

**Asunto C-644/23****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

9 de noviembre de 2023

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Cour d'appel de Versailles (Tribunal de Apelación de Versailles, Francia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

9 de noviembre de 2023

**Parte recurrente en apelación, demandada en primera instancia:**

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (Caja de Prestaciones Familiares de Hauts de Seine)

**Parte recurrida en apelación, demandante en primera instancia:**

TX

**1. Objeto del procedimiento principal**

- 1 TX, de nacionalidad armenia, entró ilegalmente en Francia con su esposa y sus dos hijos menores, AX y RX, el 7 de enero de 2008, y obtuvo en 2014 un permiso de residencia temporal «vida privada y familiar», en el que constaba que el titular estaba «autorizado a trabajar». Posteriormente, en 2011, un tercer hijo, SX, nació en Francia. Actualmente TX está empleado mediante un contrato de trabajo por cuenta ajena y dispone de un permiso de residencia plurianual válido hasta el 12 de septiembre de 2024.
- 2 TX declara que los pasaportes de sus hijos se perdieron durante el viaje que estos realizaron de los Países Bajos a Francia. En 2015, los dos hijos, AX (nacido en 2004) y RX (nacido en 2005), obtuvieron un permiso de viaje para menores extranjeros expedido por la Préfecture des Hauts-de-Seine (Prefectura de Hauts-de-Seine, Francia). Al hijo AX le fue concedido recientemente un permiso de residencia temporal «vida privada y familiar», que iba acompañado de un permiso de trabajo válido hasta el 9 de octubre de 2023.

- 3 TX solicitó determinadas prestaciones familiares por sus tres hijos, que le fueron denegadas por los dos nacidos fuera del territorio francés.
- 4 Esta denegación fue anulada en primera instancia por el tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Tribunal de Seguridad Social de Nanterre, Francia) y posteriormente confirmada en apelación por la Cour d'appel de Versailles (Tribunal de Apelación de Versalles, Francia), mediante sentencia de 14 de noviembre de 2019.
- 5 Posteriormente, mediante sentencia de 23 de junio de 2022, la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) anuló dicha sentencia, en esencia, por falta de motivación con respecto al motivo basado en la Directiva 2011/98/UE y devolvió el asunto al Tribunal de Apelación de Versalles, que presentaba una nueva composición.
- 6 Este último órgano jurisdiccional pregunta ahora al Tribunal de Justicia cómo debe interpretarse la Directiva 2011/98/UE.

## **2. Fundamentos jurídicos**

### **A. Derecho de la Unión**

*Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro*

- 7 El considerando 20 expone:

«Todos los nacionales de terceros países que residan y trabajen legalmente en un Estado miembro deben gozar al menos de un conjunto común de derechos basados en la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de acogida, independientemente del propósito inicial o del motivo de la admisión en su territorio. El derecho a la igualdad de trato en los ámbitos precisados en la presente Directiva debe garantizarse no solo a los nacionales de terceros países admitidos en un Estado miembro con el fin de trabajar, sino también a los admitidos con otros fines y que posteriormente hayan obtenido acceso al mercado de trabajo en virtud de otras disposiciones del Derecho de la Unión o nacional, ello incluye a los miembros de la familia de un trabajador de un tercer país admitidos de acuerdo con la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar [...]».

- 8 El considerando 24 enuncia:

«Los trabajadores de terceros países deben gozar de igualdad de trato en lo que respecta a la seguridad social. [...] La presente Directiva solo debe conceder derechos en relación con los familiares que se reúnan con un trabajador de un tercer país para residir en un Estado miembro por motivos de reunificación familiar, o con los familiares que ya residan legalmente en ese Estado miembro.»

9 El artículo 2 establece:

«Definiciones

A efectos de la presente Directiva se aplicarán las siguientes definiciones:

[...]

c) “permiso único”: el permiso de residencia expedido por las autoridades de un Estado miembro por el que se autoriza a un nacional de un tercer país a residir legalmente en su territorio con el fin de trabajar;»

10 El artículo 3 dispone:

«Ámbito de aplicación

1. La presente Directiva se aplicará a:

[...]

b) los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos en un Estado miembro para fines distintos de trabajo de conformidad con el Derecho de la Unión o nacional, estén autorizados a trabajar y sean titulares de un permiso de residencia de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1030/2002, y [...]».

