



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 9 de febrero de 2023*

«Procedimiento prejudicial — Acuerdo de Asociación CEE-Turquía — Decisión n.º 1/80 — Artículos 6 y 7 — Nacionales turcos ya integrados en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida que gozan de un derecho de residencia correlativo — Decisiones de las autoridades nacionales por las que se revoca el derecho de residencia de nacionales turcos que llevan residiendo legalmente en el Estado miembro de que se trate más de veinte años debido a que representan una amenaza actual, real y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad — Artículo 13 — Cláusula de *standstill* — Artículo 14 — Justificación — Razones de orden público»

En el asunto C-402/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resolución de 23 de junio de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de junio de 2021, en el procedimiento entre

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

y

S,

así como en los procedimientos entre

E,

C

y

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y la Sra. M. L. Arastey Sahún y los Sres. F. Biltgen (Ponente), N. Wahl y J. Passer, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de septiembre de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de E, por los Sres. A. Durmus y E. Köse, advocaten;
- en nombre de C, por el Sr. A. Agayev y la Sra. Š. Petković, advocaten;
- en nombre de S, por el Sr. N. van Bremen, advocaat;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman y A. Hanje, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. M. Brochner Jespersen y las Sras. J. Farver Kronborg, V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff e Y. Thyregod Kollberg, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y R. Kanitz, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Martin y H. van Vliet, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 6, 7, 13 y 14 de la Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (en lo sucesivo, «Decisión n.º 1/80»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de sendos litigios entre el Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado») y S, por un lado, y entre E y C, respectivamente, y el Secretario de Estado, por otro lado, en relación con la adopción por este último de una serie de decisiones mediante las que ordenó la revocación del derecho de residencia de S, de E y de C (en lo sucesivo, conjuntamente, «interesados») y su expulsión del territorio neerlandés.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Acuerdo de Asociación

- 3 Del artículo 2, apartado 1, del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado el 12 de septiembre de 1963 en Ankara por la República de Turquía, por una parte, y por 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»), se desprende que este tiene por objeto promover el fortalecimiento continuado y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes contratantes, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de garantizar el desarrollo acelerado de la economía de la República de Turquía y la mejora del nivel de empleo y de las condiciones de vida del pueblo turco.
- 4 A tal efecto, el Acuerdo de Asociación comporta una fase preparatoria, que permite a la República de Turquía reforzar su economía con ayuda de la Comunidad (artículo 3 de dicho Acuerdo), una fase transitoria, durante la que las Partes contratantes garantizan el establecimiento progresivo de una unión aduanera y el acercamiento de las políticas económicas (artículo 4 del referido Acuerdo), y una fase definitiva basada en la unión aduanera que implica el fortalecimiento de la coordinación de las políticas económicas de las Partes contratantes (artículo 5 del mismo Acuerdo).
- 5 El artículo 6 del Acuerdo de Asociación establece:
«Para asegurar la aplicación y el desarrollo progresivo del régimen de asociación, las Partes Contratantes se reunirán en el seno de un Consejo de Asociación que actuará dentro de los límites de las atribuciones que le son conferidas por el Acuerdo [de Asociación].»

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.º 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO 1972, L 293, p. 1; EE 11/01, p. 213; en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»), que, de conformidad con su artículo 62, forma parte integrante del Acuerdo de Asociación, establece, en su artículo 1, las condiciones, modalidades y ritmos de realización de la fase transitoria contemplada en el artículo 4 del Acuerdo.
- 7 El Protocolo Adicional contiene un título II, con la rúbrica «Libre circulación de personas y servicios», cuyo capítulo I está dedicado a los «trabajadores» y cuyo capítulo II se titula «Derecho de establecimiento, servicios y transportes».
- 8 El artículo 59 de dicho Protocolo establece:
«En los ámbitos cubiertos por el presente Protocolo, [la República de] Turquía no podrá beneficiarse de un trato más favorable que el que los Estados miembros se conceden entre sí en virtud del Tratado [CE].»

Decisión n.º 1/80

9 El capítulo II de la Decisión n.º 1/80, titulado «Disposiciones sociales», contiene una sección 1, titulada a su vez «Cuestiones relativas al empleo y a la libre circulación de los trabajadores», que incluye los artículos 6 a 16 de dicha Decisión.

10 El artículo 6 de la mencionada Decisión dispone:

«1. 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, para desempeñar la misma profesión en otra empresa de su elección, realizada en condiciones normales y registrada en los servicios de empleo de dicho Estado miembro;
- podrá acceder libremente, en dicho Estado miembro, después de cuatro años de empleo legal, a cualquier actividad laboral por cuenta ajena de su elección.

[...]

3. Las normativas nacionales establecerán las normas de desarrollo de los apartados 1 y 2.»

11 El artículo 7 de la misma Decisión dispone:

«Los miembros de la familia de un trabajador turco que forme parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro que hayan sido autorizados a reunirse con él:

- tendrán derecho, sin perjuicio de la preferencia que debe concederse a los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad, a aceptar cualquier oferta de empleo, siempre que lleven residiendo legalmente en el Estado miembro al menos tres años;
- podrán acceder libremente a cualquier actividad por cuenta ajena de su elección, siempre que lleven residiendo legalmente en el Estado miembro al menos cinco años.

