INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 12/86 *

I. Hechos y procedimiento

1. El acuerdo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (en lo sucesivo, «el Acuerdo») fue firmado el 12 de septiembre de 1983 en Ankara por la República de Turquía, por una parte, y los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra; y fue concluido, aprobado y confirmado mediante Decisión del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, p. 3687; EE, 11/01, p. 18).

2. A tenor de la Declaración interpretativa relativa la definición de la noción de «Partes contratantes» que figura en el Acuerdo, y que es objeto del punto 3 del anexo I al Acta final del Acuerdo (DO 1964, p. 3700; EE, 11/01, p. 32), el sentido que se confiera en cada caso a esta expresión, a saber, la Comunidad y los Estados miembros, o únicamente los Estados miembros o la Comunidad, por una parte, y la República de Turquía, por otra, se deducirá de las disposiciones de que se trate del Acuerdo, así como de las disposiciones correspondientes del Tratado constitutivo de la Comunidad.

3. A tenor del artículo 2, que figura en el título I, relativo a los principios, el Acuerdo tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones económicas entre las Partes. Comprende una fase preparatoria que, de conformidad con el artículo 3, debe permitir a Turquía reforzar su economía con ayuda de la Comunidad; una fase transitoria consagrada, de acuerdo con el artículo 4, al establecimiento progresivo de una unión aduanera y al acercamiento de las políticas económicas; y una fase definitiva que, a tenor del artículo 5, estará basada en la unión aduanera e implicará el fortalecimiento de la coordinación de las políticas económicas. De conformidad con el artículo 28, cuando el funcionamiento del Acuerdo lo permita, las Partes examinarán la posibilidad de una adhesión de Turquía a la Comunidad.

4. A tenor de lo previsto en el artículo 7, las Partes contratantes adoptarán todas las medidas generales o particulares adecuadas para asegurar 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.

5. El título II del Acuerdo, relativo a la fase transitoria, contiene un capítulo 1 dedicado al establecimiento de la unión aduanera, un capítulo 2 relativo a la agricultura, y un capítulo 3 consagrado a otras disposiciones de carácter económico. A tenor de lo provisto en el artículo 12, que figura en este último capítulo, 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.

6. Los artículos 22 y 23, que figuran en el título III, consagrado a las disposiciones generales y finales, prevén la institución de un Consejo de Asociación compuesto por miembros de los gobiernos de los Estados miembros, del Consejo y de la Comisión de la Comunidad, por una parte, y por miembros del Gobierno turco, por otra, que, pronunciándose por unanimidad, dispone de un poder de decisión para la realización de los fines previstos en el Acuerdo. El artículo 25 confiere a dicho Consejo competencia para dirimir cualquier controversia relativa a la

* Lengua de procedimiento: alemán.

aplicación o a la interpretación del Acuerdo que le sometan las Partes, o para someterla al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

7. El Acuerdo relativo a las medidas que deben tomarse y a los procedimientos que deben seguirse para la aplicación del Acuerdo (DO 1964, p. 3703; EE, 11/01, p. 36) fija en su artículo 1 las modalidades con arreglo a las cuales se establecerá la postura común de los representantes de la Comunidad y de los Estados miembros en el seno del Consejo de Asociación.

8. Con el fin de fijar las condiciones, modalidades y ritmos de la realización de la fase transitoria, las Partes contratantes, el 23 de noviembre de 1970, firmaron en Bruselas un Protocolo adicional (en lo sucesivo, «el Protocolo»), concluido, aprobado y confirmado mediante el Reglamento nº 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293, p. 1; EE, 11/01, p. 218).

9. El artículo 36 del Protocolo, que figura en el capítulo 1, relativo a los trabajadores, del título II, consagrado a la circulación de personas y servicios, dispone que la libre circulación de 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 décimo segundo 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.

10. El artículo 38 otorga al Consejo de Asociación competencia para examinar todas las cuestiones que plantee la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores turcos, y para dirigir, a este respecto, recomendaciones a los Estados miembros. El artículo 41, que figura en el capítulo 2, relativo al derecho de establecimiento, servicios y transportes, contiene una cláusula expresa de standstill por lo que respecta a la introducción de nuevas restricciones o la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

11. Las negociaciones para la realización de la primera etapa de la libre circulación de trabajadores culminaron en la decisión 2/76 del Consejo de Asociación, de 20 de diciembre de 1976, relativa a la aplicación del artículo 12 del Acuerdo, y en virtud de la cual los Estados miembros de la Comunidad y Turquía se otorgan mutuamente un régimen de prioridad en lo relativo al acceso de sus trabajadores a sus respectivos mercados de trabajo. La decisión 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, persigue básicamente el objetivo de consolidar, en el ámbito del empleo y de la libre circulación de trabajadores, la situación jurídica de los trabajadores turcos ya integrados en el mercado de trabajo de los Estados miembros. El artículo 13 de esta decisión contiene una cláusula expresa de standstill en materia de introducción de nuevas restricciones relativas al acceso al empleo de los trabajadores turcos.

12. En la República Federal de Alemania, el texto modificado de la «Ausländergesetz» (Ley de extranjería), de 28 de abril de 1965 (BGBl. I, p. 353), prevé en su artículo 10, apartado 1, punto 6, que un extranjero puede ser expulsado si infringe lo dispuesto en materia de derecho de estancia.

13. A tenor de lo previsto en el punto 2.5.8 de la «Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg zur Ausführung des Ausländergesetzes» (circular del Ministerio del Interior del Land Baden-Württemberg, adoptada en ejecución de la Ley de extranjería), en la versión resultante de la «Erste Änderung» (primera modificación) de esta circular, de 30 de marzo de 1982 (*Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg*, GABl. 1982, p. 383), y en el punto 2.6.2.2 de dicha circular, en la versión resultante de la «Zweite Änderung» (segunda modificación) de la referida circular, de 1 de agosto de 1984

(GABl, 1984, p. 725), el reagrupamiento familiar de aquéllos nacionales extranjeros que, a su vez, hayan entrado en el territorio de la República Federal de Alemania como consecuencia de un reagrupamiento familiar o que hayan nacido en dicho territorio, sólo puede autorizarse si, entre otras condiciones, el extranjero ha permanecido regular e ininterrumpidamente en el territorio federal durante ocho años. Las dos resoluciones anteriores del Ministro del Interior del Land Baden-Württemberg, de 25 de julio de 1966 y 31 de enero de 1975, sólo exigían un plazo de estancia de tres años. En Derecho alemán, este tipo de circulares administrativas no constituyen normas jurídicas, sino meras directrices administrativas de orden interno.

