación.

28 A continuación, el tribunal remitente se pregunta si el principio jurídico que se desprende de la sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) en lo referente a la cláusula de «standstill» recogida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional se aplica igualmente en lo que respecta a la disposición que figura en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, habida cuenta de las diferencias de redacción entre ambas disposiciones.

29 Por último, partiendo de la constatación de que el Tribunal de Justicia declaró, en sus sentencias de 7 de noviembre de 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725) y de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), que cabía aceptar nuevas restricciones en una materia sometida a una cláusula de «standstill» a condición de que la restricción estuviera justificada por una razón imperiosa

de interés general, fuera adecuada para garantizar la realización del objetivo legítimo perseguido y no excediera lo necesario para alcanzarlo, el tribunal remitente se pregunta si esa interpretación es compatible con la formulada en la sentencia de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734), y también qué orientaciones deben seguirse para proceder al examen de la restricción y a la apreciación de la proporcionalidad.

30 En este contexto, el Østre Landsret (Tribunal de Apelación Regional del Este) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse la cláusula de "standstill" contenida en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 o la cláusula de "standstill" contenida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional en el sentido de que unos requisitos nuevos y más estrictos para el acceso a la reagrupación familiar de miembros de la familia que no ejercen una actividad económica, en particular 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 de 18 de julio de 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442), de 8 de diciembre de 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), de 19 de julio de 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504) y de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583),

b) el objetivo y el contenido del Acuerdo de Asociación, tal como han sido interpretados en las sentencias de 8 de diciembre de 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809) y de 24 de septiembre de 2013, 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

— la reagrupación familiar, dentro de lo que entonces era la Comunidad Europea y actualmente la Unión Europea, siempre ha estado regulada en actos de Derecho derivado, en la actualidad 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)]?

2) A la hora de responder a la primera cuestión, se solicita al Tribunal de Justicia que indique si un eventual derecho derivado a la reagrupación familiar de los 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 n.º 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, apartado 1, de la Decisión n.º 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 n.º 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 que señale si deben seguirse los mismos principios establecidos en su jurisprudencia en materia de reagrupación familiar en relación con la libre circulación de ciudadanos de la Unión, que están basados en la Directiva 2004/38 y en las disposiciones del Tratado, o bien debe realizarse una apreciación distinta.
   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 ha de adoptarse como punto de referencia la apreciación de la proporcionalidad realizada en el contexto 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, relativo al respeto a la vida familiar, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y, de no ser así, qué principios deben seguirse.
   c) Con independencia de qué método de apreciación deba aplicarse: ¿Puede considerarse que 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" una norma como la establecida en el [artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería], en virtud de la cual, 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, se establece como requisito, si dicho hijo y el otro progenitor del mismo residen en el país de origen o bien en otro país, que el hijo presente o pueda presentar lazos con Dinamarca que le permitan una integración satisfactoria en dicho país?»

31 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de marzo de 2015, el Gobierno danés solicitó, conforme al artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que el Tribunal de Justicia actuara en Gran Sala.

Sobre las cuestiones prejudiciales

32 Con las cuestiones prejudiciales planteadas por él, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si constituye una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 o del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, una medida nacional como la controvertida en el litigio principal, que supedita la reagrupación familiar entre un trabajador turco que reside legalmente en el Estado miembro de que se trata y su hijo menor al requisito de que este último presente o pueda presentar en dicho Estado miembro un arraigo suficiente para permitirle una integración satisfactoria, en el supuesto de que este hijo y su otro progenitor residan en su Estado de origen o en otro Estado y de que la solicitud de reagrupación familiar se presente más de dos años después de la fecha en que el progenitor residente en el Estado miembro de que se trata haya obtenido un permiso de residencia por tiempo indefinido o bien un permiso de residencia con posibilidad de residencia permanente. El tribunal remitente pregunta además si, en caso de respuesta afirmativa, tal restricción puede no obstante estar justificada.