Los hijos de los trabajadores turcos que hayan adquirido una formación profesional en el país de acogida, independientemente de la duración de su residencia en dicho Estado miembro, podrán aceptar en él cualquier oferta de empleo, siempre que uno de sus progenitores haya ocupado legalmente un puesto de trabajo en el Estado miembro de que se trate durante al menos tres años.»

12 El artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 establece:

«Los Estados miembros de la Comunidad y [la República de] Turquía no podrán introducir nuevas restricciones relativas a las condiciones de acceso al empleo de los trabajadores y de los miembros de sus familias que se encuentren en sus respectivos territorios en situación legal por lo que respecta a la residencia y al empleo.»

13 El artículo 14 de dicha Decisión tiene el siguiente tenor:

«1. Las disposiciones de la presente sección se aplicarán sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas.

2. Dichas disposiciones no afectarán a los derechos y obligaciones que se desprendan de las disposiciones nacionales o de los tratados bilaterales celebrados entre [la República de] Turquía y los Estados miembros de la Comunidad, en la medida en que establezcan una normativa más favorable para sus propios nacionales.»

14 De conformidad con el artículo 16 de la citada Decisión, las disposiciones de la sección 1 de su capítulo II son aplicables a partir del 1 de diciembre de 1980.

Directiva 2003/109/CE

15 El artículo 12 de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44), titulado «Protección contra la expulsión», establece:

«1. Los Estados miembros únicamente podrán tomar una decisión de expulsión contra un residente de larga duración cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública.

2. La decisión a que se refiere el apartado 1 no podrá justificarse por razones de orden económico.

3. Antes de adoptar una decisión de expulsión de un residente de larga duración, los Estados miembros deberán tomar en consideración los elementos siguientes:

a) la duración de la residencia en el territorio;

b) la edad de la persona implicada;

c) las consecuencias para él y para los miembros de su familia;

d) los vínculos con el país de residencia o la ausencia de vínculos con el país de origen.

[...]»

Derecho neerlandés

Ley de Extranjería

- 16 El artículo 22 de la Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Ley de Extranjería de 2000), de 23 de noviembre de 2000 (Stb. 2000, n.º 495), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «Ley de Extranjería»), establece:

«[...]

2. El permiso de residencia de duración indefinida a que se refiere el artículo 20 podrá retirarse cuando:

[...]

- c) el titular haya sido condenado mediante sentencia firme por un delito sancionado con una pena de prisión de tres años o superior o se le haya aplicado la medida a que se refiere el artículo 37a del Wetboek van Strafrecht (Código Penal);
- d) el nacional extranjero represente un peligro para la seguridad nacional.
3. Podrán establecerse normas que especifiquen los motivos mencionados en el apartado 2 mediante o en virtud de un acto administrativo de carácter general.»

Decreto de Extranjería

- 17 El artículo 3.86 del Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Decreto de Extranjería de 2000), de 23 de noviembre de 2000 (Stb. 2000, n.º 497), en su versión aplicable hasta el 1 de julio de 2012 (en lo sucesivo, «Decreto de Extranjería»), tenía la siguiente redacción:

«[...]

4. La solicitud [de prórroga del permiso de residencia ordinario de duración determinada] también podrá denegarse en virtud del artículo 18, apartado 1, letra e), de la Ley [de Extranjería] cuando el nacional extranjero haya sido condenado mediante sentencia judicial firme, por al menos cinco delitos o, en caso de residencia de una duración inferior a dos años, por al menos tres delitos, a una pena de prisión o de internamiento en el caso de menores, a trabajos [en beneficio de la comunidad] o a una de las medidas contempladas en los artículos 37a, 38m o 77h, apartado 4, letra a) o b), del Código Penal, o mediante resolución firme del Ministerio Fiscal (“strafbeschikking”), a trabajos [en beneficio de la comunidad] o al equivalente en el extranjero de dicha pena o medida, y la duración total de la parte de estas penas o medidas que es de ejecución incondicional sea al menos igual a la duración indicada en el apartado 5.

5. La duración a que se refiere el apartado 4 será:

[...]

[cuando la duración de la residencia sea] de al menos quince años e inferior a veinte años: de catorce meses.

[...]

11. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, no se denegará la solicitud [de prórroga del permiso de residencia ordinario de duración determinada]:

[...]

b) cuando la duración de la residencia alcance los veinte años.

[...]»

18 El artículo 3.98 de dicho Decreto establece:

«1. En virtud del artículo 22, apartado 2, letra c), de la Ley [de Extranjería], podrá retirarse el permiso de residencia ordinario de duración indefinida cuando el extranjero haya sido condenado, mediante sentencia judicial firme, por un delito castigado con una pena de prisión de tres años o superior, a una pena de prisión, a trabajos [en beneficio de la comunidad] o a una medida de las contempladas en el artículo 37a del Código Penal o al equivalente en el extranjero de tal pena o medida, y la duración total de esas penas o medidas sea al menos igual a la indicada en el artículo 3.86, apartados 2, 3 o 5.

