



Roj: **STS 91/2021** - ECLI: **ES:TS:2021:91**

Id Cendoj: **28079130052021100004**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **21/01/2021**

Nº de Recurso: **2826/2018**

Nº de Resolución: **56/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 4744/2017,**
ATS 12927/2018,
STS 91/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 56/2021

Fecha de sentencia: 21/01/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2826/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/12/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.5

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: CPB

Nota:

R. CASACION núm.: 2826/2018

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 56/2021

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 21 de enero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 2826/2018, interpuesto por **El Abogado del Estado**, representación que por su cargo ostenta, contra la sentencia dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de fecha 22 de junio de 2017, confirmatoria en apelación -266/16- de la sentencia -nº 20/16, de 19 de enero- del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valencia, que estimó el P.A. 180/15, deducido frente a la resolución -13 de marzo de 2015- de la Delegación del Gobierno -que anula-, denegatoria de una solicitud de **tarjeta** de familiar de residente comunitario.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el recurso de apelación núm. 266/2016, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con fecha 22 de junio de 2017, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

1.- DESESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por la Administración del Estado contra la sentencia 20/2016, de 19 de enero, que el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valencia ha dictado en el proceso 180/2015.

La decisión judicial accede a la pretensión de invalidez jurídica y de reconocimiento de derechos que D^a Serafina y D. Ambrosio había presentado contra un acuerdo del Sr. subdelegado del gobierno de 9 de abril de 2014 - confirmado, en reposición, el 29 de julio de 2015 - que extinguió la **tarjeta de residencia** de familiar de ciudadano de la Unión de D^a Serafina .

2.- CONFIRMAR esta resolución judicial.

3.- IMPONER la totalidad de las costas procesales causadas en esta segunda instancia a la parte apelante. Éstas se elevan a una cuantía total de 800 €."

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la Abogacía del Estado preparó recurso de casación que por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Comunidad Valenciana (Sección Quinta) se tuvo por preparado mediante auto de 6 de abril de 2018, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 29 de noviembre de 2018, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

" 1º) Admitir el recurso de casación nº 2826/18, preparado, en la representación que legalmente ostenta, por el Sr. Abogado del Estado, contra la sentencia -nº 667/17, de 22 de junio- dictada por la Sección Quinta de la Sala de Valencia (apelación 266/16).

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar la aplicabilidad -o no- del art. 7 del Real Decreto 240/07 a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles.

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación: art. 7 del expresado Real Decreto, ello sin perjuicio de que la Sala de enjuiciamiento pueda extenderse a otras, si así lo exigiese el debate procesal finalmente trabado (art. 90.4 LJCA)."

CUARTO. La Abogacía del Estado interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

" 1º) Que estime este recurso de casación y anule la sentencia impugnada.

2º) Que desestime la pretensión de la demandante en la instancia y confirme la legalidad de la

denegación de la extinción [sic] de la **tarjeta** de familiar de ciudadano miembro de la Unión Europea a la parte ahora recurrida.

3º) Todo ello conforme a la doctrina jurisprudencial ya existente y anteriormente citada sobre la aplicación del artículo 7º del Real Decreto 240/07, de 16 de febrero, a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles."



Y termina suplicando a la Sala que "...dicte sentencia estimatoria del mismo y anulatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de este escrito."

QUINTO. La parte recurrida no ha comparecido ante esta Sala.

SEXTO. Tras un primer señalamiento para votación y fallo para el día 17 de julio de 2019, que fue suspendido por providencia de 10 de julio de ese año hasta que se resolviera el recurso de amparo 4933/2018, seguido ante el Tribunal Constitucional y una vez dictada sentencia en dicho recurso, mediante providencia de fecha 3 de noviembre de 2020, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 15 de diciembre de 2020, fecha en que ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. La resolución administrativa y las sentencias del Juzgado y de la Sala.

A).- La resolución de la Oficina de Extranjeros de Valencia de 13 de marzo de 2015, denegó la **tarjeta de residencia temporal** de familiar de ciudadano de la Unión Europea que había sido solicitada por D^a Serafina, nacional de Guinea Ecuatorial, con fecha 12 de diciembre de 2014, por estar casada con un ciudadano español, D. Desiderio.

La **denegación** contenida en la resolución administrativa mencionada tuvo su causa en la ausencia de recursos suficientes, al amparo del art. 7.1 del Real Decreto 240/2007, razonando la citada resolución que:

"... Los únicos medios de vida acreditados para el sostenimiento de la unidad familiar, son las nóminas de la madre del esposo de la solicitante, que mensualmente ascienden a 457 euros.

Que la madre de la solicitante, con autorización de **residencia** y trabajo, presenta una declaración que mensualmente contribuya al sostenimiento de la unidad familiar de su hija con 200 euros, lo que aparte de no acreditar resulta bastante dudable, dado su escaso nivel de ingresos y que no forma parte de la unidad familiar.

Que el seguro médico aportado no cubre a todos los miembros de la unidad familiar, sólo a la solicitante y a su hijo menor.

Por todo ello a juicio de esta Oficina de Extranjería no se acreditan medios de vida para el sostenimiento de la unidad familiar de cinco miembros, por tanto no se puede considerar que doña Serafina sea beneficiaria del derecho de **residencia**."

B).- La sentencia del Juzgado estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por D^a Serafina y su hijo menor Ambrosio, también nacional de Guinea Ecuatorial, contra la citada resolución, anula la misma y reconoce "el derecho a la expedición de las **tarjetas** solicitadas".

Entiende el Juzgado como soporte de esta decisión que el régimen establecido en el art. 7.1 del Real Decreto 240/2007, no es de aplicación a los españoles reagrupantes de un familiar de un tercer país.

C).- Este criterio es confirmado por la Sala de Valencia que, por consiguiente, confirma la sentencia del Juzgado que había sido recurrida por el Abogado del Estado.

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar la aplicabilidad -o no- del art. 7 del Real Decreto 240/2007, a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles, e identifica como norma jurídica que, en principio, debemos interpretar el art. 7 del expresado Real Decreto.

TERCERO. El escrito de interposición.

