

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 8 de diciembre de 2011 *

En el asunto C-371/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Alemania), mediante resolución de 22 de julio de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de agosto de 2008, en el procedimiento entre

Nural Ziebell

y

Land Baden-Württemberg,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, M. Ilešić y J.-J. Kasel (Ponente) y la Sra. M. Berger, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. Y. Bot;
Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de marzo de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Ziebell, por los Sres. B. Fresenius y R. Gutmann, Rechtsanwälte;
- en nombre del Land Baden-Württemberg, por el Sr. M. Schenk, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma y N. Graf Vitzthum, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por los Sres. J. Bering Liisberg y R. Holdgaard, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. M. Linntam, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. G. Karipsiadis y la Sra. T. Papadopoulou, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por las Sras. I. Rao y C. Murrell, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. T. Eicke, Barrister;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Rozet y V. Kreuschitz, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de abril de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 14, apartado 1, 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 establecido por el 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 parte, y que fue celebrado, aprobado y confirmado en nombre de ésta 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» y «Asociación entre la CEE y Turquía», respectivamente). La presente petición de decisión prejudicial también tiene por objeto la interpretación del artículo 28, apartado 3, letra a), 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, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE,

75/34 CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004 L 229, p. 35, y en DO 2007, L 204, p. 28).

- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Ziebell, un nacional turco cuyo apellido era «Örnek» antes de contraer matrimonio con una persona de nacionalidad alemana, y el Land de Baden-Württemberg, relativo a un procedimiento de expulsión del territorio alemán iniciado contra él.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Asociación entre la CEE y Turquía

— 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 (artículo 12 del Acuerdo de Asociación), así como mediante la eliminación de las restricciones a la

libertad de establecimiento (artículo 13 de dicho Acuerdo) y a la libre prestación de servicios (artículo 14 del mismo Acuerdo), para mejorar el nivel de vida del pueblo turco y facilitar ulteriormente la adhesión de la República de Turquía a la Comunidad (cuarto considerando del preámbulo y artículo 28 del referido Acuerdo).

- 4 A tal efecto, el Acuerdo de Asociación incluye una fase preparatoria, que permitirá a la República de Turquía reforzar su economía con ayuda de la Comunidad (artículo 3 de dicho Acuerdo), una fase transitoria, durante la que se garantiza el establecimiento progresivo de una unión aduanera y el acercamiento de las políticas económicas (artículo 4 del referido Acuerdo), y una fase definitiva que se basa en la unión aduanera e 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 dispone lo siguiente:

«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].»

- 6 En virtud del artículo 8 del Acuerdo de Asociación, que figura en el título II del referido Acuerdo, con la rúbrica «establecimiento de la fase transitoria»:

«Para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 4, el Consejo de Asociación fijará, antes de comenzar la fase transitoria, y según el procedimiento previsto en el artículo 1 del Protocolo Provisional, las condiciones, modalidades y ritmos de

aplicación de las disposiciones propias de los sectores mencionados en el [Tratado CE] que deberán tomarse en consideración, especialmente aquellos previstos en el presente Título, así como toda cláusula de salvaguardia que pudiera ser útil.»

- 7 El artículo 12 del Acuerdo de Asociación, que también figura en el capítulo 3 de dicho título II, titulado «Otras disposiciones de carácter económico», establece:

«Las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos [39 CE], [40 CE] y [41 CE] para llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores.»

- 8 A tenor del artículo 22, apartado 1, del Acuerdo de Asociación:

«Para la consecución de los objetivos fijados por el Acuerdo [de Asociación] y en los casos previstos por éste, el Consejo de Asociación dispondrá de un poder de decisión. Cada una de las dos Partes estará obligada a adoptar las medidas que implique la ejecución de las decisiones tomadas. [...]»

— Protocolo Adicional

- 9 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»), que, con arreglo a su artículo 62, forma parte integrante del Acuerdo de Asociación, establece, según su artículo 1, las condiciones, modalidades y ritmos de realización de la fase transitoria mencionada en el artículo 4 de dicho Acuerdo.

- 10 El Protocolo Adicional contiene un título II, con la rúbrica «Circulación de personas y servicios», cuyo capítulo I se refiere a «los trabajadores» y cuyo capítulo II está dedicado al «derecho de establecimiento, servicios y transportes».
- 11 El artículo 36 del Protocolo Adicional, que pertenece a dicho capítulo I, establece que la libre circulación de los trabajadores entre los Estados miembros de la Comunidad y Turquía se realizará gradualmente, con arreglo a los principios enunciados en el artículo 12 del Acuerdo de Asociación, entre el final del duodécimo y del vigesimosegundo año siguiente a la entrada en vigor del mismo y que el Consejo de Asociación decidirá las modalidades necesarias a tal efecto.

— Decisión n° 1/80

- 12 La Decisión n° 1/80 fue adoptada por el Consejo de Asociación. Dicho Consejo de Asociación quedó establecido por el Acuerdo de Asociación y está compuesto, de una parte, por miembros de los Gobiernos de los Estados miembros, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas, y, de otra, por miembros del Gobierno turco.
- 13 Tal como se desprende de su tercer considerando, dicha Decisión pretende mejorar en el ámbito social el régimen de los trabajadores turcos y los miembros de sus familias en relación con el régimen establecido por la Decisión n° 2/76, relativa a la aplicación del artículo 12 del Acuerdo de Asociación, adoptada el 20 de diciembre de 1976 por el Consejo de Asociación.

- 14 El artículo 7 de la Decisión nº 1/80 –encuadrado en su capítulo II con la rúbrica «Disposiciones sociales», sección 1, dedicada a las «cuestiones relativas al empleo y a la libre circulación de los trabajadores»– dispone en su párrafo primero:

«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 laboral por cuenta ajena de su elección, siempre que lleven residiendo legalmente en el Estado miembro al menos cinco años.»

