

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

30 de septiembre de 1987 \*

En el asunto 12/86,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Verwaltungsgericht (Tribunal contencioso-administrativo) de Stuttgart, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Meryem Demirel**, residente en Schwäbisch Gmünd,

y

**Stadt (municipio) Schwäbisch Gmünd**,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 7 y 12 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía y del artículo 36 de su Protocolo adicional,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; Y. Galmot, T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Presidentes de Sala; G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida y G. C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

Abogado General: Sr. M. Darmon

Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del municipio de Schwäbisch Gmünd, parte demandada en el asunto principal, por el Sr. Dieter Schädel, del Rechtsdezernat del municipio, en la fase escrita del procedimiento;
- en nombre del «Vertreter des öffentlichen Interesses», parte coadyuvante en el litigio principal en apoyo de las pretensiones del municipio de Schwäbisch

\* Lengua de procedimiento: alemán.

Gmünd, por el «leitender Oberlandesanwalt», Profesor Sr. Harald Fliegau, en las fases escrita y oral del procedimiento;

- en nombre del Gobierno de la República Federal de Alemania, por el Sr. Martin Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, y por el Sr. Joachim Sedemund, Abogado de Colonia, en la fase escrita del procedimiento, y por el Sr. Seidel, en la fase oral;
- en nombre del Gobierno de la República Francesa, por el Sr. Gilbert Guillaume, Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, en la fase escrita del procedimiento, y por el Sr. Philippe Pouzoulet, Secretario de Asuntos Exteriores de la Dirección Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores, en la fase oral;
- en nombre del Gobierno de la República Helénica, por el Sr. Iannos Kranidiotis, Secretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, asistido por el Sr. Stelios Perrakis, Consejero Jurídico en el Servicio de las Comunidades Europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores, en la fase escrita del procedimiento, y por el Sr. Perrakis en la fase oral;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. B. E. McHenry, del Treasury Solicitors Department, en la fase escrita del procedimiento, y por el Profesor David Edward, Abogado de Escocia, en la fase oral;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por su Consejero Jurídico, el Sr. Peter Gilsdorf, en las fases escrita y oral del procedimiento,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 10 de febrero de 1987,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de junio de 1987,

dicta la siguiente

## Sentencia

- 1 Mediante resolución de 11 de diciembre de 1985, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de enero de 1986, el Verwaltungsgericht (Tribunal de lo contencioso-administrativo) de Stuttgart planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 7 y 12 del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (en lo sucesivo, «el Acuerdo»), firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963, concluido en nombre de la Comunidad mediante Decisión del Consejo de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, p. 3687; EE 11/01, p. 18), y del artículo 36 del Protocolo adicional (en lo sucesivo, «el Protocolo»), firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970 y concluido en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento nº 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293, p. 1; EE 10/01, p. 218).
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso de anulación interpuesto contra una decisión de expulsión adoptada por el municipio de Swäbisch Gmünd en contra de la Sra. Meryem Demirel, ciudadana turca, al término del período de validez de su visado, decisión en la que se hacía constar que, llegado el caso, se procedería a su conducción forzosa fuera del territorio. La Sra. Demirel es la esposa de un ciudadano turco que trabaja y reside en la República Federal de Alemania desde que entró en dicho país en 1974 en virtud de unas normas por las que se autorizaba la reagrupación familiar. La Sra. Demirel había llegado a la República Federal de Alemania para reunirse con su marido, en posesión de un visado que únicamente era válido para efectuar una visita y que excluía la posibilidad de reagrupación familiar.
- 3 De la resolución de remisión se desprende que los requisitos exigidos para la reagrupación familiar de aquellos nacionales de terceros países que, a su vez, entraron en el territorio de la República Federal de Alemania en virtud de la reagrupación familiar se han hecho más rigurosos mediante sendas modificaciones, de 1982 y 1984, de una circular dictada para el Land Baden-Württemberg por su Ministro del Interior, en ejecución de la «Ausländergesetz» (Ley de extranjería), ya que el período durante el cual el nacional extranjero debe haber residido ininterrumpida y regularmente en el territorio federal se elevó de tres a ocho años. El esposo de la Sra. Demirel no reunía este requisito cuando tuvieron lugar los hechos que dieron origen al litigio principal.
- 4 El Verwaltungsgericht Stuttgart, Tribunal ante el que se interpuso el recurso de anulación contra la decisión de expulsión, planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

