

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 9 de diciembre de 2010\*

En los asuntos acumulados C-300/09 y C-301/09,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por el Raad van State (Países Bajos), mediante resoluciones de 24 de julio de 2009, recibidas en el Tribunal de Justicia el 30 de julio de 2009, en los procedimientos entre

**Staatssecretaris van Justitie**

y

**F. Toprak (C-300/09),**

**I. Oguz (C-301/09),**

\* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de Sala, y los Sres. A. Rosas, U. Lõhmus y A. Ó Caoimh y la Sra. P. Lindh (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;  
Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. C.M. Wissels y B. Koopman, en calidad de agentes;
  
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. V. Pasternak Jørgensen y el Sr. R. Holdgaard, en calidad de agentes;
  
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma y N. Graf Vitzthum, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Rozet y M. van Beek, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 13 de la Decisión n° 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación (en lo sucesivo, «Decisión n° 1/80»). El Consejo de Asociación fue instituido mediante el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara, el 12 de septiembre de 1963, por la República de Turquía, por una parte, y los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de esta mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»).
- 2 Dichas peticiones se presentaron en el marco de sendos litigios entre el Sr. Toprak (en el asunto C-300/09) y el Sr. Oguz (en el asunto C-301/09) y el Staatssecretaris van Justitie relativos a la negativa de este a modificar sus permisos de residencia temporales.

## Marco jurídico

### *Normativa de la Unión*

#### El Acuerdo de Asociación

- 3 Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, el Acuerdo de Asociación tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes Contratantes, incluido el sector de la mano de obra, mediante la realización gradual de la libre circulación de trabajadores, así como mediante la eliminación de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, para mejorar el nivel de vida del pueblo turco y facilitar ulteriormente la adhesión de la República de Turquía a la Comunidad.

#### La Decisión nº 1/80

- 4 El artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 es del siguiente tenor:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 en relación con el libre acceso al empleo de los miembros de su familia, un trabajador turco que forme parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro:

- tendrá derecho, en dicho Estado miembro, después de un año de empleo legal, a la renovación de su permiso de trabajo con el mismo empresario si dispone de un empleo;

- tendrá derecho, en dicho Estado miembro, después de tres años de empleo legal y sin perjuicio de la preferencia que debe concederse a los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad, a aceptar otra oferta, realizada en condiciones normales y registrada en los servicios de empleo de dicho Estado miembro, para desempeñar la misma profesión en otra empresa de su elección;
  
- podrá acceder libremente en dicho Estado miembro, después de cuatro años de empleo legal, a cualquier actividad laboral por cuenta ajena de su elección.»

5 El artículo 13 de dicha Decisión establece:

«Los Estados miembros de la Comunidad y Turquía no podrán introducir nuevas restricciones relativas a las condiciones de acceso al empleo de los trabajadores y de los miembros de su familia que se encuentren en su territorio respectivo en situación legal por lo que respecta a la residencia y al empleo.»

El Protocolo Adicional

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

7 El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, tiene el siguiente tenor:

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

*Normativa nacional*

- 8 El 1 de diciembre de 1980, la entrada y la estancia de extranjeros en los Países Bajos estaban reguladas en la *Vreemdelingenwet* (Ley de Extranjería) (Stb. 1965, 40), que entró en vigor el 1 de enero de 1967, por un *Vreemdelingenbesluit* (Decreto de extranjería) y la *Vreemdelingencirculaire 1966* (circular de extranjería de 1966).
- 9 Se desprende de las resoluciones de remisión que el régimen aplicable el 1 de diciembre de 1980 era el siguiente.
- 10 Un extranjero cuyo matrimonio con una persona con derecho de residencia permanente hubiera durado al menos tres años, y que hubiera residido en los Países Bajos también durante tres años, siendo titular de un permiso de residencia vinculado al requisito de «residencia con su cónyuge» podía en principio, a pesar de la ruptura del vínculo matrimonial, solicitar un permiso de residencia autónomo. No obstante, la concesión de dicho permiso podía denegarse si el extranjero no disponía de medios de subsistencia suficientes. Por otro lado, tal permiso podía concederse con carácter excepcional por razones humanitarias imperiosas o cuando la actividad ejercida por el extranjero fuera de especial interés para el Reino de los Países Bajos.