- 15 El artículo 14 de la Decisión nº 1/80, incluido en la misma sección 1, 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 Turquía y los Estados miembros de la Comunidad, en la medida en que establezcan una normativa más favorable para sus propios nacionales.»

Directiva 2003/109/CE

- ¹⁶ Con arreglo a los considerandos primero y segundo 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):

- «(1) Con el fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea contempla, por un lado, la adopción de medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas de acompañamiento sobre control en las fronteras exteriores, asilo e inmigración y, por otro, la adopción de medidas en materia de asilo, inmigración y protección de los derechos de los nacionales de terceros países.
- (2) En la reunión extraordinaria de Tampere, celebrada los días 15 y 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo proclamó que el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros y que a una persona que resida legalmente en un Estado miembro, durante un período de tiempo aún por determinar, y cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión Europea.»

- ¹⁷ El sexto considerando de dicha Directiva precisa:

«El criterio principal para la adquisición del estatuto de residente de larga duración debe ser la duración de residencia en el territorio de un Estado miembro. Esta residencia debe ser legal e ininterrumpida, testimoniando con ello el enraizamiento de la persona en el país. [...]»

18 En los considerandos octavo y decimosexto de la misma Directiva se lee:

«(8) Además, los nacionales de terceros países que deseen adquirir y conservar el estatuto de residente de larga duración no deben constituir una amenaza para el orden público o la seguridad pública. El concepto de orden público podrá incluir una condena por la comisión de un delito grave.[...]

(16) Los residentes de larga duración deben gozar de una protección reforzada contra la expulsión. Esta protección se inspira en los criterios fijados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. [...]»

19 El artículo 2 de la Directiva 2003/109 dispone:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) *nacional de un tercer país*: cualquier persona que no sea ciudadano de la Unión en los términos del apartado 1 del artículo 17 del Tratado;

b) *residente de larga duración*: cualquier nacional de un tercer país que tenga el estatuto de residente de larga duración a que se refieren los artículos 4 a 7;

[...]»

²⁰ Con arreglo a su artículo 3, apartado 1, dicha Directiva «será aplicable a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro».

²¹ Según el apartado 3 de ese mismo artículo 3:

«La presente Directiva se aplicará sin perjuicio de disposiciones más favorables contenidas en:

a) los acuerdos bilaterales y multilaterales entre la Comunidad o la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y terceros países, por otra;

[...]»

²² En aplicación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/109, los Estados miembros concederán el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante cinco años.

²³ El artículo 12 de la misma Directiva, con la rúbrica «Protección contra la expulsión», dispone lo siguiente:

«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.

[...]»

Directiva 2004/38

24 El tercer considerando de la Directiva 2004/38 establece:

«La ciudadanía de la Unión debe ser la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros que ejercen su derecho de libre circulación y residencia. Por ello es necesario codificar y revisar los instrumentos comunitarios existentes [que tratan] separadamente a los asalariados, los trabajadores por cuenta propia, así como los estudiantes y las otras personas inactivas, de manera que se simplifique y refuerce el derecho de libre circulación y residencia de todos los ciudadanos de la Unión.»

25 Según el vigesimosegundo considerando de esta Directiva:

«El Tratado prevé algunas restricciones al ejercicio del derecho de libre circulación y residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Para precisar las condiciones y garantías procesales con arreglo a las cuales puede adoptarse la decisión de denegación de entrada o de expulsión de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia, la presente Directiva sustituye a la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, sobre coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de circulación y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad pública o salud pública [(DO 56, p. 850; EE 05/01, p. 36), en su versión modificada por la Directiva 75/35/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1974 (DO 1975, L 14, p. 14; EE 05/02, p. 45) (en lo sucesivo, “Directiva 64/221”)].»

26 A tenor de los considerandos vigesimotercero y vigesimocuarto de la Directiva 2004/38:

«(23) La expulsión de un ciudadano de la Unión y los miembros de su familia por razones de orden público o seguridad pública constituye una medida que puede perjudicar seriamente a las personas que, haciendo uso de los derechos y

libertades conferidas por el Tratado, se integraron verdaderamente en el Estado miembro de acogida. Conviene por lo tanto limitar el alcance de estas medidas de conformidad con el principio de proporcionalidad para tener en cuenta el grado de integración de las personas en cuestión, la duración de la residencia en el Estado miembro de acogida, su edad, su estado de salud y la situación familiar y económica, así como los vínculos con el país de origen.

- (24) En consecuencia, cuanto mayor sea la integración de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de su familia en el Estado miembro de acogida, tanto mayor debería ser la protección contra la expulsión. Únicamente en circunstancias excepcionales, cuando concurren razones de seguridad pública de carácter imperativo, debería adoptarse una medida de expulsión contra ciudadanos de la Unión que hayan residido durante varios años en el territorio del Estado miembro de acogida, en particular cuando hayan nacido y residido allí durante toda su vida. Además, este tipo de circunstancias excepcionales deberían también tenerse en cuenta a la hora de adoptar una medida de expulsión contra menores, a fin de salvaguardar sus relaciones familiares de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.»

²⁷ El artículo 16, apartado 1, de esta Directiva establece:

«Los ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida tendrán un derecho de residencia permanente en éste. [...]»

28 El artículo 27, apartados 1 y 2, de dicha Directiva dispone:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente capítulo, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Estas razones no podrán alegarse con fines económicos.

2. Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas.

La conducta personal del interesado deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. No podrán argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.»