- 1) El artículo 12 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía y el artículo 36 del Protocolo adicional, en relación con el artículo 7 de dicho Acuerdo de Asociación, ¿establecen, para lo sucesivo, una prohibición de Derecho comunitario, directamente aplicable en el ordenamiento interno de los Estados, de introducir, mediante la modificación de una práctica administrativa existente, nuevas restricciones a la libre circulación de trabajadores turcos lícitamente instalados en un país de la Comunidad?
  - 2) El concepto de libre circulación, en el sentido del Acuerdo de Asociación, ¿debe entenderse en el sentido de que abarca también la reagrupación familiar en virtud de la cual los cónyuges e hijos menores se reúnen con los trabajadores turcos instalados en un país de la Comunidad?
- 5 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio principal, de las disposiciones de la legislación alemana, de las disposiciones del Acuerdo y del Protocolo, del desarrollo del procedimiento y de las observaciones presentadas en virtud del artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, el Tribunal de Justicia se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

### **Sobre la competencia del Tribunal de Justicia**

- 6 En sus observaciones escritas, los Gobiernos de la República Federal de Alemania y del Reino Unido han cuestionado la competencia de este Tribunal para interpretar las disposiciones del Acuerdo y del Protocolo relativas a la libre circulación de trabajadores. Procede, por tanto, antes de responder a las cuestiones prejudiciales, examinar con carácter previo la cuestión de la competencia de este Tribunal.
- 7 En primer lugar, procede recordar a este respecto, que, como ya declaró este Tribunal en su sentencia de 30 de abril de 1974 (Haegeman, 181/73, Rec. 1974, p. 449), un acuerdo celebrado por el Consejo, de conformidad con los artículos 228 y 238 del Tratado, constituye, por lo que respecta a la Comunidad, un acto adoptado por una de sus instituciones, en el sentido de la letra *b* del párrafo 1 del artículo 177; que las disposiciones de un acuerdo de este tipo, una vez entrado en vigor, forman parte del ordenamiento jurídico comunitario y que, en el marco de este ordenamiento, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación de dicho acuerdo.

- 8 Los Gobiernos de la República Federal de Alemania y del Reino Unido estiman, sin embargo, que, cuando se trata de acuerdos mixtos como el Acuerdo y el Protocolo en cuestión, la competencia de este Tribunal en materia de interpretación no alcanza a aquellas disposiciones en virtud de las cuales los Estados miembros, dentro de sus propias competencias, han contraído compromisos con Turquía, como es el caso de las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores.
- 9 Basta con hacer constar, a este respecto, que tal no es precisamente el caso en el asunto que nos ocupa. En efecto, tratándose de un acuerdo de asociación por el que se establecen vínculos particulares y privilegiados con un tercer Estado que, cuando menos parcialmente, debe participar en el régimen comunitario, el artículo 238 debe necesariamente otorgar a la Comunidad competencia para contraer compromisos frente a terceros Estados en todos los ámbitos cubiertos por el Tratado. Al constituir la libre circulación de trabajadores, de conformidad con lo establecido en los artículos 48 y siguientes del Tratado CEE, uno de los ámbitos cubiertos por el Tratado, los compromisos relativos a esta materia son competencia de la Comunidad en virtud del artículo 238. Así pues, ni siquiera cabe plantear la cuestión de si este Tribunal es competente para pronunciarse sobre la interpretación de una disposición de un acuerdo mixto que contenga un compromiso que únicamente los Estados miembros han podido contraer en el ámbito de sus propias competencias.
- 10 Por otra parte, no puede cuestionarse la competencia de este Tribunal por el hecho de que, en materia de libre circulación de trabajadores, corresponda a los Estados miembros, en la fase actual de desarrollo del Derecho comunitario, promulgar las normas necesarias para garantizar, en sus territorios, la ejecución de las disposiciones del Acuerdo o de las decisiones que adopte el Consejo de Asociación.
- 11 En efecto, como ya ha admitido este Tribunal en su sentencia de 26 de octubre de 1982 (Kupferberg, 104/81, Rec. 1982, p. 3641), al garantizar el respeto de los compromisos que se derivan de un acuerdo celebrado por las instituciones comunitarias, los Estados miembros cumplen, en el ordenamiento comunitario, una obligación que tienen para con la Comunidad, que es quien ha asumido la responsabilidad de la correcta ejecución del acuerdo.
- 12 Por consiguiente, este Tribunal es perfectamente competente para interpretar las disposiciones del Acuerdo y del Protocolo relativas a la libre circulación de trabajadores.