- 11 Dicho régimen fue modificado desde el 1 de febrero de 1983 en dos aspectos mediante una circular de extranjería adoptada en 1982 (en lo sucesivo, «circular de 1982»). En primer lugar, la duración de la residencia en los Países Bajos antes de la ruptura o la disolución del vínculo matrimonial, que era de tres años, se redujo a uno. En segundo lugar, la falta de medios de subsistencia sólo se podía alegar contra el extranjero si las autoridades competentes podían exigirle que se integrara en el mercado laboral.
  
- 12 El 1 de abril de 2001 entró en vigor la *Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet* (Ley de 23 de noviembre de 2000, relativa a la reforma global de la Ley de extranjería) (Stb. 2000, n° 495). Esta Ley fue desarrollada por el *Vreemdelingenbesluit 2000* (Decreto de extranjería 2000) (Stb. 2000, n° 497; en lo sucesivo, «Vb 2000»), y la *Vreemdelingen-circulaire 2000* (Circular de extranjería 2000) (en lo sucesivo, «circular de 2000»), adoptados ese mismo año.
  
- 13 Con la entrada en vigor del Vb 2000 y de la circular de 2000 el 1 de abril de 2001, las modificaciones introducidas durante 1982 dejaron de estar en vigor y se reestablecieron los requisitos de obtención de permisos de residencia previstos el 1 de diciembre de 1980.
  
- 14 No obstante, se previeron disposiciones transitorias, basadas en el artículo 9.6 del Vb 2000, para los extranjeros que habían tenido derecho antes del 11 de diciembre de 2000 a un permiso de residencia por motivo de su matrimonio. En virtud de dichas disposiciones, en el supuesto de que un extranjero fuera titular durante al menos un año de un permiso de residencia basado en un matrimonio que hubiera durado tres años antes de su ruptura o disolución, se le podía conceder un permiso de residencia vinculado a un requisito de «investigación o realización de una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia».

## Litigios principales y cuestión prejudicial

### *Asunto Toprak (C-300/09)*

- 15 El Sr. Toprak, nacional turco, contrajo matrimonio con una nacional neerlandesa el 14 de junio de 2001. El 21 de mayo de 2002 entró en los Países Bajos provisto de un permiso de residencia provisional, sustituido por un permiso de residencia temporal con la mención «para residir con su cónyuge», cuya validez fue prorrogada hasta el 24 de septiembre de 2006.
- 16 El matrimonio del Sr. Toprak con su cónyuge se rompió de hecho el 12 de abril de 2004, es decir, menos de tres años después de su celebración, y el divorcio se decretó el 30 de diciembre de 2004, esto es, más de tres años después de aquella. De ello se deduce que, entre la fecha de su entrada en los Países Bajos y la de la ruptura de hecho de su matrimonio, el Sr. Toprak había residido en los Países Bajos durante menos de tres años con su cónyuge.
- 17 Tras su divorcio, el Sr. Toprak presentó varias solicitudes para obtener la sustitución de la mención «residencia con su cónyuge» por «ejercicio de una actividad por cuenta ajena» y la prórroga del permiso de residencia temporal.
- 18 Las solicitudes del Sr. Toprak fueron desestimadas por el ministro responsable porque desde la fecha de la ruptura de hecho de su matrimonio ya no cumplía el requisito de residencia con su cónyuge. Además, se consideró que aunque había trabajado en los Países Bajos, el Sr. Toprak tampoco había demostrado suficientemente en Derecho que en tal fecha cumplía los requisitos que le permitían obtener un permiso de residencia para el ejercicio de una actividad por cuenta ajena sobre la base del artículo 6,

apartado 1, de la Decisión nº 1/80. En particular, se estimó que no había probado que hubiera trabajado durante un año con el mismo empleador ni que este estuviera dispuesto a mantener dicha relación laboral. Además, se afirmó que su actividad por cuenta ajena no era de especial interés para el Reino de los Países Bajos.