29 El artículo 28 de la misma Directiva, bajo la rúbrica «Protección contra la expulsión», dispone:

«1. Antes de tomar una decisión de expulsión del territorio por razones de orden público o seguridad pública, el Estado miembro de acogida deberá tener en cuenta, en particular, la duración de la residencia del interesado en su territorio, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Estado miembro de acogida y la importancia de los vínculos con su país de origen.

2. El Estado miembro de acogida no podrá tomar una decisión de expulsión del territorio contra un ciudadano de la Unión Europea o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, que haya adquirido un derecho de residencia permanente en su territorio, excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública.

3. No se podrá adoptar una decisión de expulsión contra un ciudadano de la Unión, [independientemente de su nacionalidad,] excepto si la decisión se basa en motivos imperiosos de seguridad pública tal que definidos por los Estados miembros, cuando éste:

- a) haya residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores, o
- b) sea menor de edad, salvo si la expulsión es necesaria en interés del niño, tal como establece la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.»

Normativa nacional

³⁰ Tal como se desprende de la resolución de remisión, la Ley sobre la residencia, el empleo y la integración de los extranjeros en la República Federal de Alemania (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz), de 30 de julio de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), en

su versión aplicable en el momento en que sucedieron los hechos sobre los que versa el litigio principal, contiene las disposiciones siguientes:

«Artículo 53 — Expulsión forzosa

Se expulsará al extranjero cuando:

1) haya sido condenado mediante sentencia firme, por uno o varios delitos dolosos, a una pena privativa de libertad o a una medida especial para menores de al menos tres años; haya sido condenado mediante sentencia firme, por delitos dolosos, a varias penas privativas de libertad o medidas especiales para menores con una duración total de al menos tres años durante un período de cinco años, o cuando, en el caso de la última condena mediante sentencia firme, se haya ordenado su ingreso en prisión.

[...]

Artículo 55 — Expulsión facultativa

1. Podrá expulsarse a un extranjero cuando su residencia menoscabe la seguridad y el orden público o cualquier otro interés esencial de la República Federal de Alemania.

[...]

Artículo 56 — Protección especial contra la expulsión

1. Un extranjero que

- 1) disponga de un permiso de establecimiento y lleve residiendo legalmente en Alemania al menos cinco años,

[...]

gozará de una protección especial contra la expulsión. Únicamente podrá ser expulsado por motivos graves de orden público o de seguridad pública. Por regla general se considera que constituyen motivos graves de orden público o de seguridad pública los supuestos contemplados en los artículos 53 y 54, apartados 5, 5 *bis* y 7. Cuando concurren los requisitos contemplados en el artículo 53, se procederá como regla general a la expulsión de extranjero. Cuando concurren los requisitos contemplados en el artículo 54, se decidirá discrecionalmente sobre su expulsión.

[...]»

³¹ La Ley sobre la libre circulación de los ciudadanos de la Unión (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – Freizügigkeitsgesetz/EU), de 30 de julio de

2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), en su versión aplicable en el momento en que sucedieron los hechos sobre los que versa el litigio principal, establece en particular:

«Artículo 1 — Ámbito de aplicación

La presente Ley regula la entrada y la residencia de nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea (ciudadanos de la Unión) y de los miembros de su familia.

Artículo 6 — Pérdida del derecho a entrar y residir en territorio nacional

1. [...] sólo por razones de orden público, seguridad y salud públicas (artículos 39, apartado 3, y 46, apartado 1, del Tratado por el que se instituye la Comunidad Europea) podrá declararse la pérdida del derecho a que se refiere el artículo 2, apartado 1, y retirarse la certificación del derecho comunitario de residencia o de la residencia permanente y la tarjeta de residencia o de residencia permanente.

[...]

5. En el caso de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia que hayan residido en territorio alemán durante los últimos diez años, y en el caso de los menores, la declaración a que se refiere el apartado 1 únicamente podrá estar basada en motivos imperiosos de seguridad pública. Esta regla no se aplicará a los menores cuando la pérdida del derecho de residencia sea necesaria en interés del menor.

Sólo se considerará que concurren motivos imperiosos de seguridad pública cuando el interesado haya sido condenado mediante sentencia firme, por uno o más delitos dolosos, a una pena privativa de libertad o cuando a éste se le hayan impuesto medidas especiales para menores de una duración de, al menos, cinco años; cuando en el caso de la última condena mediante sentencia firme, se haya ordenado su ingreso en prisión; cuando la seguridad de la República Federal de Alemania esté en juego, o cuando el interesado represente una amenaza terrorista.

[...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- ³² El Sr. Ziebell nació en Alemania el 18 de diciembre de 1973, país en el que pasó su infancia junto con sus padres.
- ³³ Su padre, también de nacionalidad turca, residía legalmente en Alemania como trabajador. Tras fallecer el padre del Sr. Ziebell en 1991, la madre de éste fue ingresada en una residencia. Desde ese momento, el Sr. Ziebell no ha convivido con ningún familiar, ya que sus hermanos y hermanas fundaron sus propios hogares.
- ³⁴ El Sr. Ziebell abandonó la escuela sin obtener el título de graduado escolar y, posteriormente, interrumpió su formación como pintor de brocha gorda. Ocupó diferentes puestos de trabajo temporales alternándolos con períodos de desempleo y estancias en establecimientos penitenciarios. En el período comprendido entre julio de 2000 y la fecha en que se adoptó la resolución de remisión no desempeñó ninguna otra actividad profesional.