La Abogacía del Estado en su escrito de interposición alega que, dado que su tesis es favorable a la aplicación del art. 7 del Real Decreto 240/2007, a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles, tal como ha sostenido esta Sala, entre otros, en los recursos de casación 298/16, 1709/17, 3047 y 5468/17, en sentencias, respectivamente, nº 1295/17, de 18 de julio; nº 963/18, de 11 de junio; nº 1572/18, de 30 de octubre, y nº 1586/18, de 6 de noviembre, será suficiente con aplicar esa jurisprudencia al caso presente.

CUARTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

La cuestión que nos plantea el auto de admisión atañe a la interpretación del art. 7 del Real Decreto 240/2007, y, más en concreto, dados los términos en los que el debate ha sido planteado, al requisito de la suficiencia de recursos económicos para tener derecho a la **residencia** en España por un periodo superior a tres meses



cuando se trata de la reagrupación familiar de un nacional de un tercer país con un ciudadano español que nunca ha ejercido su libertad de circulación.

Dice así el citado precepto en sus dos primeros apartados:

"1. Todo ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo tiene derecho de **residencia** en el territorio del Estado Español por un período superior a tres meses si:

- a) Es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en España, o
- b) Dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social en España durante su período de **residencia**, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en España, o
- c) Está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por la administración educativa competente con arreglo a la legislación aplicable, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional; y cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en España y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado español durante su período de **residencia**, o
- d) Es un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c).

2. El derecho de **residencia** establecido en el apartado 1 se ampliará a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro cuando acompañen al ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o se reúnan con él en el Estado español, siempre que dicho ciudadano cumpla las condiciones contempladas en las letras a), b) o c) de dicho apartado 1."

La Abogacía del Estado recurrente cuestiona la interpretación que de dicho precepto se contiene en la sentencia dictada por la Sala de Valencia, según la cual, no es aplicable a la solicitud de reagrupación familiar de un nacional de un tercer país con un ciudadano español que nunca ha ejercido su libertad de circulación.

Pues bien, tal situación ha sido ya examinada por esta Sala en sentencias de 1 de julio de 2020 (rec.1052/19) y 20 de julio de 2020 (rec. 4541/19), teniendo en cuenta la doctrina establecida en la STJUE de 27 de febrero de 2020 (C-836/18, RH c. España) y en la STC 42/2020, de 9 de marzo (BOE de 10 de junio), en relación con los pronunciamientos anteriores de esta Sala -contenidos, fundamentalmente, en las SSTS 1295/2017, de 18 de julio, 963/2018, de 11 de junio, 1572/2018, de 30 de octubre y 1586/2018, de 6 de noviembre, mencionadas por el Abogado del Estado- que resultan matizados como resultado de dicho examen.

Así, en la Sentencia de 1 de julio de 2020, se examina la respuesta estimatoria de oposición al art. 20 TFUE del TJUE "a la segunda de las cuestiones que le formulara el Tribunal de Castilla la Mancha, que consistía en decidir, si resulta posible una **denegación** de reagrupación familiar (formulada por un nacional de tercer país, unido en matrimonio con nacional de Estado miembro, que nunca ha ejercido su libertad de circulación) "por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga, para sí y su cónyuge, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social, sin que se haya examinado si entre ese ciudadano de la Unión y su cónyuge existe una relación de dependencia de tal naturaleza que, en caso de denegarse un derecho de **residencia** derivado a este último, el ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto y quedaría privado, en consecuencia, del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por su estatuto".

Se destaca que dicha STJUE sigue, en gran medida, la doctrina contenida en su anterior STJUE de 8 de mayo de 2018 (C-82/16, K.A. y otros c. Bélgica, ECLI: EU:C:2018:308) y que los razonamientos que, previamente (párrafos 32 a 53), para llegar a tal conclusión serían los siguientes:

1º. En primer lugar la sentencia, estableciendo (33) una regla general, señala que el Derecho de la Unión "no se aplica, en principio, a una solicitud de reagrupación familiar de un nacional de un tercer país con un miembro de su familia, nacional de un Estado miembro de la Unión y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, y, por lo tanto, no se opone, en principio, a la normativa de un Estado miembro en virtud de la cual esa reagrupación familiar se supedita a un requisito relativo a la existencia de recursos suficientes como el mencionado en el apartado anterior".

2º. Pero, a continuación, en segundo lugar (34), la misma sentencia establece la posibilidad de excepciones rechazando que la anterior regla general pueda convertirse en una "imposición sistemática, sin excepción

alguna", por cuanto la aplicación, en dicha forma, de la citada regla general, "puede vulnerar el derecho de **residencia** derivado que ha de reconocerse, en situaciones muy específicas, en virtud del artículo 20 TFUE, al nacional de un tercer país que es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión".

La sentencia desarrolla (35 y 36) el ámbito del estatuto de los ciudadanos de la Unión, que considera "fundamental e individual", y que confiere a los mismos "un derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y a las disposiciones adoptadas para su aplicación". A tal efecto (37) cita algún pronunciamiento previo del propio Tribunal (STJUE de 8 de mayo de 2018, C-82/16) rechazando "medidas nacionales, incluidas las decisiones de **denegación** de la **residencia** a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión, que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por su estatuto". Pero, en todo caso (38), la sentencia insiste en que "las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión no confieren ningún derecho autónomo a los nacionales de un tercer país. Los eventuales derechos conferidos a tales nacionales no son derechos propios de esos nacionales, sino derechos derivados de los que tiene el ciudadano de la Unión".

La STJUE, recordando "situaciones muy específicas", define cuando —pese a no ser aplicables el estatuto personal de los ciudadanos de la Unión a los nacionales de terceros países— resulta, sin embargo, posible el reconocimiento del derecho de **residencia**; pues bien, ello se produciría, según la sentencia, cuando concurrieran (39 y 40) las siguientes circunstancias:

a) Que "el mismo ciudadano —nacional de la Unión— se viera obligado de hecho a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto, lo que lo privaría del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos conferidos por ese estatuto". Dicho de otra forma, la sentencia considera que "la **denegación** del derecho de **residencia** a un nacional de un tercer país únicamente podrá desvirtuar el efecto útil de la ciudadanía de la Unión cuando entre dicho nacional y el ciudadano de la Unión, miembro de su familia, exista tal relación de dependencia que esta llevaría a que el ciudadano de la Unión se viera obligado a acompañar al nacional del tercer país en cuestión y a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto".

