Asunto C-402/21**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

30 de junio de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

23 de junio de 2021

Partes recurrentes:

Asunto 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad, Países Bajos)

Asunto 2: E

Asunto 3: C

Partes recurridas:

Asunto 1: S

Asunto 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad)

Asunto 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretario de Estado de Justicia y Seguridad)

Objeto del procedimiento en los litigios principales

La presente remisión prejudicial versa sobre tres litigios separados en los que el Secretario de Estado ha revocado el permiso de residencia de nacionales turcos que residían legalmente en los Países Bajos desde hace más de 30 años por constituir un peligro para el orden público. Así lo permite una nueva normativa de 2012, pero se suscita la cuestión de si tal normativa es compatible con 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 CEE y Turquía.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En la presente petición de decisión prejudicial, planteada al amparo del artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») si el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 es aplicable cuando un extranjero ya disfruta de derechos derivados de los artículos 6 o 7 de la Decisión n.º 1/80 y, en caso de respuesta afirmativa, cuál es la relación entre el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 y el artículo 14 de la misma.

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 20 años 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?

Disposiciones de Derecho de la Unión y de Derecho internacional invocadas

Protocolo adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970, anejo al Acuerdo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (DO 1972, L 293, p. 3; EE 11/01, p. 215): artículo 59.

Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación entre la CEE y Turquía: artículos 6, 7, 13 y 14.

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 (DO 2004, L 158, p. 77): artículo 28.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Vreemdelingenwet 2000 (Ley de extranjería de 2000)

Vreemdelingenbesluit 2000 (Reglamento de Extranjería de 2000), en su versión modificada por el artículo I del Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Reglamento de 26 de marzo de 2012, por el que se modifica el Reglamento de Extranjería de 2000 en relación con el endurecimiento de la escala móvil).

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Antes de 2012, en los Países Bajos no se podía poner fin al derecho de residencia de los extranjeros tras un período de residencia legal superior a veinte años. En aquel año, entró en vigor una modificación del Reglamento de Extranjería en virtud de la cual se introducía un ajuste en la denominada escala móvil. Con este término se alude a un régimen que se traduce en que, para la extinción de un permiso de residencia por razones de orden público, deben aplicarse criterios con un carácter cada vez más riguroso. Cuanto más tiempo lleve viviendo en los Países Bajos un extranjero, más numerosos y graves deberán ser los delitos por los que sea condenado para que se pueda revocar su permiso de residencia. Desde 2012, en caso de diversos delitos graves castigados con una pena privativa de libertad de más de tres años, resulta igualmente posible la revocación del permiso de residencia después de 20 años de residencia.
- 2 Sin embargo, se plantea la cuestión de si esta nueva y más rigurosa escala móvil puede aplicarse a los nacionales turcos, pues tal ajuste constituye una nueva restricción en el sentido del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80. Según dicho artículo, se prohíbe introducir nuevas restricciones que dificulten el acceso de los nacionales turcos al mercado de trabajo de la Unión Europea. En el asunto del extranjero S, que ha sido condenado por 39 delitos de robo con violencia y tráfico de drogas, el rechtbank (tribunal de primera instancia) declaró que no podía aplicarse la nueva escala móvil. El Secretario de Estado ha interpuesto recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 3 En los casos similares de los extranjeros E y C, el órgano jurisdiccional de primera instancia declaró precisamente que, en virtud del artículo 14 de la Decisión n.º 1/80, en el caso de restricciones por razones de orden público, seguridad y salud públicas queda excluida la aplicación del artículo 13, por lo que sí se aplicaba la nueva escala móvil. En estos asuntos, los extranjeros E y C interpusieron recurso de apelación.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 4 El Secretario de Estado sostiene con carácter principal la tesis de que los extranjeros S, E y C no pueden invocar el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, pues ya gozan de los derechos derivados de los artículos 6 o 7 de dicha Decisión. Estas últimas disposiciones protegen los derechos de los nacionales turcos que trabajan en la Unión Europea. Cuanto más tiempo llevan trabajando en un Estado miembro, más derechos se les confieren. Dado que, en estas dos disposiciones, se da plena protección a los derechos de los nacionales turcos en el ámbito laboral, dicha protección no puede ser el objetivo del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80. Este último artículo únicamente tiene como finalidad proteger a los nacionales turcos que deseen obtener los derechos establecidos en estos artículos 6 y 7. En efecto, el artículo 13 los protege frente a un endurecimiento de la normativa nacional que dificulte el acceso al empleo. Así se deduce, en opinión del Secretario de Estado, de la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartados 78 y 79.
- 5 Si, en principio, fuera aplicable el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 a los asuntos principales, en opinión del Secretario de Estado los extranjeros S, E y C no podrían invocarlo, habida cuenta del artículo 14 de dicha Decisión, porque estos extranjeros constituyen un peligro para el orden público. Así puede inferirse, a juicio del Secretario de Estado, de las sentencias de 7 de noviembre de 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725); de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), y de 29 de marzo de 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239). Así pues, en virtud del artículo 14 de la Decisión n.º 1/80, la nueva escala móvil puede aplicarse a los extranjeros S, E y C.
- 6 En opinión de los extranjeros, el Secretario de Estado interpreta de forma errónea la sentencia Abatay. En su opinión, resulta extraño que un nacional turco que cumple todos los requisitos para disfrutar del derecho de residencia en virtud de los artículos 6 o 7 de la Decisión n.º 1/80 esté menos protegido frente a una restricción del derecho de residencia que un nacional turco que no cumple todavía todos los requisitos.
- 7 Además, el artículo 14 de la Decisión n.º 1/80 no tiene como consecuencia que pueda impedirse en todo caso la aplicación del artículo 13 por razones de orden público. Una nueva restricción por razones de orden público solo estará justificada si resulta adecuada para garantizar el orden público y no va más allá de lo necesario a tal fin. Los extranjeros deben constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y el principio de proporcionalidad no puede impedir la revocación. Así se desprende, en opinión de los extranjeros, de la citada sentencia Demir y de la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809).