2. Los artículos 3.86 y 3.87 se aplicarán *mutatis mutandis*.»

19 El artículo 8.7 del citado Decreto tiene la siguiente redacción:

«1. El presente apartado se aplicará a los extranjeros que tengan la nacionalidad de un Estado parte en el Tratado UE o en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o de la Confederación Suiza, y que se desplacen a los Países Bajos o permanezcan en este último Estado.

[...]»

20 El artículo 8.22 del mismo Decreto establece:

«1. El ministro podrá denegar o poner fin a la residencia legal por razones de orden público o de seguridad pública cuando la conducta personal del extranjero de que se trate represente una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. Antes de adoptar una decisión, el ministro tendrá en cuenta la duración de la residencia del interesado en los Países Bajos, su edad, su estado de salud, su situación familiar y económica, su integración social y cultural en los Países Bajos y la intensidad de los vínculos con su país de origen.

[...]

3. Salvo que así lo exijan razones imperiosas de seguridad pública, no se pondrá fin a la residencia legal cuando el extranjero:

a. haya residido en los Países Bajos durante los diez últimos años; [...]

[...]».

- 21 El artículo I del Besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Decreto por el que se modifica el Decreto de Extranjería en relación con el Endurecimiento de la Escala Móvil), de 26 de marzo de 2012 (Stb. 2012, n.º 158), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «Decreto de 26 de marzo de 2012»), modificó el Decreto de Extranjería como sigue.
- 22 El tenor del artículo 3.86, apartado 5, del Decreto de Extranjería fue sustituido por el siguiente texto:
- «La duración a que se refiere el apartado 4 será: [...]»
- [cuando la duración de la residencia sea] al menos de quince años: de catorce meses.»
- 23 El tenor del apartado 11 del artículo 3.86 del Decreto de Extranjería, que pasó a ser el apartado 10, fue sustituido por el texto siguiente:
- «No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la solicitud no se denegará cuando la duración de la residencia sea de diez años, salvo en caso de:
- a) un delito contemplado en el artículo 22b, apartado 1, del Código Penal;
 - b) un delito de la legislación sobre estupefacientes que, según su tipificación legal, pueda ser castigado con una pena de prisión de seis años o superior.»
- 24 El artículo II del Decreto de 26 de marzo de 2012 establece:
- «El presente Decreto no se aplicará al extranjero cuya residencia no hubiera podido interrumpirse en virtud del Derecho vigente antes de la entrada en vigor del presente Decreto.»

Circular sobre Extranjería de 2000

- 25 El apartado B10/2.3 de la Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular sobre Extranjería de 2000), en su versión aplicable a los litigios principales, establece:

«[...]

Orden público y seguridad pública

De conformidad con el artículo 8.22, apartado 1, del Decreto de Extranjería, [la autoridad competente] denegará la residencia legal o pondrá fin a esta cuando la conducta personal de un ciudadano de la Unión o de un miembro de su familia represente una amenaza actual, real y grave para un interés fundamental de la sociedad, salvo que la aplicación por analogía de los artículos 3.77 o 3.86 del Decreto de Extranjería no dé lugar a la finalización de la residencia.

[...]»

- 26 El apartado B12/2.8 de esta Circular, en su versión aplicable a los litigios principales, establece:
- «[La autoridad competente] retirará el permiso de residencia ordinario de duración indefinida cuando concurra alguna de las circunstancias mencionadas en el artículo 22, apartado 2, de la Ley de Extranjería y cuando los artículos 3.97 y 3.98 del Decreto de Extranjería no establezcan una excepción a lo ahí dispuesto.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Litigios principales

Litigio principal relativo a S

- 27 S, de nacionalidad turca, reside legalmente en los Países Bajos desde el 15 de febrero de 1983 y goza de un permiso de residencia ordinario de duración indefinida desde el 9 de marzo de 1992.
- 28 Mediante decisión de 5 de octubre de 2017, el Secretario de Estado, en virtud del artículo 3.98 del Decreto de Extranjería y del artículo 3.86 de este, en su versión modificada por el Decreto de 26 de marzo de 2012 (en lo sucesivo, «escala móvil reforzada»), retiró el permiso de residencia de S, le ordenó abandonar inmediatamente el territorio neerlandés y le prohibió la entrada en dicho territorio.
- 29 Esta decisión fue motivada por el hecho de que, desde noviembre de 1994, S había sido objeto de treinta y nueve condenas penales por delitos castigados con una pena de prisión de tres años o superior y de que la duración total de las penas de prisión firmes que se le habían impuesto, a saber, sesenta y seis meses, en relación con la duración de su residencia legal en los Países Bajos, cumplía las exigencias de la escala móvil reforzada. Esta decisión fue asimismo motivada por el hecho de que la conducta personal de S constituía una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad, puesto que, por un lado, había cometido delitos graves, en particular un robo con violencia, un robo con fuerza y tráfico de drogas duras y, por otro lado, el riesgo de reincidencia del interesado era elevado, ya que S había seguido cometiendo delitos después de haber estado internado dos años en un establecimiento especial para delincuentes multirreincidentes.
- 30 Mediante resolución de 27 de marzo de 2018, el Secretario de Estado desestimó por infundado el recurso en vía administrativa interpuesto por S contra la decisión de 5 de octubre de 2017.
- 31 El rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya, Países Bajos), con sede en Róterdam (Países Bajos), que conoció del recurso interpuesto por S contra dicha resolución, anuló, mediante sentencia de 18 de octubre de 2018, la resolución de 27 de marzo de 2018 y la decisión de 5 de octubre de 2017, por considerar que la escala móvil reforzada constituía una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80.
- 32 El Secretario de Estado interpuso recurso de apelación contra la citada sentencia ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), alegando, en particular, que, de no aplicarse dicha legislación nacional a S, se le estaría colocando en una situación más favorable que a los ciudadanos de la Unión, lo que es contrario al artículo 59 del Protocolo Adicional.