b) La STJUE (41) insiste: "un nacional de un tercer país solo puede aspirar a que se le conceda un derecho de **residencia** derivado, al amparo del artículo 20 TFUE, si, en el supuesto de que no se le concediera tal derecho, tanto él como el ciudadano de la Unión, miembro de su familia, se vieran obligados a abandonar el territorio de la Unión. Así pues, la concesión de tal derecho de **residencia** derivado únicamente se plantea cuando un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, no cumple los requisitos impuestos para obtener, sobre la base de otras disposiciones y, en particular, en virtud de la normativa nacional aplicable a la reagrupación familiar, el derecho de **residencia** en el Estado miembro del que dicho ciudadano es nacional".

c) Por todo ello, concluye la STJUE, perfilando la excepción a la regla general (42): "el hecho de que entre aquel nacional y este ciudadano de la Unión exista tal relación de dependencia que esta llevaría a que este último se viera obligado a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto en el supuesto de que se expulsara de él al miembro de su familia, nacional de un tercer país, tiene como consecuencia que el artículo 20 TFUE obligue, en principio, al Estado miembro de que se trate a reconocer un derecho de **residencia** derivado al nacional de un tercer país".

3º. En tercer lugar, la STJUE pone de manifiesto que la anterior excepción —a la regla general de no aplicación del Derecho de la Unión a los nacionales de terceros países—, ya había contado con algún precedente en la propia jurisprudencia del Tribunal, habiéndose aceptado (43, 44 y 45) —permitido— que los Estados miembros puedan negar el derecho de **residencia** en determinadas circunstancias específicas, como ocurre cuando los mismos invocan una excepción relacionada, en particular, con la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública.

Tal precedente jurisprudencial —cual excepción a la concesión del derecho de **residencia**— sirve de apoyo a la sentencia (46 y 47) para tomar en consideración dos argumentos:

1. El derecho al respeto de la vida privada y familiar, tal como se enuncia en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (sentencias de 13 de septiembre de 2016, CS, C-304/14, y Rendón Marín, C-165/14).

2. De un modo genérico, el principio de proporcionalidad en cuanto principio general del Derecho de la Unión.

De conformidad con todo lo anterior la STJUE realiza sus pronunciamientos esenciales en sus párrafos 48, 49 y 50:

"48. Pues bien, negar al nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, un derecho de **residencia** derivado en el territorio del Estado miembro del que ese ciudadano tiene la nacionalidad



por la única razón de que este último no disponga de recursos suficientes, incluso cuando entre el ciudadano de la Unión y el nacional del tercer país exista una relación de dependencia como la descrita en el apartado 39 de la presente sentencia, constituiría un menoscabo del disfrute del contenido esencial de los derechos que confiere el estatuto de ciudadano de la Unión que resultaría desproporcionado en relación con el objetivo perseguido por el mencionado requisito de disponer de recursos suficientes, a saber, preservar el erario del Estado miembro de que se trate. Este objetivo puramente económico es fundamentalmente diferente del objetivo consistente en mantener el orden público y salvaguardar la seguridad pública y no puede justificar una injerencia tan grave en el disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos que confiere el estatuto de ciudadano de la Unión.

49. De lo anterior se desprende que, cuando exista una relación de dependencia, en el sentido del apartado 39 de la presente sentencia, entre un ciudadano de la Unión y un nacional de un tercer país, miembro de la familia de aquel, el artículo 20 TFUE se opone a que un Estado miembro establezca una excepción al derecho de **residencia** derivado que ese artículo reconoce al nacional de un tercer país, por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga de recursos suficientes.

50. Por lo tanto, como ha señalado esencialmente el Abogado General en el punto 66 de sus conclusiones, la obligación impuesta al ciudadano de la Unión de disponer de recursos suficientes para sí mismo y para el miembro de su familia, nacional de un tercer país, puede poner en peligro el efecto útil del artículo 20 TFUE si conduce a que dicho nacional tenga que abandonar el territorio de la Unión en su conjunto y a que, debido a la existencia de una relación de dependencia entre el mismo nacional y el ciudadano de la Unión, este último se vea obligado de hecho a acompañarlo y, por consiguiente, a abandonar también el territorio de la Unión".

4º. Por último, en cuarto lugar, la sentencia hace referencia a los aspectos procedimentales (51 y 52) a través de los cuales el nacional de un tercer país puede plantear la solicitud de reagrupación familiar:

a) Que corresponde a los Estados miembros el establecimiento de las normas de aplicación de este derecho de **residencia** derivado para las situaciones específicas que se mencionan, si bien tales normas no pueden poner en peligro el efecto útil del artículo 20 del TFUE.

b) Que corresponde al interesado (nacional de tercer país) aportar los datos que permitan valorar si se cumplen los requisitos de aplicación de ese artículo, pues de lo contrario "se pondría en peligro el efecto útil de ese mismo artículo si se impidiese al nacional de un tercer país o al ciudadano de la Unión, miembro de la familia de aquel, facilitar los datos que permitan determinar si existe entre ellos una relación de dependencia, a efectos del artículo 20 TFUE". Y,

c) Por lo que a la Administración compete (que posiblemente sea lo más significativo para la resolución de los supuestos concretos que se susciten), la STJUE (53) señala:

"Por lo tanto, cuando un nacional de un tercer país presenta ante la autoridad nacional competente una solicitud de **residencia** con fines de reagrupación familiar con un ciudadano de la Unión, nacional del Estado miembro de que se trate, dicha autoridad no puede denegar de manera automática esa solicitud por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga de recursos suficientes. Por el contrario, le corresponde valorar, basándose en los datos que el nacional del tercer país y el ciudadano de la Unión deben poder facilitarle libremente y procediendo, en su caso, a las investigaciones necesarias, si existe entre esas dos personas una relación de dependencia como la descrita en el apartado 39 de la presente sentencia, de modo que, en principio, deba concederse a dicho nacional de un tercer país un derecho de **residencia** derivado al amparo del artículo 20 TFUE".

Por otra parte el TJUE responde negativamente a la primera de las cuestiones que le formulara el Tribunal de Castilla la Mancha, y que consistía en decidir, si "el artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que existe una relación de dependencia que pueda justificar la concesión de un derecho de **residencia** derivado al amparo de ese mismo artículo por el mero hecho de que un nacional de un Estado miembro, mayor de edad y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, y su cónyuge, mayor de edad y nacional de un tercer país, estén obligados a vivir juntos, en virtud de las obligaciones que dimanar del matrimonio según el Derecho del Estado miembro del que es nacional el ciudadano de la Unión", destacando la siguiente argumentación:

"a) Que "a diferencia de los menores de edad, y con mayor motivo cuando se trata de niños de corta edad, un adulto puede, en principio, llevar una existencia independiente de los miembros de su familia".