- 35 Desde el 28 de enero de 1991 el interesado es titular de un permiso de residencia en Alemania por tiempo ilimitado transformado, a partir del 1 de enero de 2005, en permiso de establecimiento por tiempo ilimitado. La solicitud de concesión de la nacionalidad alemana que presentó en el ínterin fue denegada debido a las numerosas infracciones que había cometido.
- 36 En 1991, el Sr. Ziebell comenzó a fumar marihuana. A partir de 1998 consumía regularmente heroína y cocaína. El programa de tratamiento con metadona al que se sometió en 2001 y la terapia contra la drogodependencia seguida en 2003 en un establecimiento médico no dieron ningún resultado.
- 37 Desde el año 1993, el Sr. Ziebell ha sido condenado a las siguientes penas por las infracciones que cometió:
- el 15 de abril de 1993 se le condenó a una medida de dos años y seis meses de internamiento en un centro de menores por veinticuatro hurtos cometidos en grupo;
 - el 17 de octubre de 1994 se le condenó, por lesiones graves, a una medida de dos años y siete meses de internamiento en un centro de menores, pena en la cual quedó subsumida la mencionada en el anterior guión;
 - el 9 de enero de 1997 se le impuso una multa por tenencia de un objeto prohibido;
 - el 9 de abril de 1998 fue condenado a un total de dos años de privación de libertad por tres hurtos;

- el 7 de marzo de 2002 se le condenó a una pena de dos años y seis meses de privación de libertad por falsificación de moneda, cuatro robos con agravante y tentativa de robo;
- el 28 de julio de 2006 fue condenado a un total de tres años y tres meses de privación de libertad por ocho robos.

- ³⁸ En cumplimiento de las penas de privación de libertad a las que fue condenado, el Sr. Ziebell estuvo ingresado en un establecimiento penitenciario en los períodos comprendidos entre enero de 1993 y diciembre de 1994; agosto de 1997 y octubre de 1998; julio y octubre de 2000; septiembre de 2001 y mayo de 2002, y noviembre de 2005 y octubre de 2008.
- ³⁹ El 28 de octubre de 2008, el Sr. Ziebell se sometió nuevamente a un tratamiento terapéutico en un centro especializado. Según la información facilitada en la vista ante el Tribunal de Justicia, sus problemas vinculados al consumo de droga parecen ya superados y desde ese momento no ha vuelto a cometer ninguna infracción. Mediante resolución de 16 de junio de 2009 se decidió la suspensión de la ejecución de la parte que quedaba por cumplir de la pena a la que fue condenado el Sr. Ziebell el 28 de julio de 2006. El interesado contrajo matrimonio el 30 de diciembre de 2009, ha sido padre y ejerce desde entonces una actividad profesional.
- ⁴⁰ El 28 de octubre de 1996, el Sr. Ziebell recibió una amonestación del Ausländerbehörde (servicio de extranjeros) con arreglo a la legislación aplicable a los extranjeros como consecuencia de las infracciones penales que había cometido hasta dicha fecha.
- ⁴¹ Mediante resolución de 6 de marzo de 2007, el Regierungspräsidium Stuttgart decretó la expulsión del interesado con efecto inmediato. No obstante, la ejecución de esa resolución quedó posteriormente en suspenso.

- 42 El Regierungspräsidium Stuttgart basó su resolución de expulsión en la circunstancia de que la conducta del interesado constituye una perturbación grave del orden público y en el riesgo concreto y elevado de que el Sr. Ziebell cometa nuevas infracciones graves.
- 43 Mediante sentencia de 3 de julio de 2007, el Verwaltungsgericht Stuttgart desestimó el recurso interpuesto por el Sr. Ziebell contra la orden de expulsión.
- 44 El Sr. Ziebell recurrió en apelación contra dicha sentencia ante el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg solicitando la anulación de dicha sentencia y de la orden de expulsión que pesa sobre él. En apoyo de su recurso, el Sr. Ziebell alega que la Directiva 2004/38 ha limitado la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de expulsión contra ciudadanos de la Unión. El Sr. Ziebell sostiene que, habida cuenta, por una parte, de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia por la que se extienden a los ciudadanos turcos que sean titulares de un derecho derivado de la Asociación entre la CEE y Turquía las garantías reconocidas a los ciudadanos de la Unión y, por otra parte, de la circunstancia de que ha residido legalmente en el Estado miembro de acogida durante más de diez años consecutivos, goza del amparo que frente a la expulsión le concede el artículo 28, apartado 3, letra a), de dicha Directiva. Pues bien, a su juicio, no se cumple en el presente caso el requisito, determinante conforme a dicha disposición, de que la expulsión se base en motivos imperiosos de seguridad pública.
- 45 El Land Baden-Württemberg sostiene, por el contrario, que el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 no se aplica analógicamente a los nacionales turcos titulares de un derecho de residencia en un Estado miembro conforme a la Decisión n° 1/80. Según este Land, a diferencia de dicha disposición, el artículo 14, apartado 1, de la misma Decisión, aplicable al litigio principal, menciona como motivos que permiten poner término a la residencia de los nacionales turcos en el territorio del Estado miembro de acogida no sólo los relacionados con la seguridad pública, sino también los motivos de orden público y salud pública. Así pues, la Asociación entre la CEE y Turquía no implica una equiparación total entre los ciudadanos de la Unión y los nacionales turcos que tengan reconocido un derecho en virtud de esta asociación,

sino que únicamente tiene como objetivo alcanzar paulatinamente la libertad de circulación de estos últimos.