33 Según reiterada jurisprudencia, las cláusulas de «standstill» recogidas en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 y en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional prohíben con carácter general la introducción de nuevas medidas internas que tengan por objeto o por efecto someter el ejercicio de una libertad económica por parte de un nacional turco en el territorio del Estado miembro de que se trate a requisitos más restrictivos que los que eran aplicables en el momento de la entrada en vigor de esa Decisión o de ese Protocolo en dicho Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de mayo de 2011, Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, apartado 69, y de 17 de septiembre de 2009, Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, apartado 63 y jurisprudencia que allí se cita).

34 En el presente caso, se desprende de la resolución de remisión que la disposición nacional controvertida en el litigio principal, a saber, el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería danesa, se introdujo con posterioridad a la fecha de entrada en vigor en Dinamarca de la Decisión n.º 1/80 y del Protocolo Adicional, y que dicha disposición supone un endurecimiento de los requisitos de admisión que existían anteriormente, en materia de reagrupación familiar, para los hijos menores de los trabajadores nacionales de un Estado tercero, de modo que hace más difícil esa reagrupación.

35 Por otra parte, consta que el Sr. Genc desea entrar en Dinamarca para vivir allí con su padre. Consta igualmente que, en la fecha en que el Sr. Genc presentó su solicitud de permiso de residencia, su padre ejercía una actividad por cuenta ajena en Dinamarca.

36 Dadas estas circunstancias, es el padre del demandante en el litigio principal quien se encuentra en una situación relacionada con una libertad económica, en este caso la libre circulación de trabajadores, y quien está comprendido, pues, en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 como trabajador legalmente integrado en el mercado de trabajo en Dinamarca (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de mayo de 2011, Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, apartado 58, y de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros, C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572, apartados 75 a 84).

37 Por consiguiente, es únicamente la situación del trabajador turco residente en el Estado miembro de que se trata, en este caso el padre del Sr. Genc, la que debe tenerse en cuenta para determinar si, en virtud de la cláusula de «standstill» recogida en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, procede rechazar la aplicación de una medida nacional como la controvertida en el litigio principal en el caso de que se compruebe que esa medida puede afectar a la libertad de aquél para ejercer una actividad por cuenta ajena en ese Estado miembro.

38 Por lo tanto, en relación con los requisitos para la primera admisión de los hijos menores de los nacionales turcos que residen en el Estado miembro de que se trata en calidad de trabajadores por cuenta ajena, como el padre del Sr. Genc, procede analizar si la introducción de una nueva normativa que endurece tales requisitos con respecto a los que eran aplicables en la fecha de entrada en vigor de la Decisión n.º 1/80 en ese Estado miembro puede constituir una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de esta Decisión, al ejercicio en dicho Estado miembro de la libre circulación de trabajadores por parte de esos nacionales turcos.

39 A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado ya que una normativa que hace más difícil la reagrupación familiar al endurecer los requisitos para la primera admisión en el territorio del Estado miembro de que se trate de los cónyuges de los nacionales turcos con respecto a los que eran aplicables en la fecha de la entrada en vigor del Protocolo Adicional constituye una «nueva restricción», en el sentido del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, al ejercicio de la libertad de establecimiento por parte de esos nacionales turcos (sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, apartado 36).

40 Esta conclusión se explica porque la decisión de un nacional turco de establecerse en un Estado miembro para ejercer en él una actividad económica de manera estable puede verse negativamente afectada cuando la legislación de ese Estado miembro hace difícil o imposible la reagrupación familiar, de modo que ese nacional puede verse obligado a elegir, en su caso, entre su actividad en el Estado miembro de que se trate y su vida familiar en Turquía (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, apartado 35).

41 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que, puesto que la cláusula de «standstill» recogida en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 es de igual naturaleza que la recogida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y ambas cláusulas persiguen un objetivo idéntico, la interpretación del mencionado artículo 41, apartado 1, es válida igualmente para la obligación de *statu quo* que constituye el fundamento de dicho artículo 13 en materia de libre circulación de trabajadores (sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos, C-92/07, EU:C:2010:228, apartado 48).

42 De ello se deduce que la interpretación consagrada por el Tribunal de Justicia en el apartado 36 de su sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) es también aplicable al asunto que se discute en el litigio principal.