A continuación, la sentencia realiza una manifestación significativa en orden a poder determinar, cuando, se está en presencia de una "relación de dependencia que pueda generar un derecho de **residencia** derivado al amparo del artículo 20 TFUE"; pues bien, el criterio que se desprende del párrafo 56 de la sentencia es claramente restrictivo, por cuanto tal "relación de dependencia ... únicamente es posible en casos excepcionales en los que, habida cuenta del conjunto de circunstancias relevantes, la persona en cuestión no podría de ningún modo separarse del miembro de la familia del que es dependiente".



b) En segundo término (57) la STJUE apela a su propia jurisprudencia (STJUE de 8 de mayo de 2018, C-82/16, KA c. Bélgica) para justificar el carácter restrictivo con el que apreciar la "relación de dependencia", ya que "el mero hecho de que a un nacional de un Estado miembro le pueda parecer deseable, por razones económicas o para mantener la unidad familiar en el territorio de la Unión, que miembros de su familia que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro puedan residir con él en el territorio de la Unión no basta por sí mismo para considerar que el ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión si ese derecho no fuera concedido". Y, a mayor abundamiento (58), la sentencia insiste: "Así pues, la existencia de un vínculo familiar, sea este biológico o jurídico, entre el ciudadano de la Unión y el miembro de su familia, nacional de un tercer país, no basta para justificar el reconocimiento al amparo del artículo 20 TFUE a dicho miembro de la familia de un derecho de **residencia** derivado en el territorio del Estado miembro del que el ciudadano de la Unión sea nacional".

c) Por último, en tercer lugar (59) la sentencia apela al "principio de Derecho internacional que se opone a que un Estado miembro niegue a sus propios nacionales el derecho a entrar en su territorio y a residir en él en cualquier concepto"; principio recogido por el TJUE y reafirmado en el artículo 3 del Protocolo n.º 4 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. De conformidad con tal principio la sentencia concluye sobre esta cuestión señalando que "un Estado miembro no puede imponer legalmente a uno de sus nacionales que abandone su territorio para cumplir, en particular, las obligaciones dimanantes del matrimonio, sin vulnerar con ello el principio de Derecho internacional mencionado en el apartado anterior de la presente sentencia".

Efectivamente (60), aunque las normas de un Estado miembro —relativas al matrimonio— obliguen a los nacionales de ese Estado miembro y a su cónyuge a vivir juntos, sin embargo, "tal obligación no puede, en ningún caso, compeler jurídicamente a ese nacional a abandonar el territorio de la Unión, aunque no se conceda a su cónyuge, nacional de un tercer país, una **tarjeta de residencia** en el territorio de dicho Estado miembro. Habida cuenta de lo expuesto, esa obligación legal de que los cónyuges vivan juntos no basta, por sí sola, para acreditar que existe entre ellos tal relación de dependencia que esta forzaría al ciudadano de la Unión, en caso de expulsión de su cónyuge del territorio de la Unión, a acompañarlo y, por consiguiente, a abandonar también dicho territorio".

Como consecuencia de las valoraciones y apreciaciones del TJUE, señalamos en dicha sentencia de 1 de julio de 2020, las siguientes conclusiones:

"1º. Desde el punto de vista del carácter básicamente nomofiláctico del recurso de casación —que es el que, en principio, nos corresponde realizar—, hemos de modificar la doctrina establecida a partir de nuestra STS 1295/2017, de 18 de julio (RC 298/2016, ECLI:ES:TS:2017:2966) —y en las que a ella han seguido—, mediante la introducción en la misma de las matizaciones que haremos a continuación, derivadas de la doctrina contenida en las sentencias que acabamos de sintetizar.

Es evidente que tanto la STJUE —como tampoco la que luego examinaremos del Tribunal Constitucional—, no afrontan, directamente, la aplicabilidad del precepto interno que nos ocupa, cual es el artículo 7 del RD240, pero, es evidente, también, que ambas sentencias lo condicionan; de ahí la necesidad de nuestras matizaciones.

Recordemos que la conclusión a la que habíamos llegado en la citada STS, y en las que la siguieron, fue la siguiente:

"(...) Respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la fijación de jurisprudencia: "Determinación de la aplicabilidad o no del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles":

Con base en cuanto ha sido expuesto, el ART. 7 DEL RD 240/07 ES APLICABLE A LA REAGRUPACIÓN DE FAMILIARES NO COMUNITARIOS DE CIUDADANOS ESPAÑOLES".

Tal afirmación, pues, debe ser reconsiderada, de conformidad con la reciente jurisprudencia europea y constitucional reseñada.

2º. De la doctrina establecida por el TJUE podemos deducir una clara regla general, cual es que el Derecho de la Unión no reconoce —en relación con el derecho de **residencia** y de libre circulación por el territorio de la Unión— derecho individual y directo alguno a los nacionales de terceros países, pese a su relación jurídica o biológica con un nacional de un Estado miembro; esto es, como dice la STJUE (& 33), "no se aplica, en principio, a una solicitud de reagrupación familiar de un nacional de un tercer país con un miembro de su familia, nacional de un Estado miembro de la Unión y que nunca ha ejercido su libertad de circulación".

Esto es, se insiste, como regla general —y "en principio"— los nacionales de terceros países, aun familiares de un nacional de un Estado miembro, quedan extramuros del Derecho de la Unión.



3º. Ello es así porque los citados derechos, en dicho ámbito de **residencia** y libre circulación, son derechos individuales de los nacionales de los Estados miembros: "La **residencia** y la libre circulación es "un derecho fundamental e individual" del nacional de un Estado de la Unión, "con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y a las disposiciones adoptadas para su aplicación".

Por tanto, las citadas normas de la Unión "no confieren ningún derecho autónomo a los nacionales de un tercer país". Sus posibles derechos son calificados como "derivados" de los derechos del nacional comunitario. La STJUE señala, en varios de sus apartados (38 y 41, entre otros), que "los eventuales derechos conferidos a tales nacionales (de terceros países) no son derechos propios de esos nacionales, sino derechos derivados de los que tiene el ciudadano de la Unión".