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

- 13 Mediante su primera cuestión el Verwaltungsgericht pretende, básicamente, saber si lo dispuesto en los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo, en relación con lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo, constituyen normas de Derecho comunitario directamente aplicables en el ordenamiento interno de los Estados miembros.
- 14 Una disposición de un acuerdo celebrado por la Comunidad con terceros países debe considerarse directamente aplicable cuando contiene, a la vista de su tenor, de su objeto, así como por la naturaleza del acuerdo, una obligación clara y precisa, cuya ejecución y cuyos efectos no se subordinan a la adopción de acto ulterior alguno.
- 15 El Acuerdo que nos ocupa comprende, según sus artículos 2 a 5, una fase preparatoria que permita a Turquía reforzar su economía con ayuda de la Comunidad, una fase transitoria consagrada a la realización progresiva de una unión aduanera y al acercamiento de las políticas económicas, y una fase definitiva basada en la unión aduanera y que implica el fortalecimiento de la coordinación de las políticas económicas.
- 16 Por lo que respecta a su estructura y a su contenido, el Acuerdo se caracteriza por el hecho de que enuncia, con carácter general, los objetivos de la Asociación y establece las directrices para la realización de estos objetivos, sin que establezca normas precisas para hacer efectiva esta realización. Sólo se han establecido normas detalladas en relación con determinadas cuestiones específicas en los Protocolos anexos, que han sido sustituidos por el Protocolo adicional.
- 17 Para la realización de los objetivos fijados por el Acuerdo, el artículo 22 otorga un poder decisorio al Consejo de Asociación, integrado por miembros de los Gobiernos de los Estados miembros, del Consejo y de la Comisión de las Comunidades Europeas, por una parte, y por miembros del Gobierno turco, por otra.
- 18 El título II del Acuerdo, consagrado al establecimiento de la fase transitoria, contiene, junto a dos capítulos relativos a la unión aduanera y a la agricultura, un tercer capítulo que contiene otras disposiciones de carácter económico, de las que forma parte el artículo 12, relativo a la libre circulación de trabajadores.