14. La Sra. Meryem Demirel, parte demandante en el asunto principal, es una ciudadana turca que contrajo matrimonio el 24 de agosto de 1981 con un ciudadano turco, residente en la República Federal de Alemania desde su llegada (a dicho Estado) en septiembre de 1979, en el marco de un reagrupamiento familiar.

15. El 17 de marzo de 1984, la Sra. Demirel llegó, junto con su hijo, a la República Federal de Alemania, en posesión de un visado expedido el 5 de marzo por la embajada alemana en Ankara y válido hasta el 9 de junio de 1984. El referido visado contenía las siguientes condiciones restrictivas: «no es válido para reagrupamiento familiar; válido únicamente para visita; no se autoriza el ejercicio de una actividad lucrativa».

16. Una vez expirado el período de validez de su visado, la Sra. Demirel, en contra de lo declarado por ella el 8 de junio de 1984 ante el municipio de Schwäbisch Gmünd, en el sentido de regresar a Turquía, permaneció en el territorio de la República Federal de Alemania donde dio a luz un segundo hijo.

17. El 28 de mayo de 1985, el municipio de Schwäbisch Gmünd, basándose en el punto 6 del apartado 1 del artículo 10 de la «Ausländergesetz», adoptó una decisión de expulsión contra la Sra. Demirel, con la advertencia de que, llegado el caso, se recurriría a su conducción forzosa fuera del territorio; y ello porque la Sra. Demirel no había respetado las condiciones de estancia ni reunía los requisitos para el reagrupamiento familiar, al no haber residido su marido en el territorio federal durante un período de ocho años, sin que los motivos personales invocados, a saber, el hecho de haberse quedado nuevamente en cinta y las dificultadas para instalarse nuevamente en Turquía, primasen sobre el interés público inherente a la expulsión.

18. El recurso interpuesto por la Sra. Demirel contra esta decisión fue desestimado el 9 de julio de 1985 por el «Regierungspräsidium» de Stuttgart.

19. El 1 de agosto de 1985, la Sra. Demirel interpuso ante el Verwaltungsgericht de Stuttgart un recurso de anulación contra las decisiones de 28 de mayo y 9 de julio de 1985.

20. Considerando que el litigio hacía necesaria una interpretación del Acuerdo de Asociación entre la CEE y Turquía, el Verwaltungsgericht de Stuttgart decidió, mediante resolución de 11 de diciembre de 1985 y en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, suspender el procedimiento hasta que este Tribunal se pronunciara con carácter prejudicial sobre las cuestiones siguientes:

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 el reagrupamiento familiar en virtud del cual, los cónyuges e hijos menores se reúnen con los trabajadores turcos instalados en un país de la Comunidad?

21. En su resolución, ampliamente motivada, el Verwaltungsgericht expone las razones por las que las cuestiones deben recibir una respuesta afirmativa.

22. La resolución del Verwaltungsgericht de Stuttgart fue registrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de enero de 1986.

23. De conformidad con el artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, presentaron observaciones escritas: el 25 de abril de 1986, el municipio de Schwäbisch Gmünd, parte demandada en el litigio principal, representada por el Sr. Dieter Schädel, del Rechtsdezernat de dicho municipio, así como el «Vertreter des öffentlichen Interesses», parte interviniente en el asunto principal en apoyo de las pretensiones del municipio de Schwäbisch Gmünd, representado por el «leitender Oberlandesanwalt», Sr. Profesor Harald Fliegauf; el 21 de abril de 1986, el Gobierno de la República Federal de Alemania, representado por el Sr. Martin Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, y por el Sr. Jochim Sedemund, Abogado de Colonia, así como la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, el Sr. Peter Gilsdorf; el 22 de abril de 1986, el Gobierno de la República Francesa, representado por el Sr. Gilbert Guillaume, Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores; el 7 de mayo de 1986, el Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. B. E. McHenry, del Treasury Solicitors Department, y el 12 de mayo de 1986 el Gobierno de la República Helénica, representado por el Sr. Iannos Kranidiotis, Secretario del Ministro de Asuntos Exteriores, asistido por el Sr. Stelios Perrakis, Consejero Jurídico en el Servicio de las Comunidades Europeas del Ministerio de Asuntos Exteriores.

24. Previo informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal decidió iniciar la fase oral del procedimiento sin instrucción previa.

II. Observaciones escritas presentadas ante el Tribunal

1. *El municipio de Schwäbisch Gmünd*, parte demandada en el asunto principal, se suma a las observaciones del *«Vertreter des öffentlichen Interesses»*. Este último se remite a la postura adoptada por la Comisión en el asunto 268/85 (Bozdag/Stadt Backnang, archivado), en el sentido de que el artículo 36 del Protocolo, en relación con los artículos 7 y 12 del Acuerdo, no conlleva prohibición alguna directamente aplicable en el ordenamiento jurídico comunitario de introducir nuevas restricciones a la entrada de miembros de la familia de trabajadores turcos que vivan legalmente en un Estado miembro. Las disposiciones del Acuerdo relativas a la libre circulación constituyen, todo lo más, una obligación de Derecho internacional para la República Federal de Alemania, pero no confieren derecho alguno a un particular de nacionalidad turca. Según el artículo 12 del Acuerdo, las Partes contratantes solamente se basarán en los artículos 48 a 50 del Tratado CEE para llevar a cabo gradualmente la libre circulación de trabajadores, lo que implica que la República Federal de Alemania no está obligada a hacer extensivo a los ciudadanos turcos el régimen de libre circulación que se aplica dentro de la Comunidad. El artículo 12 se diferencia, de esta manera, del artículo 44 del Acuerdo de Asociación con Grecia, de 9 de julio de 1961, a tenor del cual la libre circulación de trabajadores, tal y como se consagra en los artículos 48 y 49 del Tratado, queda garantizada entre los Estados miembros y Grecia. El reagrupamiento familiar no queda cubierto por el concepto de libre circulación del Tratado CEE; como mucho, podría deducirse del espíritu que informa dicho Tratado o de una remisión al

Convenio Europeo de Derechos Humanos. Con mayor razón, el derecho al reagrupamiento familiar no puede basarse en el Acuerdo.