Se insiste, pues, en la carencia de autonomía de los derechos de los ciudadanos de terceros países, y se subraya el carácter derivado de tales derechos.

4º. Esta regla general ---de no reconocimiento de derechos--- cuenta con algún límite, pues, tal proclamación, no puede convertirse, como señala la sentencia, en una "imposición sistemática, sin excepción alguna", por cuanto la aplicación, en dicha forma, de la citada regla general, "puede vulnerar el derecho de **residencia** derivado que ha de reconocerse, en situaciones muy específicas, en virtud del artículo 20 TFUE, al nacional de un tercer país que es miembro de la familia de un ciudadano de la Unión".

Esto es, frente a la regla general de no reconocimiento del derecho de **residencia** y libre circulación a los nacionales de terceros países, la propia sentencia STJUE reconoce la existencia de "situaciones muy específicas" en las que, el reconocimiento de la **residencia** al ciudadano de tercer país podría llevarse a cabo.

Son posibles dos situaciones:

A) La primera es la relativa al derecho del ciudadano del tercer país como ampliación del derecho del ciudadano de la Unión, en los términos que expresamente utiliza el artículo 7.2 de 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; precepto y apartado que disponen:

"El derecho de **residencia** establecido en el apartado 1 se ampliará a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro cuando acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con él en el Estado miembro de acogida, siempre que dicho ciudadano cumpla las condiciones contempladas en las letras a), b) o c) del apartado 1".

Estas condiciones son, en síntesis, (a) ser trabajador por cuenta ajena o propia en el Estado de acogida, (b) disponer, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el mismo, o (c) estar matriculado en un centro público o privado, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional, y contar con un seguro de enfermedad.

Estas condiciones previstas en la Directiva coinciden con las que se establecen en el artículo 7 del RD240.

Mas adelante veremos las matizaciones que la STJUE que hemos examinado, ---y la STC que examinaremos---, realizan en relación con la procedencia de los medios económicos a los que ambos preceptos (ambos artículos 7 de la Directiva y el RD240) se refieren.

Esto es, el artículo 7 RD240, en cuanto se refiere a la reagrupación familiar de un nacional de un tercer país, con un miembro de su familia ---nacional de un Estado miembro de la Unión--- no se contempla en el Derecho de la Unión, que, en principio, no se opone al establecimiento, como requisito, de la existencia de recursos suficientes por parte del ciudadano de la Unión Europea con la finalidad de que el familiar extracomunitario reagrupado no suponga una carga para la asistencia social.

B) La segunda situación se trata de un derecho derivado de la situación de dependencia del ciudadano de la Unión.

Efectivamente, la STJUE se refiere a "situaciones específicas" como son las que se describen en el apartado 39 de la sentencia, y que se perfilan como aquellas situaciones en las que el ciudadano nacional de la Unión "se viera obligado de hecho a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto". Más en concreto, la STJUE señala que "la **denegación** del derecho de **residencia** a un nacional de un tercer país únicamente podrá desvirtuar el efecto útil de la ciudadanía de la Unión cuando entre dicho nacional y el ciudadano de la Unión, miembro de su familia, exista tal relación de dependencia que esta llevaría a que el ciudadano de la Unión se viera obligado a acompañar al nacional del tercer país en cuestión y a abandonar el territorio de la Unión en su conjunto".



No obstante, del contenido de la STJUE se deduce una perspectiva restrictiva y excepcional respecto de estas situaciones; en su apartado 34 la sentencia hace referencia a "situaciones muy específicas", en el 56, de forma expresa, señala que la "relación de dependencia ... únicamente es posible en casos excepcionales en los que, habida cuenta del conjunto de circunstancias relevantes, la persona en cuestión no podría de ningún modo separarse del miembro de la familia del que es dependiente". Y, en fin, en el 57 se indica que "el mero hecho de que a un nacional de un Estado miembro le pueda parecer deseable, ... que miembros de su familia que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro puedan residir con él en el territorio de la Unión no basta por sí mismo para considerar que el ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión si ese derecho no fuera concedido".

Este supuesto resulta aplicable en los términos que establece el artículo el apartado 41 de la STJUE, que volvemos a reproducir: "un nacional de un tercer país solo puede aspirar a que se le conceda un derecho de **residencia** derivado, al amparo del artículo 20 TFUE, si, en el supuesto de que no se le concediera tal derecho, tanto él como el ciudadano de la Unión, miembro de su familia, se vieran obligados a abandonar el territorio de la Unión. Así pues, la concesión de tal derecho de **residencia** derivado únicamente se plantea cuando un nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, no cumple los requisitos impuestos para obtener, sobre la base de otras disposiciones y, en particular, en virtud de la normativa nacional aplicable a la reagrupación familiar, el derecho de **residencia** en el Estado miembro del que dicho ciudadano es nacional".

C) Como conclusión, en relación con los dos anteriores supuestos, debemos señalar que, por tanto, ante estas situaciones, ha de examinarse:

1. Si concurre el derecho de ciudadano del tercer país como ampliación del derecho del ciudadano de la Unión (ambos artículos 7 de la Directiva 2004/38 y del RD240); y.

2. Si no es así, en segundo lugar, si concurre el derecho derivado de la situación de dependencia.

5º. Para el examen de tales situaciones específicas —como límites a la aplicación de la regla general negativa—, la STJUE considera que deben tenerse en cuenta dos principios del derecho de la Unión: El derecho al respecto de la vida privada y familiar, y el principio de proporcionalidad para la exigencia de los medios económicos suficientes.

El apartado 48 de la sentencia resulta muy explícito en relación con la exigencia de los citados medios económicos: "negar al nacional de un tercer país, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, un derecho de **residencia** derivado en el territorio del Estado miembro del que ese ciudadano tiene la nacionalidad por la única razón de que este último no disponga de recursos suficientes, incluso cuando entre el ciudadano de la Unión y el nacional del tercer país exista una relación de dependencia como la descrita en el apartado 39 de la presente sentencia, constituiría un menoscabo del disfrute del contenido esencial de los derechos que confiere el estatuto de ciudadano de la Unión que resultaría desproporcionado en relación con el objetivo perseguido por el mencionado requisito de disponer de recursos suficientes, a saber, preservar el erario del Estado miembro de que se trate".