- 19 El Sr. Toprak interpuso un recurso administrativo ante el Staatssecretaris van Justitie, que lo desestimó por infundado.
- 20 En consecuencia, el Sr. Toprak interpuso un recurso ante el Rechtbank 's-Gravenhage. Este tribunal consideró que el agravamiento de la política aplicada a personas como el Sr. Toprak, posterior a un período de flexibilización de dicha política, constituía una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80. En consecuencia, admitió el recurso, anuló la resolución desestimatoria del Staatssecretaris van Justitie y le instó a adoptar una nueva resolución. Este apeló la sentencia ante el Raad van State.

*Asunto Oguz (C-301/09)*

- 21 El Sr. Oguz es un nacional turco que contrajo matrimonio con una nacional turca titular de un permiso de residencia permanente en los Países Bajos. El matrimonio se celebró el 12 de agosto de 2002. Un año más tarde, entró en los Países Bajos y obtuvo un permiso de residencia temporal vinculado al requisito de «residencia con su cónyuge», cuya validez fue prorrogada hasta agosto de 2009.

- 22 El matrimonio del Sr. Oguz y su esposa se rompió de hecho el 16 de octubre de 2005 y el divorcio se concedió el 21 de julio de 2006, en cada uno de los casos más de tres años después de la celebración de su matrimonio. No obstante, entre la fecha de su entrada en los Países Bajos en 2003 y la de la ruptura de hecho de su matrimonio, el Sr. Oguz residió menos de tres años con su cónyuge en los Países Bajos.
- 23 El 12 de abril de 2006, el Sr. Oguz solicitó que se modificara el requisito de concesión de su permiso de residencia, que incluía la mención «residencia con su cónyuge», y que incluyera la mención «para el ejercicio de un actividad por cuenta ajena». Se desprende de la resolución de remisión que el Sr. Oguz celebró un contrato de trabajo con un empresario del 1 de abril al 1 de octubre de 2004, que trabajó para otro a partir del 16 de octubre de 2005 y que fue contratado por un tercero desde el 1 de febrero de 2006.
- 24 La solicitud de modificación del permiso de residencia temporal del Sr. Oguz fue desestimada por varias resoluciones del ministro responsable porque, desde la ruptura de su matrimonio, ya no cumplía el requisito de «residencia con su cónyuge», al que estaba sometido la concesión de su permiso de residencia. Además, se consideró que el Sr. Oguz no había demostrado suficientemente en Derecho que podía obtener un permiso de residencia para el ejercicio de una actividad asalariada sobre la base del artículo 6, apartado 1, de la Decisión n° 1/80. En particular, se estimó que no había probado que hubiera trabajado durante un año con el mismo empresario ni que este estuviera dispuesto a mantener dicha relación laboral. Además, se afirmó que su actividad por cuenta ajena no era de especial interés para el Reino de los Países Bajos.
- 25 El Sr. Oguz interpuso recurso administrativo ante el Staatssecretaris van Justitie, que lo consideró infundado.

- 26 El Staatssecretaris van Justitie consideró, en particular, que el Sr. Oguz no podía tener derecho a un permiso de residencia con arreglo a las disposiciones transitorias basadas en el artículo 9.6 del Vb 2000 porque no se le había concedido el permiso de residencia antes del 11 de diciembre de 2000.
- 27 El Sr. Oguz interpuso recurso ante el Rechtbank 's-Gravenhage. Este tribunal consideró que el Staatssecretaris van Justitie se había fundado incorrectamente en dicho artículo 9.6 del Vb 2000, siendo así que debía haber aplicado la política seguida desde 1983. Estimó el recurso del Sr. Oguz, al considerar que el régimen más estricto que le había aplicado el Staatssecretaris van Justitie, posterior a un período más flexible en favor de los nacionales turcos, constituía una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80. En consecuencia, admitió el recurso, anuló las resoluciones del Staatssecretaris van Justitie y le instó a adoptar una nueva resolución. Este apeló la sentencia ante el Raad van State.