Litigio principal relativo a C

- 33 C, de nacionalidad turca, reside legalmente en los Países Bajos desde el 3 de mayo de 1976 y goza de un permiso de residencia ordinario de duración indefinida desde el 25 de marzo de 1983.
- 34 Mediante decisión de 22 de abril de 2018, el Secretario de Estado, en virtud de la escala móvil reforzada, retiró el permiso de residencia de C, le ordenó abandonar inmediatamente el territorio neerlandés y le prohibió la entrada en dicho territorio. Esta decisión fue motivada por el hecho de que, desde 1988, C había sido objeto de veintidós condenas penales, en particular después de 2012, por delitos de robo con fuerza, agresiones y tráfico de drogas duras, y de que la duración total de las penas de prisión firmes que se le habían impuesto, a saber, cincuenta y seis meses, en relación con la duración de su residencia legal en los Países Bajos, cumplía las exigencias de la escala móvil reforzada. El Secretario de Estado consideró asimismo que el hecho de que, entre el 1 de septiembre de 1990 y el 31 de diciembre de 2000, C hubiera abusado sexualmente de su hija menor de edad reafirmaba su apreciación de que la conducta personal del interesado representaba una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.
- 35 Mediante resolución de 3 de octubre de 2018, el Secretario de Estado desestimó por infundado el recurso en vía administrativa interpuesto por C contra dicha decisión.
- 36 Mediante sentencia de 24 de julio de 2019, el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya), con sede en Midelburgo (Países Bajos), declaró infundado el recurso interpuesto por C contra la resolución de 3 de octubre de 2018. Dicho órgano jurisdiccional declaró que el artículo 14 de la Decisión n.º 1/80 era aplicable, puesto que la conducta personal de C representaba una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad y que, en tal supuesto, este no podía invocar el artículo 13 de la citada Decisión.
- 37 C interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando que su conducta personal no representaba una amenaza actual para un interés fundamental de la sociedad y que el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 era aplicable en este asunto.

Litigio principal relativo a E

- 38 E, de nacionalidad turca, reside legalmente en los Países Bajos desde 1981 y goza de un permiso de residencia ordinario de duración indefinida desde el 16 de marzo de 1995.
- 39 Mediante decisión de 30 de mayo de 2018, el Secretario de Estado, en virtud de la escala móvil reforzada, retiró el permiso de residencia de E, le ordenó abandonar inmediatamente el territorio neerlandés y le prohibió la entrada en dicho territorio. Esta decisión fue motivada por el hecho de que, desde 1990, incluso después de 2012, E había sido objeto de trece condenas penales y de que la duración total de las penas de prisión firmes que se le habían impuesto, a saber, veinticinco meses, en relación con la duración de su residencia legal en el referido territorio, cumplía las exigencias de la escala móvil reforzada. Además, el Secretario de Estado estimó que la conducta personal de E representaba una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.
- 40 Mediante resolución de 24 de septiembre de 2018, se desestimó por infundado el recurso en vía administrativa interpuesto por E contra la decisión de 30 de mayo de 2018.

- 41 Mediante sentencia de 2 de mayo de 2019, el rechtbank Den Haag (Tribunal de Primera Instancia de La Haya), con sede en Ámsterdam (Países Bajos), declaró infundado el recurso interpuesto por E contra la resolución de 24 de septiembre de 2018, al considerar, por un lado, que, aunque la escala móvil reforzada constituía una «nueva restricción», en el sentido del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, el alcance de este artículo está limitado por el artículo 14 de la misma Decisión y, por otro lado, que sería contrario al artículo 59 del Protocolo Adicional no aplicar a E esa legislación nacional, ya que lo colocaría en una posición más favorable que a los ciudadanos de la Unión.
- 42 E interpuso recurso de apelación contra la citada sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando que la aplicación de la escala móvil reforzada era contraria al artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 y que el hecho de no aplicársele dicha legislación nacional no lo colocaría en una situación más favorable que a un ciudadano de la Unión.