2. El *Gobierno de la República Federal de Alemania* expone que el Acuerdo y el Protocolo son acuerdos de los denominados mixtos, celebrados por los Estados miembros y la Comunidad, por una parte, y Turquía, por otra, cuyo objeto esencial es la realización de una unión aduanera. La libre circulación de trabajadores se contempla en disposiciones menos concretas y compete al Consejo de Asociación llevarla a cabo gradualmente. A partir de finales de los años 70, la realización de los objetivos del Acuerdo acusó ciertos retrasos. La decisión 1/80, por medio de la cual el Consejo de Asociación intentó relanzar la Asociación, contiene determinadas disposiciones en materia de libre circulación de trabajadores, disposiciones que, sin embargo, afectan básicamente a la situación jurídica de los trabajadores turcos ya integrados en el mercado normal de trabajo de los Estados miembros. Los progresos cesaron a partir del golpe de Estado militar que tuvo lugar en Turquía en 1980.

Sobre la cuestión previa de la pertenencia al Derecho comunitario de las disposiciones de que se trata, la República Federal de Alemania expone que el hecho de que le Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas haya situado los acuerdos de Derecho internacional público celebrados por la Comunidad con un tercer Estado al mismo nivel que las normas de Derecho comunitario, no significa que dichos acuerdos engendren derechos en favor de los particulares, ni que estos últimos puedan invocarlos ante un órgano jurisdiccional nacional. Al ser el Acuerdo de que se trata un acuerdo mixto, el Tribunal de Justicia debe examinar si los compromisos en materia de libre circulación de trabajadores han sido contraídos por la Comunidad o sólo por los Estados miembros: en esta última hipótesis, su competencia interpretativa debe limitarse a esta constatación. Ahora bien, un determinado número de razones abogan en favor de esta interpretación. El carácter mixto del Acuerdo prueba que la Comunidad no podía o no debía contraer algunos de los compromisos contraídos con Turquía. La normativa en materia de libre circulación reviste una significación diferente para cada uno de los Estados miembros, que, de conformidad con la voluntad de las Partes contratantes, han asumido responsabilidades respecto de Turquía. Por otra parte, la ejecución del Acuerdo incumbe al Consejo de Asociación, que sólo puede adoptar decisiones con la aprobación de todos los Estados miembros.

La primera cuestión prejudicial debería responderse en tres etapas. Tras exponer los requisitos de la aplicabilidad directa, se debería analizar la amplitud y el alcance de las obligaciones que se derivan de los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo, especialmente al término de la fase transitoria, para examinar finalmente la existencia de una obligación de standstill.

a) Según las sentencias de 26 de octubre de 1982 (Kupferberg, 104/81, Rec. 1982, p. 3641) y 29 de abril de 1982 (Pabst, 17/81, Rec. 1982, p. 1331), las disposiciones de un acuerdo de asociación pueden ser directamente aplicables a condición de que contengan obligaciones claras y precisas. Para apreciar su existencia, es preciso proceder a una interpretación del acuerdo que, de conformidad con las normas de interpretación del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, debe ser en primer lugar textual, debiéndose acompañar, en un segundo momento, de una interpretación teleológica. El Tribunal de Justicia ha afirmado que el Tratado CEE y los tratados de Derecho internacional público celebrados

con terceros Estados persiguen objetivos distintos, de manera que la misma disposición puede tener una significación diferente según la naturaleza del tratado.

b) Por lo que respecta al alcance de las obligaciones que se derivan de los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo, es preciso subrayar que estos preceptos contienen un cierto número de restricciones a las normas en materia de libre circulación aplicables en virtud del Tratado CEE. Así, por ejemplo, el artículo 12 sólo exige «basarse» en las disposiciones del Tratado CEE para realizar «gradualmente» la libre circulación; el artículo 36 habla de una «realización gradual de la libre circulación», de conformidad con los principios enunciados por el artículo 12, y ello de acuerdo con las modalidades necesarias decididas por el Consejo de Asociación.

aa) La interpretación textual de estos artículos pone de manifiesto que el compromiso de hacer efectiva la libre circulación no constituye sino un principio programático. Los artículos 40 y siguientes del Tratado CEE solamente cumplen una función inspiradora y orientativa, y las Partes contratantes conservan considerables facultades para la realización de la libre circulación. El artículo 12 carece de la precisión suficiente, necesaria para la aplicabilidad directa.

Por otra parte, las propias disposiciones del Tratado CEE relativas a la libre circulación, en las que tienen que inspirarse las Partes contratantes, no establecen más que parámetros básicos. La letra *d* del artículo 49 admite expresamente restricciones a la libre circulación para impedir o eliminar la posibilidad de que se ponga en grave peligro el nivel de vida y de empleo de los Estados miembros. La libre circulación sólo debe su forma actual al Reglamento nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE, 05/01, p. 77).

El final de la fase transitoria no constituye el vencimiento de un plazo a cuyo término las normas relativas a la libre circulación deban revestir un efecto directo, a semejanza de lo que el Tribunal de Justicia ha declarado en relación con los artículos 52 y 59 del Tratado CEE. En efecto, los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo no poseen ni la claridad ni la precisión de los artículos 52 y 59 del Tratado CEE; hablan tan sólo de la realización gradual de un determinado grado de libre circulación, no precisado ulteriormente. La apreciación del Tribunal de Justicia no puede sustituir la del Consejo de Asociación, que es el órgano político competente para hacer efectiva la libre circulación respetando la unanimidad y teniendo en cuenta las condiciones de reciprocidad.

bb) La interpretación teleológica del Acuerdo confirma este análisis textual. La falta de obligaciones concretas en materia de libre circulación se explica por la voluntad de las Partes de mantener la flexibilidad necesaria en el contexto general del desarrollo de la Asociación, dentro de la cual la libre circulación no es más que un aspecto parcial. Del preámbulo y del artículo 2 del Acuerdo se desprende que la Asociación debe realizarse en función de las posibilidades de las partes y teniendo presentes las condiciones de reciprocidad. La determinación de las obligaciones contractuales por vía judicial no tendría en cuenta esta relación de interdependencia.

