SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 29 de abril de 2010 *

En el asunto C-92/07,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 16 de febrero de 2007,

Comisión Europea, representada por el Sr. P.J. Kuijper y la Sra. S. Boelaert, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. H.G. Sevenster y C. Wissels, y por el Sr. M. de Grave, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

apoyada por:

República Federal de Alemania, representada por los Sres. M. Lumma y J. Möller, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

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

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de noviembre de 2009;

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 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud:

— del artículo 9 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 aprobado y confirmado en nombre de ésta última en virtud de 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»),

— del artículo 41 del Protocolo Adicional, firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970 y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad en virtud del Reglamento (CEE) nº 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»), y

— de los artículos 10, apartado 1, y 13 de la Decisión nº 1/80 adoptada el 19 de septiembre de 1980 por el Consejo de Asociación, establecido por el Acuerdo de Asociación y compuesto, de una parte, por miembros de los Gobiernos de los Estados miembros, del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión de las Comunidades Europeas, y, de otra, por miembros del Gobierno turco,

al establecer y mantener, por la expedición de permisos de residencia, un régimen que fija derechos superiores a los exigidos a los nacionales de los países miembros y de la República de Islandia, del Principado de Liechtenstein, del Reino de Noruega y de la Confederación Suiza por la expedición de documentos similares, y al aplicar este régimen a los nacionales turcos con derecho a residir en los Países Bajos de acuerdo con las citadas normas.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

Asociación CEE-Turquía

— Acuerdo de Asociación

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

3 El artículo 9 del Acuerdo de Asociación está redactado en los siguientes términos:

«Las Partes Contratantes reconocen que en el ámbito de aplicación del Acuerdo, y sin perjuicio de las disposiciones particulares que pudieran establecerse en aplicación del

artículo 8, toda discriminación por razón de nacionalidad quedará prohibida conforme al principio enunciado en el artículo 7 del Tratado constitutivo de la Comunidad.»

— Protocolo adicional

4 De conformidad con su artículo 62, el Protocolo Adicional forma parte integrante del Acuerdo de Asociación.

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

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

6 El artículo 59 de dicho Protocolo estipula lo siguiente:

«En los ámbitos cubiertos por el presente Protocolo, Turquía no podrá beneficiarse de un trato más favorable que el que los Estados miembros se conceden entre sí en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad.»

— Decisión nº 1/80

7 El artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 está redactado en los siguientes términos:

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

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

— tendrá derecho, en dicho Estado miembro, después de tres años de empleo legal y sin perjuicio de la preferencia que debe concederse a los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad, a aceptar otra oferta, realizada en condiciones normales y registrada en los servicios de empleo de dicho Estado miembro, para desempeñar la misma profesión en otra empresa de su elección;

— podrá acceder libremente en dicho Estado miembro, después de cuatro años de empleo legal, a cualquier actividad laboral por cuenta ajena de su elección.»

8 El artículo 10, apartado 1, de esta Decisión establece lo siguiente:

«Los Estados miembros de la Comunidad aplicarán a los trabajadores turcos integrados en su mercado legal de trabajo un régimen caracterizado por la inexistencia de toda discriminación por razón de la nacionalidad con respecto a los trabajadores comunitarios, en lo que se refiere a la retribución y otras condiciones de trabajo.»

9 El artículo 13 de dicha Decisión dispone:

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

Directiva 2004/38/CE

10 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) nº 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, y correcciones de errores en DO L 229, p. 35, DO 2005, L 197, p. 34, y DO 2007, L 204, p. 28), contiene en su artículo 25,

titulado «Disposiciones generales relativas a los documentos de residencia», las siguientes disposiciones:

«1. La posesión del certificado de registro contemplado en el artículo 8, un documento acreditativo de la residencia permanente, un resguardo de presentación de la solicitud de tarjeta de residencia de miembro de la familia, una tarjeta de residencia o una tarjeta de residencia permanente no podrá constituir en ningún caso una condición previa para el ejercicio de un derecho o la realización de un trámite administrativo, ya que la situación de beneficiario de los derechos puede acreditarse por cualquier otro medio de prueba.

2. Los documentos mencionados en el apartado 1 se expedirán con carácter gratuito o previo abono de una cantidad que no rebasará la impuesta a los nacionales para la expedición de documentos similares.»

Normativa nacional

11 Hasta 1993, el Reino de los Países Bajos no contemplaba el pago de derechos por parte de los extranjeros y, en particular, por los nacionales turcos, por la presentación de una solicitud de permiso de residencia o de una solicitud de prórroga de la validez del citado permiso. En el año 1993, dicho Estado miembro modificó su ley referente a los extranjeros, en su versión de 1965 y, desde el 1 de febrero de 1994, el extranjero está obligado a pagar esos derechos para la tramitación de una solicitud de entrada en los Países Bajos.