Cuestiones prejudiciales

- 43 El órgano jurisdiccional remitente, que conoce de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas en primera instancia respecto de S, de C y de E, considera necesario, para resolver los litigios principales, interpretar los artículos 13 y 14 de la Decisión n.º 1/80.
- 44 Dicho órgano jurisdiccional no excluye que la legislación nacional de que se trata, a saber, el Decreto de 26 de marzo de 2012, que establece la escala móvil reforzada, pueda calificarse de «nueva restricción» en el sentido del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, puesto que, contrariamente a la legislación aplicable antes de la entrada en vigor de dicho Decreto, esta legislación nacional ya no conlleva la prohibición de retirar el permiso de residencia a los extranjeros que lleven residiendo legalmente en el territorio neerlandés al menos veinte años y, por lo tanto, dificulta a los nacionales turcos el ejercicio de su derecho a la libre circulación en ese territorio.
- 45 Sin embargo, el citado órgano jurisdiccional se pregunta si un nacional turco que, al igual que los interesados, goce de un permiso de residencia correlativo a los derechos derivados del artículo 6 de la Decisión n.º 1/80, en el caso de C, o de su artículo 7, en el caso de S y de E, puede invocar el artículo 13 de dicha Decisión para impedir que se le aplique tal legislación nacional, ya que, a su juicio, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no ofrece una respuesta clara a este respecto.
- 46 El órgano jurisdiccional remitente observa que la conducta personal de los interesados constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. Así, dicho órgano jurisdiccional señala que, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de las sentencias de 18 de julio de 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442), apartado 74, y de 8 de diciembre de 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), apartado 82, se desprende que, sobre la base de una apreciación de su conducta personal que respete el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales del nacional turco de que se trate, un Estado miembro puede, en virtud del artículo 14 de la Decisión n.º 1/80, revocarle los derechos conferidos por los artículos 6 y 7 de dicha Decisión si representa tal amenaza. Además, del tenor del artículo 14 de la citada Decisión se desprende que el artículo 13 de la misma Decisión es aplicable sin perjuicio de las limitaciones justificadas, en particular, por razones de orden público.
- 47 El órgano jurisdiccional remitente subraya que, en el presente caso, de la exposición de motivos del Decreto de 26 de marzo de 2012 se desprende que la adopción de la legislación nacional de que se trata está motivada por la evolución de la percepción de la protección del orden público

en la sociedad neerlandesa. A este respecto, parte de la premisa de que la conducta personal de S, de C y de E constituye una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés de la sociedad, de tal modo que, en principio, puede ponerse fin a su derecho de residencia con arreglo al artículo 14 de la Decisión n.º 1/80. Sin embargo, el citado órgano jurisdiccional se pregunta si el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 es aplicable cuando un extranjero ya disfruta de los derechos de los artículos 6 o 7 de dicha Decisión y, en caso afirmativo, cómo se relacionan los artículos 13 y 14 de tal Decisión.

48 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Pueden invocar el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 los nacionales turcos que gozan de los derechos establecidos en los artículos 6 o 7 de la Decisión n.º 1/80?
- 2) ¿Se deduce del artículo 14 de la Decisión n.º 1/80 que los nacionales turcos ya no pueden invocar el artículo 13 de dicha Decisión si, como consecuencia de su conducta personal, constituyen una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad?
- 3) ¿Puede justificarse la nueva restricción del derecho de residencia de los nacionales turcos, en virtud de la cual este podrá finalizar después de veinte años [de residencia legal] por razones de orden público, mediante la invocación de un cambio de las percepciones de la sociedad que ha dado lugar a esta nueva restricción? ¿Bastará a tal respecto con que la nueva restricción persiga un objetivo de orden público, o bien se exige también que tal restricción sea adecuada para alcanzar el objetivo perseguido y no vaya más allá de lo necesario a tal fin?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 49 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 debe interpretarse en el sentido de que puede ser invocado por los nacionales turcos que ya gozan de los derechos a que se refieren los artículos 6 o 7 de esta Decisión.
- 50 A este respecto, del tenor del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 se desprende que este contiene una cláusula de *standstill* que prohíbe a los Estados miembros introducir nuevas restricciones relativas a las condiciones de acceso al empleo de los trabajadores turcos y de los miembros de sus familias que se encuentren en sus territorios en situación legal por lo que respecta a la residencia y al empleo.
- 51 Como se desprende de reiterada jurisprudencia, esta cláusula de *standstill* tiene efecto directo (sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros, C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572, apartado 58 y jurisprudencia citada) y se aplica 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 (sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos, C-92/07, EU:C:2010:228, apartado 45 y jurisprudencia citada). En efecto, la citada cláusula de *standstill* halla su razón de ser en la circunstancia de que los Estados miembros han conservado la facultad de autorizar a los nacionales turcos el acceso a su territorio y a que ocupen un primer puesto de

trabajo y pretende lograr que las autoridades nacionales se abstengan de adoptar disposiciones que puedan comprometer la consecución del objetivo perseguido por la Decisión n.º 1/80, que consiste en establecer la libre circulación de trabajadores, aun cuando, durante una primera etapa del establecimiento progresivo de esta libertad fundamental, puedan mantenerse las restricciones nacionales preexistentes en materia de acceso al empleo (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros, C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572, apartados 80 y 81).