Las disposiciones de otros Acuerdos de Asociación, como el artículo 44 del Acuerdo con Grecia, contienen normas más concretas en materia de libre circulación. Por otra parte, es inaceptable que en materia de libre circulación Turquía goce de un régimen más favorable que los nuevos Estados miembros, sujetos a normas transitorias.

c) Ni de los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo ni del artículo 7 del Acuerdo se deduce obligación de standstill alguna.

aa) Basar una obligación semejante en los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo desconocería el hecho de que la naturaleza de la libre circulación exige una gran flexibilidad, así como la toma en consideración de datos políticos y sociales.

También se opone a ello el sistema general del Acuerdo y el Protocolo. La existencia de obligaciones de standstill expresas en el artículo 41 del Protocolo relativo a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, o en el artículo 13 de la decisión 1/80 del Consejo de Asociación relativa al acceso al mercado de trabajo de aquellos trabajadores extranjeros que residen legalmente en el territorio de una Parte contratante, demuestra que las Partes contratantes en el Acuerdo no deseaban contraer ninguna obligación de este tipo en materia de libre circulación de trabajadores.

Tampoco puede deducirse la existencia de una obligación de standstill del presunto mandato dinámico de desarrollo de las normas, para cuya ejecución los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo no contienen ninguna norma concreta. El Tribunal de Justicia solamente deduce la existencia de una obligación de standstill en presencia de disposiciones menos precisas, como el apartado 1 del artículo 45 del Acta de adhesión de Grecia (sentencia de 23 de marzo de 1983, Peskeloglou, 77/82, Rec. 1983, p. 1085).

bb) El artículo 7 del Acuerdo, que prohíbe a las partes poner en peligro la realización de los fines contemplados por el artículo 2, no constituye una obligación autónoma dotada de un contenido normativo material concreto, sino la formulación explícita del principio de ejecución de buena fe de los tratados de Derecho internacional público. Solamente en casos excepcionales esta obligación puede equivaler a una obligación de standstill.

Según la jurisprudencia, el apartado 2 del artículo 5 del Tratado CEE no contiene ninguna norma de standstill, sino una obligación general que debe concretarse en cada caso a través de las correspondientes disposiciones del Tratado o de los principios que se derivan de su sistema general. Lo dicho vale, *a fortiori*, para el apartado 2 del artículo 7 del Acuerdo, disposición que pertenece al ámbito del Derecho internacional público tradicional.

Procede, por lo tanto, responder a la primera cuestión que

«el artículo 12 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, de 12 de septiembre de 1963, y el artículo 36 del Protocolo adicional, de 23 de noviembre de 1970, en relación con el artículo 7 de dicho Acuerdo, no establecen prohibición alguna de Derecho comunitario directamente aplicable, de introducir nuevas restricciones al reagrupamiento familiar de los trabajadores turcos que residen legalmente en un Estado miembro de la Comunidad».

Vista la respuesta negativa dada a la primera cuestión, no procede responder a la segunda.

3. El *Gobierno de la República Francesa* expone que, según la jurisprudencia (sentencia de 30 de abril de 1974, Haegeman, 181/73, Rec. 1974, p. 449), las disposiciones de un acuerdo celebrado entre las Comunidades y un tercer Estado forma parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario. Sin embargo, dichas disposiciones sólo son directamente aplicables si el Tribunal de Justicia deduce esta calidad del objeto y del fin del acuerdo, así como del contexto de las disposiciones de que se trata. Un análisis de este tipo, aplicado a los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo, pone de manifiesto que

estos preceptos no poseen un efecto jurídico directo. Las normas sobre la libre circulación revisten un carácter complementario respecto de las relativas a la unión aduanera, cuya realización es el objeto esencial del Acuerdo. El Consejo de Asociación es la única institución competente para establecer las modalidades de aplicación de la libre circulación. Incluso una vez concluida la fase transitoria, el artículo 12 no puede recibir una aplicación directa, al no contener una estipulación incondicional susceptible de invocarse ante los órganos jurisdiccionales nacionales. El artículo 12 solamente exige a las Partes que se basen en los artículos 48 y siguientes del Tratado CEE a fin de establecer un régimen definitivo en materia de circulación de trabajadores, teniendo presente una eventual adhesión de Turquía a la Comunidad. Mientras tanto, corresponde a las legislaciones nacionales y a los acuerdos bilaterales regular la circulación de los trabajadores turcos en los Estados miembros. Por lo tanto, la expulsión de un ciudadano turco, basada en motivos previstos por el Derecho interno, no puede considerarse como una nueva restricción a la libre circulación. Por otra parte, el artículo 48 del Tratado, en su apartado 3, prevé limitaciones expresas justificadas por razones de orden público, de seguridad y salud públicas. El Tribunal de Justicia, en sus sentencias de 4 de diciembre de 1974 (Van Duyn, 41/74, Rec. 1974, p. 1337) y 28 de octubre de 1975 (Rutili, 36/75, Rec. 1975, p. 1219), ha afirmado que la determinación de las exigencias de orden público es competencia de los Estados. Por lo tanto, aun en el supuesto inverosímil de que el Tribunal de Justicia declarara que el artículo 12 tiene un efecto directo, los Estados siempre podrían invocar exigencias legítimas de orden público para prohibir la libre circulación o la estancia de un ciudadano turco en su territorio. El apartado 2 del artículo 7 del Acuerdo no confiere al artículo 12, en relación con el artículo 36 del Protocolo, el carácter de una obligación lo suficientemente precisa e incondicional como para poder ser invocada directamente.

