

## CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. MARCO DARMON

presentadas el 19 de mayo de 1987 \*

*Señor Presidente,  
Señores Jueces,*

1. El 17 de marzo de 1983, la Sra. Meryem Demirel, de nacionalidad turca, entró, junto con su hijo, en la República Federal de Alemania, en posesión de un visado válido hasta el 9 de junio de 1984, con el fin de reunirse con su marido, de la misma nacionalidad, con el que había contraído matrimonio el 24 de agosto de 1981. Este último había entrado en el territorio de la República Federal de Alemania, donde trabaja regularmente por cuenta ajena, el 13 de septiembre de 1979, en virtud de la reagrupación familiar.

2. A pesar de las indicaciones restrictivas contenidas en el visado («no es válido para reagrupación familiar; válido únicamente para visita; no se autoriza el ejercicio de una actividad lucrativa»), del límite temporal de autorización de permanencia, y a pesar de haberse comprometido el 8 de junio de 1984 a abandonar el territorio federal el 11 del mismo mes, la Sra. Demirel no regresó a Turquía por estar embarazada y porque, en su país de origen, no tenía ni posibilidad de encontrar alojamiento, ni recursos económicos. Así pues, el municipio de Schwäbisch Gmünd adoptó el 28 de mayo de 1985 la decisión de expulsar a la Sra. Demirel, con la advertencia de que se recurriría a su conducción forzosa fuera del territorio federal en el supuesto de que no lo abandonara, a más tardar, el 5 de junio siguiente. Basándose en el hecho de estar nuevamente embarazada, la Sra. Demirel formuló, el 12 de junio de 1985, oposición contra dicha decisión. Su oposición fue desestimada por la autoridad competente en

materia de orden público el 9 de julio de 1985. En vista de ello, la Sra. Demirel interpuso ante el Verwaltungsgericht de Stuttgart un recurso que tiene, esencialmente, por objeto la anulación de las decisiones de expulsión y de desestimación de la reclamación.

3. El Juez remitente ha indicado que las decisiones administrativas impugnadas son conformes a la legislación nacional actualmente aplicable a una situación semejante, legislación en virtud de la cual las normas de Derecho alemán relativas a la reagrupación familiar no pueden aplicarse al caso de la Sra. Demirel hasta el 12 de septiembre de 1987. La resolución de remisión pasa revista a la evolución de la normativa de que se trata. Las circulares del Ministro del Interior del Land de Baden-Württemberg de 25 de julio de 1966 y de 31 de enero de 1975 autorizaban la reagrupación familiar cuando el trabajador extranjero hubiese residido legalmente *tres años* en la República Federal de Alemania y fuese probable que ejerciera una actividad profesional de manera prolongada en el territorio de dicho Estado. Sin embargo, en 1982 y, posteriormente, en 1984, el mismo Ministro adoptó dos nuevas circulares, en aplicación de la Ley federal aplicable en materia de extranjeros (Ausländergesetz) modificada en tales fechas, que elevaban el plazo de estancia ininterrumpida en el territorio federal a *ocho años*. Tuvo lugar, por lo tanto, un agravamiento de las normas aplicables en la materia. Así pues, y en virtud de la normativa nacional, la familia de la Sra. Demirel sólo puede pretender que tenga lugar la reagrupación familiar a partir del 13 de septiembre de 1987, cosa que tuvo

\* Traducido del francés.

en cuenta la decisión de expulsión impugnada ante en Juez *a quo*, puesto que sus efectos se limitan al 12 de septiembre e 1987.

4. Éste no es un caso aislado. Por segunda vez, el mismo órgano jurisdiccional nacional solicita el pronunciamiento del Tribunal de Justicia. En efecto, dicho órgano jurisdiccional sometió al Tribunal de Justicia un asunto similar, el 268/85, Bozdog/Stadt Backnang, en el que se produjo un desistimiento en el procedimiento principal. El aludido asunto tenía por objeto el agravamiento del requisito relativo al periodo de tiempo transcurrido desde la celebración del matrimonio para que la esposa de un trabajador turco regularmente establecido en la República Federal de Alemania pudiese reunirse con él definitivamente. Las cuestiones planteadas eran las mismas; relativas, por un lado, a la aplicabilidad directa de los artículos 12 del Acuerdo de Asociación entre la CEE y Turquía y 36 de su Protocolo adicional, en relación con el artículo 7 del Acuerdo;<sup>1</sup> y, por otro lado, al alcance del concepto de libre circulación, utilizado en el Acuerdo, por lo que respecta a los derechos del cónyuge y de los hijos de un trabajador turco instalado en un Estado miembro de la Comunidad.