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial*Cuestión 1*

- 8 El órgano jurisdiccional remitente pone en duda que el Secretario de Estado pueda interpretar la sentencia Abatay en el sentido de que los nacionales turcos que gocen ya de derechos derivados de los artículos 6 o 7 de la Decisión n.º 1/80 ya no puedan invocar el artículo 13. Efectivamente, de la sentencia de 17 de septiembre de 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554), apartado 51, se desprende que «el artículo 6 regula los requisitos de ejercicio de un empleo que permita la integración progresiva del interesado en el Estado miembro de acogida, mientras que el artículo 13 se refiere a las medidas nacionales relativas al acceso al empleo». Ahora bien, ello no significa necesariamente que el artículo 13 no sea aplicable cuando un extranjero goza de derechos derivados de los artículos 6 o 7. Es posible que, en la sentencia Abatay, el Tribunal de Justicia únicamente pretendiera rechazar la tesis contraria del Gobierno alemán según la cual el artículo 13 se aplica únicamente cuando el artículo 6 resulte igualmente aplicable. Probablemente por este motivo consideró que el artículo 13 es aplicable cuando el artículo 6 no lo es.
- 9 El objetivo de la Decisión n.º 1/80 de hacer posible la libre circulación de los trabajadores turcos y su integración gradual en el Estado miembro de acogida no parece coherente con la tesis de que un nacional turco pierde la protección que brinda el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 a medida en que se encuentra más integrado en el Estado miembro de acogida. Además, de las ya citadas sentencias Genc y Tekdemir, así como de las sentencias de 10 de julio de 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580), y de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), cabría deducir que el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 es aplicable a todas las medidas nacionales que puedan influir negativamente en el ejercicio de una actividad económica en el territorio de la Unión, y no únicamente a las restricciones que afectan a la primera autorización de entrada al territorio del Estado miembro.
- 10 Dado que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia antes citada no cabe inferir de forma inequívoca si un extranjero que goza de derechos derivados de los artículos 6 o 7 de la Decisión n.º 1/80 también puede invocar el artículo 13 de dicha Decisión, en opinión del órgano jurisdiccional remitente es necesario plantear al Tribunal de Justicia la primera cuestión prejudicial.