El derecho al reagrupamiento familiar no puede basarse en el artículo 12 del Acuerdo, sino únicamente en la normativa nacional. Por otra parte, el concepto de libre circulación del artículo 48 del Tratado CEE no engloba el derecho al reagrupamiento familiar, derecho del que tratan los artículos 10 y 11 del Reglamento nº 1612/68. Tampoco puede deducirse semejante derecho de un principio general de Derecho comunitario, inspirado en el artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el artículo 8 de dicho Convenio no obliga a las partes contratantes a respetar con carácter general la elección por parte de un matrimonio de su domicilio común, ni a aceptar incondicionalmente la instalación en el país de cónyuges no nacionales (sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de mayo de 1985, asunto Abdulaziz).

Por lo tanto, procede responder que:

«1) ni el artículo 12 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía ni el artículo 6 del Protocolo adicional, en relación con el artículo 7 de dicho Acuerdo, producen efecto directo en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, ni confieren a los particulares derechos que pueden ser invocados ante los órganos jurisdiccionales nacionales;

»2) en virtud de lo expuesto, no ha lugar a responder a la segunda cuestión que se ha planteado».

4. En opinión del *Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, la primera cuestión plantea el problema de la naturaleza legal del Acuerdo y del Protocolo, así como del carácter inmediatamente aplicable de los artículos de que se trata.

a) La naturaleza legal del Acuerdo y del Protocolo es la propia de un acuerdo mixto en el que la Comunidad es competente en determinadas materias y los Estados miembros en otras. Los actos del Consejo por los que, de conformidad con el artículo 228 del Tratado CEE, se aprueban estos instrumentos en nombre de la Comunidad, al igual que la competencia interpretativa del Tribunal de Justicia contemplada por el artículo 177, se limitan a aquellas disposiciones que entran dentro del ámbito de competencias de la Comunidad. El Tratado CEE no confiere a la Comunidad competencia alguna para legislar o para celebrar acuerdos internacionales en materia de migración de trabajadores de terceros Estados. La competencia de los Estados miembros en esta materia fue confirmada por el artículo 38 del Protocolo, en virtud del cual el Consejo de Asociación puede dirigir a los Estados miembros recomendaciones en lo relativo a la libre circulación de los trabajadores turcos. El artículo 238 del Tratado CEE no confiere a la Comunidad la facultad de celebrar un acuerdo de asociación en materias que exceden del ámbito de competencias de la Comunidad, sino que, en este caso, exige expresamente el recurso al procedimiento del artículo 236. Por esta razón, los acuerdos de asociación que contienen disposiciones que exceden el ámbito de competencias de la Comunidad se celebran bajo la forma de un acuerdo mixto. Una intepretación uniforme y coherente en todos los Estados miembros de las disposiciones pertinentes del Acuerdo puede realizarse por medio de los artículos 25 del Acuerdo y 62 del Protocolo, en virtud de los cuales el Consejo de Asociación puede someter al Tribunal de Justicia cualquier controversia relativa a la interpretación de estos textos legales.

b) No se puede reconocer un efecto directo a los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo, puesto que no forman parte del ámbito de competencias de la Comunidad. De cualquier manera, estas disposiciones no responden a los criterios de incondicionalidad, claridad y precisión necesarias. Según el artículo 12 del Acuerdo, es conveniente basarse en los artículos 48 y siguientes del Tratado para llevar a cabo gradualmente la libre circulación; de la misma manera, el artículo 36 del Protocolo otorga al Consejo de Asociación la competencia para decidir las modalidades necesarias para realizar la libre circulación. Los fines que persigue el Acuerdo, entre los que se encuentra la realización de la libre circulación, cuya puesta en peligro prohíbe el artículo 7, no se definen con la suficiente precisión como para reconocer que dicho artículo 7 tiene efecto directo. Por otra parte, la cláusula expresa de standstill que figura en el artículo 41 del Protocolo no contempla la libre circulación.

c) Por lo que respecta a la cuestión del reagrupamiento familiar, es preciso poner de relieve que el Tribunal de Justicia no puede reconocer a los particulares derechos distintos de los que les confiere el Derecho comunitario, basándose para ello en el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos; le corresponde únicamente interpretar el Derecho comunitario de un modo compatible con el convenio. De cualquier manera, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no interpretó el artículo 8 del convenio en el sentido de que los Estados están obligados, con carácter general, a respetar la elección de su domicilio común por parte de las parejas casadas y a aceptar la instalación en el país de cónyuges no nacionales.

El Gobierno del Reino Unido propone que se responda que:

«ni el artículo 12 del Acuerdo, ni el artículo 36 del Protocolo adicional producen efecto directo en el Derecho comunitario».

A la vista de la respuesta a la primera cuestión, la segunda cuestión carece de objeto.

5. El *Gobierno de la República Helénica* expone que al Tribunal de Justicia no se le ha sometido una cuestión relativa a la interpretación y al efecto legal en el ordenamiento interno de los Estados de los artículos 7 y 12 del Acuerdo y del artículo 36 del Protocolo, sino una cuestión relativa a la regla de standstill que se deduce de ambos textos. De acuerdo con la jurisprudencia, una disposición sólo es directamente aplicable si contiene una obligación expresa y clara cuya ejecución y resultados no están subordinados a la adopción de otro acto. Ahora bien, el artículo 12 está formulado de manera amplia y equívoca y no determina el sentido de la libre circulación de trabajadores en el marco del Acuerdo; de la misma manera, la redacción del artículo 36 es imperfecta y confía al Consejo de Asociación la labor de llevar a cabo la libre circulación. Reconocer un efecto directo a este artículo significaría prejuzgar las decisiones del Consejo de Asociación y romper el equilibrio en la ejecución del Acuerdo, basada en el principio de reciprocidad. De acuerdo con la jurisprudencia, el efecto directo de determinadas disposiciones del Derecho comunitario no puede hacerse extensiva a disposiciones de un tenor similar que figuren en acuerdos internacionales. El espíritu, el sistema general y la formulación del Acuerdo de que se trate, que se caractericen por una gran flexibilidad y por reservar un amplio margen de libertad a los Estados miembros, impiden reconocerle un efecto directo.

Procede, por tanto, responder que:

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, no son directamente aplicables en el ordenamiento jurídico comunitario y no confieren a los particulares derechos que puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.