La STJUE, perfila, con claridad, esta situación en la que produce la dependencia descrita en el apartado 39 de la misma sentencia, y que obligaría al nacional europeo a abandonar el territorio de la Unión por la carencia de medios económicos para el mantenimiento del reagrupado. Tal situación no resulta aceptable, y deviene en desproporcionada: "cuando exista una relación de dependencia, en el sentido del apartado 39 de la presente sentencia, entre un ciudadano de la Unión y un nacional de un tercer país, miembro de la familia de aquel, el artículo 20 TFUE se opone a que un Estado miembro establezca una excepción al derecho de **residencia** derivado que ese artículo reconoce al nacional de un tercer país, por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga de recursos suficientes.

Insistiendo en ello: "la obligación impuesta al ciudadano de la Unión de disponer de recursos suficientes para sí mismo y para el miembro de su familia, nacional de un tercer país, puede poner en peligro el efecto útil del artículo 20 TFUE si conduce a que dicho nacional tenga que abandonar el territorio de la Unión en su conjunto y a que, debido a la existencia de una relación de dependencia entre el mismo nacional y el ciudadano de la Unión, este último se vea obligado de hecho a acompañarlo y, por consiguiente, a abandonar también el territorio de la Unión".

Por todo ello, reiteramos, la respuesta del TJUE a la cuestión planteada: "por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga, para sí y su cónyuge, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social, sin que se haya examinado si entre ese ciudadano de la Unión y su cónyuge existe una relación de dependencia de tal naturaleza que, en caso de denegarse un derecho de **residencia** derivado a este último, el ciudadano de la Unión se vería obligado a abandonar el territorio de la Unión Europea".



Por otra parte, de la STC 42/2020, de 9 de marzo, en cuyo amparo se alegaba sustancialmente que la interpretación y aplicación del art. 7 del RD 240/2007 suponía la vulneración del derecho de igualdad de trato (artículo 14 CE) y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE), en relación con el derecho al pleno desarrollo de la personalidad (artículo 10 CE), el derecho a contraer matrimonio (artículo 32.1 CE) y el principio de protección de la familia (artículo 39.1 CE), destacamos en nuestra sentencia de 1 de julio de 2020, que el Tribunal Constitucional, tras sintetizar la interpretación realizada por esta Sala en relación con el artículo 7, en el sentido ser aplicable a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles, de modo que, para que sea posible la reagrupación, es preciso que cumpla el ciudadano español alguno de los requisitos expresados en el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, en el caso, que disponga de recursos suficientes, considera, en primer lugar, que se había producido, con las resoluciones administrativas y las sentencias impugnadas, la alegada vulneración del artículo 14 CE razonando que: "Es preciso, en efecto, analizar si realmente las resoluciones cuestionadas consagran una diferencia de trato real, para después, si se constatará la existencia de tal diferencia de trato, escrutar si la misma resulta justificada, para, de este modo, dar una respuesta a la alegación de que se ha vulnerado el artículo 14 CE. En esta línea, ha de recordarse que las resoluciones administrativas denegaron la solicitud formulada con base en el doble argumento de que no se había aportado la documentación exigida a la ciudadana española y que tampoco, en vía de recurso, se había acreditado que la reagrupante se encontrase en alguno de los casos a), b) o c) del artículo 7.1 del Real Decreto 240/2007, y constando además que estaba de baja en la Seguridad Social desde el 30 de septiembre de 2011. Sin embargo, dichas resoluciones administrativas no prestaron atención alguna a la documentación aportada por el ciudadano extracomunitario, con la que pretendía justificar su suficiencia de recursos. Se produjo, pues, una diferencia de trato entre ambos cónyuges, tal y como indica el Ministerio Fiscal. Tal y como se ha venido exponiendo, la finalidad expresa de la norma aplicada es la de evitar que el cónyuge extracomunitario suponga una carga para la asistencia social en España. Y esa finalidad se cumple si es el ciudadano español el que dispone de los recursos necesarios, pero también si su titular es el cónyuge extracomunitario, o si la suma de los recursos de ambos permite el sostenimiento de la unidad familiar. De este modo, la recta intelección de los apartados 1 y 2 del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, que corresponde efectuar a este Tribunal desde el parámetro de la alegada vulneración del art. 14 CE, impone la conclusión de que en este caso concreto, atendidas las circunstancias expuestas, no puede sostenerse que el ciudadano español careciera de recursos, ya que no se ha examinado la documentación aportada a tal fin por el cónyuge que no era ciudadano de la Unión, omisión que, como se dijo, supone una lesión del derecho a la igualdad.

Ello comporta la constatación de que en el presente caso se ha vulnerado el derecho a la igualdad de la persona recurrente en amparo".

El Tribunal Constitucional también responde a la segunda vulneración alegada, del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 24.1 CE, en relación con los derechos al libre desarrollo de la personalidad del artículo 10.1 CE, el derecho a contraer matrimonio del artículo 32.1 CE y el principio de protección de la familia, en los siguientes términos (Fundamento Jurídico 4.b), que se producen en torno al deber de motivación de las resoluciones judiciales y administrativas, de conformidad con la SJUE de 27 de febrero de 2020 (C-836/18), de la que ya hemos dejado constancia en el Fundamento Jurídico anterior:

"Como primera consideración, conviene poner de manifiesto que la STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 11, al examinar la constitucionalidad de la regulación por la Ley de extranjería de la reagrupación familiar de extranjeros en España, si bien reconoció la existencia de una dimensión familiar de la intimidad, niega que la misma permita identificar "un derecho a la vida familiar en los mismos términos en que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha interpretado el art. 8.1 CEDH, y menos aún un derecho fundamental a la reagrupación familiar, pues ninguno de dichos derechos forma parte del contenido del derecho a la intimidad familiar garantizado por el art. 18.1 CE". Esa doctrina fue reiterada en los fundamentos jurídicos 6 y 7 de la STC 186/2013, de 4 de noviembre, al resolver un recurso de amparo contra una orden de expulsión de un ciudadano extranjero.

