



Los nacionales turcos no tienen derecho a entrar sin visado en el territorio de un Estado miembro de la UE

El Protocolo Adicional al Acuerdo de Asociación CEE-Turquía no se opone a que, con posterioridad a su entrada en vigor, se establezca una obligación de visado cuando el propósito de la visita sea recibir una prestación de servicios

En 1963, Turquía y la Comunidad Económica Europea así como sus Estados miembros celebraron un Acuerdo de Asociación¹ cuyo objeto era promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes Contratantes para mejorar el nivel de vida del pueblo turco y facilitar ulteriormente la adhesión de Turquía a la Comunidad. El Acuerdo de Asociación prevé, entre otros extremos, que las Partes Contratantes se basarán en las disposiciones del Tratado CEE en materia de libre prestación de servicios entre los Estados miembros para eliminar entre ellas las restricciones a este principio.

El Protocolo Adicional a dicho Acuerdo de Asociación,² firmado en 1970, contiene una cláusula de «standstill» que prohíbe a las Partes Contratantes introducir nuevas restricciones a la libre prestación de servicios a partir de la fecha de su entrada en vigor.

La Sra. Demirkan, nacional turca a la que las autoridades alemanas denegaron un visado para poder visitar a su padrastro, que reside en Alemania, ha invocado la cláusula de «standstill» ante los tribunales alemanes. Según ella, dicha cláusula prohíbe introducir nuevas restricciones, tales como una obligación de visado, no sólo frente a quienes se proponen *efectuar* una prestación de servicios (libre prestación de servicios denominada «activa»),³ sino también frente a aquellos que pretenden *hacer uso* de una prestación de servicios (libre prestación de servicios denominada «pasiva»). La Sra. Demirkan sostiene que, puesto que una visita a un miembro de su familia en Alemania implica la posibilidad de hacer uso de servicios, debe ser considerada como potencialmente receptora de servicios. Además, en la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional en lo que atañe a Alemania, a saber, en 1973, el Derecho alemán no exigía visado a los nacionales turcos que deseaban efectuar visitas familiares en dicho país. La Sra. Demirkan arguye que, por consiguiente, la cláusula de «standstill» tiene por efecto que no se le podría aplicar la obligación general de visado introducida posteriormente por Alemania en 1980 con respecto a los nacionales turcos.⁴

¹ Firmado el 12 de septiembre de 1963 en Ankara y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad 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).

² Firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad por el Reglamento (CEE) nº 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293, p. 1; EE 11/01, p. 213).

³ El Tribunal de Justicia ya ha declarado que la cláusula de «standstill» se opone a la introducción, a partir de la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional, de la exigencia de un visado que permita a los nacionales turcos entrar en el territorio de un Estado miembro para efectuar allí prestaciones de servicios por cuenta de una empresa con domicilio en Turquía, pues en aquel momento no se exigía visado (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de febrero de 2009, *Spoysal y Savatli*, [C-228/06](#)).

⁴ Cabe observar que, a partir de 2001, el Derecho de la Unión prevé igualmente una obligación de visado para los nacionales turcos; véase el Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 81, p. 1).

El Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunal Superior de lo contencioso-administrativo de Berlín-Brandemburgo), que conoce del litigio en última instancia, pide al Tribunal de Justicia que precise el alcance de la cláusula de «standstill».

Mediante su sentencia del día de hoy, el Tribunal de Justicia declara que el concepto de «libre prestación de servicios» contenido en **la cláusula de «standstill» del Protocolo Adicional no incluye la libre prestación de servicios pasiva, es decir, la libertad de los nacionales turcos, destinatarios de prestaciones de servicios, para desplazarse a un Estado miembro con el fin de hacer uso allí de un servicio.**

El Tribunal de Justicia recuerda que la libre prestación de servicios que los Tratados de la Unión garantizan a los nacionales de los Estados miembros –y, por tanto, a los ciudadanos de la Unión– no sólo incluye la libre prestación de servicio activa, sino también la libre prestación de servicios pasiva, como complemento necesario de la primera, según reconoció el propio Tribunal de Justicia en la sentencia *Luisi y Carbone* de 1984.⁵ De este modo, los ciudadanos de la Unión que se desplazan a otro Estado miembro para recibir allí servicios o con posibilidades de recibirlos, tales como turistas o personas que precisen asistencia médica, disfrutan de la protección de la libre prestación de servicios pasiva. Esta protección tiene su fundamento en el objetivo consistente en establecer un mercado interior, concebido como un espacio sin fronteras interiores, mediante la supresión de todos los obstáculos que se opongan al establecimiento de un mercado de este tipo.

Ahora bien, debido a las diferencias fundamentales existentes entre los Tratados de la Unión, por una parte, y el Acuerdo de Asociación y su Protocolo Adicional, por otra, en lo que se refiere tanto a su finalidad como a su contexto, la interpretación del concepto de libre prestación de servicios en el sentido de que incluye la libre prestación de servicios pasiva, que admitió el Tribunal de Justicia en 1984 con respecto a los Tratados de la Unión, no puede hacerse extensiva a la cláusula de «standstill» del Protocolo Adicional.

En efecto, a diferencia de los Tratados de la Unión, la Asociación CEE–Turquía tiene una finalidad exclusivamente económica, ya que el objetivo esencial del Acuerdo de Asociación y de su Protocolo Adicional es favorecer el desarrollo económico de Turquía. No es objeto del Acuerdo de Asociación el desarrollo de las libertades económicas para permitir una libre circulación de personas de orden general, comparable a la aplicable a los ciudadanos de la Unión con arreglo a los Tratados de la Unión. Por otra parte, el Tribunal de Justicia declara que el Consejo de Asociación, que según el Protocolo Adicional ha de fijar el ritmo y las modalidades de la supresión progresiva de las restricciones a la libre prestación de servicios, no ha adoptado hasta la fecha medida alguna que suponga un avance esencial para la consecución de dicha libertad. Por lo demás, nada indica que las Partes Contratantes en el Acuerdo de Asociación y en el Protocolo Adicional, con ocasión de la firma de estos instrumentos, que tuvo lugar, respectivamente, 21 y 14 años antes de la sentencia *Luisi y Carbone*, hubieran considerado que la libre prestación de servicios incluía la libre prestación de servicios pasiva.

NOTA: La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento

Contactos con la prensa: Amaranta Amador Bernal ☎ (+352) 4303 3667

Las imágenes del pronunciamiento de la sentencia se encuentran disponibles en
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106

⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de enero de 1984, *Luisi y Carbone* ([C-286/82 y C-26/83](#)).