- ⁴⁶ Puesto que el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg alberga dudas en cuanto a la determinación del Derecho de la Unión que resulta pertinente como marco de referencia para aplicar el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 al litigio principal ya que, por una parte, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado todavía acerca de la posibilidad de aplicar analógicamente la Directiva 2004/38 en el contexto de la Asociación entre la CEE y Turquía y, por otra parte, la Directiva 64/221 fue derogada por la Directiva 2004/38, dicho órgano jurisdiccional decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿La protección contra la expulsión conferida en el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 a favor de un nacional turco que tiene la posición jurídica a que se refiere el artículo 7, párrafo primero, segundo guión de la Decisión n° 1/80 y que lleva residiendo los últimos diez años en el Estado miembro frente al que puede invocar dicha posición jurídica, se rige por lo dispuesto en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva [2004/38] en la configuración que le dan las normas de adaptación del Derecho interno del respectivo Estado miembro, de forma que sólo cabe expulsarlo por los motivos imperiosos de seguridad pública determinados por dicho Estado miembro?»

Sobre la cuestión prejudicial

- ⁴⁷ Procede señalar a título preliminar que la petición de resolución prejudicial se refiere a la situación de un nacional turco que reunía todos los requisitos exigidos para tener reconocido legalmente el estatuto jurídico establecido en el artículo 7, párrafo primero, segundo guión, de la Decisión n° 1/80 antes de que se dictara la decisión de expulsión sobre la que versa el asunto principal.

- 48 Como el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente, por una parte, dicho artículo 7, párrafo primero, tiene efecto directo en los Estados miembros y, por otra parte, los derechos que en materia de empleo esta disposición confiere al nacional turco en cuestión implican necesariamente que se le reconozca un correlativo derecho de residencia en el territorio del Estado miembro de acogida (véanse, en particular, las sentencias de 22 de diciembre de 2010, Bozkurt, C-303/08, Rec. p. I-13445, apartados 31, 35 y 36, y de 16 de junio de 2011, Pehlivan, C-484/07, Rec. p. I-5203, apartados 39 y 43).
- 49 Es también jurisprudencia reiterada que el miembro de la familia de un trabajador turco que cumple los requisitos previstos en el artículo 7, párrafo primero, de la Decisión n° 1/80 sólo puede perder los derechos que dicha disposición le reconoce en dos supuestos, a saber, bien cuando la presencia del emigrante turco en el territorio del Estado miembro de acogida constituye, por su conducta personal, un peligro efectivo y grave para el orden público, la seguridad o la salud públicas, en el sentido del artículo 14, apartado 1, de la misma Decisión, bien cuando el interesado ha abandonado el territorio de dicho Estado durante un período de tiempo significativo y sin motivos legítimos (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Bozkurt, apartado 42 y jurisprudencia citada, y Pehlivan, apartado 62).
- 50 La presente petición de decisión prejudicial guarda relación con la primera de estas dos circunstancias que conllevan la pérdida de los derechos que el artículo 7, párrafo primero, de la Decisión n° 1/80 confiere a los nacionales turcos y, más concretamente, con la determinación del alcance exacto de la excepción al derecho de residencia basada en motivos de orden público, tal como queda establecida en el artículo 14, apartado 1, de esta Decisión, en una situación como la del litigio principal.
- 51 No cabe duda de que un nacional turco como el Sr. Ziebell puede, en tanto titular de un derecho de residencia en el Estado miembro de acogida en virtud de la Decisión n° 1/80, invocar válidamente dicho artículo 14, apartado 1, ante los órganos jurisdiccionales de ese Estado miembro para impedir la aplicación de una medida nacional contraria a esta disposición.

- 52 Tras recordar la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual tanto el propio concepto de orden público en el sentido de dicha disposición como los criterios pertinentes a tal efecto y las garantías que puede invocar la persona interesada en este contexto deben interpretarse por analogía con los principios reconocidos respecto de los nacionales de la Unión en el marco del artículo 48 CEE, apartado 3, (posteriormente artículo 48 CE, apartado 3, y actualmente artículo 39 CE, apartado 3), tal como fue aplicado y concretado por la Directiva 64/221 (véanse, en particular, las sentencias de 10 de febrero de 2000, Nazli, C-340/97, Rec. p. I-957, apartados 55, 56 y 63; de 2 de junio de 2005, Dörr y Ünal, C-136/03, Rec. p. I-4759, apartados 62 y 63 y jurisprudencia citada, y Bozkurt, antes citada, apartado 55 y jurisprudencia citada), el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg pregunta al Tribunal de Justicia si, puesto que esa Directiva fue derogada por la Directiva 2004/38 y ha expirado el plazo para adaptar a la misma el Derecho interno, procede aplicar por analogía a los nacionales turcos lo dispuesto por esta última Directiva.
- 53 Por lo que respecta a la situación de un nacional turco como el Sr. Ziebell, el cual ha residido de forma regular e ininterrumpida durante más de diez años en el Estado miembro de acogida, es necesario dilucidar, más concretamente, si la protección frente a la expulsión que el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 confiere al interesado queda sujeta a las mismas reglas que se aplican a los ciudadanos de la Unión en virtud del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38.
- 54 En este sentido, el Sr. Ziebell alega que las disposiciones en materia de protección frente a la expulsión recogidas en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 deben ser transpuestas y aplicadas analógicamente a las situaciones que se encuentran regidas por el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80.
- 55 Los argumentos invocados por el Sr. Ziebell para defender su interpretación se basan, en primer lugar, en el hecho de que uno de los objetivos principales del Acuerdo de Asociación consiste en la aplicación de la libre circulación de los trabajadores, la cual constituye uno de los aspectos esenciales del Tratado CE; en segundo lugar, en la circunstancia de que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, recordada en

el apartado 52 *supra*, ha transpuesto a los nacionales turcos titulares de un derecho derivado de lo dispuesto en ese Acuerdo de Asociación los principios aplicables a este respecto a los nacionales de los Estados miembros, y, en tercer lugar, en el hecho de que los artículos 27 y 28 de la Directiva 2004/38 rempazan, en el estado actual del Derecho de la Unión, las disposiciones contenidas en la Directiva 64/221. A juicio del Sr. Ziebell, tal analogía queda aún más justificada si se tiene en cuenta que la Directiva 2004/38 se limitó a precisar la protección frente a las expulsiones que confiere el Derecho de la Unión, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia, mediante la codificación, sin proceder a una ampliación sustancial, del contenido esencial de los derechos individuales en materia de libre circulación y residencia, tal como quedaron consagrados por la jurisprudencia antes incluso de la fecha en que esa última Directiva resultó aplicable.