6. La *Comisión* procede a un análisis detallado del Acuerdo, que se presenta como una combinación de asociación de ayuda al desarrollo y de asociación previa a una adhesión, junto con objetivos y modalidades propios de las fases preparatoria, transitoria y definitiva de la Asociación. A pesar del relanzamiento de la Asociación como consecuencia de la decisión 1/80 del Consejo de Asociación, la realización de los objetivos acusó un retraso sensible, especialmente el establecimiento de la unión aduanera.

a) Al ser el Acuerdo y el Protocolo acuerdos mixtos, es preciso, en primer lugar, analizar la cuestión previa de la naturaleza comunitaria de las disposiciones de que se trata. En efecto, el Tribunal de Justicia sólo sería competente para interpretar estas disposiciones en virtud del artículo 177 del Tratado CEE si formasen parte del ámbito de la competencia contractual externa de la Comunidad, y no de la competencia reservada a los Estados miembros.

El artículo 238 del Tratado CEE constituye una base jurídica válida y suficiente para permitir que la Comunidad acuerde normas en materia de libre circulación de trabajadores en el marco de un acuerdo de asociación con un tercer Estado. El concepto de asociación tiene un alcance muy vasto y abarca diversos tipos de relaciones de asociación. Ahora bien, el Acuerdo de que se trata entra dentro de la categoría de los preparatorios de una adhesión futura. Para revestir un carácter específico en relación con los acuer-

dos meramente comerciales o sectoriales, un acuerdo de asociación debe incluir materias que, como la libre circulación de trabajadores, atañen al mercado interior único, pero para las que, en cualquier caso, la Comunidad no posee una competencia externa explícita, al amparo del artículo 113, por ejemplo, o implícita. Un acuerdo preparatorio de la adhesión debe tocar todas las materias cubiertas por el futuro tratado de adhesión. El lugar que ocupa en el Tratado el artículo 238, tras los artículos 235, 236 y 237, consagrado a la adhesión, pone de manifiesto que otorga a la Comunidad una competencia contractual de carácter general. Esto explica, por otra parte, la lentitud del procedimiento (decisión unánime del Consejo previa consulta a la Asamblea) respecto de procedimientos decisorios más ligeros, como el del artículo 113 del Tratado.

Las críticas en contra de estas afirmaciones no son pertinentes. El argumento según el cual el Tratado CEE se limita a regular la libre circulación entre Estados miembros y que la Comunidad no puede reivindicar competencias externas más amplias que las internas desconoce el hecho de que el objeto del artículo 238 no es deducir una competencia externa de una competencia interna ya existente, sino servir de base a una competencia externa específica. Tampoco es pertinente el argumento según el cual las competencias externa e interna son paralelas, y que el artículo 48 no confiere a la Comunidad competencia alguna en materia de política migratoria en relación terceros países. Por un lado, la naturaleza jurídica comunitaria de las obligaciones contractuales no queda afectada por el hecho de que la ejecución de los compromisos contraídos por la Comunidad con terceros países incumba a los Estados miembros. Por otro lado, la Comunidad dispone en esta materia de una competencia interna que, eventualmente, puede encontrar su fundamento en el artículo 235. De esta manera, aunque la competencia externa de la Comunidad se base en el artículo 238, también se puede añadir como fundamento, desde un plano teórico, la competencia interna basada en el artículo 235. La competencia que, en principio, tienen los Estados miembros en materia de policía de extranjeros no excluye el ejercicio de la competencia comunitaria justificada por exigencias y fines comunitarios. Por otra parte, los Estados siempre pueden liberarse de sus obligaciones internacionales que rebasan el alcance propio de las normas comunitarias.

Al igual que el artículo 235, el artículo 238 otorga a la Comunidad una competencia de carácter potencial, en el sentido de que es a ella a quien le corresponde decidir si un ámbito de competencia propio debe incluirse en un Acuerdo de Asociación. Una vez decidida esta inclusión, la cuestión es si, al lado de un nucleo básico de competencias que sólo la Comunidad puede ejercer, existe una segunda zona en la que la Comunidad puede renunciar al ejercicio de su competencia en favor de aquellos Estados miembros que asuman el compromiso en calidad de partes contratantes autónomas en el acuerdo mixto. Semejante reparto de los ámbitos de competencia es teóricamente posible en un acuerdo mixto en el que los Estados miembros asumen compromisos de naturaleza y alcance diferentes, pero no es compatible en absoluto con el sistema general y los fines de un acuerdo global. De cualquier manera, esta cuestión no se plantea en el presente caso, en el que los compromisos adquiridos en materia de libre circulación son homogéneos por lo que respecta a la Comunidad y no dejan a los Estados margen de apreciación alguno en lo relativo a su ejecución.

En el ámbito de la libre circulación no existe ninguna reserva de competencia claramente identificable en favor de los Estados miembros. La elección del acuerdo mixto se explica por las divergencias de opinión existentes desde un principio en la Comunidad sobre el alcance de la competencia contractual en virtud del artículo 238. Sin establecer una línea de demarcación entre las competencias respectivas, es preciso hacer constar que, según las Partes contratantes, determinadas materias son competencia de la Comunidad, otras competencia de los Estados miembros, y otras, finalmente, tanto de la una como de los otros, lo que viene confirmado por la Declaración interpretativa relativa al concepto de Parte contratante. Por otra parte, este reparto de competencias debe contemplarse evolutivamente, en el sentido de una competencia comunitaria cada vez más vasta. El hecho de que el artículo 36 del Protocolo contemple la libre circulación de trabajadores entre Turquía y los Estados miembros, así como que la adopción de las medidas de ejecución incumba a estos últimos, no cuestiona el carácter comunitario del compromiso internacional. El acuerdo interno, relativo a la ejecución del Acuerdo de Asociación meramente confirma que las Partes contratantes han contemplado, para la Comunidad y para los Estados miembros, competencias diferentes, sin efectuar un reparto real. En la sentencia de 23 de noviembre de 1977 (Razanatsimba, 65/77, Rec. 1977, p. 2229), el Tribunal de Justicia no dudó en interpretar las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios que figuraban en un acuerdo de asociación, reconociendo implícitamente, de esta manera, su carácter comunitario. Al ser de naturaleza comunitaria los compromisos adquiridos con Turquía, no procede examinar en qué medida los Estados miembros también han contraído una obligación «complementaria» desde la perspectiva del Derecho internacional.