### *La cuestión prejudicial*

- 28 En estas circunstancias, el Raad van State decidió suspender el curso de las actuaciones y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 en el sentido de que se ha de entender por una nueva restricción con arreglo a dicha disposición un endurecimiento respecto de una disposición que entró en vigor después del 1 de diciembre de 1980, que implicaba una flexibilización de la disposición vigente a 1 de diciembre de 1980, si dicho endurecimiento no implica empeoramiento alguno en relación con la disposición vigente a 1 de diciembre de 1980?»

- 29 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de octubre de 2009, se ordenó la acumulación de los asuntos C-300/09 y C-301/09 a los efectos de la fase escrita, de la fase oral y de la sentencia.

## **Sobre la cuestión prejudicial**

### *Observación previa*

- 30 Con carácter previo, procede señalar que el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 puede aplicarse no solo a disposiciones recogidas en un texto legislativo o reglamentario, sino también en una circular que precisa la forma en la cual el Gobierno de que se trata tiene la intención de aplicar la ley.
- 31 En efecto, dicho artículo 13 se refiere a las restricciones introducidas por los Estados miembros sin precisar la naturaleza del acto que las introduce.
- 32 En su sentencia de 10 de abril de 2008, Comisión/Países Bajos (C-398/06), el Tribunal de Justicia examinó la licitud de una circular relativa a los extranjeros similar a las controvertidas en el litigio principal, en relación con el Derecho derivado de la Unión sobre la libre circulación de personas. Declaró que esa circular era contraria a dicho Derecho.
- 33 Consta que la circular de 1982 y la de 2000, como la controvertida en el litigio que dio lugar a la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, producen efectos en los extranjeros de que se trata, incluidos los nacionales turcos.

- 34 De ello se desprende que el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 puede aplicarse a lo dispuesto en estas circulares.

*Respuesta del Tribunal de Justicia*

- 35 Mediante su cuestión el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en síntesis, por lo que respecta a una disposición nacional relativa a la obtención de un permiso de residencia por trabajadores turcos, como los Sres. Toprak y Oguz, si el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 debe interpretarse en el sentido de que el endurecimiento de una norma introducida con posterioridad al 1 de diciembre de 1980 que prevé una flexibilización de la norma aplicable el 1 de diciembre de 1980 constituye una «nueva restricción», en el sentido de dicho artículo 13, aunque este endurecimiento no hace más estrictos los requisitos de obtención de dicho permiso en relación con los resultantes de la norma en vigor el 1 de diciembre de 1980.
- 36 De este modo, la cuestión planteada por el Raad van State versa, en esencia, sobre la determinación de la fecha pertinente para analizar la existencia de una nueva restricción, en el sentido del artículo 13 de la Decisión n° 1/80.
- 37 Aunque el Gobierno neerlandés no niega que los Sres. Toprak y Oguz hayan trabajado en los Países Bajos, sin embargo sostiene que no ha lugar a responder a esta cuestión, porque el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 no es aplicable en el caso de autos, ya que el régimen controvertido en el litigio principal no se refiere a los requisitos de acceso al empleo de los trabajadores turcos a los que se refiere dicho artículo, sino al derecho de los cónyuges extranjeros en materia de reagrupación familiar.

- 38 Es preciso examinar esta objeción antes de responder, en su caso, a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.
- 39 En efecto, el Gobierno neerlandés expone que, después de tres años de matrimonio y una estancia de igual duración en los Países Bajos, permitida habida cuenta de este matrimonio, el extranjero tiene derecho, en principio, a un permiso de residencia autónomo, sin requisito de residencia con su cónyuge. Sin embargo, cuando la necesidad de una reagrupación familiar desaparece antes de que transcurran los tres años debido a una ruptura de la relación conyugal, esta pone fin, en principio, al derecho de residencia. Afirma que este régimen no afecta a los trabajadores y que, por tanto, el artículo 13 de la decisión n° 1/80 no es de aplicación. En relación con los extranjeros de nacionalidad turca, cuando la relación conyugal se rompe en este período de tres años ya no tienen un derecho de residencia con arreglo al régimen de que se trata, y solo pueden obtener tal derecho en virtud del artículo 6 de la Decisión n° 1/80, si cumplen el requisito de la regularidad de su contratación con un mismo empleador que este artículo establece.
- 40 A este respecto, es cierto que dicho régimen no afecta directamente a los trabajadores extranjeros, sino a los extranjeros casados con personas que tienen derecho de residencia permanente en los Países Bajos.
- 41 Sin embargo, tal régimen puede tener un impacto sobre los trabajadores extranjeros, en particular sobre los trabajadores turcos, al precisar los requisitos de concesión del permiso de residencia autónomo, sin vínculo con la residencia con el cónyuge.
- 42 En efecto, se desprende de los autos que la situación de los trabajadores turcos casados con personas que tienen derecho de residencia permanente en los Países Bajos, concretamente con nacionales neerlandeses, ha cambiado desde el 1 de abril de 2001 por lo que atañe a la concesión de tal permiso. A partir de esa fecha, y contrariamente a la situación existente desde el 1 de febrero de 1983, estos trabajadores han sido