⁵⁶ En consecuencia, según el Sr. Ziebell, una decisión de expulsión del territorio alemán del recurrente en el litigio principal sólo puede adoptarse por «motivos imperiosos de seguridad pública» en el sentido del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38. A juicio del Sr. Ziebell, resulta evidente que las infracciones penales por él cometidas no pueden ser consideradas como tales motivos imperiosos y, por lo tanto, su expulsión de dicho territorio no es conforme con el Derecho de la Unión.

⁵⁷ No obstante, no cabe admitir la interpretación del Derecho de la Unión defendida por el Sr. Ziebell.

⁵⁸ Es cierto que, según una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 52 *supra*, los principios admitidos en relación con los artículos del Tratado relativos a la libre circulación de trabajadores deben aplicarse, en la medida de lo posible, a los nacionales turcos que gozan de derechos derivados de la Asociación entre la CEE y Turquía. Tal como el Tribunal de Justicia ha declarado, tal interpretación analógica debe seguirse no sólo respecto de dichos artículos del Tratado, sino también respecto de los actos de Derecho derivado, adoptados sobre la base de esos artículos, dirigidos a aplicarlos y concretarlos (véase en particular, a propósito de la Directiva 64/221, la sentencia Dörr y Ünal, antes citada).

- 59 Asimismo, el Tribunal de Justicia se ha referido, con el fin de determinar el alcance de la excepción de orden público prevista en el artículo 14, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, a la interpretación dada por él mismo a esa misma excepción en materia de la libre circulación de nacionales de los Estados miembros contemplada en el artículo 48, apartado 3, del Tratado y en la Directiva 64/221 (véase, en particular, la sentencia Nazli, antes citada).
- 60 No obstante, tal como el Abogado General señaló en los puntos 42 y siguientes de sus conclusiones, no es posible realizar tal transposición del régimen de protección frente a la expulsión del que gozan los ciudadanos de la Unión, tal como se define en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, a las garantías frente a la expulsión reconocidas a los nacionales turcos a efectos de la aplicación del artículo 14, apartado 1, de la Decisión nº 1/80.
- 61 En efecto, según reiterada jurisprudencia, un acuerdo internacional ha de interpretarse no sólo en función de sus términos, sino también a la luz de sus objetivos (véanse, en particular, el dictamen 1/91, de 14 de diciembre de 1991, Rec. p. I-6079, apartado 14, y la sentencia de 2 de marzo de 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, Rec. p. I-1209, apartado 47).
- 62 Para decidir si una disposición del Derecho de la Unión puede aplicarse analógicamente en el marco de la Asociación entre la CEE y Turquía es preciso, pues, comparar la finalidad perseguida por el Acuerdo de Asociación y el contexto en el que se ubica, por una parte, y la finalidad y el contexto del correspondiente instrumento del Derecho de la Unión, por otra parte.
- 63 Por lo que respecta, en primer lugar, a la Asociación entre la CEE y Turquía, es necesario recordar que el Acuerdo de Asociación tiene por objeto, según su artículo 2, apartado 1, promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes Contratantes, en particular mediante la libre circulación de trabajadores.

- ⁶⁴ Tal como el Abogado General señaló en los puntos 45 y 46 de sus conclusiones, la Asociación entre la CEE y Turquía tiene una finalidad exclusivamente económica.
- ⁶⁵ Por otra parte, según el artículo 12 del Acuerdo de Asociación, «las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos [39 CE], [40 CE] y [41 CE] para llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores». El Protocolo Adicional establece, en su artículo 36, los plazos para llevar a cabo gradualmente la libre circulación de los trabajadores entre los Estados miembros y la República de Turquía y dispone que «el Consejo de Asociación decidirá las modalidades necesarias a tal efecto». La Decisión n° 1/80, por su parte, pretende, según su tercer considerando, mejorar en el ámbito social el régimen de los trabajadores turcos y los miembros de sus familias.
- ⁶⁶ Pues bien, precisamente sobre la base de la redacción de tales disposiciones y de la finalidad que éstas persiguen, se ha definido una corriente jurisprudencial a partir de la sentencia de 6 de junio de 1995, Bozkurt (C-434/93, Rec. p. I-1475), apartados 19 y 20, según la cual los principios admitidos en relación con los artículos 39 CE a 41 CE deben, en la medida de lo posible, aplicarse a los nacionales turcos que gozan de derechos derivados de la Asociación entre la CEE y Turquía (véase el apartado 58 *supra*).
- ⁶⁷ Por lo que se refiere más concretamente al alcance de la excepción de orden público prevista en el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80, el Tribunal de Justicia ha declarado que procede remitirse a la interpretación dada a esta excepción en materia de libre circulación de los nacionales de los Estados miembros. El Tribunal de Justicia ha precisado en este contexto que tal interpretación está tanto más justificada por cuanto dicha disposición de la Decisión n° 1/80 está redactada en términos casi idénticos a los del artículo 39 CE, apartado 3 (véase, en particular, la sentencia de 4 de octubre de 2007, Polat, C-349/06, Rec. p. I-8167, apartado 30 y jurisprudencia citada).