- 52 No obstante, también resulta de reiterada jurisprudencia que esta misma cláusula de *standstill* prohíbe con carácter general la introducción de nuevas medidas internas que tengan por objeto o por efecto someter el ejercicio, por un nacional turco, de la libre circulación de los trabajadores en el territorio nacional a requisitos más restrictivos que los que eran aplicables en el momento de la entrada en vigor de la Decisión n.º 1/80 en el Estado miembro de que se trate (sentencias de 29 de marzo de 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, apartado 25, y de 2 de septiembre de 2021, Udlændingenævnet, C-379/20, EU:C:2021:660, apartado 19 y jurisprudencia citada).
- 53 Tal interpretación amplia del alcance de la cláusula de *standstill* de que se trata está justificada a la luz del objetivo de la Decisión n.º 1/80, que consiste en establecer la libre circulación de los trabajadores. En efecto, tanto una nueva restricción que endurezca las condiciones de acceso a la primera actividad profesional de un trabajador turco o de los miembros de su familia como aquella restricción que, una vez que dicho trabajador o los miembros de su familia ya gozan de derechos en materia de empleo en virtud de los artículos 6 o 7 de dicha Decisión, restrinja su acceso a una actividad por cuenta ajena garantizada por tales derechos contravienen el objetivo de la citada Decisión de lograr la libre circulación de estos trabajadores.
- 54 Como el órgano jurisdiccional remitente ha señalado, es cierto que el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 81 de su sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), que un nacional turco que ya ejerce legalmente un empleo en un Estado miembro ya no necesita estar protegido por una cláusula de *standstill* relativa al acceso al empleo, precisamente porque tal acceso ya ha tenido lugar y el interesado goza, en el marco de su carrera en el Estado miembro de acogida, de los derechos que el artículo 6 de la citada Decisión le confiere explícitamente.
- 55 Sin embargo, esta constatación no implica que la citada cláusula de *standstill* no se aplique en tal supuesto. En efecto, aunque un nacional turco y los miembros de su familia, comprendidos respectivamente en el ámbito de aplicación de los artículos 6 y 7 de la Decisión n.º 1/80, pueden invocar los derechos que les confieren estas disposiciones para oponerse a restricciones a su ejercicio de la libre circulación, sin que deban demostrar, además, que estas restricciones son nuevas y, por tanto, contrarias a la mencionada cláusula de *standstill*, también es cierto que ambos supuestos pueden coincidir.
- 56 El Tribunal de Justicia, por otro lado, declaró en el apartado 84 de la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), que el alcance del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 no se limita a los nacionales turcos que ya están integrados en el mercado de trabajo de un Estado miembro. Por consiguiente, debe considerarse que están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha disposición.
- 57 En el presente caso, de la petición de decisión prejudicial se desprende que los litigios principales tienen su origen en la revocación, por parte de las autoridades competentes neerlandesas, del derecho de residencia de los interesados en virtud de una legislación nacional adoptada por

razones de orden público. Esta legislación nacional, introducida después de la entrada en vigor de la Decisión n.º 1/80 en el territorio neerlandés, autoriza a las autoridades competentes a revocar el derecho de residencia y a expulsar a un trabajador turco que lleve residiendo legalmente en dicho territorio más de veinte años y que, en consecuencia, disfruta de los derechos de los artículos 6, apartado 1, tercer guion, o 7, párrafo segundo, de dicha Decisión, cuando constituya una amenaza actual, real y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad.

- 58 A este respecto, de la jurisprudencia se desprende que las medidas de un Estado miembro que pretenden definir los criterios de legalidad de la situación de los nacionales turcos adoptando o modificando, en particular, los requisitos de residencia de esos nacionales en su territorio pueden constituir nuevas restricciones en el sentido del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, apartados 38 y 39).
- 59 Por tanto, una legislación nacional que permite la revocación de los derechos de residencia que los interesados poseen en virtud de los artículos 6, apartado 1, tercer guion, y 7, párrafo segundo, de la Decisión n.º 1/80 limita su derecho a la libre circulación en relación con el derecho a la libre circulación de que disfrutaban en el momento de la entrada en vigor de esta Decisión y constituye, por tanto, una nueva restricción en el sentido del artículo 13 de dicha Decisión.
- 60 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 debe interpretarse en el sentido de que puede ser invocado por los nacionales turcos que ya gozan de los derechos a que se refieren los artículos 6 o 7 de esta Decisión.

Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

- 61 Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80 debe interpretarse en el sentido de que los nacionales turcos pueden invocar el artículo 13 de dicha Decisión para oponerse a que se les aplique una «nueva restricción», en el sentido de esta disposición, que permita a las autoridades nacionales competentes de un Estado miembro poner fin a su derecho de residencia por constituir, a juicio de dichas autoridades, una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. En caso de respuesta afirmativa, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si tal restricción puede estar justificada en virtud del artículo 14 de la citada Decisión y en qué condiciones puede estarlo.
- 62 A este respecto, procede recordar que el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80 contempla la posibilidad de que los Estados miembros establezcan excepciones a la aplicación de las disposiciones de esta Decisión que confieren determinados derechos a los trabajadores turcos.
- 63 En efecto, a tenor de dicho artículo 14, la aplicación de las disposiciones de la sección de la Decisión n.º 1/80 relativa al empleo y a la libre circulación de los trabajadores puede ser objeto de limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas.
- 64 De ello se deduce que una medida que contravenga la prohibición establecida en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 de adoptar cualquier nueva medida interna que tenga por objeto o por efecto someter el ejercicio por un nacional turco de la libre circulación de los trabajadores en el territorio nacional a requisitos más restrictivos que los que le eran aplicables en la fecha de la entrada en vigor de dicha Decisión en el Estado miembro de que se trate puede estar justificada por las

razones de orden público a que hace referencia el artículo 14, apartado 1, de la citada Decisión (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Udlændingenævnet, C-379/20, EU:C:2021:660, apartados 22 y 23 y jurisprudencia citada).

- 65 Por otro lado, es preciso señalar que un nacional turco que goza de un derecho de residencia en el Estado miembro de acogida con arreglo a la Decisión n.º 1/80, al que se le impone tal restricción por razones de orden público, puede impugnarla ante los órganos jurisdiccionales nacionales invocando la prohibición de adoptar «nuevas restricciones» que figura en el artículo 13 de dicha Decisión y la aplicación errónea del artículo 14 de la misma Decisión. En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los nacionales turcos a quienes se aplica el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 pueden invocar válidamente dicha disposición ante los tribunales de los Estados miembros para excluir la aplicación de las normas de Derecho interno que les sean contrarias (sentencia de 17 de septiembre de 2009, Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, apartado 62 y jurisprudencia citada). Además, el Tribunal de Justicia ha admitido que un nacional turco titular de un derecho de residencia en el Estado miembro de acogida en virtud de la Decisión n.º 1/80 puede invocar válidamente el artículo 14, apartado 1, de dicha Decisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales de ese Estado miembro para impedir la aplicación de una medida nacional contraria a esta disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, apartado 51).
- 66 No obstante, puesto que la excepción prevista en el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80 supone una excepción a esa libertad fundamental que constituye la libre circulación de los trabajadores, debe ser interpretada de forma restrictiva y su alcance no puede ser determinado por los Estados miembros unilateralmente (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, apartado 81).
- 67 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta en qué condiciones una nueva medida contraria a la cláusula de *standstill* como la medida nacional de que se trata en los litigios principales puede considerarse justificada por exigencias de orden público. En particular, se pregunta si el endurecimiento de la escala móvil que establece esta medida nacional en razón de la evolución de las percepciones sociales tiene suficientemente en cuenta la interpretación restrictiva que debe darse al concepto de «orden público» y si está comprendida en el margen de apreciación del Estado miembro de que se trate.
- 68 A este respecto, debe recordarse que, si bien los Estados miembros disponen de libertad para definir, con arreglo a sus necesidades nacionales, que pueden variar de un Estado miembro a otro y de una época a otra, las exigencias de orden público, en particular como justificación de una excepción al principio fundamental de la libre circulación de las personas (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de mayo de 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, apartado 23), el ejercicio de esta facultad discrecional está condicionado por múltiples consideraciones.
- 69 Así, del apartado 66 de la presente sentencia resulta que las exigencias de orden público deben interpretarse en sentido estricto.
- 70 Además, de la jurisprudencia se desprende que las medidas adoptadas por los Estados miembros en virtud de estas exigencias, a las que hace referencia el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80, deben ser adecuadas para garantizar la realización del objetivo de protección del orden público perseguido y no ir más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Udlændingenævnet, C-379/20, EU:C:2021:660, apartado 23 y jurisprudencia citada).