43 En la medida en que el tribunal remitente y el Gobierno danés expresan ciertas dudas sobre la compatibilidad de la interpretación recogida en la sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) con el objetivo exclusivamente económico del Acuerdo de Asociación, procede recordar que, como se deduce del apartado 40 de la presente sentencia, lo que llevó al Tribunal de Justicia a concluir, en la sentencia Dogan, que la normativa controvertida en el litigio principal, en el asunto que dio lugar a ese sentencia, estaba incluida en el ámbito de aplicación de la cláusula de «standstill» recogida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional era la existencia de un vínculo entre la reagrupación familiar y el ejercicio de las libertades económicas en un Estado miembro por parte de un nacional turco, en el sentido de que los requisitos para la entrada y residencia de los miembros de la familia del nacional turco en virtud de la reagrupación familiar podían afectar al ejercicio de esas libertades por parte de éste.

44 Así pues, tal como indicó el Abogado General en el punto 27 de sus conclusiones, en el caso de una normativa nacional que endurece los requisitos para la reagrupación familiar, como la controvertida en el litigio principal, procede considerar que dicha normativa está comprendida en el ámbito de aplicación de la cláusula de «standstill» recogida en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 únicamente en la medida en que pueda afectar al ejercicio por parte de los trabajadores turcos, como el padre del Sr. Genc, de una actividad económica en el territorio del Estado miembro de que se trate.

45 Por lo tanto, las cláusulas de «standstill» recogidas en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 y en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, tal como han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia, no implican en absoluto el reconocimiento de un derecho a la reagrupación familiar ni de un derecho de establecimiento y de residencia en favor de los miembros de la familia de los trabajadores turcos.

46 En materia de reagrupación familiar, se desprende de la sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sólo atribuye a la cláusula de «standstill» un único efecto, el de prohibir que la reagrupación familiar se someta a nuevos requisitos que puedan afectar al ejercicio por parte de los nacionales turcos de las libertades económicas en un Estado miembro.

47 Por último, en la sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), que el Gobierno danés invoca especialmente, no existe ningún vínculo comparable al descrito en el apartado 43 de la presente sentencia.

48 En efecto, esa sentencia se refería a una nacional turca que deseaba invocar la cláusula de «standstill» recogida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional con ocasión de su entrada en el Estado miembro de que se trataba, alegando que una vez en el territorio de dicho Estado miembro habría sido receptora de servicios. Como el Tribunal de Justicia consideró, no obstante, que el concepto de «libre prestación de servicios» utilizado en dicha disposición no incluía la libre prestación de servicios pasiva (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, apartados 60 y 63), faltaba el vínculo entre la entrada y la estancia de dicha persona en el Estado miembro de que se trataba y el ejercicio de una libertad económica, lo que impedía que aquélla invocara la cláusula de «standstill».

49 La interpretación formulada en la sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) resulta, además, coherente con la interpretación desarrollada por el Tribunal de Justicia en relación con el artículo 7, párrafo primero, de la Decisión n.º 1/80, según la cual el objetivo de esta otra disposición de dicha Decisión consiste en favorecer la reagrupación familiar en el Estado miembro de acogida a fin de facilitar el empleo y la residencia del trabajador turco que forme parte del mercado legal de trabajo

en ese Estado miembro (véanse las sentencias de 17 de abril de 1997, Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, apartados 34 a 36; Eyüp, de 22 de junio de 2000, C-65/98, EU:C:2000:336, apartado 26, y de 30 de septiembre de 2004, Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, apartado 41).

50 En consecuencia, procede concluir que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que al endurecer los requisitos para la primera admisión, en el territorio del Estado miembro de que se trata, de los hijos menores de los nacionales turcos que residen en ese Estado miembro en calidad de trabajadores, con respecto a los que eran aplicables en la fecha de entrada en vigor de la Decisión n.º 1/80, hace más difícil la reagrupación familiar y, por tanto, puede afectar al ejercicio una actividad económica por parte de esos nacionales en dicho territorio, constituye una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de esta Decisión, al ejercicio por parte de dichos nacionales turcos de la libre circulación de trabajadores en ese Estado miembro.