12 Esta ley fue completamente revisada por la Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (ley de modificación general de la ley sobre los extranjeros), de 23 de noviembre de 2000 (Stb. 2000, nº 495), y modificada posteriormente en varias ocasiones, especialmente en los años 2002, 2003 y 2005.

13 Se desprende de la información proporcionada en el recurso, que no ha sido desmentida por el Reino de los Países Bajos, que el importe de los derechos cobrados a los nacionales turcos y el de los derechos pagados por los ciudadanos de la Unión han variado, entre 1994 y 2005, del modo que se muestra a continuación:

	Ciudadanos de la Unión	Nacionales turcos
Antes del 1 de febrero de 1994	0	0
El 15 de febrero de 1994	35 NLG (unos 16 euros)	De 125 a 1 000 NLG (de unos 57 euros a unos 454 euros)
El 1 de mayo de 2002	26 euros	de 50 a 539 euros
El 1 de enero de 2003	28 euros	de 285 a 890 euros
El 1 de julio de 2005	30 euros	de 52 a 830 euros

Procedimiento administrativo previo

14 La Comisión inició un procedimiento por incumplimiento a raíz de una denuncia presentada en el año 2003 por un nacional neerlandés que convivía con una nacional turca.

15 El 24 de enero de 2005, la Comisión remitió un escrito de requerimiento al Reino de los Países Bajos, el cual respondió mediante otro escrito de 31 de mayo de 2005. Puesto que no estaba de acuerdo con el análisis jurídico de dicho Estado miembro, la Comisión le notificó, el 10 de abril de 2006, un dictamen motivado en el que le invitaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses contados desde su recepción. El Reino de los Países Bajos contestó a ese dictamen motivado el 9 de junio siguiente.

16 Al seguir considerando insatisfactorias las alegaciones formuladas por el Reino de los Países Bajos, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

17 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2007, se admitió la intervención de la República Federal de Alemania en el presente asunto en apoyo de las pretensiones del Reino de los Países Bajos.

18 Mediante resolución del Presidente de la Sala Tercera, de 14 de octubre de 2008, se suspendió el procedimiento en el presente asunto hasta que se dictara la sentencia de 17 de septiembre de 2009 en el asunto Sahin, (C-242/06, Rec. p. I-8465).

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

19 La Comisión sostiene que los derechos que se han exigido a los nacionales turcos desde el 1 de febrero de 1994 y hasta el final del plazo fijado en el dictamen motivado, para la obtención o prórroga de un permiso de residencia (en lo sucesivo, «derechos controvertidos») son contrarios a las reglas de «standstill» y de no discriminación recogidas en la normativa de la Unión relativa a la Asociación CEE-Turquía.

20 Los derechos controvertidos infringen las reglas de «standstsill», ya que constituyen medidas nuevas que han empeorado la situación de los nacionales turcos respecto a los derechos que deben abonarse para obtener un permiso de residencia. En su opinión, en efecto, estas personas no estaban sometidas previamente a la obligación de abonar tales derechos, cuyos importes, además, fueron incrementados en varias ocasiones desde 1994.

21 La Comisión considera que los derechos en cuestión contravienen el artículo 13 de la Decisión nº 1/80, en lo que respecta a la libre circulación de trabajadores, y el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, en lo referido a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, así como el artículo 9 del Acuerdo de Asociación y el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, en lo que respecta a la prohibición de discriminación.

22 Según la Comisión el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 se aplica aun cuando los trabajadores y miembros de su familia todavía no están integrados en el Estado miembro de acogida y, por consiguiente, no pueden acogerse a las disposiciones del artículo 6, apartado 1, de dicha Decisión. Esa institución entiende asimismo que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional se opone a todo empeoramiento de las posibilidades de establecerse o de ofrecer servicios con objeto de permitir a las personas interesadas el ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios.

23 La Comisión alega que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cláusulas de «standstill» tienen efectos directos y se refieren igualmente al derecho de residencia. En sus observaciones, referentes al escrito de intervención de la República Federal de Alemania, sostiene que la sentencia de 20 de septiembre de 2007, Tum y Dari (C-16/05, Rec. p. I-7415), dictada después de que se presentaran los escritos de réplica y de dúplica, confirma su análisis. Recuerda además que, en esa sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que las reglas de «standstill» se aplican a toda nueva restricción, ya provenga de una norma de fondo o de forma, y que estas normas no están sometidas a un umbral *de minimis.*

24 La Comisión considera que debe compararse la situación el 1 de febrero de 1994 con la que existía en el momento de entrar en vigor el Protocolo Adicional, concretamente, el 1 de enero de 1973, en lo que respecta a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, y, en cuanto a la libre circulación de trabajadores, con la situación existente el 1 de diciembre de 1980 o el 20 de diciembre de 1976, dependiendo de que nos basemos en la Decisión nº 1/80 o en la que la precedió, a saber, la Decisión nº 2/76, relativa a la aplicación del artículo 12 del Acuerdo de Asociación, adoptada por el Consejo de Asociación el 20 de diciembre de 1976.