11 El artículo 12 establece:

«Derecho a la igualdad de trato

1. Los trabajadores de terceros países a los que se refiere el artículo 3, apartado 1, letras b) y c), gozarán de igualdad de trato con los trabajadores nacionales en el Estado miembro en que residan en lo que se refiere a:

[...]

e) ramas de la seguridad social, según lo definido en el Reglamento (CE) n.º 883/2004;

[...]

2. Los Estados miembros podrán restringir la igualdad de trato:

[...]

b) limitando los derechos conferidos en virtud del apartado 1, letra e), a los trabajadores de terceros países, pero sin restringir dichos derechos para los trabajadores de terceros países que tienen un empleo o que lo hayan tenido durante un período mínimo de seis meses y que estén registrados como desempleados.

Además, los Estados miembros podrán decidir que el apartado 1, letra e) en lo que se refiere a prestaciones familiares no se aplique a los nacionales de terceros países que hayan sido autorizados a trabajar en el territorio de un Estado miembro por un período no superior a seis meses, ni a los nacionales de terceros países que hayan sido admitidos para cursar estudios, ni a los nacionales de terceros países que autorizados a trabajar en virtud de un visado;».

## **B. Derecho francés**

*Code de l'action sociale et des familles (Código de Acción Social y de Familia)*

- 12 El artículo L.262-2, párrafo segundo, que figura en la subsección titulada «Requisitos del derecho a las prestaciones», establece:

«Para que se reconozcan los derechos de un beneficiario extranjero que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, de otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de la Confederación Suiza, los hijos extranjeros deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo L.512-2 del code de la sécurité sociale (Código de la Seguridad Social)».

*Code de la sécurité sociale (Código de la Seguridad Social)*

- 13 El artículo L.512-2, que figura en el Libro V titulado «Prestaciones familiares y prestaciones asimiladas», tiene, en esencia, el siguiente tenor (en su versión aplicable al litigio):

«[...]»

Asimismo, tienen derecho a percibir prestaciones familiares, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el presente Libro, los extranjeros que no sean nacionales de un Estado miembro de la Comunidad Europea, de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de la Confederación Suiza, y que estén en posesión del documento de identidad que les sea exigido bien por ley o reglamento, bien por tratados o acuerdos internacionales, para residir legalmente en Francia.

Dichos extranjeros tienen derecho a percibir prestaciones familiares siempre que se acredite que concurre alguna de las siguientes situaciones en relación con los hijos a su cargo y por los que se solicitan prestaciones familiares:

[...]

- su entrada legal en el marco del procedimiento de reagrupación familiar contemplado en el Libro IV del Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (Código de Entrada y de Residencia de Extranjeros y de Derecho de Asilo);

[...]

Un decreto establecerá la lista de documentos y justificantes que acrediten la legalidad de la entrada y la residencia de los beneficiarios extranjeros. Este determinará asimismo la naturaleza de los documentos exigidos para justificar que los hijos a cargo de estos extranjeros y por los que se solicitan prestaciones familiares cumplen los requisitos establecidos en los apartados anteriores».

- 14 El artículo D.512-2 tiene, en esencia, el siguiente tenor (en su versión aplicable al litigio):

«La legalidad de la entrada y la residencia de los hijos extranjeros que el beneficiario tenga a su cargo y por los que solicite prestaciones familiares se justificará mediante la presentación de uno de los siguientes documentos:

[...]

2° Certificado médico del hijo, expedido por la Office français de l'immigration et de l'intégration (Oficina Francesa de Inmigración e Integración) al término del procedimiento de solicitud y autorización de residencia por motivos de reagrupación familiar;

[...]

5° Certificado expedido por la prefectura, en el que conste que el hijo entró en Francia, a más tardar, al mismo tiempo que uno de sus progenitores con permiso de residencia en virtud [...] del Código de Entrada y de Residencia de Extranjeros y de Derecho de Asilo; [...]».

### **3. Alegaciones de las partes**

#### ***Caja de Prestaciones Familiares de Hauts de Seine***

- 15 La solicitud de prestaciones familiares debe denegarse puesto que ninguno de los dos hijos entró en Francia mediante un procedimiento de reagrupación familiar, de modo que TX no puede presentar el certificado médico contemplado en el artículo D.512-2, 2°, del Código de la Seguridad Social y puesto que TX tampoco acredita que sus dos hijos entraron en Francia legalmente o al mismo tiempo que él.
- 16 Además, la Directiva 2011/98/UE invocada por TX no impide la aplicación de los artículos L.512-2 y D.512-2 del Código de la Seguridad Social.

**TX**

- 17 TX alega que como nacional de un tercer país, titular de un permiso de residencia temporal de un año que le autoriza a trabajar y justifica su actividad en Francia, cumple los requisitos establecidos en el artículo 3, letra b), de la Directiva 2011/98. Al estar comprendido en su ámbito de aplicación, invoca en particular la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro consagrada en dicha Directiva. A su juicio, el hecho de que sus hijos no hayan entrado en Francia en el marco de un procedimiento de reagrupación familiar carece de pertinencia puesto que residen legalmente en Francia.

#### **4. Apreciación del Tribunal de Apelación**

- 18 No se cuestiona la legalidad de la residencia de TX en el territorio francés.
- 19 TX no acreditó haber iniciado gestiones para obtener la autorización prefectoral prevista en el artículo D.512-2 del Código de la Seguridad Social, a pesar de que este documento reviste un carácter declarativo y de que se aportaron documentos que demuestran que sus hijos entraron en Francia al mismo tiempo que él. No obstante, la autoridad judicial de la seguridad social no puede sustituir a la autoridad administrativa, la única competente para expedir el documento que le permita regularizar la situación a la luz del Derecho interno. Los documentos que obran en autos demuestran, por otra parte, que, el 20 de agosto de 2018, la Caja remitió un escrito a la Prefectura de Hauts-de-Seine para que se expidiera el certificado antes mencionado. Dicho escrito parece haber quedado sin respuesta.
- 20 Así pues, TX no demostró la entrada legal de sus dos hijos, AX y RX, en el marco del procedimiento de reagrupación familiar, mediante la presentación de los documentos exigidos por el artículo D.512-2 del Código de la Seguridad Social.
- 21 En dos sentencias, de 3 de junio de 2011, la Cour de cassation declaró que las disposiciones de los artículos L. 512-2 y D. 512-2 del Código de la Seguridad Social, en la medida en que supeditan el pago de las prestaciones familiares a la presentación de un documento que acredite la entrada legal de los hijos extranjeros en Francia y, en particular, para los que hayan entrado por motivos de reagrupación familiar, del certificado médico expedido por l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Oficina Francesa de Inmigración e Integración), tienen un carácter objetivo, justificado por la necesidad en un Estado democrático de controlar que se cumplen los requisitos de acogida de los hijos, y no vulneran por desproporcionadas el derecho a la vida familiar garantizado por los artículos 8 y 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ni infringen las disposiciones del artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.
- 22 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos confirmó esta interpretación y consideró que la negativa a conceder prestaciones familiares por un incumplimiento de las normas aplicables a la reagrupación familiar establecidas

por la legislación francesa no era contraria al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 1 de octubre de 2015, n.º 76860/11 y n.º 51354/13, Okitaloshima Okonda Osungu y Selpa Lokongo contra Francia, CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).