5. No obstante, durante el presente procedimiento se ha abordado una cuestión previa relativa a las consecuencias que hay que extraer del carácter mixto del Acuerdo. El examen que, en este punto, ha efectuado el Juez remitente le condujo finalmente a la conclusión de que esta particularidad no incidía de manera alguna en la naturaleza comunitaria del Acuerdo de que se trata; y

esto, tanto a la vista de la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia como del contenido normativo del Tratado. Por esta razón, el órgano jurisdiccional remitente no planteó cuestión alguna a este respecto. En cambio, sin cuestionar el hecho de que pueda someterse al Tribunal de Justicia cualquier cuestión relativa a la interpretación de un acuerdo internacional en el que la Comunidad sea parte, los Gobiernos alemán y británico, en sus observaciones escritas, impugnaron esta concepción. Ambos Gobiernos estiman que no le corresponde al Tribunal de Justicia interpretar aquellas disposiciones que pertenecen a un ámbito, el de la circulación de trabajadores, que entra dentro de la competencia exclusiva de los Estados miembros. En efecto, no procede aplicar el artículo 177, al tratarse, según dichos Gobiernos, de compromisos de Derecho internacional público, y no de «actos de las instituciones de la Comunidad», en el sentido de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Haegeman.<sup>2</sup> Según el Gobierno alemán, semejante interpretación no se opone a los objetivos del Acuerdo ni compromete su adecuado funcionamiento, en la medida en que su ejecución incumbe al Consejo de Asociación, instituido por el artículo 6. El Gobierno británico añade que su interpretación uniforme queda garantizada gracias a lo dispuesto en su artículo 25, que confiere a este Consejo la competencia para dirimir, a instancia de alguna de las partes contratantes, las controversias relativas a su interpretación o a su ejecución, para someter dicha controversia al Tribunal de Justicia. La Comisión, en contra de lo afirmado por estos dos Gobiernos, y sin dejar de admitir que sería «ilógico» someter al control del Tribunal de Justicia decisiones cuya competencia para adoptarlas corresponde en exclusiva a los Estados miembros, alega que la materia de que se trata entra dentro de un ámbito en el que, en virtud del artículo 238 del Tratado, la Comunidad posee competencia propia para celebrar acuerdos internacionales.

1 — Acuerdo denominado «de Ankara», de 12 de septiembre de 1963, que entró en vigor el 1 de diciembre de 1964 (Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963; DO 217 de 27.12.1964; EE 11/07, p. 18), completado por un Protocolo adicional de 23 de noviembre de 1970, que entró en vigor el 1 de enero de 1973 (DO L 293 de 29.12.1972, p. 1; EE 11/01, p. 213).

2 — Sentencia de 30 de abril de 1974, 181/73, Rec. 1974, p. 449, apartados del 3 a 6.

6. La incidencia de la respuesta a esta cuestión previa fue calificada, durante la vista oral, como de escasa importancia por los representantes de los Estados miembros que la habían planteado. Sin embargo, al tratarse de un problema tan fundamental como el de la competencia del Tribunal de Justicia en materia de interpretación, no nos ha parecido posible limitarnos a tomar nota de este cambio de opinión y nos hemos creído en el deber de consagrarle las primeras consideraciones que siguen.

### I. Sobre la competencia en materia de interpretación del Acuerdo

7. La cuestión previa que, en materia de competencia, se plantea en el caso de autos, se deriva del hecho, no de que las disposiciones de que se trata se insertan en un acuerdo celebrado con un tercer Estado, sino de la naturaleza mixta del Acuerdo por el que quedan vinculados no solamente dicho Estado y la Comunidad, sino también los Estados miembros; un Acuerdo en el que la primera y los segundos actúan de manera conjunta en el ejercicio de sus respectivas competencias.