Por ello, el análisis de la eventual lesión habría de efectuarse en relación con la también eventual falta de motivación de las resoluciones judiciales. Ciertamente, en el ámbito de las resoluciones administrativas, hemos expresado, en la STC 159/2002, de 16 de septiembre, FJ 2, que "dado que no estamos ante una resolución sancionadora -único supuesto en que los derechos del art. 24 CE son directamente aplicables, según viene declarando este Tribunal desde la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2- este motivo de amparo carece de fundamento". No obstante, también hemos puesto de manifiesto en la STC 131/2016, de 18 de julio, FJ 6, en relación con la medida de expulsión del territorio nacional contemplada en el art. 57.2 de la Ley 4/2000, que aunque esa medida pudiera no tener carácter sancionador, cabe la posible lesión del art. 24 CE si la revisión judicial del acto administrativo en cuestión no contiene la debida motivación de las circunstancias personales del recurrente, cuando están en juego "asociados a derechos fundamentales como los contemplados en los artículos 18.1 y 24.1 CE (STC 46/2014, FJ 7) una pluralidad de intereses constitucionales como el de protección



social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1 CE) en relación con el mandato del art. 10.2 CE, así como el art. 3.1 de la Convención de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989, sobre los derechos del niño, al que conduce la previsión del art. 39.4 CE, el órgano judicial debió ponderar las "circunstancias de cada supuesto" y "tener en cuenta la gravedad de los hechos", sin que pudiera ampararse, como hizo, en la imposibilidad legal de realizar tal ponderación" (STC 46/2014, FJ 7). Esa doctrina ha sido reiterada en lo esencial, en nuestras SSTC 201/2016, de 28 de noviembre, FFJJ 4 y 5, y 14/2017, de 30 de enero, FJ 5. En esta última, hemos afirmado que "[e]ste Tribunal ha recordado en las recientes SSTC 131/2016, de 18 de julio, FJ 6, y 201/2016, de 28 de noviembre, FJ 3, que "el deber de motivación en el ámbito administrativo con relevancia constitucional no solo se produce en el supuesto de las sanciones administrativas", y que "frente a la regla general, conforme a la cual el deber de motivación de los actos administrativos es un mandato derivado de normas que se mueven en el ámbito de lo que venimos denominando legalidad ordinaria, en determinados supuestos excepcionales tal deber alcanza una dimensión constitucional que lo hace fiscalizable a través del recurso de amparo constitucional". También se ha reiterado en dichas resoluciones que esto ocurre, precisamente, cuando los actos administrativos limitan o restringen "el ejercicio de derechos fundamentales", pues en tal caso la actuación de la administración "es tan grave que necesita encontrar una especial causalización y el hecho o el conjunto de hechos que lo justifican deben explicarse con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó" (STC 131/2016, de 18 de junio, FJ 6). Específicamente, se ha destacado que la expulsión del extranjero con **residencia** de larga duración supone "una clara limitación a derechos fundamentales del actor que, como consecuencia de acordarse su expulsión del territorio nacional, se ha visto privado de su autorización de **residencia**, lo que implica la alteración de su propia condición de ciudadano y de la posibilidad del ejercicio de los derechos y libertades inherentes a la misma, aparte de las consecuencias que la medida tiene en su vida familiar" (STC 131/2016, de 18 de junio, FJ 6), lo que hace que sea extensible a dicha medida ese deber constitucional de motivación al margen de su eventual naturaleza jurídica sancionadora".

Por otro lado, recientemente se ha dictado, en el asunto C-836/18, la STJUE de 27 de febrero de 2020. En ella se resuelve..."

En consideración a todo ello, señalábamos que: "Examinadas ambas sentencias ---y dada la remisión que la STC realiza a la STJUE---, pudiéramos, en conjunto, extraer las siguientes conclusiones procedimentales, aplicables cuando el familiar nacional de tercer país no cumpliera con los requisitos previstos en el artículo 7 del RD240 para tener derecho a la reagrupación familiar como consecuencia de la carencia de medios económicos del reagrupante nacional:

A) La STJUE hace referencia a los aspectos procedimentales (51 y 52) a través de los cuales (1) el nacional de un tercer país debe plantear la solicitud de reagrupación familiar ---que se formaliza y documenta a través de la **Tarjeta** de Residente de la Unión---, y (2) la Administración debe comprobar ---de no concurrir las condiciones de ambos artículos 7 de la Directiva y el RD240--- si se produce la situación específica de dependencia definida en el apartado 39 de la sentencia, así como en la respuesta a la segunda cuestión prejudicial planteada al TJUE:

1º. Que corresponde a los Estados miembros el establecimiento de las normas de aplicación de este derecho de **residencia** derivado para las situaciones específicas que se mencionan, si bien tales normas no pueden poner en peligro el efecto útil del artículo 20 del TFUE.

2º. Que corresponde al interesado (nacional de tercer país) aportar los datos que permitan valorar si se cumplen los requisitos de aplicación de ese artículo, pues de lo contrario "se pondría en peligro el efecto útil de ese mismo artículo si se impidiese al nacional de un tercer país o al ciudadano de la Unión, miembro de la familia de aquel, facilitar los datos que permitan determinar si existe entre ellos una relación de dependencia, a efectos del artículo 20 TFUE". Y,

3º. Que, por lo que a la actuación de la Administración compete (que posiblemente sea lo más significativo para los supuestos concretos que se susciten), la STJUE (53) señala:

"Por lo tanto, cuando un nacional de un tercer país presenta ante la autoridad nacional competente una solicitud de **residencia** con fines de reagrupación familiar con un ciudadano de la Unión, nacional del Estado miembro de que se trate, dicha autoridad no puede denegar de manera automática esa solicitud por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga de recursos suficientes. Por el contrario, le corresponde valorar, basándose en los datos que el nacional del tercer país y el ciudadano de la Unión deben poder facilitarle libremente y procediendo, en su caso, a las investigaciones necesarias, si existe entre esas dos personas una relación de dependencia como la descrita en el apartado 39 de la presente sentencia, de modo que, en principio, deba concederse a dicho nacional de un tercer país un derecho de **residencia** derivado al amparo del artículo 20 TFUE".



B) Ello lo debemos completar con lo señalado —a su vez— por el Tribunal Constitucional: "la recta intelección de los apartados 1 y 2 del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, que corresponde efectuar a este Tribunal desde el parámetro de la alegada vulneración del art. 14 CE, impone la conclusión de que en este caso concreto, atendidas las circunstancias expuestas, no puede sostenerse que el ciudadano español careciera de recursos, ya que no se ha examinado la documentación aportada a tal fin por el cónyuge que no era ciudadano de la Unión, omisión que, como se dijo, supone una lesión del derecho a la igualdad".