- 71 En lo que atañe a la situación de un nacional turco que, al igual que los interesados, lleva residiendo más de diez años en el Estado miembro de acogida, el Tribunal de Justicia ha declarado, por lo demás, que el marco de referencia a efectos de la aplicación del artículo 14, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80 es el artículo 12 de la Directiva 2003/109. De este marco de referencia resulta, en primer lugar, que el residente de larga duración de que se trate solo puede ser expulsado cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública; en segundo lugar, que la decisión de expulsión no puede justificarse por razones de orden económico y, en tercer lugar, que, antes de adoptar tal decisión, las autoridades competentes del Estado miembro de acogida deben tomar en consideración la duración de la residencia del interesado en el territorio de ese Estado, su edad, las consecuencias de la expulsión para la persona afectada y para los miembros de su familia y los vínculos de esa persona con el Estado de residencia o la ausencia de vínculos con el Estado de origen (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, apartados 79 y 80).
- 72 Así, el Tribunal de Justicia ha considerado que las medidas justificadas por razones de orden o de seguridad públicas solo pueden adoptarse cuando, tras una valoración caso por caso por parte de las autoridades nacionales competentes, que respete tanto el principio de proporcionalidad como los derechos fundamentales del interesado y, en particular, el derecho al respeto de su vida privada y familiar, se ponga de manifiesto que la conducta individual de la persona en cuestión representa actualmente un peligro real y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad (sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, apartado 82).
- 73 El Tribunal de Justicia ha precisado que, para determinar el carácter actual de dicho peligro, se deben tener en cuenta los hechos posteriores a la última resolución de las autoridades competentes que puedan implicar la desaparición o la considerable disminución de la amenaza que constituiría, para el interés fundamental en cuestión, la conducta de la persona de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, apartado 84).
- 74 A la luz de estas consideraciones, procede declarar que, en el presente asunto, el endurecimiento de la escala móvil que establece la medida nacional de que se trata en los litigios principales por razones de orden público está comprendido en el margen de apreciación de las autoridades neerlandesas competentes mencionado en el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80. Además, la referencia a la evolución de las percepciones sociales que dan lugar a esta nueva restricción y el hecho de que esta nueva restricción sirva al objetivo de orden público pueden contribuir a su justificación.
- 75 No obstante, la referencia a la evolución de las percepciones sociales y la justificación basada en el orden público no bastan por sí solas para legitimar la medida nacional de que se trata en los litigios principales con arreglo al artículo 14, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80. En efecto, estas medidas también deben ser adecuadas para garantizar la realización del objetivo de protección del orden público y no deben ir más allá de lo necesario para alcanzarlo, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente. Al realizar esta apreciación, dicho órgano jurisdiccional deberá tener en cuenta los derechos conferidos por la Decisión n.º 1/80 y, en particular, los señalados en sus artículos 6, 7 y 13. Por otro lado, incumbirá al órgano jurisdiccional remitente apreciar si tales medidas contemplan una evaluación individual previa de la situación actual del trabajador turco de que se trate que respete tanto el principio de proporcionalidad como sus derechos fundamentales, tal como se ha indicado en los apartados 71 a 73 de la presente sentencia.

- 76 En el presente asunto, para determinar si la legislación de que se trata en los litigios principales cumple estas exigencias, los siguientes elementos pueden ser pertinentes, sin perjuicio de las comprobaciones que debe realizar el órgano jurisdiccional remitente. En primer término, el carácter no automático de la revocación del derecho de residencia conferido al interesado por la Decisión n.º 1/80 y de la expulsión de esa persona del territorio neerlandés por la imposición de una pena. En segundo término, el hecho de que las autoridades competentes que tengan intención de adoptar tal decisión de revocación deben tener en cuenta la duración de la residencia del interesado en los Países Bajos, su edad, su estado de salud, su situación familiar y económica, su integración social y cultural en ese Estado miembro y la intensidad de los vínculos con su país de origen y de que, en última instancia, deben ponderar, por un lado, la gravedad de la pena impuesta a la persona de que se trate para castigar el delito que esa persona ha cometido y, por otro lado, la duración de la residencia de dicha persona. En tercer término, el hecho de que esas autoridades, para adoptar tal decisión, deben tomar en consideración no solo si esa persona ha cometido o no de manera reiterada delitos durante varios años, sino también otros elementos, como si dicha persona ha modificado su conducta de forma positiva a raíz de su condena, en particular habiendo manifestado su arrepentimiento, cesado su consumo de estupefacientes o comenzado estudios, o si, por el contrario, tal persona niega los hechos por los que ha sido condenada o los relativiza.
- 77 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80 debe interpretarse en el sentido de que los nacionales turcos que, a juicio de las autoridades nacionales competentes del Estado miembro de que se trate, constituyan una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés de la sociedad pueden invocar el artículo 13 de esta Decisión para oponerse a que se les aplique una «nueva restricción», en el sentido de dicha disposición, que permita a estas autoridades poner fin a su derecho de residencia por razones de orden público. Tal restricción puede estar justificada con arreglo al artículo 14 de la citada Decisión siempre que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de protección del orden público perseguido y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo.

Costas

- 78 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, 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:

- 1) El artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía,**

debe interpretarse en el sentido de que

puede ser invocado por los nacionales turcos que ya gozan de los derechos a que se refieren los artículos 6 o 7 de esta Decisión.

- 2) El artículo 14 de la Decisión n.º 1/80**

debe interpretarse en el sentido de que

los nacionales turcos que, a juicio de las autoridades nacionales competentes del Estado miembro de que se trate, constituyan una amenaza real, actual y suficientemente grave para un interés de la sociedad pueden invocar el artículo 13 de esta Decisión para oponerse a que se les aplique una «nueva restricción», en el sentido de dicha disposición, que permita a estas autoridades poner fin a su derecho de residencia por razones de orden público. Tal restricción puede estar justificada con arreglo al artículo 14 de la citada Decisión siempre que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de protección del orden público perseguido y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo.

Firmas