8. El Acuerdo de Ankara, «por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía», se celebró «conforme al artículo 238 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea». Le es, por lo tanto, aplicable el artículo 228, relativo a todos los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad. Varias sentencias del Tribunal de Justicia, algunas de las cuales tenían por objeto acuerdos mixtos, han permitido establecer ciertos principios que conviene recordar. Pero, dado que esta cuestión puede suscitar otras consideraciones, procede indagar si la respuesta a la cuestión que nos ocupa puede encontrarse en anteriores sentencias del Tribunal de Justicia o si hace necesaria una nueva etapa jurisprudencial.

9. El Tribunal de Justicia, interpretando el Acuerdo de Atenas,<sup>3</sup> de carácter mixto, en

una cuestión relativa a la importación de vinos helénicos, estimó, en la sentencia Haegeman contra Estado belga, que:

«el Acuerdo de Atenas fue concluido por el Consejo, de conformidad con los artículos 228 y 238 del Tratado [...];

»por lo tanto, y por lo que respecta a la Comunidad, este Acuerdo es un acto adoptado por una de las instituciones de la Comunidad, en el sentido de la letra *b* del párrafo 1 del artículo 177;

»a partir de la entrada en vigor del Acuerdo, sus disposiciones forman parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario;

»por tanto, en el marco de este ordenamiento jurídico, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial acerca de la interpretación de dicho Acuerdo» (*traducción provisional*).

10. El Abogado General Sr. Trabucchi, en sus conclusiones presentadas con ocasión del asunto Bresciani,<sup>4</sup> relativo al Convenio de Yaundé de 1963, que también era un acuerdo mixto, sin dejar de expresar ciertas «reservas» suscitadas por la sentencia Haegeman «en la medida en que la interpretación con carácter prejudicial del Convenio, efectuada por el Tribunal de Justicia, iba más allá del marco establecido para la interpretación o el control de la validez de un acto comunitario» (*traducción provisional*), consideró, sin embargo, que, tratándose de convenios internacionales suscritos por la Comunidad en el marco del artículo 228 del Tratado, y que también vinculan a todos los Estados miembros, era necesario «tomar en consideración, con carácter accesorio, el Convenio [...] para precisar la obligación comunitaria del Estado, que se basa en el Tratado y que se encuentra materialmente definida en los convenios que vinculan a la Comunidad» (*traducción provisional*) y añadía que «la determinación del alcance de

3 — Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la CEE y Grecia, celebrado el 9 de julio de 1961, DO 26 de 18.2.1963, p. 293.

4 — Asunto 87/75, ya citado.

una *obligación comunitaria* a cargo de los Estados es siempre *una cuestión de interpretación del Derecho comunitario*<sup>5</sup> (*traducción provisional*). En la sentencia que siguió a estas conclusiones, el Tribunal de Justicia interpretó determinadas disposiciones del Convenio antes citado, no sin antes haber precisado que

«el Convenio [había] sido celebrado no sólo en nombre de los Estados miembros, sino también en nombre de la Comunidad, razón por la cual aquéllos quedan vinculados en virtud del artículo 228» (*traducción provisional*).

11. La sentencia Kupferberg del Tribunal de Justicia no tenía por objeto un acuerdo mixto; no obstante, se hicieron múltiples referencias a este tipo de acuerdos a lo largo del procedimiento. Tras recordar la potestad que el Tratado CEE confiere a las instituciones para celebrar acuerdos con países terceros y organizaciones internacionales, así como lo dispuesto en el apartado 2, del artículo 228, en virtud del cual dichos acuerdos son vinculantes para las instituciones al igual que para los Estados miembros, el Tribunal de Justicia estableció:

— que las disposiciones necesarias para la ejecución de un Acuerdo de este tipo «dependen, según el grado de desarrollo en que se encuentra actualmente el Derecho comunitario en las materias objeto del Acuerdo, ora de las instituciones comunitarias ora de los Estados miembros»<sup>6</sup> (*traducción provisional*);

— que, «al garantizar el respeto de los compromisos derivados de un acuerdo celebrado por las instituciones comunitarias, los Estados miembros cumplen una obligación, no sólo en relación con el país tercero concernido, sino también, y sobre todo, respecto de la Comunidad, que

ha asumido la responsabilidad de la correcta ejecución del Acuerdo»<sup>7</sup> (*traducción provisional*);