51 Por último, procede recordar que está prohibida toda 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 n.º 1/80, salvo cuando le sean aplicables las limitaciones a las que se refiere el artículo 14 de esta Decisión o cuando 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 7 de noviembre de 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, apartado 40).

52 En efecto, de conformidad con el objetivo exclusivamente económico en que se basa la Asociación CEE-Turquía, las Partes en el Acuerdo de Asociación acordaron, según el artículo 12 de dicho Acuerdo, basarse en las disposiciones del Derecho primario de la Unión relativas a la libre circulación de trabajadores, de tal modo que los principios reconocidos en relación con esas disposiciones deben aplicarse, en la medida de lo posible, a los nacionales turcos que gocen de derechos derivados del Acuerdo de Asociación (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, apartados 58 y 65 a 68).

53 Así pues, es preciso verificar si la disposición nacional controvertida en el litigio principal se ajusta a los criterios formulados en el apartado 51 de la presente sentencia y es, por tanto, lícita.

54 A este respecto procede recordar que al requisito establecido en el artículo 9, apartado 13, de la Ley de extranjería danesa no le es aplicable el artículo 14 de la Decisión n.º 1/80. En cambio, el Gobierno danés alega que este requisito se justifica por una razón imperiosa de interés general, a saber, garantizar una integración satisfactoria, y que es proporcionado, pues tal disposición resulta adecuada para garantizar la realización del objetivo legítimo perseguido y, al mismo tiempo, no va más allá de lo necesario para alcanzarlo.

55 En lo que respecta a la cuestión de si el objetivo de alcanzar una integración satisfactoria puede constituir una razón imperiosa de interés general, procede recordar la importancia que el Derecho de la Unión atribuye a las medidas de integración, como se desprende del artículo 79 TFUE, apartado 4, que considera merecedora de fomento y apoyo la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países, y de diversas directivas, tales como 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), y la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44), que establecen que la integración de los nacionales de terceros países es un elemento clave para promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Unión, tal y como se declara en el Tratado.

56 Por lo tanto, el objetivo consistente en garantizar una integración satisfactoria de los nacionales de terceros países en el Estado miembro de que se trata, invocado por el Gobierno danés, puede constituir una razón imperiosa de interés general, como ha indicado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones.

57 En lo que respecta a la proporcionalidad de la disposición nacional controvertida en el litigio principal, procede señalar que, habida cuenta de que esa disposición constituye una restricción a la libertad de circulación de los trabajadores turcos, como se ha constatado en el apartado 50 de la presente sentencia, la apreciación de su proporcionalidad debe efectuarse por referencia a esa libertad, tal como se aplica a los nacionales turcos de conformidad con las disposiciones que regulan la Asociación CEE-Turquía, como ha indicado el Abogado General en los puntos 37 y 38 de sus conclusiones.

58 Se desprende de la resolución de remisión que la disposición nacional controvertida en el litigio principal implica que, para poder acogerse a la reagrupación familiar en el supuesto de que el hijo de que se trate y uno de sus progenitores residan en su Estado de origen o en otro Estado, se exige, en principio, que ese hijo tenga o pueda tener en Dinamarca un arraigo suficiente para permitirle una integración satisfactoria en este Estado miembro.

59 Sin embargo, este requisito sólo se aplica si la solicitud de reagrupación familiar se presenta más de dos años después de la fecha en que el progenitor residente en territorio danés haya obtenido un permiso de residencia por tiempo indefinido o bien un permiso de residencia con posibilidad de residencia permanente.

60 Habida cuenta de que el requisito de acreditar un arraigo suficiente en Dinamarca pretende garantizar una integración satisfactoria de los hijos en ese Estado miembro, según alega el Gobierno danés, procede considerar que la normativa nacional controvertida en el litigio principal parte de la presunción de que los hijos para los que no se presenta una solicitud de reagrupación familiar en el plazo fijado se encuentran en una situación tal que su integración en Dinamarca sólo queda garantizada si cumplen el mencionado requisito.