25 La Comisión admite que las reglas de «standstill» no atentan contra el derecho de los Estados miembros a regular la primera admisión de los nacionales turcos en su territorio, así como los requisitos de ejercicio de su primera actividad profesional. Asimismo, precisa que existen límites a dichas reglas de «standstill», a saber, el que resulta del artículo 59 del Protocolo Adicional, en virtud del cual los nacionales turcos no pueden gozar de derechos más favorables que los reconocidos a los ciudadanos de la Unión, y el que resulta de aplicar las reglas de no discriminación. Sin embargo, aun teniendo en cuenta estas reglas, la legislación neerlandesa resulta contraria a las reglas de «standstill».

26 Respecto a las normas de no discriminación, la Comisión sostiene que es aplicable el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, que prohíbe la discriminación en las condiciones de trabajo, ya que considera que los derechos que se exigen de los nacionales turcos al presentar una solicitud de autorización de residencia son una condición de trabajo. Sin embargo, según la sentencia de 8 de mayo de 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Rec. p. I-4301), apartado 57, la norma de igualdad de trato establecida en ese artículo 10 prescribe una obligación de resultado. Por otra parte, considera que, aun cuando dicho artículo no fuera aplicable, debería declararse que los derechos controvertidos son discriminatorios, en virtud de lo señalado en el artículo 9 del Acuerdo de Asociación que, con carácter general, prohíbe las discriminaciones.

27 En la vista ante el Tribunal de Justicia, la Comisión invocó la sentencia Sahin, antes citada, en la que este Tribunal examinó si ciertos derechos, como los aplicados a los

nacionales turcos en el año 2002, respetaban la regla de «standstill» del artículo 13 de la Decisión nº 1/80, basándose en el concepto de proporcionalidad y verificando si estos derechos no eran desproporcionados en relación con los aplicados a los nacionales de los Estados miembros para la expedición de documentos similares. La Comisión considera que el concepto de «derechos superiores», al que se refiere en las pretensiones de su recurso, comprende el de «derechos desproporcionados» y que puede entenderse en este sentido.

28 En su contestación, el Reino de los Países Bajos, después de dejar constancia de una imprecisión respecto al alcance del incumplimiento, admitió, en la citada vista, que el recurso no sólo se refería a los derechos de prórroga de los permisos de residencia, sino también a los derechos relacionados con su primera expedición.

29 El Reino de los Países Bajos también ha invocado, por su parte, las sentencias pronunciadas después de la presentación de su escrito de dúplica, a saber, las sentencias Tum y Dari, antes citada; de 19 de febrero de 2009, Soysal y Savatli (C-228/06, Rec. p. I-1031), y Sahin, antes citada. Reconoce, por consiguiente, que las reglas de «standstill» se refieren no sólo a las normas de fondo, sino también a las de procedimiento, y que son aplicables a los derechos de los nacionales turcos desde su primera admisión en el territorio de los Estados miembros, en el ámbito de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios. En cambio, sostiene que las reglas de «standstill» contempladas en el artículo 13, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 no son aplicables a la primera admisión de los trabajadores turcos en un Estado miembro.

30 En lo que respecta a los trabajadores turcos, el Reino de los Países Bajos alega que la existencia del derecho de residencia depende de la del derecho de acceso al mercado de trabajo del Estado miembro de destino, en virtud de los artículos 6 y 7 de la Decisión nº 1/80. Únicamente los nacionales turcos que hayan entrado legalmente en el territorio de un Estado miembro y que estén integrados en el mercado de trabajo

legal de ese Estado, así como los miembros de su familia, poseen derecho de residencia en dicho Estado miembro. Los otros trabajadores turcos no gozan de derecho de residencia en virtud de la Decisión nº 1/80, sino que siguen sometidos a la normativa nacional de inmigración del Estado miembro en el que desean residir.

31 En lo que respecta, por otra parte, al importe de los derechos aplicados a los nacionales turcos por la concesión del permiso de residencia, el Reino de los Países Bajos señaló, en la vista ante el Tribunal de Justicia, que lo había reducido a partir del 17 de septiembre de 2009. Estos derechos no son distintos de los aplicables a los ciudadanos de la Unión por la expedición de documentos parecidos, salvo en el caso de una primera admisión que tenga por objeto el establecimiento o la prestación de servicios, y en el de la primera admisión como trabajador, caso en el cual la diferencia es más importante.