— que, a la vista del carácter comunitario de estas disposiciones, los efectos que despliegan dentro de la Comunidad no pueden variar «en función de que su aplicación incumba [...] a las instituciones comunitarias o a los Estados miembros, y en este último caso», en función de las disposiciones internas de cada uno de estos Estados que, por lo tanto, «incumbe al Tribunal de Justicia, en el marco de su competencia para interpretar las disposiciones de los acuerdos, garantizar su aplicación uniforme en toda la Comunidad»<sup>8</sup> (*traducción provisional*).

12. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia es muy clara por lo que respecta al carácter comunitario de la obligación impuesta a los Estados miembros de respetar los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad, así como a la misión que incumbe al propio Tribunal de Justicia, *en el marco de sus competencias*, de interpretar las disposiciones de dichos acuerdos con el fin de hacer posible su aplicación uniforme. Esta jurisprudencia, sin embargo, no define un criterio de competencia ni excluye expresamente la hipótesis de una disposición contenida en un acuerdo mixto que, por razón de su propia naturaleza o de una reserva expresa contenida en el acuerdo, pudiera escapar a la competencia del Tribunal de Justicia en materia de interpretación.

13. Sin embargo, no nos parece que la solución del problema de la competencia del Tribunal de Justicia, en el caso que nos ocupa, necesite la elaboración de una teoría general en la materia; aunque, desde luego, esta última no dejaría de ser útil. La naturaleza de los actos de que se trata es convencional. Por tanto, las partes contratantes siempre podrían incorporar a dichos actos cláusulas exclusivamente bilaterales relativas a materias que, en el marco de las relaciones

5 — La cursiva es nuestra.

6 — Apartado 12, la cursiva es nuestra.

7 — Apartado 13, la cursiva es nuestra.

8 — Apartado 14, la cursiva es nuestra.

establecidas entre un Estado miembro y el Estado tercero, resultan ajenas al ámbito del Derecho comunitario. El carácter evolutivo del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros es, por otra parte, un factor adicional de complejidad habida cuenta de la forma mixta del Acuerdo. A veces, esta última es objeto de crítica; sin embargo, es preciso reconocer que ha hecho posible la celebración de convenios internacionales que, sin ella, difícilmente hubieran podido hacerse realidad.

14. Es preciso hacer notar que, en el caso de autos, las disposiciones que nos ocupan se inscriben en un Acuerdo de Asociación basado en la voluntad de «establecer lazos de unión cada vez más estrechos entre el pueblo turco y los pueblos reunidos en el seno de la Comunidad Económica Europea», con la vista puesta en una adhesión ulterior de Turquía a la Comunidad. Lo dicho permite calificar a este Acuerdo, cuyo fundamento jurídico es el artículo 238, de acto adoptado por una de las instituciones, en el sentido del artículo 177 del Tratado CEE. Cuando se celebra un convenio de este tipo en el marco de un proceso tendente a la adhesión, necesariamente debe reconocerse a la Comunidad los más amplios poderes en materia de convenios internacionales para que pueda cubrir todos los ámbitos de actividad contemplados por el pacto comunitario. El propio artículo 238, sin necesidad de recurrir a las competencias implícitas que el Tribunal de Justicia ha reconocido a la Comunidad en virtud de la sentencia AETR y del Dictamen 1/76,<sup>9</sup> sirve de base a una competencia externa expresa y específica