sometidos de nuevo al requisito de residencia con su cónyuge en ese Estado miembro durante tres años.

- 43 El Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre las modificaciones relativas a las condiciones de concesión de permisos de residencia a los nacionales turcos en relación con las reglas de «standstill» contenidas en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y en el artículo 13 de la Decisión n° 1/80. Ha declarado que el establecimiento de una obligación, que no existía antes de la entrada en vigor del Protocolo Adicional, de poseer un visado para ejercer determinadas prestaciones de servicios en Alemania constituye una «nueva restricción», en el sentido del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional (sentencia de 19 de febrero de 2009, Soysal y Savatli, C-228/06, Rec. p. I-1031, apartado 57) El Tribunal de Justicia también ha declarado que el establecimiento de tasas administrativas de un importe desproporcionado en comparación con el que se exige a los ciudadanos comunitarios para la concesión de un permiso de residencia constituye una restricción prohibida por el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 (sentencia de 17 de septiembre de 2009, Sahin, C-242/06, Rec. p. I-8465, apartado 74).
- 44 En los presentes asuntos, el régimen neerlandés controvertido en el litigio principal implica también cambios en los requisitos de la concesión de determinados permisos de residencia. En la medida en que estas modificaciones afectan a la situación de trabajadores turcos, como los Sres. Toprak y Oguz, es preciso considerar que tal régimen está incluido en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Decisión n° 1/80.
- 45 El hecho de que los trabajadores de que se trata no estén aún integrados en el mercado laboral de los Países Bajos, en el sentido de que no cumplen los requisitos previstos en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 no constituye en modo alguno un obstáculo a la aplicación de dicho artículo 13. El Tribunal de Justicia ha declarado con anterioridad que la regla de «standstill» contenida en el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 no está destinada a proteger a los nacionales turcos ya integrados en el mercado laboral de un Estado miembro, sino que se aplica precisamente a los nacionales turcos que no gozan todavía de derechos en materia de empleo ni, en consecuencia, de residencia, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de dicha Decisión (véanse

las sentencias de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros, C-317/01 y C-369/01, Rec. p. I-12301, apartado 83, y de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos, C-92/07, Rec. p. I-3683, apartado 45).

- 46 En consecuencia, ha lugar a rechazar la alegación del Gobierno neerlandés según la cual el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 no es de aplicación al régimen controvertido en el litigio principal, porque dicho régimen no versa sobre los requisitos de acceso al empleo de los trabajadores turcos a los que se refiere dicho artículo, sino sobre los derechos de los cónyuges extranjeros en materia de reagrupación familiar.
- 47 Por consiguiente, es preciso examinar la fecha que se ha de tener en cuenta a fin de analizar la existencia de una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de la Decisión n° 1/80.
- 48 Los Gobiernos neerlandés, danés y alemán consideran que el 1 de diciembre de 1980 es la única fecha pertinente para comprobar si una norma o una política particular empeoran la situación de los trabajadores turcos. Afirman que no debe tenerse en cuenta ninguna modificación posterior que sea favorable a estos trabajadores.
- 49 Procede señalar que, toda vez que el tenor del artículo 13 de la Decisión n° 1/80 no indica ninguna fecha concreta a partir de la cual se aplica la regla de «standstill», la existencia de «nuevas restricciones», en el sentido de dicho artículo, puede apreciarse en relación con la fecha de entrada en vigor de la Decisión n° 1/80. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión en varios asuntos de referirse a este punto de partida. De este modo, en el apartado 49 de la sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos, antes citada, declaró que el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 se opone a la introducción en la normativa neerlandesa, a partir de la fecha de entrada en vigor en los Países Bajos de la Decisión n° 1/80, de cualquier nueva restricción al ejercicio de la libertad de circulación de trabajadores (véanse también, en particular,