- 68 De ello se deduce que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esa aplicación de los principios en los que se inspira la libre circulación como libertad fundamental con arreglo al Derecho de la Unión sólo se justifica por el objetivo de alcanzar gradualmente la libre circulación de trabajadores turcos que persigue la Asociación entre la CEE y Turquía, tal como se enuncia en el artículo 12 del Acuerdo de Asociación (véase, en particular, la sentencia Dörr y Ünal, antes citada, apartado 66). Pues bien, ese artículo, al hacer referencia a los artículos del Tratado relativos a la libre circulación de trabajadores, corrobora que dicha Asociación se fundamenta en un objetivo exclusivamente económico.
- 69 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al Derecho de la Unión en cuestión, es preciso comenzar señalando que la Directiva 2004/38 se basa en los artículos 12 CE, 18 CE, 40 CE, 44 CE y 52 CE. Esta Directiva, lejos de fijarse un objetivo meramente económico, pretende facilitar el ejercicio del derecho fundamental e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que el Tratado confiere directamente a los ciudadanos de la Unión, y tiene por objeto, en particular, reforzar dicho derecho (véase la sentencia de 23 de noviembre de 2010, Tsakouridis, C-145/09, Rec. p. I-11979, apartado 23).
- 70 De este modo, tal Directiva establece un régimen de protección especialmente reforzado frente a medidas de expulsión que prevé garantías de una entidad directamente proporcional al grado de integración de los ciudadanos de la Unión en el Estado miembro de acogida (sentencia Tsakouridis, antes citada, apartados 25 a 28, 40 y 41).
- 71 Por otra parte, el propio concepto de «motivos imperiosos» de seguridad pública que recoge el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, el cual hace referencia a un ataque a la seguridad pública que presente un nivel particularmente elevado de gravedad y con arreglo al cual únicamente cabe adoptar una medida de expulsión cuando concurren circunstancias excepcionales, no tiene equivalente en el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 (sentencia Tsakouridis, antes citada, apartados 40 y 41).

- 72 De esta comparación se desprende que, a diferencia del Derecho de la Unión tal como queda configurado por la Directiva 2004/38, la Asociación entre la CEE y Turquía sólo persigue un objetivo meramente económico y se limita a la realización gradual de la libre circulación de los trabajadores.
- 73 Por el contrario, el propio concepto de ciudadanía, asociado al mero hecho de que una persona tenga la nacionalidad de un Estado miembro, al margen de la condición de trabajador, y que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pretende convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros (véanse, en particular, las sentencias de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R, C-413/99, Rec. p. I-7091, apartado 82, y de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Rec. p. I-1177, apartado 41), tal como se define en los artículos 17 CE a 21 CE, es propio del Derecho de la Unión en su fase actual de desarrollo y justifica que se reconozcan únicamente a los ciudadanos de la Unión garantías especialmente reforzadas en materia de expulsión como las establecidas en el artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38.
- 74 De este modo, de las diferencias sustanciales que existen entre las normas relativas a la Asociación entre la CEE y Turquía y las del Derecho de la Unión en materia de ciudadanía no sólo en su redacción, sino también en cuanto a su objeto y finalidad, se desprende que los dos regímenes jurídicos en cuestión no pueden considerarse equivalentes, de modo que el régimen de protección frente a la expulsión del que gozan los ciudadanos de la Unión en virtud del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38 no puede aplicarse *mutatis mutandis* a efectos de determinar el sentido y el alcance del artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80.
- 75 Hecha esta precisión, procede, con el fin de dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, ofrecerle algunos elementos de interpretación relativos al alcance concreto del artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 en el marco de un litigio como aquel del que conoce.

- ⁷⁶ Tal como se ha precisado en los apartados 52, 58 y 59 *supra*, el Tribunal de Justicia ha tomado tradicionalmente como referencia los principios establecidos por la Directiva 64/221 a la hora de determinar el sentido y el alcance de la citada disposición de la Decisión n° 1/80.
- ⁷⁷ Pues bien, esta Directiva quedó derogada por la Directiva 2004/38 y el artículo 38, apartado 3, de esta última dispone que las referencias a las Directivas derogadas se entenderán hechas a la Directiva 2004/38.
- ⁷⁸ No obstante, en un supuesto como el del litigio principal, en el que la disposición pertinente de la Directiva 2004/38 no es aplicable por analogía (véase el apartado 74 *supra*), resulta necesario establecer otro marco de referencia propio del Derecho de la Unión a efectos de la aplicación del artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80.
- ⁷⁹ Tal marco está constituido, en el caso de un extranjero que, como el Sr. Ziebell, reside legalmente y de forma ininterrumpida en el Estado miembro de acogida desde hace más de diez años, por el artículo 12 de la Directiva 2003/109, el cual, en ausencia de disposiciones más favorables propias del Derecho de la Asociación entre la CEE y Turquía, tiene el carácter de norma de protección mínima frente a la expulsión de cualquier nacional de un tercer Estado que tenga la condición de residente regular de larga duración en el territorio de un Estado miembro.
- ⁸⁰ De esta disposición se desprende, en primer lugar, que el residente de larga duración de que se trate sólo puede ser expulsado cuando represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública. Seguidamente, se afirma que la decisión de expulsión no podrá justificarse por razones de orden económico. Por último, se precisa que, antes de adoptar tal decisión, las autoridades competentes del Estado miembro de acogida deberán 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.