32 En cuanto al importe de los derechos controvertidos, el Reino de los Países Bajos sostiene que está justificado. Para ello se basa, por analogía, en la sentencia de 16 de noviembre de 2004, Panayotova y otros (C-327/02, Rec. p. I-11055), relativa al Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, la República de Polonia y la República Eslovaca, por otra. Se refiere al apartado 20 de esa sentencia, en el que el Tribunal de Justicia declaró que las restricciones al derecho de establecimiento impuestas por la legislación del Estado miembro de acogida en materia de inmigración deben permitir que se alcance el objetivo perseguido y no deben constituir, respecto a éste, una intervención que menoscabe la propia sustancia de los derechos concedidos. El Reino de los Países Bajos sostiene que debe comprobarse, de forma análoga, que los derechos controvertidos no hagan imposible o excesivamente difícil para los nacionales turcos el ejercicio de los derechos que les reconoce el Acuerdo de Asociación. Añade que estos derechos deben ser no discriminatorios, proporcionados, respetuosos de los derechos fundamentales y de un importe razonable.

33 El Reino de los Países Bajos alega que los derechos controvertidos reúnen estos caracteres.

34 Estos derechos no lesionan en modo alguno el contenido esencial del derecho, reconocido por la Decisión nº 1/80, de acceso al mercado de trabajo, puesto que no son un nuevo requisito material necesario para la obtención del derecho de residencia que esa Decisión concede a los ciudadanos turcos, sino una simple exigencia formal con objeto de que las autoridades neerlandesas puedan constatar el mencionado derecho de residencia.

35 Los derechos controvertidos no son discriminatorios, pues hay diferencias fundamentales entre la situación de los nacionales turcos y la de los ciudadanos de la Unión. En efecto, en opinión del Estado miembro demandado, el Acuerdo de Asociación no crea un mercado interior con la República de Turquía y no confiere la ciudadanía de la Unión a los nacionales turcos. Por lo tanto, la Comisión está intentando, sin razón, ampliar a los nacionales turcos las disposiciones de la Directiva 2004/38.

36 Los derechos controvertidos no son desproporcionados, puesto que los nacionales turcos que desean emigrar a un Estado miembro disponen normalmente de medios suficientes para pagarlos. De ser necesario, los interesados pueden tomar a préstamo las sumas necesarias.

37 Los derechos litigiosos tampoco lesionan los derechos fundamentales. Por otra parte, el Parlamento neerlandés ha establecido una exención en favor de los extranjeros que puedan acogerse al artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar, cuando no estén en condiciones de abonar los derechos controvertidos.

38 Estos derechos tienen un importe razonable. Se basan en un análisis del precio de coste de elaboración de los documentos expedidos, y se han introducido modificaciones en los importes exigidos para tener en cuenta los últimos estudios de costes.

Los nacionales turcos no pagan más del 70 % del coste generado por la tramitación de las solicitudes de autorización de residencia, pues el 30 % de dicho coste corre por cuenta del Estado.

39 El Reino de los Países Bajos añade que la Comisión admite que los Estados miembros puedan pasar de un sistema de derechos nominales a otro sistema en el que los derechos reflejen en mayor medida los costes. Pero esto es precisamente lo que ha hecho el Reino de los Países Bajos al aproximar el importe de los derechos controvertidos al precio de coste de elaboración de los documentos cuya expedición se solicita.

40 Finalmente, dicho Estado miembro sostuvo, en la vista ante el Tribunal de Justicia, que la imputación formulada por la Comisión en su recurso, basada en que el importe de los derechos controvertidos es «superior» al aplicado a los nacionales de los Estados miembros, no respeta el criterio de proporcionalidad que tuvo en cuenta el Tribunal de Justicia en la sentencia Sahin, antes citada. De ello deduce que el presente recurso carece de fundamento.

41 La República Federal de Alemania ha intervenido en apoyo del Reino de los Países Bajos, y alega que los derechos controvertidos están ligados a una formalidad administrativa y no son una restricción en el sentido de las reglas de «standstill». En cualquier caso, estos derechos podrían justificarse por una razón imperiosa de interés general, concretamente, por la necesidad de controlar la afluencia de extranjeros y los motivos por los que éstos desean residir en el Estado de acogida.