que debe ejercerse *en función* del objetivo perseguido y de los intereses comunitarios. Esta competencia no puede concebirse restrictivamente. Tanto en la «Declaración interpretativa relativa a la definición del concepto de "Partes contratantes" [...]», que figura en el anexo I de la Decisión del Consejo de la Comunidad de 23 de diciembre de 1963, relativa a la celebración del Acuerdo CEE-Turquía,<sup>10</sup> que se remite a lo dispuesto en el Tratado y a la evolución de las respectivas competencias de la Comunidad y de los Estados miembros, como la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la competencia en materia de relaciones exteriores, conducen a la conclusión de que la competencia internacional de la Comunidad debe ser objeto de una concepción amplia que tenga en cuenta la evolución registrada en la materia. Sin embargo, hay que insistir en que limitamos este análisis a aquellos acuerdos que se enmarcan en un proceso tendente a la adhesión. Sabemos, en efecto, que, aunque basados en el artículo 238, determinados acuerdos han suscitado discusiones en relación con su verdadera naturaleza, habiendo llegado a discutir los propios terceros Estados cocontratantes su calidad de asociados,<sup>11</sup> lo que debe incitar a interpretarlos con una prudencia exquisita. Pero puesto que, en un acuerdo preparatorio de la adhesión, se trata de realizar un acercamiento de las economías y de los ordenamientos jurídicos con el fin de conseguir, si se alcanza el objetivo, una «aceptación íntegra», por parte del tercer Estado asociado, de las obligaciones derivadas del Tratado constitutivo de la Comunidad,<sup>12</sup> es necesario que todas las materias que, en principio, serán objeto de esta aceptación estén contempladas en el Acuerdo desde una perspectiva comunitaria y puedan ser interpretadas con vistas a su aplicación uniforme. Evidentemente, en el corazón mismo de esta competencia se sitúan las libertades fundamentales necesarias

9 — Sentencia de 31 de marzo de 1971 (Comisión/Consejo, 22/70, Rec. 1971, p. 263); Dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977, Rec. 1977, p. 741.

10 — DO 29.12.1964, p. 3685, anexo I, p. 3700; EE 11/01; p. 18.

11 — Flaesch-Mougin, C.: «Les accords externes de la CEE. Essai d'une typologie». Thèse 1979, p. 67.

12 — Artículo 28 del Acuerdo de Ankara.

para la instauración de un mercado común, entre las que se encuentra la libre circulación de trabajadores. En el caso que nos ocupa, las disposiciones de que se trata obligan indistintamente, a este respecto, a los Estados miembros. Estas disposiciones están tan insertas en el ámbito de la competencia comunitaria que pueden incidir en la libre circulación intracomunitaria de trabajadores oriundos de la Comunidad.

15. Por lo tanto, a falta de una reserva exclusiva de competencia en el Acuerdo e independientemente de las prerrogativas respectivas en lo que se refiere a la ejecución de estas disposiciones, éstas, tanto por su naturaleza como por su alcance, y a la vista de los principios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, entran dentro del ámbito de la competencia de dicho Tribunal en materia de interpretación, especialmente con el fin de poder garantizar su aplicación uniforme. No creemos que este análisis pueda ponerse en duda por lo dispuesto en el artículo 25 del Acuerdo, que limita la competencia del Consejo de Asociación al supuesto de un conflicto entre Estados, y según un procedimiento que era necesario prever expresamente con el fin de dirimir eventuales controversias que el tercer Estado no podía someter al Tribunal de Justicia.

## II. Sobre las cuestiones prejudiciales

16. Si bien la fase escrita del procedimiento ha revelado puntos de vista enfrentados en relación con la cuestión de la competencia, también ha puesto de manifiesto una convergencia total, que se ha confirmado en el momento de la vista, por lo que respecta a la orientación de la respuesta que procede dar al Juez *a quo*. Básicamente, se ha sugerido al Tribunal de Justicia que declare que las normas aplicables en el caso de autos no producen efecto directo alguno. Digamos de entrada que ésta es también nuestra opinión.

17. Desde la sentencia Pabst y Richarz<sup>13</sup> no cabe duda alguna que un acuerdo de asociación puede producir un efecto directo. El Tribunal de Justicia, pronunciándose con carácter prejudicial sobre una disposición del Acuerdo de Atenas de 1961, y teniendo especialmente presente el objeto y la naturaleza de este último, declaró que la disposición en cuestión implicaba «una obligación clara y precisa, cuya ejecución y efectos no están subordinados a la adopción de ningún acto ulterior» (*traducción provisional*).

