



Roj: **STS 89/2021 - ECLI:ES:TS:2021:89**

Id Cendoj: **28079130052021100003**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **21/01/2021**

Nº de Recurso: **5653/2017**

Nº de Resolución: **55/2021**

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

Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **ATS 12931/2018,**
STS 89/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 55/2021

Fecha de sentencia: 21/01/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5653/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 15/12/2020

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

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.2

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 5653/2017

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. 55/2021

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 5653/2017, interpuesto por **El Abogado del Estado**, en la representación que por su cargo ostenta contra la sentencia dictada por la de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de fecha 21 de septiembre de 2017, dictada en el **recurso** de apelación núm. 705/2016, **sobre** contra la resolución de fecha 15 de octubre de 2014, confirmada por la de 28 de noviembre de 2014 dictada en el expediente nº NUM000 por la Subdelegación del Gobierno de Sevilla que desestima el **recurso** de alzada interpuesto contra la resolución de fecha 15 de octubre de 2014 que deniega la tarjeta de residencia temporal de **familiar** de ciudadano de la Unión Europea, por resultar ajustada a derecho.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el **recurso** de apelación núm. 705/2016, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, con fecha 21 de septiembre de 2017, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"Estimando el **recurso** de apelación interpuesto por D. Braulio contra la sentencia nº 166/2016 de fecha veintiséis de abril de dos mil dieciséis dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Sevilla en el **recurso** contencioso administrativo 94/2015 debemos acordar y acordamos:

- Revocar la sentencia de instancia dejándola sin efecto.

- Estimar el **recurso** contencioso administrativo interpuesto contra la resolución de fecha 28 de noviembre de 2014 dictada en el expediente nº NUM000 por la Subdelegación del Gobierno de Sevilla que desestima el **recurso** de alzada interpuesto contra la resolución de fecha 15 de octubre de 2014 anulando dicha resolución y declarando el derecho del recurrente a obtener la tarjeta de residencia temporal de **familiar** de ciudadano de la Unión Europea solicitada.

Todo ello sin hacer especial pronunciamiento en materia de costas."

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la Abogacía del Estado preparó **recurso** de casación, que por la Sala de lo Contencioso Administrativo de Sevilla (Sección Segunda) se tuvo por preparado mediante auto de 30 de octubre de 2017, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, 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 5653/17, preparado, en la representación que legalmente ostenta, por el Sr. Abogado del Estado, contra la sentencia -21 de septiembre de 17- dictada por la Sección Segunda de la Sala de Sevilla (apelación 705/16).

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 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 9 de julio de 2019, que fue suspendido por providencia de 15 de julio de ese año hasta que se resolviera el **recurso** de amparo nº 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. Las sentencias del Juzgado y de la Sala.

A).- La sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Sevilla confirma la denegación de la tarjeta de residencia temporal de **familiar** de ciudadano de la Unión Europea que había sido solicitada por D. Braulio, nacional de Cuba, con fecha 29 de septiembre de 2014, por estar casado con una ciudadana española, Dª Isabel.

La denegación, contenida en la resolución de la Oficina de Extranjería de Sevilla de 15 de octubre de 2014, tuvo su causa en la ausencia de **recursos** suficientes, al amparo del **art. 7.1** del **RD 240/2007**, razonando la citada resolución que:

"En este caso concreto no consta la realización de actividad laboral de forma continuada por los miembros que componen la unidad **familiar**, de acuerdo con el contrato presentado, o bien la consulta efectuada a la base de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, y no se acredita la disposición de medios **económicos** suficientes, teniendo en cuenta el número de miembros de que se compone la familia y la duración del permiso de residencia que se solicita."

Esta resolución fue confirmada en alzada (resolución de la Subdelegación del Gobierno en Sevilla de 28 de noviembre de 2014) porque "... por una parte, el **solicitante**, a pesar de aparecer dado de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos desde el 08/10/2014, no ha acreditado el desarrollo de actividad alguna ni los rendimientos que pudieran derivar de la misma, y que, a la postre, permitan valorar la suficiencia de tales medios **económicos**".

El Juzgado en su sentencia, tras reflejar las posturas discrepantes de diversos Tribunales Superiores de Justicia **sobre** la aplicación a los españoles reagrupantes de un **familiar** no comunitario del requisito de suficiencia de **recursos** establecido en el **art. 7.1** del **RD 240/2007**, considera que tal requisito sí resulta de aplicación y concluye que en este caso no consta acreditada dicha suficiencia de **recursos económicos**. Razona así la sentencia del Juzgado:

"Efectivamente, del expediente administrativo se desprende lo siguiente:

1º Cuando se presentó la solicitud de la tarjeta (29/09/2014, folio 1), no acreditaba ninguna actividad laboral. Es después (el 08/10/2014, folio 28), cuando se da de alta como autónomo, sin acreditar ninguna actividad laboral. De hecho el 31/12/2014 se dio de baja como autónomo, según se acredita con el documento que se aporta en el acto de la vista.

2º La esposa tampoco acredita actividad laboral (folio 34) ni medios de vida reglamentariamente exigidos.

3º La falta de medios **económicos** se confirma por el hecho de que para acudir a la presente vía judicial el recurrente haya obtenido la asistencia jurídica gratuita.