42 Dicho Estado miembro sostiene, por otra parte, que la regla de no discriminación enunciada en el artículo 9 del Acuerdo de Asociación no es lo bastante clara y precisa para ser directamente aplicable. Debería concretarse mediante otras medidas, como el artículo 10 de la Decisión nº 1/80. Este artículo 10, no obstante, no es aplicable en el caso de autos, ya que los derechos controvertidos no forman parte de las condiciones de trabajo, en el sentido de dicho artículo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

43 Con carácter preliminar, procede señalar que, en las pretensiones de su recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al establecer y mantener, para la expedición de permisos de residencia a los nacionales turcos con derecho a residir en los Países Bajos, un régimen que fija derechos mayores que los exigidos no sólo a los nacionales de los Estados miembros, sino también a los nacionales de la República de Islandia, del Principado de Liechtenstein, del Reino de Noruega y de la Confederación Suiza para la expedición de documentos similares, el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión. No obstante, los textos de Derecho de la Unión en que la Comisión basa su recurso no afectan a estos cuatro Estados. Procede, por lo tanto, descartar la comparación con estos últimos.

Sobre la aplicación de las reglas de «standstill» a la primera admisión de un nacional turco en el territorio del Reino de los Países Bajos

44 Según la Comisión, las reglas de «standstill» se aplican a los derechos controvertidos, ya se refieran a una solicitud de permiso de residencia relativa a una primera admisión en los Países Bajos de un nacional turco ya a una solicitud de prórroga de tal permiso. El Reino de los Países Bajos, por su parte, admite que las reglas de «standstill» se aplican a los derechos de los nacionales turcos, desde la primera admisión de éstos en el territorio de los Estados miembros, en los ámbitos de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, pero insiste en que no se aplican a la primera admisión de trabajadores turcos en dicho territorio.

45 A este respecto, el Tribunal de Justicia examinó en la sentencia Sahin, antes citada, el alcance de la regla de «standstill» enunciada en el artículo 13 de la Decisión nº 1/80, aplicable a la libre circulación de trabajadores. Allí recordó que este precepto no está destinado a proteger a los nacionales turcos ya integrados en el mercado laboral de un Estado miembro, sino que se aplica precisamente a los nacionales turcos que no gozan todavía de derechos en materia de empleo ni, en consecuencia, de residencia,

con arreglo al artículo 6, apartado 1, de dicha Decisión (sentencia Sahin, antes citada, apartado 51).

46 Asimismo, este Tribunal examinó el citado artículo 13 a la luz de la regla de «standstill» recogida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, relativo a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

47 Sin embargo, por lo que respecta a dicho artículo 41, apartado 1, el Tribunal de Justicia recordó, de conformidad con las sentencias, antes citadas, Tum y Dari, y Soysal y Savatli, que esta disposición se opone, a partir de la fecha de entrada en vigor en el Estado miembro de acogida del acto jurídico al que pertenece, a la adopción de cualquier nueva restricción al ejercicio de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios, incluidas aquellas relativas a los requisitos de forma y/o de fondo para la primera admisión en el territorio del Estado miembro de que se trate de nacionales turcos que pretendan ejercer allí las referidas libertades económicas (véase la sentencia Sahin, antes citada, apartado 64).

48 El Tribunal de Justicia ha declarado que, puesto que la cláusula de «standstill» recogida en el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 es de igual naturaleza que la recogida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y que ambas cláusulas persiguen un objetivo idéntico, la interpretación del mencionado artículo 41, apartado 1, es válida igualmente para la obligación de *statu quo* que constituye el fundamento de dicho artículo 13 en materia de libre circulación de trabajadores (véase la sentencia Sahin, antes citada, apartado 65).

49 De lo anterior se desprende que el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 se opone a que se introduzca en la normativa neerlandesa, a partir de la fecha de entrada en vigor en los Países Bajos de la Decisión nº 1/80, cualquier nueva restricción al ejercicio de la libertad de circulación de trabajadores, incluidas las referidas a los requisitos de fondo o de procedimiento para la primera admisión en el territorio de dicho Estado miembro de los nacionales turcos que pretendan ejercitar allí dicha libertad.

50 En consecuencia, las reglas de «standstill» recogidas en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y en el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 son aplicables, a partir de la entrada en vigor de estas disposiciones, al conjunto de los derechos impuestos a los nacionales turcos para la expedición de un permiso de residencia relativo a una primera admisión en el territorio del Reino de los Países Bajos o para la prórroga de dicho permiso.

Sobre la existencia de un incumplimiento de las obligaciones que dimanan de las reglas de «standstill»

51 Tanto la Comisión como el Reino de los Países Bajos estiman que la existencia del incumplimiento reprochado debe valorarse teniendo en cuenta la sentencia Sahin, antes citada, pero discrepan respecto a las consecuencias que cabe extraer de la misma. Según la Comisión, este incumplimiento se basa en el hecho de que ese Estado miembro ha impuesto a los nacionales turcos derechos desproporcionados en comparación con los aplicados a los ciudadanos de la Unión para la expedición de documentos similares. El concepto de derechos desproporcionados debería entenderse incluido en el de derechos superiores, señalado en las pretensiones del recurso.

52 Según el Reino de los Países Bajos, se desprende de la sentencia Sahin, antes citada, que la aplicación a los nacionales turcos de derechos que no son exactamente iguales que los aplicados a los ciudadanos de la Unión no es contraria a las reglas de «standstill» y que éstas sólo prohíben los derechos desproporcionados. Sin embargo, los derechos impuestos a los nacionales turcos no representan más que una parte de los costes para el examen de sus expedientes y, por lo tanto, no contravienen dichas reglas. Por otra parte, dicho Estado miembro considera que el recurso versa sobre la aplicación a los nacionales turcos, no de derechos desproporcionados, sino de derechos superior a los aplicados a los ciudadanos de la Unión y que, por lo tanto, el recurso carece de fundamento.

53 A este respecto, con objeto de examinar el presente recurso, procede, en efecto, remitirse a la sentencia Sahin, antes citada, en la que este Tribunal se pronunció sobre

la compatibilidad con el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 de derechos como los impuestos en el año 2002 por la normativa neerlandesa para la expedición del permiso de residencia o para su prórroga. Los derechos aplicados a los trabajadores turcos ascendían, en este caso, a 169 euros por la prórroga de un permiso de residencia, comparados con el importe de sólo 30 euros que, según el órgano jurisdiccional remitente en dicho asunto, se exigía a los ciudadanos de la Unión para la expedición de documentos de residencia.

54 Se desprende de la citada sentencia Sahin, en particular de sus apartados 72 y 74, que son similares la solicitud de expedición de un permiso de residencia o de la prórroga de la validez de tal documento, presentada por un nacional turco, y la solicitud de expedición de un permiso de residencia, presentada en otro Estado miembro por un ciudadano de la Unión.

55 El Tribunal de Justicia puso entonces de relieve que una normativa como la neerlandesa no puede volver a crear, respecto a los nacionales turcos, una restricción en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80. Este Tribunal precisó que, interpretado en relación con el artículo 59 del Protocolo Adicional, dicho artículo 13 implica que, si bien, en efecto, no pueden conferirse a un nacional turco al que se apliquen dichas disposiciones mayores ventajas que las que se conceden a los ciudadanos de la Unión, tampoco pueden, por el contrario, imponérsele obligaciones nuevas desproporcionadas respecto de las establecidas para éstos (véase la sentencia Sahin, antes citada, apartado 71).

56 El Tribunal de Justicia declaró que las repercusiones económicas de unos derechos como los aprobados en 2002 son considerables para los nacionales turcos, tanto más cuanto están obligados a solicitar la renovación de sus autorizaciones de residencia más a menudo que los ciudadanos de la Unión y que, en caso de desestimación de su solicitud, no se reembolsa el importe abonado. Este Tribunal estimó que el Gobierno neerlandés no había invocado ningún argumento pertinente que pudiera justificar una diferencia tan considerable entre los derechos exigidos a los nacionales turcos y los reclamados a los ciudadanos de la Unión. Tampoco admitió la tesis de dicho Gobierno de que las investigaciones y los controles previos a la expedición de una autorización de residencia a un nacional turco resultan más complejos y onerosos que los necesarios para la expedición de una autorización de residencia a un ciudadano de la Unión.

57 El Tribunal de Justicia concluyó que una normativa como la controvertida en el litigio principal constituye una restricción prohibida por el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 en la medida en que, a efectos de la tramitación de la solicitud de concesión de un permiso de residencia o de prórroga de la validez del mismo, impone el abono, a cargo de los nacionales turcos a quienes se aplica dicho artículo 13, de tasas de un importe desproporcionado en comparación con el que en circunstancias similares se exige a los ciudadanos de la Unión (véase la sentencia Sahin, antes citada, apartados 72 a 74).

58 Hay que tener en cuenta estas consideraciones en el caso de autos, que se refiere al conjunto de derechos aplicados a los nacionales turcos por la normativa neerlandesa desde 1994 para la concesión de permisos de residencia y para su prórroga, cuya regulación fue modificada, en particular, en los años 2002, 2003 y 2005, y que se resumen en el cuadro que figura en el apartado 13 de la presente sentencia.

59 Comparada con la señalada en el año 2002, de la que se trataba en el asunto que dio lugar a la sentencia Sahin, antes citada, la diferencia entre los importes de los derechos aplicados a los nacionales turcos y los impuestos a los ciudadanos de la Unión todavía se incrementó más en los años 2003 y 2005. Además, los nacionales turcos afectados por el presente recurso no sólo son trabajadores, como en aquel litigio, sino también personas que aspiran a ejercitar las libertades de establecimiento o de prestación de servicios con arreglo al Acuerdo de Asociación.