- 19 El artículo 12 del Acuerdo 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.
- 20 Por su parte, el artículo 36 del Protocolo prevé que la libre circulación de los trabajadores se realizará gradualmente, con arreglo a los principios enunciados en el artículo 12 del Acuerdo, entre el final del decimosegundo y del vigésimo segundo años siguientes a la entrada en vigor del mencionado Acuerdo, y que el Consejo de Asociación decidirá las modalidades necesarias al respecto.
- 21 El ya citado artículo 36 del Protocolo atribuye al Consejo de Asociación, con carácter exclusivo, competencia para adoptar disposiciones concretas para una realización gradual de la libre circulación de trabajadores, en función de consideraciones de orden político y económico, especialmente vinculadas al efectivo establecimiento de la unión aduanera y al acercamiento de las políticas económicas; todo ello según las modalidades que dicho Consejo estime necesarias.
- 22 La única decisión que el Consejo de Asociación ha adoptado en la materia es la decisión 1/80, de 19 de septiembre de 1980, que prohíbe toda nueva restricción en lo relativo a los requisitos para el acceso al empleo de los trabajadores turcos ya regularmente integrados en el mercado de trabajo de los Estados miembros. Por el contrario, por lo que respecta a la reagrupación familiar, no se ha adoptado ninguna decisión de este tipo.
- 23 Por lo tanto, el examen de los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo pone de manifiesto que dichos textos normativos revisten un alcance esencialmente programático y no constituyen disposiciones lo suficientemente precisas e incondicionales como para poder regular directamente la circulación de los trabajadores.
- 24 Por lo dicho, no puede deducirse del artículo 7 del Acuerdo una prohibición de introducir nuevas restricciones en materia de reagrupación familiar. Este artículo, que figura en el título I del Acuerdo, relativo a los principios de la Asociación, prevé, en términos muy generales, que las Partes contratantes tomarán todas las medidas, generales o particulares, adecuadas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se deriven del Acuerdo, y se abstendrán de adoptar cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los fines del Acuerdo. Esta disposición, que se limita a imponer a las Partes contratantes una obligación gene-

ral de cooperación para alcanzar los objetivos del Acuerdo, no puede conferir a los particulares derechos que no les reconocen otras disposiciones del Acuerdo.

- 25 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que las disposiciones contenidas en el artículo 12 del Acuerdo y en el artículo 36 del Protocolo, en relación con las del artículo 7 del Acuerdo, no constituyen normas de Derecho comunitario directamente aplicables en el ordenamiento interno de los Estados miembros.
- 26 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se esclarezca la cuestión de si el concepto de libre circulación, en el sentido del Acuerdo, abarca las condiciones que deben reunir el cónyuge y los hijos menores de un trabajador turco establecido en la Comunidad para reunirse con él.
- 27 A la vista de la respuesta dada a la primera cuestión, no ha lugar a responder a la segunda.
- 28 Por lo que respecta a una eventual incidencia del artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos en la respuesta que haya de darse a dicha cuestión, procede hacer constar que este Tribunal, como ya declaró en su sentencia de 11 de julio de 1985 (Cinéthèque, asuntos acumulados 60 y 61/84, Rec. 1985, pp. 2605, 2618), debe velar por el respeto de los derechos fundamentales en el ámbito del Derecho comunitario, pero no puede apreciar la compatibilidad de una normativa nacional ajena al ordenamiento comunitario con el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos. Ahora bien, como se desprende de la respuesta dada a la primera cuestión, no existe aún una norma de Derecho comunitario que defina los requisitos con arreglo a los cuales los Estados miembros deban autorizar la reagrupación familiar de los trabajadores turcos lícitamente instalados en la Comunidad. Por lo tanto, la normativa nacional impugnada en el asunto principal no tenía que ejecutar disposición alguna de Derecho comunitario. De conformidad con lo expuesto, este Tribunal no es competente para apreciar la compatibilidad de una normativa nacional como la de autos con los principios consagrados por el artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos.

### Costas

- 29 Los gastos efectuados por los Gobiernos de la República Federal de Alemania, de la República Francesa, de la República Helénica y del Reino Unido, y por la Co-



misión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgericht Stuttgart mediante resolución de 21 de marzo de 1986, decide:

**Declarar que las disposiciones contenidas en el artículo 12 del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963, concluido en nombre de la Comunidad mediante Decisión del Consejo de 23 de diciembre de 1963, y en el artículo 36 del Protocolo adicional, firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970, concluido en nombre de la Comunidad en virtud del Reglamento nº 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, en relación con las del artículo 7 del Acuerdo, no constituyen normas de Derecho comunitario directamente aplicables en el ordenamiento interno de los Estados miembros.**

Mackenzie Stuart    Galmot    O'Higgins    Schockweiler    Bosco

Koopmans Everling    Bahlmann Joliet    Moitinho de Almeida    Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de septiembre de 1987.

El Secretario

P. Heim

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart