



**Deberán tomarse en consideración las solicitudes de reagrupación familiar incluso cuando existan prohibiciones de entrada en el territorio contra nacionales de países de fuera de la UE que sean familiares de ciudadanos de la UE que no hayan ejercido nunca su libertad de circulación**

*Se evaluarán caso a caso tanto la existencia de relación de dependencia entre nacionales de países de fuera de la UE y ciudadanos de la UE como la justificación de la prohibición de entrada en el territorio por razones de orden público*

En su día se dictaron decisiones de retorno a sus países respectivos (acompañadas de decisiones de prohibición de entrada en territorio belga) contra una serie de nacionales de países de fuera de la UE (Armenia, Rusia, Uganda, Kenia, Nigeria, Albania y Guinea) que residían en Bélgica. En el caso de algunos de ellos, las decisiones citadas se adoptaron por motivos de riesgo para el orden público. Posteriormente, los afectados presentaron en Bélgica sendas solicitudes de permiso de residencia amparándose en su condición respectiva, según los casos, de descendiente a cargo de nacional belga, progenitor de menor belga o pareja de hecho que cohabita legalmente en relación estable con un nacional belga. Las autoridades belgas competentes no examinaron dichas solicitudes, basándose en que contra los afectados se habían dictado decisiones de prohibición de entrada en el territorio que aún estaban vigentes. Tras convertirse en definitivas, con arreglo al Derecho nacional esas decisiones únicamente pueden desaparecer o dejar temporalmente de surtir efectos, en principio, cuando se presenta en el extranjero una solicitud de revocación o suspensión.

El Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Consejo de lo Contencioso-Administrativo para Asilo e Inmigración, Bélgica), que conoce de los litigios correspondientes, acordó plantear varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. Precisa que, de conformidad con la práctica nacional, no se tomaron en consideración (y, por tanto, no se entró en el fondo de las mismas) las solicitudes de residencia presentadas con fines de reagrupación familiar, debido a que contra los nacionales en cuestión de países de fuera de la UE se habían dictado prohibiciones de entrada en territorio belga. Señala asimismo que los distintos ciudadanos de la Unión interesados no se desplazan periódicamente a otros Estados miembros como trabajadores o prestadores de servicios y que no desarrollaron o consolidaron su vida familiar con los nacionales de países de fuera de la UE con ocasión de una estancia efectiva en un Estado miembro que no fuera Bélgica. Por lo tanto, se plantea la cuestión de si la Directiva de la Unión que se ocupa de la estancia irregular o el artículo 20 TFUE (sobre la ciudadanía de la Unión) son de aplicación a dichas situaciones.<sup>1</sup>

En la sentencia de hoy el Tribunal de Justicia recuerda la jurisprudencia que ha dictado sobre la ciudadanía de la Unión, que indica que existen situaciones muy especiales en las que, a pesar de que los ciudadanos de la Unión de que se trate no hayan hecho uso de su libertad de circulación, debe concederse a los nacionales de países de fuera de la UE que sean familiares suyos el derecho de residencia. Así sucede cuando, como consecuencia de la denegación de ese derecho, los ciudadanos de la Unión en cuestión se fueran a ver obligados en la práctica a abandonar el

<sup>1</sup> Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98).

territorio de la Unión en su conjunto, lo cual los privaría del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto.

**Por lo tanto, la obligación de los nacionales de países de fuera de la UE de abandonar el territorio de la Unión al objeto de interesar la revocación o suspensión de la prohibición de entrada en el territorio que sobre ellos recae puede poner en peligro el efecto útil de la ciudadanía de la Unión.** Es lo que sucede cuando, dado que existe una relación de dependencia familiar entre un nacional de fuera de la UE y un ciudadano de la UE, el cumplimiento de esa obligación lleva a que el segundo se vea obligado en la práctica a acompañar al primero y, con ello, a abandonar él mismo el territorio de la Unión durante un período que, tal como señala el juez nacional, resulta indeterminado.

Además, el Tribunal de Justicia precisa las circunstancias en las que concurrirá una relación de dependencia que pueda fundamentar la existencia de un derecho de residencia derivado para los familiares de ciudadanos de la Unión que no hayan nunca ejercido su libertad de circulación. **El Tribunal de Justicia destaca que, a diferencia de los menores de edad (y en especial de los niños de corta edad), los adultos están en principio en condiciones de llevar una existencia independiente de sus familiares. Por lo tanto, en el caso de los adultos únicamente cabe contemplar la existencia de un derecho de residencia derivado en los casos excepcionales en los que, habida cuenta del conjunto de circunstancias relevantes, el interesado no pueda en modo alguno estar separado del familiar del que depende.** En cambio, cuando los ciudadanos de la Unión son menores de edad, el juicio sobre si existe relación de dependencia con nacionales de fuera de la UE deberá basarse en la toma en consideración, respetando el interés superior del niño, del conjunto de circunstancias del caso concreto y, en particular, de su edad, de su desarrollo físico y emocional, de la intensidad de su relación afectiva con cada uno de los progenitores y del riesgo que separarlo del progenitor que es nacional de un país de fuera de la UE entrañaría para el equilibrio del menor. A la hora de acreditar que concurre dicha relación de dependencia, no basta con que exista un vínculo familiar con dicho nacional (sea biológico o jurídico) ni con que se viva con éste, aun cuando ello es un dato relevante que se tendrá en cuenta.

Por otra parte, el Tribunal de Justicia precisa que resulta indiferente que la relación de dependencia que invoquen los nacionales de países de fuera de la UE surgiera después de que se adoptara contra ellos una decisión de prohibición de entrada en el territorio.

Resulta del mismo modo indiferente que la decisión de prohibición de entrada en el territorio fuera ya definitiva en el momento en que los nacionales de fuera de la UE presentaron con fines de reagrupación familiar sus solicitudes de residencia.

Resulta indiferente asimismo que la justificación de la decisión de prohibición de entrada en el territorio se halle en el incumplimiento de una obligación de retorno. Cuando **la justificación de la decisión sean motivos de orden público, estos no podrán llevar automáticamente a la denegación a los nacionales de países de fuera de la UE del derecho de residencia derivado.** Únicamente podrá denegarse por motivos de orden público la concesión a nacionales de países de fuera de la UE de derechos de residencia derivados cuando el análisis concreto del conjunto de las circunstancias del asunto, a la luz del principio de proporcionalidad, del interés superior del niño y de los derechos fundamentales, indique que los nacionales de fuera de la UE constituyen una amenaza real, actual y lo suficientemente grave para el orden público.

Por último, la Directiva 2008/115<sup>2</sup> obsta a la práctica nacional de que quepa adoptar decisiones de retorno contra nacionales de países de fuera de la UE contra los que ya existan otras decisiones de retorno acompañadas de prohibiciones de entrada en el territorio que aún estén en vigor cuando ello suceda sin que se tengan en cuenta factores de la vida familiar de dichos nacionales (en especial, el interés de sus hijos menores) que se mencionen en las solicitudes de residencia que presenten con fines de reagrupación familiar después de que se hayan adoptado

---

<sup>2</sup> En su artículo 5.

dichas prohibiciones de entrada en el territorio, con la salvedad de los casos en que los interesados hubieran podido invocar anteriormente esos factores.

---

**NOTA:** La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

---

*Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.*

*El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento*

*Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 3667*