- 23 Ahora bien, en el presente litigio, la cuestión de la conformidad de los textos normativos internos con una norma superior se plantea en relación con la Directiva 2011/98, cuyo objetivo es establecer un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro.
- 24 En el presente asunto, para denegar las prestaciones familiares solicitadas, la Caja no tuvo en cuenta el estatuto del solicitante, sino qué requisitos concurrían en sus dos hijos, nacidos en Armenia, a su llegada a suelo francés. Pues bien, el artículo 12, apartado 2, letra b), de la Directiva 2011/98 no contiene excepción alguna a la igualdad de trato en lo que se refiere a la concesión de prestaciones familiares en función de los requisitos que concurren en los miembros de la familia de un trabajador de un tercer país a su llegada al territorio del Estado miembro de acogida.
- 25 La única salvedad que podría oponerse eventualmente al derecho a la igualdad de trato podría resultar de la aplicación del considerando 20 y más en particular del considerando 24, que enuncia *in fine* que «[l]a presente Directiva solo debe conceder derechos en relación con los familiares que se reúnan con un trabajador de un tercer país para residir en un Estado miembro por motivos de reunificación familiar, o con los familiares que ya residan legalmente en ese Estado miembro.» Así formulado, el considerando 24 parece limitar el derecho de igualdad de trato a los hijos del trabajador interesado que se reúnan con este por motivos de reagrupación familiar, en el marco establecido por la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003.
- 26 No obstante, procede realizar tres observaciones.
  - En primer lugar, las prestaciones controvertidas se conceden en función del número de hijos a cargo. En este caso, la Caja solo tuvo en cuenta a la hija menor de la pareja, nacida en territorio francés, y «prescindió» de los otros dos hijos, nacidos en el extranjero, que habían entrado en territorio francés al margen del procedimiento de reagrupación familiar.
  - En segundo lugar, las disposiciones de la Directiva 2003/86 no abordan en ningún momento los derechos de los miembros de la familia ni reproducen el contenido del considerando 24. En la sentencia, de 25 de noviembre de 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestaciones familiares para residentes de larga duración) (C-302/19, EU:C:2020:957, apartado 32), el Tribunal de Justicia indicó que «el preámbulo de un acto de la Unión no tiene un valor jurídico vinculante y no puede ser invocado ni para establecer

excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trate ni para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal». Ello permitió al Tribunal de Justicia, sin que su razonamiento pareciera contrario a la penúltima frase de este mismo considerando, que establece que la Directiva «no debe conceder derechos en aquellas situaciones excluidas del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, como en el caso de que los miembros de la familia residan en un tercer país», no excluir del derecho a la igualdad de trato, en materia de prestaciones familiares, al titular de un permiso único cuyos miembros de la familia no residan en el territorio del Estado miembro de que se trate (apartado 33). Aplicando el principio de igualdad de trato, el Tribunal de Justicia concluye que «sin perjuicio de las excepciones permitidas por el artículo 12, apartado 2, letra b), de la Directiva 2011/98, no es lícito que un Estado miembro deniegue al titular de un permiso único el disfrute de una prestación de seguridad social, o cercene ese disfrute, por el hecho de que los miembros de su familia o algunos de ellos no residan en su territorio sino en un tercer país, cuando el mismo Estado miembro concede tal prestación a sus nacionales con independencia del lugar de residencia de los miembros de su familia» (apartado 39). En línea con esta jurisprudencia, es legítimo cuestionar la pertinencia de las consideraciones relativas a la reagrupación familiar para determinar el derecho del titular de un permiso único a determinadas prestaciones de seguridad social, dado que tales consideraciones solo afectan, por definición, a los extranjeros procedentes de un tercer país que no son nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea, de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de la Confederación Suiza.

- En tercer lugar, a raíz de la sentencia, de 25 de noviembre de 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Prestaciones familiares para residentes de larga duración) (C-302/19, EU:C:2020:957), una propuesta de refundición tiene por objeto adaptar el considerando 24 de la Directiva 2011/98/UE a la sentencia, suprimiendo las dos últimas frases según las cuales la Directiva solo debe conceder derechos a los miembros de la familia que se reúnan con trabajadores de terceros países para residir en un Estado miembro [propuesta de 27 de abril de 2022, COM(2022) 650 final, artículo 12]. Por consiguiente, se suprime la referencia a la reagrupación familiar.

27 A la vista de estas consideraciones, existen dudas razonables en cuanto a la interpretación del artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98.

## 5. Cuestión prejudicial

28 Por consiguiente, procede plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

A raíz de la sentencia INPS contra WS, de 25 de noviembre de 2020 (C-302/19), ¿debe interpretarse el artículo 12, apartado 1, letra e), de la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se



establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro, como Francia, que prohíbe, para determinar el derecho a una prestación de seguridad social, tener en cuenta a los hijos nacidos del titular de un permiso único en un tercer país, en el sentido del artículo 2, letra c), de dicha Directiva, cuando estos hijos, a su cargo, no hayan entrado en el territorio del Estado miembro por motivos de reagrupación familiar o no hayan presentado documentos que justifiquen que han entrado legalmente en el territorio de dicho Estado, y cuando este requisito no se exige para los hijos de los solicitantes que sean nacionales o ciudadanos de otro Estado miembro?

DOCUMENTO DE TRABAJO