El carácter mixto del Acuerdo se explica por la fase de desarrollo alcanzada a la sazón por la Comunidad, así como por el carácter evolutivo de las competencias comunitarias. A falta de jurisprudencia en la materia, no existía en 1964 una seguridad jurídica absoluta por lo que respecta a la competencia comunitaria. La participación de los Estados miembros en el Acuerdo era políticamente oportuna. Finalmente, al no haberse producido, en el seno del GATT, la cesión de competencias de los Estados miembros a la Comunidad hasta la entrada en vigor del arancel aduanero común, las competencias comunitarias eran limitadas. El carácter mixto del Protocolo se explica por razones de orden político, así como por la práctica establecida. También podrían invocarse razones actuales en favor de una participación de los Estados miembros en el Acuerdo: los dos primeros protocolos financieros previeron la financiación de proyectos en Turquía a cargo de los presupuestos de los Estados miembros; determinados aspectos de la cooperación económica y técnica afectan a una materia cuya competencia corresponde tradicionalmente a los Estados miembros; los objetivos de la política económica y monetaria se definen de manera general, y no tienen porqué realizarse necesariamente de la misma manera por todos los Estados miembros; finalmente, el Consejo de Asociación dispone de un poder decisorio que, llegado el caso, puede rebasar el marco normal de las competencias de la Comunidad.

b) Las cuestiones prejudiciales propiamente dichas pretenden que se esclarezca la cuestión de si los artículos 7 y 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo contienen una prohibición clara y directamente aplicable, dirigida a los Estados, de introducir nuevas restricciones en materia de libre circulación, como puede ser el caso de una prolongación del plazo de espera. La cuestión de la existencia de una

obligación de standstill está íntimamente ligada a la de la aplicabilidad directa, ya que una verdadera obligación de standstill debe ser necesariamente incondicional y clara. Aparte de estos criterios, la jurisprudencia en materia de aplicabilidad directa concede gran importancia a la interpretación de las disposiciones de que se trata según el espíritu que informa el convenio, su contenido, sus fines, su sistema general y su texto. A este respecto, es preciso subrayar que el Acuerdo debe preparar la adhesión de Turquía a la Comunidad y que, en gran medida, cumple funciones paralelas a las del Tratado CEE.

aa) Procede, en primer lugar, aclarar el contenido de la obligación de llevar a cabo la libre circulación al término de la fase transitoria. Los artículos 48 y siguientes del Tratado CEE, en los que, de conformidad con el artículo 12 del Acuerdo, es preciso basarse, sólo definen los fundamentos de la libre circulación intracomunitaria; las modalidades de ejecución fueron objeto de disposiciones de Derecho derivado, en especial, del Reglamento nº 1612/68, cuyo contenido no había sido prescrito imperativamente por el Tratado CEE. Por otra parte, la letra *d* del artículo 49 reconoce expresamente que la existencia de peligros graves para el nivel de vida y de empleo en determinadas regiones constituye un problema inherente a la libre circulación. Al no estar claro el sentido literal de la expresión «basarse» («s'inspirer», en la versión francesa), es preciso remitirse a su sentido y a su finalidad, tal y como se desprenden de la orientación general del Acuerdo. Para garantizar un funcionamiento satisfactorio del Acuerdo, de conformidad con su objetivo, las Partes contratantes, teniendo en cuenta la evolución general y el grado de desarrollo del Acuerdo en su conjunto, deben gozar de un cierto grado de libertad en la configuración del régimen de libre circulación, y sin que ello pueda conducir a una exigencia de reciprocidad. El régimen de libre circulación cuya realización se pretende está en función de la relación de asociación, que no puede confundirse con una adhesión, ni siquiera en la fase definitiva. La fórmula abierta utilizada en el artículo 12 permite a las Partes tener presentes determinadas consideraciones políticas; se distingue del artículo 44 del Acuerdo de Asociación con Grecia, que dejaba a las Partes contratantes un margen de maniobra mucho más estrecho. Finalmente, Turquía no puede gozar, al término de la fase transitoria, de un régimen de libre circulación más favorable que el que disfrutan los nuevos Estados miembros, sujetos a normas transitorias.

El Consejo de Asociación decide las modalidades necesarias para la realización gradual de la libre circulación, siguiendo un procedimiento de carácter político, basado en la unanimidad. No puede considerarse que el final de la fase transitoria constituye el término de un plazo preclusivo que entraña la realización automática de la libertad de circulación y que confiere derechos a los particulares.

Puesto que la libre circulación cuya realización se pretende debe ser análoga a la prevista en los artículos 48 y siguientes, no puede excluirse que exista un nucleo básico común a ambas, muy difícil de determinar, sin embargo. Dado que el litigio ante el Verwaltungsgericht se refiere a los requisitos del reagrupamiento familiar, el examen de esta cuestión sería, en cualquier caso, meramente hipotética.

bb) No puede deducirse del artículo 7 del Acuerdo una obligación general de standstill, puesto que este precepto prohíbe que pongan en peligro no las medidas adoptadas para su realización, sino los fines del Acuerdo. En casos excepcionales, la obligación impuesta a una parte de cesar un comportamiento que puede cuestionar dichos fines podría equivaler a una obligación de standstill; en cualquier caso, el cambio de los requisitos del reagrupamiento familiar no compromete los fines perseguidos por el

artículo 2. Ni siquiera en el ordenamiento jurídico de la Comunidad, ampliamente integrado, ha reconocido el Tribunal de Justicia un efecto directo propio al párrafo 2 del artículo 5 del Tratado CEE, cuyo tenor equivale al del párrafo 2 del artículo 7, sino que lo ha invocado únicamente para impedir que los Estados obstaculicen las medidas adoptadas por las instituciones comunitarias o minen los cimientos de una política común. Las disposiciones del Tratado o del Acuerdo relativas a la libre circulación son leyes especiales en relación con los artículos 5 del Tratado o 7 del Acuerdo, y toda excepción a estas normas debe preverse de una forma perfectamente clara en sí misma, sin que sea necesario recurrir a dichos textos normativos generales. En su sentencia de 23 de marzo de 1983 (77/82, ya citada) el Tribunal de Justicia dedujo del propio texto del Acta de Adhesión de Grecia, una prohibición de introducir nuevas restricciones al reagrupamiento familiar, sin recurrir al artículo 5 del Tratado.

Tampoco puede basarse una pretendida obligación de standstill en el mandato de adoptar normas de desarrollo contemplado en los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo. La existencia de cláusulas expresas de standstill, como es el caso de los artículos 41 del Protocolo relativo a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, y 13 de la decisión 1/80 del Consejo de Asociación, relativo al acceso al mercado de trabajo de los trabajadores turcos, pone de manifiesto que las Partes contratantes no han querido establecer una cláusula de este tipo en materia de libre circulación. Si se dedujera del artículo 5 del Tratado CEE una obligación general de standstill, se relativizaría el sistema de cláusulas de standstill graduales del Tratado CEE, que conlleva, junto a cláusulas absolutas, otras de las que no se deriva sino una obligación no vinculante y materias en las que no se establecen cláusulas de este tipo. Lo dicho es válido *a fortiori* para el Acuerdo. La libre circulación de trabajadores constituye un ámbito sensible por sus implicaciones humanas y políticas, lo que puede hacer necesarias ciertas restricciones o adaptaciones, y una obligación de standstill debe estipularse formalmente.

Para ser reconocido, el derecho al reagrupamiento familiar debe constituir un elemento directamente vinculado a la libre circulación, no sólo en el régimen CEE, sino también en el Acuerdo. En el régimen CEE, este derecho está consignado en el Derecho comunitario derivado, especialmente en el Reglamento nº 1612/68. Existe, sin embargo, un principio que opera en favor del reagrupamiento familiar basado en los principios generales del Derecho y en una tradición constitucional común a los Estados miembros. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativa a las libertades del mercado común, contempladas desde la perspectiva de los derechos humanos, el concepto de libre circulación en Derecho comunitario no puede situarse a un nivel inferior al contemplado por el artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido a los Estados un amplio margen de apreciación en la definición del concepto de respeto a la vida privada y familiar que figura en el artículo 8. En concreto, los Estados no están obligados a respetar la elección del lugar de residencia de un matrimonio ni a aceptar el establecimiento en su territorio de cónyuges que no posean su nacionalidad, a no ser que a los esposos se les impida llevar una vida familiar en su país de origen (asunto Abdulaziz, ya citado). Las disposiciones administrativas del Land Baden-Württemberg, impugnadas en el litigio principal, respetan el nivel de protección del artículo 8. Aun cuando pudiera admitirse que el nivel comu-

nitario de protección del derecho al reagrupamiento familiar es más elevado que el del artículo 8, en el sentido de que dicho derecho, en principio, está garantizado, siempre sería posible matizarlo en función de los intereses públicos en juego.

Dado que la regulación de la libre circulación contenida en el Acuerdo se basa en el régimen de la CEE, debe garantizarse un nivel mínimo de protección en materia de reagrupamiento familiar. Sin embargo, la normativa alemana, que prolonga los plazos de espera en materia de reagrupamiento familiar para los extranjeros de la segunda generación originarios de países terceros, no pone en peligro dicho nivel mínimo de protección, sino que tiene presentes tanto el interés de los propios cónyuges, a quienes se invita a constituir la comunidad conyugal en su país de origen, como el interés público en el sentido de contener provisionalmente un flujo no absorbible de miembros de la familia de los trabajadores migrantes, y permanece dentro de los límites del margen de maniobra política dejado a los Estados miembros.

Estas consideraciones, aplicables a la fase final de la Asociación, son también válidas, *a fortiori*, durante la fase transitoria.

No siendo lo suficientemente precisos e incondicionales, únicamente se podría reconocer un efecto directo a los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo si se pudiese deducir de su tenor una obligación clara de standstill. Ahora bien, las obligaciones en materia de reagrupamiento familiar son demasiado imprecisas para poder extraer de ellas una prohibición dirigida a la Comunidad y, por lo tanto, a los Estados miembros, de introducir restricciones antes del final de la fase transitoria.

En virtud de lo expuesto, la Comisión sugiere que se responda de la siguiente manera:

«las disposiciones combinadas del artículo 36 del Protocolo adicional, de 23 de noviembre de 1970, y de los artículos 7 y 12 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, de 12 de septiembre de 1963, no contienen prohibición alguna, directamente aplicable en el ordenamiento jurídico comunitario, de introducir nuevas restricciones en contra de los miembros de las familias de los trabajadores turcos que viven legalmente en un Estado miembro de la Comunidad, deseosos de reunirse con éstos».

No se hace referencia a las palabras «de aquí en adelante», que figuran en la primera cuestión prejudicial, puesto que la misma hace referencia a la fecha determinante para el litigio principal. Al ser suficiente esta respuesta para resolver el caso de autos, no ha lugar a una respuesta separada a la segunda cuestión.

III. Fase oral del procedimiento

Requeridos para que precisaran su postura sobre el problema de la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar el Acuerdo que nos ocupa, el *Gobierno de la República Federal de Alemania* expuso que sus observaciones escritas deben interpretarse en el sentido de que las dudas manifestadas se refieren a la cuestión de si las disposiciones del Acuerdo de Asociación, en la medida en que afectan a la libre circulación, fueron adoptadas por la Comunidad exclusivamente, o si, por el contrario, no han sido adoptadas también por los Estados miembros. Con independencia de la respuesta que proceda, no se pone en duda la competencia del Tribunal de Justicia para responder a esta cuestión. El *Gobierno del Reino Unido* indicó que no cuestiona la competencia del Tribunal de Justicia para examinar el acuerdo globalmente con el fin de determinar, empleando los términos utili-

zados por el Tribunal de Justicia en la sentencia Kupferberg (ya citada) si la Comunidad ha asumido la responsabilidad de ejecutar el Acuerdo. En la medida en que la Comunidad ha asumido esta responsabilidad, los Estados miembros quedan obligados ante la Comunidad a respetar tanto los compromisos por ella contraídos como los suyos propios. Finalmente, poco importa a este respecto que el Acuerdo de que se trata sea un acuerdo mixto.

F. Schockweiler
Juez Ponente