61 Ahora bien, es evidente que este requisito, supuestamente justificado por el objetivo de permitir la integración en Dinamarca de esos hijos menores, se aplica sin embargo en función, no de una característica personal de los hijos que pueda afectar negativamente a su integración en el Estado miembro de que se trata, como por ejemplo su edad o sus vínculos con ese Estado miembro, sino de un criterio que, de entrada, parece ajeno a las posibilidades de conseguir la integración, a saber, el plazo transcurrido entre la concesión de un permiso de residencia definitivo en Dinamarca al progenitor de que se trate y la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación familiar.

62 A este respecto, resulta difícil comprender por qué razón la presentación de una solicitud de reagrupación familiar más de dos años después de la obtención del permiso de residencia definitivo en Dinamarca por parte del progenitor residente en ese Estado miembro colocaría al hijo en una situación menos favorable para permitirle integrarse en Dinamarca, de modo que el solicitante se vería obligado a acreditar un arraigo suficiente de ese hijo en dicho Estado miembro.

63 En efecto, el hecho de que la solicitud de reagrupación familiar se presente antes o después de que hayan transcurrido dos años desde la obtención del permiso de residencia definitivo por parte del progenitor residente en el Estado miembro de que se trata no puede considerarse, en sí, un indicio decisivo de las intenciones de los padres del menor al que se refiere esa solicitud en cuanto a la integración del mismo en ese Estado miembro.

64 Por otra parte, la adopción del criterio de que se trata a fin de determinar cuáles son los hijos para los que debe probarse un arraigo suficiente en Dinamarca conduce a resultados incoherentes, en lo que respecta a la apreciación de la capacidad de éstos para conseguir una integración satisfactoria en ese Estado miembro.

65 En efecto, como el Abogado General puso de relieve en el punto 51 de sus conclusiones, ese criterio, por una parte, se aplica sin tener en cuenta la situación personal del hijo de que se trate ni sus vínculos con el Estado miembro en cuestión y, por otra parte, entraña el riesgo de provocar discriminaciones, en función de la fecha de presentación de la solicitud de reagrupación familiar, entre hijos que se encuentran en situaciones personales totalmente análogas, tanto en lo relativo a su edad como a sus vínculos con Dinamarca y a su relación con su progenitor residente en ese país.

66 A este respecto, en lo que respecta principalmente a la apreciación de la situación personal del hijo de que se trate, procede señalar que, tal como indicó el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, la apreciación de esa situación por parte de las autoridades nacionales debe basarse en criterios suficientemente precisos, objetivos y no discriminatorios, que han de examinarse caso por caso y dar lugar a una decisión motivada susceptible de un recurso efectivo, a fin de prevenir una práctica administrativa de denegación sistemática.

67 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede responder a las cuestiones planteadas que constituye una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, una medida nacional, como la controvertida en el litigio principal, que supedita la reagrupación familiar entre un trabajador turco que reside legalmente en el Estado miembro de que se trata y su hijo menor al requisito de que este último presente o pueda presentar en dicho Estado miembro un arraigo suficiente para permitirle una integración satisfactoria, en el supuesto de que este hijo y su otro progenitor residan en su Estado de origen o en otro Estado y de que la solicitud de reagrupación familiar se presente más de dos años después de la fecha en que el progenitor residente en el Estado miembro de que se trata haya obtenido un permiso de residencia por tiempo indefinido o bien un permiso de residencia con posibilidad de residencia permanente. Tal restricción no está justificada.

Costas

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

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

Constituye una «nueva restricción», en el sentido 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 y adjunta al 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 ésta mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, una medida nacional, como la controvertida en el litigio principal, que supedita la reagrupación familiar entre un trabajador turco que reside legalmente en el Estado miembro de que se trata y su hijo menor al requisito de que este último presente o pueda presentar en dicho Estado miembro un arraigo suficiente para permitirle una integración satisfactoria, en el supuesto de que este hijo y su otro progenitor residan en su Estado de origen o en otro Estado y de que la solicitud de reagrupación familiar se presente más de dos años después de la fecha en que el progenitor residente en el Estado miembro de que se trata haya obtenido un permiso de residencia por tiempo indefinido o bien un permiso de residencia con posibilidad de residencia permanente.

Tal restricción no está justificada.

Firmas