Lo anteriormente expuesto refleja los términos y el alcance, en sus aspectos sustantivos y procedimentales, con el que ha de interpretarse y aplicarse el art. 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, a efectos de la autorización de **residencia** por más de tres meses a ciudadanos de terceros países por reagrupación familiar con un miembro de su familia, incluido nacional español que nunca ha ejercitado su libertad de circulación, de manera que, respetándose tales criterios quedan salvaguardados los derechos cuya vulneración se denuncia en el recurso.

QUINTO. La interpretación que fija esta sentencia.

En consecuencia y como hemos señalado en las sentencias que hemos mencionado en el anterior fundamento, en relación con la cuestión que nos plantea el auto de admisión, debemos responder que el art. 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, resulta aplicable a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles que no hayan ejercido el derecho a la libre circulación con las matizaciones que se han indicado antes, tanto en relación con las circunstancias a valorar para determinar la concurrencia del derecho del ciudadano del tercer país como ampliación del derecho del ciudadano de la Unión, conforme a los arts. 7 de la Directiva 2004/38 y 7 del Real Decreto 240/2007, como, en su defecto, si concurre el derecho derivado de la situación de dependencia.

SEXTO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

La primera consecuencia de cuanto acabamos de razonar es que no podemos compartir el criterio sostenido por la Sala territorial en la sentencia recurrida que rechaza la aplicación del art. 7 del Real Decreto 240/2007, a la reagrupación de ciudadanos de un tercer país familiares de un ciudadano de la Unión de nacionalidad española que no ha ejercido su derecho a la libertad de circulación, por las razones que ampliamente se acaban de exponer. Y ello debe llevarnos a casar dicha sentencia y a estimar, por ello, el recurso de casación que frente a la misma ha interpuesto el Abogado del Estado.

Sin embargo, ello no supone la estimación de las pretensiones ejercitadas por la Administración recurrente ya que suponen una aplicación del referido art. 7 del Real Decreto 240/2007, que no se corresponde con las matizaciones y exigencias que se han indicado antes que, en definitiva, suponen -como hemos sintetizado en nuestra Sentencia nº 1764/2020, de 17 de diciembre, recurso nº 4067/2017-, que, "solicitada la autorización de **residencia** por familiar de ciudadano de la Unión, español, no puede denegarse por la sola circunstancia de la insuficiencia de medios para el sostenimiento familiar por el reagrupante, siendo necesaria la valoración de tales requisitos en los términos antes indicados, así como la concurrencia de las circunstancias específicas que pueden determinar el derecho derivado de la situación de dependencia familiar, y ello basándose no sólo en los datos que el nacional del tercer país y el ciudadano de la Unión deben poder facilitarle libremente, sino procediendo, en su caso, a las investigaciones necesarias por la propia Administración".

Ha de examinarse, por tanto, el alcance de la valoración efectuada en la resolución administrativa impugnada de las circunstancias concurrentes en el caso concreto -las sentencias del Juzgado y de la Sala no llegan a valorar tales circunstancias al estimar inaplicable el art. 7, en criterio que hemos rechazado, como hemos visto- que puedan determinar el sentido de la decisión sobre la solicitud de **tarjeta de residencia** formulada por el ciudadano del tercer país familiar de nacional español. Y en este caso se observa que la resolución impugnada no responde a los cánones de ponderación que venimos explicando, pues sólo se analiza el requisito de la suficiencia de recursos económicos sin efectuar valoración alguna sobre la posible incidencia de la decisión en la vida familiar de reagrupante y reagrupado ni, en definitiva, en la situación de dependencia entre ellos, situación que se agrava en este caso al constar en el expediente que la solicitante era madre de un hijo menor de edad que se integraría en la unidad familiar formada por ella y su esposo, así como que aquélla había sido ya antes titular de un permiso de **residencia** de igual clase al solicitado y por la misma razón, esto es, su matrimonio en 2011 con el ciudadano español don Desiderio, permiso, al parecer, válido desde enero de 2012 hasta enero de 2017.

Ninguna explicación ni valoración se contiene en la resolución impugnada sobre estas dos circunstancias, a pesar de su indiscutible relevancia en la vida familiar de ambos cónyuges y en su relación de dependencia; sin que tampoco se hayan atendido debidamente las consideraciones contenidas en las sentencias del TJUE y del TC que antes hemos glosado sobre la procedencia de los recursos económicos, no existiendo obstáculo



alguno a que éstos provengan de las respectivas madres del reagrupante español y de la reagrupada, aunque aquéllas no formen parte, en sentido estricto, de la unidad familiar.

Así pues, en este caso, la mera invocación como motivo de la **denegación** del incumplimiento de los requisitos del art. 7 del Real Decreto 240/2007, relativos a la insuficiencia de recursos económicos, sin efectuar valoración ni averiguación alguna sobre la situación familiar de la solicitante y su relación de dependencia con el reagrupante, determinan que no podamos considerar satisfecha la exigencia de una adecuada ponderación de los elementos determinantes de la decisión denegatoria adoptada y, por lo tanto, la resolución administrativa no se ajusta a la correcta aplicación del art. 7 del Real Decreto 240/2007, en los términos que hemos señalado, por lo que procede estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por doña Serafina contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Valencia de 13 de marzo de 2015, que denegó su solicitud de **tarjeta de residencia** de familiar de ciudadano de la Unión, resolución que se anula por no ser conforme con el ordenamiento jurídico.

SÉPTIMO. Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión los reflejados en los fundamentos de derecho cuarto y quinto de esta sentencia.

Segundo. Estimar el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de 22 de junio de 2017, dictada en el recurso de apelación núm. 266/2016, por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sentencia que, en consecuencia, se casa y anula.

Tercero. Estimar el recurso contencioso administrativo (P.A. 180/2015, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Valencia), interpuesto por doña Serafina contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Valencia de 13 de marzo de 2015, que denegó su solicitud de **tarjeta de residencia** de familiar de ciudadano de la Unión, resolución administrativa que se anula por no ser conforme con el ordenamiento jurídico.

Cuarto. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menéndez Pérez Rafael Fernández Valverde

Votó en Sala y no pudo firmar

Octavio Juan Herrero Pina Wenceslao Francisco Olea Godoy

Ángeles Huet De Sande

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excm.a Sra. D^a Ángeles Huet de Sande, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de lo que como Letrada de la Administración de Justicia certifico.