60 Por lo tanto, debe examinarse si existe un incumplimiento de las reglas de «standstill», recogidas en el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 y en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional.

61 A este respecto, hay constancia de que los derechos controvertidos constituyen medidas nuevas, dado que se adoptaron tras la entrada en vigor de la Decisión nº 1/80, en la medida en que afectan a la situación de los trabajadores turcos, y tras la entrada

en vigor del Protocolo Adicional, en la medida que conciernen a los nacionales turcos que aspiran a ejercitar las libertades de establecimiento o de prestación de servicios con arreglo al Acuerdo de Asociación.

62 No obstante, en este contexto no está prohibida la adopción de toda medida nueva. En efecto, la adopción de nuevas normas que se aplican de la misma manera a los nacionales turcos y a los ciudadanos de la Unión no es contraria a ninguna de las reglas de «standstill». Si tales medidas se aplicaran a los nacionales de los Estados miembros pero no a los nacionales turcos, éstos estarían en una situación más favorable que los ciudadanos de la Unión, lo cual sería manifiestamente contrario a la exigencia del artículo 59 del Protocolo Adicional, según el cual 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 (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Soysal y Savatli, apartado 61, y Sahin, apartado 67).

63 Procede, por lo tanto, comprobar si los derechos controvertidos imponen a los nacionales turcos obligaciones nuevas desproporcionadas en relación con las previstas para los ciudadanos de la Unión.

64 Aun reconociendo que los derechos anteriormente aplicados eran demasiado elevados, el Reino de los Países Bajos alega que el importe de los derechos aplicables a los nacionales turcos se explica por los mayores costes de tramitación de los expedientes. A este respecto, procede recordar que, en el apartado 73 de la sentencia Sahin, antes citada, el Tribunal de Justicia no consideró que esta circunstancia permitiera justificar una diferencia, estimada considerable, entre los derechos aplicados a los nacionales turcos y los impuestos a los ciudadanos de la Unión para la expedición de documentos similares.

65 Por lo tanto, la alegación de los Países Bajos que afirma que los derechos controvertidos representan el 70 % de los costes de tramitación de los expedientes no permite justificar su aplicación y la aseveración de dicho Estado miembro de que esos derechos no son desproporcionados debe ser rechazada.

66 El Reino de los Países Bajos defiende asimismo que los derechos controvertidos no son discriminatorios, debido a que existen diferencias que considera fundamentales entre la situación de los nacionales turcos y la de los ciudadanos de la Unión. Según dicho Estado miembro, el objetivo fundamental de la Unión Europea, que consiste en instaurar un mercado interior, establecer la ciudadanía europea y garantizar la libre circulación de los ciudadanos en el seno de la Unión, no puede aplicarse «de manera ilimitada» a los nacionales turcos.

67 Procede señalar, no obstante, que, como se desprende del artículo 2, apartado 1, del Acuerdo de Asociación, éste tiene por objeto aproximar la situación de los nacionales turcos a la de los ciudadanos de la Unión, mediante la realización gradual de la libre circulación de trabajadores y la eliminación de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

68 A este respecto, el principio general de no discriminación por razón de nacionalidad, recogido en el artículo 9 del Acuerdo de Asociación, y la aplicación de este principio en el ámbito concreto de los trabajadores, de conformidad con el artículo 10 de la Decisión nº 1/80, contribuyen a favorecer la integración gradual de los trabajadores migrantes turcos, y de los nacionales turcos que se desplazan con objeto de establecerse o de ofrecer sus servicios en un Estado miembro (véase, en este sentido, respecto a los trabajadores, la sentencia Wählergruppe Gemeinsam, antes citada, apartado 78).

69 Por lo tanto, el Reino de los Países Bajos no puede justificar la diferencia existente entre los derechos controvertidos y los exigidos a los ciudadanos de la Unión alegando que la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios no favorecen a los nacionales turcos con la misma amplitud que a los ciudadanos de la Unión. La Comisión ha invocado correctamente las reglas de no discriminación, así como el artículo 59 del Protocolo Adicional con el fin de comprobar si los derechos controvertidos no agravaban la situación de estos nacionales en relación con la de los ciudadanos de la Unión de forma contraria a las reglas de «standstill».

70 El Reino de los Países Bajos sostiene, por otra parte, que existe un desfase entre el concepto de derechos superiores, invocado en el recurso de la Comisión, y el de derechos desproporcionados, considerado en la sentencia Sahin, antes citada.

71 A este respecto, procede señalar que el primero de estos dos conceptos incluye al segundo y que no todo derecho superior es necesariamente desproporcionado.