Cuestión 2

- 11 Si los nacionales turcos que gozan de derechos derivados de los artículos 6 o 7 de la Decisión n.º 1/80 pueden invocar todavía el artículo 13 de dicha Decisión, se plantea la cuestión de si también pueden constituir un peligro para el orden público por su conducta personal. El artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 se dirige a los Estados miembros y prohíbe la introducción de nuevas restricciones que tengan por objeto o efecto someter a los nacionales turcos a requisitos más

estrictos en materia de libre circulación (véase la sentencia Demir, apartado 33). Un nacional turco podrá solicitar ante los tribunales que se declare la inaplicabilidad de las nuevas normas que sean contrarias a dicho artículo (véase la sentencia Sahin, apartado 62). Si, a la vista de su conducta personal, un extranjero constituye un peligro para el orden público y, por tanto, cumple los requisitos del artículo 14 de la Decisión n.º 1/80, no resulta evidente que la prohibición establecida en el artículo 13 deje de aplicarse automáticamente. En efecto, dicha prohibición se dirige a los Estados miembros y no guarda relación alguna con la conducta personal ni con las circunstancias personales de los nacionales turcos.

- 12 Sin embargo, el Tribunal de Justicia declaró en la citada sentencia Ziebell, apartado 82, que un Estado miembro puede restringir los derechos derivados de los artículos 6 y 7 de la Decisión n.º 1/80 cuando la conducta personal de un nacional turco representa actualmente una amenaza real y suficientemente grave para un interés fundamental de la sociedad y tal restricción de los derechos es proporcionada. Además, deberá velarse por el respeto de los derechos fundamentales del extranjero, en particular el derecho al respeto de su vida privada y familiar.
- 13 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si no cabría considerar más bien que es necesario tener en cuenta el interés de no verse abocado a nuevas restricciones, a las que se refiere el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, a la hora de apreciar la conducta personal del extranjero y el respeto del principio de proporcionalidad. Sobre la base de tal apreciación los derechos derivados de los artículos 6 o 7 de la Decisión n.º 1/80 posiblemente podrían extinguirse en cualquier caso. En tal supuesto, el recurso al artículo 13 dejaría de ser pertinente. Por consiguiente, a juicio del órgano jurisdiccional remitente, de la citada jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se desprende con claridad si un nacional turco que constituye una amenaza para el orden público puede seguir invocando que deba dejarse inaplicada una nueva medida contraria al artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, por lo que plantea la segunda cuestión prejudicial.

Cuestión 3

- 14 En los asuntos principales, el endurecimiento de la escala móvil se debió a la modificación de las percepciones de la sociedad acerca de la protección del orden público. La exposición de motivos del Reglamento que ha hecho posible la revocación de los permisos de residencia tras más de 20 años de residencia legal señala que, en ocasiones, la anterior normativa no reflejaba el sentido de la justicia. A menudo, pese al largo período de residencia, se ha considerado necesario poder poner fin al derecho de residencia. Se plantea la cuestión de si estos cambios en la visión de la sociedad justifican el endurecimiento de la escala móvil.
- 15 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no cabe deducir de forma inequívoca cuándo una nueva medida legislativa contraria al artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 sí está justificada en el interés del

orden público. Del apartado 40 de la sentencia Demir, antes citada, no se desprende con claridad si es suficiente con que una nueva restricción se adopte en interés del orden público, o bien si tal nueva restricción debe resultar adecuada para garantizar la consecución de tal objetivo legítimo y no ir más allá de lo necesario para la consecución del mismo. Esta última tesis ofrece menos margen a los Estados miembros para introducir nuevas restricciones en el sentido del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, y parece venir respaldada por las sentencias de 22 de diciembre de 2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800), apartado 56, y de 22 de mayo de 2012, I. (C-348/09, EU:C:2012:300), apartado 23. Sin embargo, en esta última sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que 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 y de seguridad pública». De la sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), apartado 18, se desprende que las autoridades nacionales disponen de cierto margen de apreciación al respecto. Resulta evidente que lo mismo deberá observarse respecto al endurecimiento de las medidas legales que se adopten en interés del orden público.

- 16 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el endurecimiento de la escala móvil debido a la evolución de las percepciones de la sociedad tiene suficientemente en cuenta la interpretación restrictiva que debe realizarse del concepto de orden público y si queda comprendido dentro del margen de apreciación conferido a los Estados miembros. Por estas razones, se plantea la tercera cuestión prejudicial.