las sentencias, antes citadas, Abatay y otros, apartado 74, y Sahin, apartado 63; por analogía, en relación con la regla de «standstill» del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, las sentencias, antes citadas, Abatay y otros, apartado 66, y Soysal y Savatli, apartado 47).

- 50 Sin embargo, no se desprende de ello que esta sea la única fecha pertinente.
- 51 Para determinar el alcance de la expresión «nuevas restricciones» es necesario hacer referencia al objetivo perseguido por el artículo 13 de la Decisión n° 1/80.
- 52 En el apartado 72 de la sentencia Abatay y otros, antes citada, el Tribunal de Justicia afirmó que las reglas de «standstill» que figuran en el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 y en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, persiguen un objetivo idéntico, consistente en crear condiciones favorables para la aplicación progresiva, respectivamente, de la libre circulación de trabajadores, del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios mediante la prohibición a las autoridades nacionales de introducir nuevos obstáculos a dichas libertades con el fin de no dificultar más su establecimiento gradual entre los Estados miembros y la República de Turquía.
- 53 En la sentencia de 20 de septiembre de 2007, Tum y Dari (C-16/05, Rec. p. I-7415, apartado 61), el Tribunal de Justicia añadió, en relación con el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, que esta disposición tiene por objeto crear condiciones favorables para la aplicación progresiva de la libertad de establecimiento mediante la prohibición absoluta a las autoridades nacionales de introducir cualquier nuevo obstáculo al ejercicio de dicha libertad que suponga hacer más estrictos los requisitos existentes en una fecha determinada.

- 54 Habida cuenta de la convergencia de la interpretación del artículo 41 del Protocolo Adicional y de la del artículo 13 de la Decisión n° 1/80 en lo que se refiere al objetivo perseguido, cabe considerar que el alcance de la obligación de «standstill» contenida en dicho artículo 13 se extiende de manera análoga a cualquier nuevo obstáculo al ejercicio de la libre circulación de trabajadores consistente en una involución de los requisitos existentes en una fecha determinada.
- 55 También resulta necesario asegurarse de que los Estados miembros no se alejan del objetivo perseguido reconsiderando normas que han adoptado en favor de la libre circulación de trabajadores turcos con posterioridad a la entrada en vigor de la Decisión n° 1/80 en su territorio.
- 56 De ello se desprende que, en supuestos como los del litigio principal, la fecha a partir de la cual se ha de apreciar si la introducción de reglas nuevas da lugar a «nuevas restricciones» es la fecha en la que estas disposiciones se han adoptado.
- 57 Esta interpretación sigue la orientación que el Tribunal de Justicia ha adoptado para interpretar las reglas de «standstill» en otras áreas del Derecho de la Unión, en particular el derecho a deducción del impuesto sobre el valor añadido, tal y como lo recoge la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios – Sistema común del impuesto sobre el valor añadido: base imponible uniforme (DO L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54; en lo sucesivo, «Sexta Directiva»), y la libre circulación de capitales.
- 58 En materia de impuesto sobre el valor añadido, el Tribunal de Justicia ha declarado que una norma nacional infringe la regla de «standstill» contenida en el artículo 17, apartado 6, de la Sexta Directiva si tiene como consecuencia, tras la entrada en vigor de dicha Directiva, ampliar el ámbito de aplicación de las exclusiones existentes, alejándose de este modo del objetivo de la referida Directiva. El Tribunal de Justicia ha precisado que lo mismo cabe afirmar de cualquier modificación posterior a la entrada

en vigor de la Sexta Directiva que amplíe el ámbito de las exclusiones aplicables inmediatamente antes de la citada modificación. A este respecto, es irrelevante que la modificación no amplíe el ámbito de las exclusiones aplicables en el momento de la entrada en vigor de la Sexta Directiva (véase la sentencia de 14 de junio de 2001, Comisión/Francia, C-40/00, Rec. p. I-4539, apartados 17 a 19).