- 81 Por otra parte, de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la excepción basada en el orden público en materia de libre circulación de los trabajadores nacionales de los Estados miembros de la Unión, tal como queda establecida por el Tratado y tal como resulta aplicable analógicamente en el marco de la Asociación entre la CEE y Turquía, se desprende que dicha reserva de orden público constituye una excepción a esa libertad fundamental que debe ser interpretada de forma restrictiva y cuyo alcance no puede ser determinado por los Estados miembros unilateralmente (véase, en particular, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Bozkurt, antes citada, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 82 Así pues, las medidas justificadas por razones de orden o de seguridad públicas sólo pueden adoptarse cuando, tras una valoración caso por caso por parte de las autoridades nacionales competentes, se ponga de manifiesto que la conducta individual de la persona en cuestión representa actualmente una amenaza real y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad. Al llevar a cabo esa valoración, tales autoridades están obligadas, además, a velar por el respeto tanto del principio de proporcionalidad como de los derechos fundamentales del interesado y, en particular, del derecho al respeto de su vida privada y familiar (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Bozkurt, antes citada, apartados 57 a 60 y jurisprudencia citada).
- 83 En consecuencia, dichas medidas no pueden adoptarse de un modo automático a raíz de una condena penal o con una finalidad de prevención general para disuadir a otros extranjeros de que cometan infracciones (véase la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Bozkurt, antes citada, apartado 58 y jurisprudencia citada). Puesto que la existencia de varias condenas penales anteriores carece, pues, de relevancia en sí misma para justificar una expulsión que prive a un nacional turco de los derechos que para el mismo se derivan directamente de la Decisión n° 1/80 (véase la sentencia Polat, antes citada, apartado 36), el mismo criterio debe seguirse, *a fortiori*, respecto de una justificación basada en la duración de la prisión sufrida por la persona de que se trate.
- 84 Por lo que se refiere al momento que debe tomarse en consideración para determinar el carácter actual de la amenaza concreta para el orden o la seguridad públicas, conviene también recordar que los órganos jurisdiccionales deben tener en cuenta, en el momento de analizar la legalidad de una medida de expulsión adoptada contra

un ciudadano turco, 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 particular, la sentencia de 11 de noviembre de 2004, Cetinkaya, C-467/02, Rec. p. I-10895, apartado 47).

⁸⁵ Tal como señaló el Abogado General en los puntos 62 a 65 de sus conclusiones, el órgano jurisdiccional remitente deberá sopesar, a la luz de la situación actual del Sr. Ziebell, por una parte, la necesidad de la restricción del derecho de residencia de éste que se pretende decidir para proteger el objetivo legítimo perseguido por el Estado miembro de acogida y, por otra parte, si concurren efectivamente factores de integración que permitan al interesado reinsertarse en la sociedad del Estado miembro de acogida. A tal efecto, corresponderá a tal órgano jurisdiccional apreciar, más concretamente, si la conducta del nacional turco representa actualmente una amenaza suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad, habida cuenta del conjunto de las circunstancias concretas que concurren en la situación de éste y entre las que figuran no sólo los elementos presentados en la vista ante el Tribunal de Justicia (véase el apartado 39 *supra*), sino también los vínculos particularmente estrechos que el extranjero en cuestión ha creado con la sociedad de la República Federal de Alemania, en cuyo territorio ha nacido, ha vivido regularmente durante un período ininterrumpido de más de 35 años, ha contraído matrimonio con una nacional de ese Estado miembro, y actualmente mantiene una relación profesional.

⁸⁶ Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 debe interpretarse en el sentido de que:

- la protección frente a la expulsión que esta disposición reconoce a los nacionales turcos no tiene el mismo alcance que el de la protección de la que gozan los ciudadanos de la Unión en virtud del artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38, de modo que el régimen de protección frente a la expulsión del que

gozan estos ciudadanos no puede aplicarse *mutatis mutandis* a los nacionales turcos a efectos de determinar el sentido y el alcance del artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80;

- esta disposición de la Decisión n° 1/80 no se opone a que se adopte una medida de expulsión basada en razones de orden público contra un nacional turco titular de los derechos que le confiere el artículo 7, párrafo primero, segundo guión, de dicha Decisión, siempre que la conducta personal del interesado constituya actualmente una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad del Estado miembro de acogida y siempre que tal medida resulte imprescindible para la defensa de ese interés. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente apreciar, habida cuenta de todos los elementos pertinentes que concurren en la situación del nacional turco interesado, si esa medida está legalmente justificada en el litigio principal.

Costas

- ⁸⁷ 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 Primera) declara:

El artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, adoptada por el Consejo de Asociación, establecido por el 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 parte, y que fue celebrado, aprobado y confirmado en nombre de ésta mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, debe interpretarse en el sentido de que:

- la protección frente a la expulsión que esta disposición reconoce a los nacionales turcos no tiene el mismo alcance que el de la protección de la que gozan los ciudadanos de la Unión en virtud del artículo 28, apartado 3, letra a), 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, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, de modo que el régimen de protección frente a la expulsión del que gozan estos ciudadanos no puede aplicarse *mutatis mutandis* a los nacionales turcos a efectos de determinar el sentido y el alcance del artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80;
- esta disposición de la Decisión n° 1/80 no se opone a que se adopte una medida de expulsión basada en razones de orden público contra un nacional turco titular de los derechos que le confiere el artículo 7, párrafo primero, segundo guión, de dicha Decisión, siempre que la conducta personal del interesado constituya actualmente una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad del Estado miembro de acogida y siempre que tal medida resulte imprescindible para la defensa de ese interés. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente apreciar, habida cuenta de todos los elementos pertinentes que concurren en la situación del nacional turco interesado, si esa medida está legalmente justificada en el litigio principal.

Firmas