18. En términos más generales se desprende de la jurisprudencia<sup>14</sup> del Tribunal de Justicia que, para reconocer efecto directo a un acuerdo internacional, al igual que para la aplicación de las normas comunitarias en sentido estricto, este Tribunal identifica las características de la disposición que procede aplicar. Ahora bien, mientras que en Derecho comunitario la voluntad de las Partes contratantes de conferir derechos subjetivos por medio de los Tratados se considera ya algo fuera de toda discusión, de manera que la aplicabilidad directa depende solamente del carácter preciso y completo de la norma que proceda aplicar, no puede presumirse una intención semejante en materia de aplicación de un acuerdo internacional.<sup>15</sup> Así pues, el Tribunal de Justicia, en esta materia, comienza por indagar si la «naturaleza» o «sistema general del acuerdo» se oponen a la posibilidad de invocar directamente alguna de sus estipulaciones. Para responder, acto seguido, a la cuestión de «si una estipulación de este tipo no está sujeta a condición alguna y es lo suficientemente precisa como para producir efecto directo», el Tribunal de Justicia considera, en primer lugar, que es preciso analizar dicha cuestión «tanto a la luz del objeto y del fin perseguido por

13 — Sentencia de 29 de abril de 1982, 17/81, Rec. 1982, p. 1331.

14 — Entre otros, los asuntos 87/75, Bresciani, y 104/81, Kupferberg, ya citados.

15 — Véase Tagaras, H. N.: «L'effet direct des accords internationaux de la Communauté». *Cahiers de droit européen* 1984, nºs 1 y 2, pp. 15, 24 y ss.

este acuerdo, como de su contexto»<sup>16</sup> (*traducción provisional*).

19. Teniendo presente la jurisprudencia que se desprende de la sentencia Pabst y Richarz, ya citada, procede examinar conjuntamente lo dispuesto en los artículos que se enumeran en la primera cuestión prejudicial con el fin de averiguar si dichos artículos, en las condiciones que acabamos de recordar, imponen una obligación de *standstill* directamente aplicable. En caso afirmativo procederá analizar si, retomando los términos en que el Juez remitente plantea la segunda cuestión, «el concepto de libre circulación, en el sentido del Acuerdo de Asociación [...] abarca también la reagrupación familiar».

20. Recordemos el texto de las disposiciones de que se trata. En el capítulo 3 del título II, relativo al «establecimiento de la fase transitoria» del Acuerdo, el artículo 12 establece que:

«las Partes contratantes acuerdan basarse en los artículos 48, 49 y 50 del Tratado constitutivo de la Comunidad para llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores».

El artículo 36 del Protocolo adicional (en lo sucesivo, «artículo 36 P») 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 decimosegundo y del vigésimo segundo años siguientes a la entrada en vigor del mencionado Acuerdo.

»El Consejo de Asociación decidirá las modalidades necesarias al respecto».

16 — Asunto 104/81, Kupferberg, apartados 22 y 23.

El artículo 7 del Acuerdo, que forma parte del título I, por el que se enuncian los «principios», dice lo siguiente:

«Las Partes contratantes tomarán todas las medidas generales o particulares adecuadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del Acuerdo.

»Las Partes contratantes se abstendrán de adoptar cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los fines del Acuerdo.»

21. Analicemos, en primer lugar, los artículos 12 y 36 P. El artículo 12 expresa la voluntad de llevar a cabo por etapas, a lo largo del período transitorio, la libre circulación de trabajadores, basándose en el espíritu de lo dispuesto en los artículos 48 al 50 del Tratado CEE, cuyo texto no se reproduce. Ello supone decir que las normas aplicables en la materia no serán necesariamente idénticas a las contenidas en dichos artículos. La remisión a los artículos 48 a 50 del Tratado tiene un carácter meramente indicativo. Por consiguiente, no se encuentra en el artículo 12 ninguna obligación clara, precisa e incondicional. Por lo tanto, esta disposición, de carácter meramente programático, no puede producir efecto directo alguno.

22. El artículo 36 P no puede sino reforzar este análisis. En efecto, su párrafo 2 confiere al Consejo de Asociación la competencia exclusiva para decidir las «modalidades necesarias» para la realización gradual de los principios enunciados por el artículo 12. Ahora bien, este órgano, que se pronuncia por unanimidad,<sup>17</sup> no ha adoptado disposición alguna a este respecto, a excepción de las relativas a los trabajadores turcos «integrados en el mercado regular de trabajo de algún Estado miembro» y «a los ciudadanos de los Estados miembros, integrados en el mercado regular de trabajo de Turquía».<sup>18</sup>

17 — Artículo 23 del Acuerdo.