- 59 El Tribunal de Justicia se pronunció en un sentido análogo en relación con la excepción prevista en el artículo 57 CE, apartado 1, en materia de libre circulación de capitales, que permite el mantenimiento de las restricciones a los movimientos de capitales destinados a países terceros o procedentes de ellos que existían en los ordenamientos jurídicos nacionales el 31 de diciembre de 1993. Consideró que el concepto de restricción que existía en la fecha indicada en dicho artículo, es decir, el 31 de diciembre de 1993, supone que el marco jurídico en el que se inserte la restricción de que se trate haya formado parte del ordenamiento jurídico del Estado miembro afectado ininterrumpidamente desde esa fecha. Añadió que, de no ser así, un Estado miembro podría volver a establecer, en cualquier momento, las restricciones a los movimientos de capitales destinados a países terceros o procedentes de ellos que existían en su ordenamiento jurídico el 31 de diciembre de 1993 pero que no se habían mantenido. De este modo, concluyó que la excepción no se refiere a una disposición que vuelve a establecer un obstáculo que, tras la derogación de la normativa anterior, ya no existía (sentencia de 18 de diciembre de 2007, A, C-101/05, Rec. p. I-11531, apartados 48 y 49).
- 60 Por consiguiente, ha de considerarse que un Estado miembro establece «nuevas restricciones», en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80, al adoptar disposiciones que hacen más estrictos los requisitos aplicables a los trabajadores turcos para la obtención de un permiso de residencia, en relación con los requisitos que les eran de aplicación previamente, con arreglo a disposiciones adoptadas después de la entrada en vigor de dicha Decisión en el territorio de que se trata.
- 61 En circunstancias como las de los litigios principales, corresponde al juez nacional comprobar si, teniendo en cuenta la circular de 1982, la circular de 2000 hace más

difícil la obtención por los trabajadores turcos de un permiso de residencia autónomo, y si los Sres. Toprak y Oguz cumplían los requisitos previstos en la circular de 1982. En el supuesto de que tal permiso sea más difícil de obtener en virtud de la circular de 2000, esta constituiría una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de la Decisión n° 1/80, aunque dicha circular no haga sino volver a establecer disposiciones que existían en la normativa neerlandesa el 1 de diciembre de 1980.

- 62 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a la cuestión planteada que, en circunstancias como las de los litigios principales, que versan sobre una disposición nacional relativa a la obtención de un permiso de residencia por trabajadores turcos, el artículo 13 de la Decisión n° 1/80 debe interpretarse en el sentido de que constituye una «nueva restricción», en el sentido de dicho artículo, el endurecimiento de una disposición introducida después del 1 de diciembre de 1980 que preveía una flexibilización de la norma aplicable el 1 de diciembre de 1980, aunque este endurecimiento no haga más estrictos los requisitos de obtención de dicho permiso en relación con los resultantes de la norma en vigor el 1 de diciembre de 1980, lo que corresponde verificar al juez nacional.

## **Costas**

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

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

**En circunstancias como las de los litigios principales, que versan sobre una disposición nacional relativa a la obtención de un permiso de residencia por trabajadores turcos, el artículo 13 de la Decisión n° 1/80, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, adoptada por el Consejo de Asociación instituido mediante el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, debe interpretarse en el sentido de que constituye una «nueva restricción», en el sentido de dicho artículo, el endurecimiento de una disposición introducida después del 1 de diciembre de 1980 que preveía una flexibilización de la norma aplicable el 1 de diciembre de 1980, aunque este endurecimiento no haga más estrictos los requisitos de obtención de dicho permiso en relación con los resultantes de la norma en vigor el 1 de diciembre de 1980, lo que corresponde verificar al juez nacional.**

Firmas