72 En respuesta a una pregunta, planteada en la vista, sobre las consecuencias de ese desfase en el presente asunto, el Reino de los Países Bajos sostuvo que los derechos aplicados a los nacionales turcos podían ser ligeramente superiores a los aplicados a los ciudadanos de la Unión si los costes reales de tramitación de los expedientes de los primeros fueran mayores que para la tramitación de los expedientes de los segundos. En particular, alegó que los derechos aplicables a los nacionales turcos, a partir del 17 de septiembre de 2009, respetan plenamente el requisito de proporcionalidad.

73 En cuanto a los derechos aplicados a partir de esa fecha, hay que señalar que fueron establecidos después de haber transcurrido el plazo fijado en el dictamen motivado. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro afectado tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 14 de septiembre de 2004, Comisión/España, C-168/03, Rec. p. I-8227, apartado 24, y de 3 de junio de 2008, Comisión/Francia, C-507/07, apartado 7). Por consiguiente, este Tribunal no puede tener en cuenta esos derechos a efectos de examinar el presente recurso por incumplimiento.

74 Respecto a los derechos controvertidos, cabe señalar que no puede excluirse que los derechos aplicables a los nacionales turcos, ligeramente superiores a los exigidos a los

ciudadanos de la Unión por la expedición de documentos similares, puedan, en ciertos casos particulares, considerarse proporcionados. No obstante, es preciso constatar que los importes de los derechos controvertidos varían dentro de un intervalo cuyo valor inferior es superior, en más de dos tercios, al de los derechos aplicados a los ciudadanos de la Unión para la expedición de documentos similares. Tal desfase no puede considerarse mínimo y, en consecuencia, procede declarar que los derechos controvertidos, en su integridad, tienen carácter desproporcionado.

75 La Comisión considera asimismo que los derechos en cuestión contravienen las normas de no discriminación recogidas en el artículo 9 del Acuerdo de Asociación y en el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80. A este respecto, es preciso constatar que, al aplicar a los nacionales turcos derechos de un importe desproporcionado para la obtención de permisos de residencia o para su prórroga, respecto a los derechos aplicados a los ciudadanos de la Unión por documentos similares, el Reino de los Países Bajos, a la vez, ha impuesto derechos de carácter discriminatorio. En la medida en que esos derechos se aplican a los trabajadores turcos o a los miembros de su familia, tales derechos introducen una condición de trabajo discriminatoria contraria al artículo 10 de la Decisión nº 1/80. Si esos derechos se aplican a nacionales turcos que desean hacer uso de la libertad de establecimiento o de la libertad de prestación de servicios con arreglo al Acuerdo de Asociación, o a los miembros de su familia, serán contrarios a la regla general de no discriminación mencionada en el artículo 9 del Acuerdo de Asociación.

76 Resulta de lo anterior que, al establecer y mantener, para la expedición de permisos de residencia, un régimen que prevé derechos desproporcionados con respecto a los que se exigen a los nacionales de los Estados miembros para la expedición de documentos similares, y al aplicar este régimen a los nacionales turcos con derecho a residir en los Países Bajos en virtud del Acuerdo de Asociación, del Protocolo Adicional o de la Decisión nº 1/80, el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9 del Acuerdo de Asociación, del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, y de los artículos 10, apartado 1, y 13 de la Decisión nº 1/80.

Costas

77 A tenor del artículo 69, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. En aplicación del apartado 4, párrafo primero, del mismo artículo, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

78 Al haber pedido la Comisión que se condene en costas al Reino de los Países Bajos, y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarle en costas. La República Federal de Alemania, que ha intervenido en el litigio como coadyuvante, soportará sus propias costas.

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

1) Declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud

— **del artículo 9 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 aprobado y**

confirmado en nombre de ésta última en virtud de la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963,

— **del artículo 41 del Protocolo Adicional, firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970 y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad en virtud del Reglamento (CEE) nº 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, y**

— **de los artículos 10, apartado 1, y 13 de la Decisión nº 1/80, adoptada el 19 de septiembre de 1980 por el Consejo de Asociación, establecido por el Acuerdo de Asociación y compuesto, de una parte, por miembros de los Gobiernos de los Estados miembros, del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión de las Comunidades Europeas y, de otra, por miembros del Gobierno turco,**

al establecer y mantener, para la expedición de permisos de residencia, un régimen que prevé derechos desproporcionados con respecto a los que se exigen a los nacionales de los Estados miembros para la expedición de documentos similares, y al aplicar este régimen a los nacionales turcos con derecho a residir en los Países Bajos en virtud del Acuerdo de Asociación, del Protocolo Adicional y de la Decisión nº 1/80, antes citados.

2) **Condenar en costas al Reino de los Países Bajos. La República Federal de Alemania cargará con sus propias costas.**

Firmas