18 — Artículo 6 de la decisión 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980.

Solamente las medidas adoptadas en aplicación del párrafo 2 del artículo 36 P hubiesen podido dar un contenido concreto a lo dispuesto en el artículo 12.

23. Dado que el artículo 12 no genera por sí solo un derecho preciso en cuanto a su contenido, no es posible afirmar, incluso tras la expiración de la fase transitoria (prevista para el 30 de noviembre de 1986), que, a falta de la necesaria decisión del Consejo de Asociación, se derive del Acuerdo algún tipo de obligación de carácter imperativo en materia de libre circulación. «El transcurso del tiempo», utilizando la expresión de la Comisión, carece en este caso de alcance jurídico. La realización gradual tiene lugar en función de acuerdos políticos alcanzados en el seno del Consejo de Asociación. La inexistencia de semejantes decisiones en la materia, que revela las dificultades que experimentan las Partes contratantes para alcanzar un acuerdo, excluye la aplicación de disposiciones que carecen de un contenido claramente definido. Por otra parte, cualquier otra solución sería incompatible con la naturaleza consensual de un convenio internacional, así como con el carácter evolutivo de la realización del acuerdo que el mismo contiene. De estas consideraciones se deduce que los artículos 12 y 36 P no son generadores de derechos, sino que se limitan a establecer objetivos y procedimientos que puedan conducir a su realización. Sólo pueden derivarse derechos de medidas concretas adoptadas con arreglo a «procedimientos particulares», en el sentido del artículo 238 del Tratado CEE. Por consiguiente, de las disposiciones ya citadas del Acuerdo, relativas a la libre circulación, no puede derivarse efecto directo alguno.

24. De lo dicho puede deducirse otra consecuencia. Aun suponiendo que el artículo 7 del Acuerdo pueda ser constitutivo de una cláusula de standstill, difícilmente puede concebirse que ésta pueda repercutir en una

libre circulación cuyo contenido no puede definirse en relación con una fecha concreta. La importancia que le ha otorgado el Juez remitente proviene del hecho de que ha considerado que el fin esencial del Acuerdo es la realización de la libre circulación. Ahora bien, las disposiciones consagradas a esta materia forman parte de «otras disposiciones de carácter económico» que concurren a la realización de los objetivos fijados de una manera general por el artículo 2 y, para el período transitorio, por el artículo 4 del Acuerdo. Careciendo de alcance específico, el artículo 7 instituye una obligación general a cargo de las Partes contratantes que sólo puede generar efectos en relación con otras disposiciones.

25. Su similitud con el apartado 2 del artículo 5 del Tratado, señalada tanto por la Comisión como por el Gobierno alemán, obliga a examinar los principios establecidos por el Tribunal de Justicia respecto a la aplicación de esta última disposición. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, el apartado 2 del artículo 5 sólo produce efectos cuando concurren elementos de concreción que permitan definir aquellas medidas que no pueden ser infringidas, aun cuando, en determinados casos, sólo se trate «de elementos de Derecho [...] fragmentarios» o de meras propuestas o medidas interinas, constitutivas, sin embargo, del «punto de partida de una acción comunitaria concertada»<sup>19</sup> (*traducción provisional*). En un caso como el presente no se da un supuesto semejante, puesto que aún queda por definir el régimen de la libre circulación de trabajadores contemplado en el Acuerdo de Ankara.

26. El examen de las disposiciones adoptadas en materia de libre circulación de trabajadores, por una parte, y de libertad de esta-

<sup>19</sup> — Sentencia de 5 de mayo de 1981 (Comisión/Reino Unido, 804/79, Rec. 1981, p. 1045), apartados 23 y 28.

blecimiento y de libre prestación de servicios, por otra, objeto, respectivamente, de los artículos 13 y 14 del Acuerdo, no hace sino reforzar la validez de este análisis. A tenor de estos dos artículos, las Partes contratantes «acuerdan» basarse en los artículos correspondientes del Tratado «para eliminar entre ellas las restricciones» a las libertades aludidas. No obstante, si bien el artículo 36 P está redactado en los términos arriba transcritos, el artículo 41 del mismo Protocolo establece expresamente en su apartado primero una cláusula de standstill en virtud de la cual:

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

Bien es cierto que es preciso utilizar con prudencia el razonamiento *a contrario*. Además, para pensar en la posibilidad de conferir al párrafo 2 del artículo 7 el valor de una cláusula standstill, sería necesario que pudiese aplicarse a una obligación definida con claridad, lo que, como ya hemos dicho, no es el caso de los artículos 12 y 36 P, arriba citados.