4º Frente a ello no cabe alegar que ha estado trabajando en una empresa de Guipúzcoa desde el año 2001 (folio 23), dado que se trata de una mera declaración sin valor probatorio alguno, máxime cuando no consta contrato de trabajo, ni su alta en la Seguridad Social en este periodo. Y tampoco es suficiente el certificado bancario (folio 24), ya que el ingreso de la cantidad se hizo el mismo día de la solicitud de la tarjeta y además no acredita el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos."

B).- La Sala de Sevilla, por su parte, considera que el régimen del **art. 7** del **RD 240/2007**, no es aplicable a los reagrupantes que tengan nacionalidad española y, con este fundamento, revoca la sentencia del Juzgado,



anula las resoluciones administrativas impugnadas y reconoce al interesado el derecho a obtener la tarjeta de residencia temporal de **familiar** de ciudadano de la Unión Europea solicitada.

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 **240/07** 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 Sevilla, 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 (parágrafos 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 dimanen 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 **RD 240**.

Más 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 SJUE 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 constanding 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 las resoluciones administrativas impugnadas -y, por lo que a esta casación se refiere, también la **valoración** efectuada en su caso por las sentencias dictadas en la instancia- de las circunstancias concurrentes en el caso concreto 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 ni las resoluciones impugnadas ni, tampoco, la sentencia del Juzgado (la sentencia dictada por la Sala territorial no analizaba las circunstancias concurrentes al estimar inaplicable el **art. 7**, como hemos visto, en criterio que hemos rechazado) responden a los cánones de ponderación que venimos explicando, pues en ambos casos se analiza exclusivamente el requisito de la suficiencia de **recursos económicos** sin **efectuar valoración** alguna **sobre** la posible incidencia en la vida **familiar** de **reagrupante** y reagrupado ni, en definitiva, en la **situación** de **dependencia**, **situación** que parece ser, además, la que de forma paradigmática aquí concurre al tener que salir de España la ciudadana española al serle denegada a su esposo la tarjeta de residencia.

En efecto, de cuanto se desprende de los datos reflejados por el Juzgado -debidamente integrados con los que obran en las actuaciones, tal y como nos permite el **art. 93.3 LJCA-**, se trata, en este caso, de un **solicitante**, don Braulio, nacional de Cuba, nacido en 1951, casado con una ciudadana española, doña Isabel, nacida también en Cuba en 1949, que contrajeron matrimonio en el Consulado de España en La Habana en 1978, y que pretenderían establecerse en España, regresando a su país la esposa española con su cónyuge para continuar aquí su ya prolongada convivencia matrimonial en común que habrían desarrollado en Cuba. En septiembre de 2014, cuando regresan ambos a España, se empadronan en Sevilla y el Sr. Braulio solicita la tarjeta de residente como **familiar** de ciudadano de la Unión, su esposa española, dándose de alta como autónomo en octubre de 2014, por ser su intención, según expresa, la de continuar desempeñando en España su profesión como ingeniero mecánico; la esposa española obtiene, asimismo, un subsidio mensual como emigrante retornada de 426 euros durante 18 meses y abre una cuenta bancaria con 4.500 euros. Y en fin, el Abogado del Estado aportó al Juzgado la baja como autónomo del Sr. Braulio en diciembre de 2014, ofreciendo éste como explicación que, al serle denegada la tarjeta de residencia solicitada, ambos cónyuges tuvieron que regresar a Cuba al agotarse el periodo de tres meses de residencia inicial, razón por la cual tuvo que darse de baja como autónomo.

En este contexto, las resoluciones administrativas -y la sentencia del Juzgado que inicialmente las confirmó- se limitan a la mera **valoración** de la suficiencia de los **recursos económicos**, sin **efectuar** ponderación alguna de la **situación** de **dependencia** en la que parecería encontrarse la ciudadana española que no parecía desempeñar actividad laboral propia y que, al parecer, se habría visto obligada a abandonar España, su país, al serle denegada la tarjeta de residencia a su esposo. Ninguna **averiguación** llevó a cabo la Administración en **relación** con esta **situación** de **dependencia** de la ciudadana española que parecía desprenderse de los datos que reflejaba el expediente y ninguna ponderación se llevó a cabo **sobre** tal circunstancia.

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** del **solicitante** y su **relación** de **dependencia** con la **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, las resoluciones administrativas no se ajustan 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 don Braulio contra la resolución de la Subdelegación del Gobierno en Sevilla de 28 de noviembre de 2014 que confirmó en alzada la denegación de la solicitud de tarjeta de residencia de **familiar** de ciudadano de la Unión (resolución de 15 de octubre de 2014), 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 21 de septiembre de 2017, dictada en el **recurso** de apelación núm. 705/2016, por la Sala de lo Contencioso



Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, sentencia que, en consecuencia, se casa y anula.

Tercero. Estimar -por los motivos expresados en esta sentencia- el **recurso** de apelación núm 705/2016, interpuesto contra la sentencia nº 166/2016, de 26 de abril, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Sevilla y, en consecuencia, estimar el **recurso** contencioso administrativo (P.A. 94/2015), interpuesto por D. Braulio contra la resolución de 15 de octubre de 2014, confirmada en alzada por la de 28 de noviembre de 2014, de la Subdelegación del Gobierno en Sevilla denegatoria de su solicitud de tarjeta de residencia temporal de **familiar** de ciudadano de la Unión Europea, resoluciones administrativas que se anulan por no ser conformes al 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 Excma. 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.