27. A la luz de lo dicho, la segunda cuestión, relativa a la reagrupación familiar, no parece exigir una respuesta específica. No obstante, le consagraremos algunas observaciones para el caso en que el Tribunal estime necesario ofrecer alguna aclaración al Juez *a quo* a este respecto. Es preciso señalar que no se trata en este caso de la libre circulación de trabajadores en cuanto tal, sino de la reagrupación familiar, destinada a facilitar su realización. Como se ha recordado a lo largo del procedimiento, el derecho a la reagrupación de las familias de los trabajadores nacionales de alguno de los Estados miembros de la Comunidad fue objeto de una disposición expresa, el artículo 10 del Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.<sup>20</sup> A falta de una disposición análoga contenida en el Acuerdo o adop-

tada por el Consejo de Asociación para la ejecución del mismo, este derecho no puede considerarse implícitamente consagrado. Se ha señalado en el curso del procedimiento que, incluso en el marco de lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo, en el asunto Abdulaziz,<sup>21</sup> declaró, con carácter general, que los Estados no estaban obligados, en virtud de dicho artículo, a aceptar el establecimiento en su territorio de cónyuges no nacionales. Si bien es cierto que la reagrupación familiar es un elemento necesario para la realización de la libre circulación de trabajadores, sólo adquiere el rango de derecho tras la realización efectiva de la libertad, de la que es una condición, y la adopción de una disposición específica en la materia. En un acuerdo en el que cualquier logro a este respecto es gradual y progresivo, es la instancia competente la que debe decidir en qué momento y con arreglo a qué requisitos debe realizarse este objetivo.

28. El Juez *a quo* se pregunta sobre las consecuencias que pueden derivarse del hecho de que, en el presente caso, la parte demandante en el asunto principal es la esposa de un trabajador turco «licitamente instalado» en un país de la Comunidad. Llegados a este punto, es preciso recurrir nuevamente a la decisión 1/80 del Consejo de Asociación. Ésta, en su artículo 7, contempla la situación de los miembros de la familia del trabajador turco regularmente empleado en el Estado miembro «que han sido autorizados a reunirse con él». El artículo 13 de la

20 — DO L 257 de 19.10.1968, p. 2; EE 05/01, p. 77.

21 — Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de mayo de 1985; serie A, nº 95.

misma decisión establece una cláusula de standstill, a tenor de la cual:

«los Estados miembros de la Comunidad y Turquía se abstendrán de establecer nuevas restricciones en lo relativo a las condiciones de acceso al empleo de los trabajadores y de los miembros de su familia que se encuentren en sus territorios respectivos en situación regular por lo que respecta a la residencia y al empleo».

Esta cláusula se refiere al acceso al empleo, y no a la reagrupación familiar. Subordina la residencia de los miembros de la familia a una autorización otorgada por las autoridades competentes de los Estados parte en el Acuerdo. Por lo tanto, dicha cláusula no puede interpretarse en el sentido de que ampara un derecho a la reagrupación familiar como el establecido por el Reglamento n° 1612/68.

### III. Conclusión

29. Por todo lo dicho, sugerimos al Tribunal de Justicia que declare que:

«dado el grado de desarrollo en que se encuentran actualmente las medidas adoptadas para su aplicación, lo dispuesto en el artículo 12 del Acuerdo de 12 de septiembre de 1963, por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, junto con el artículo 36 del Protocolo adicional de 23 de noviembre de 1979, en relación con el artículo 7 de dicho Acuerdo, no imponen a los Estados miembros prohibición alguna, directamente aplicable en sus ordenamientos jurídicos internos, de establecer nuevas restricciones a la reagrupación de las familias de aquellos trabajadores turcos que ejercen regularmente un empleo en su territorio».