CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 13 de mayo de 2003 [1]

Indice

I. Marco jurídico I-12306

A. La Asociación CEE/Turquía I-12306

B. Normativa nacional I-12309

II. Elementos de hecho y litigios principales I-12310

A. Asunto C-317/01 ..... I-12310

B. Asunto C-369/01 ..... I-12311

III. Examen de las cuestiones prejudiciales I-12312

A. La primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-317/01 ..... I-12312

1. Opinión del órgano jurisdiccional remitente y alegaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia I-12313

2. Apreciación I-12316

B. Segunda cuestión planteada en el asunto C-317/01 y tercera cuestión planteada en el asunto C-369/01 ..... I-12318

1. Puntos de vista del órgano jurisdiccional remitente y de las partes que han presentado observaciones I-12319

2. Apreciación I-12321

C. La letra b) de la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-317/01 y de la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-369/01 ..... I-12324

1. Opinión de los órganos jurisdiccionales remitentes y alegaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia I-12325

2. Apreciación I-12328

a) ¿Es aplicable el artículo 41, apartado 1, en materia de transportes? ¿Nos hallamos ante medidas propias de este sector? I-12328

1 — Lengua original: francés.

b) Sobre la existencia de una nueva restricción a la libre prestación de servicios I-12333

i) Los transportes se realizan en nombre y bajo la responsabilidad de una empresa turca I-12333

— La empresa turca realiza los transportes con sus propios camiones y conductores I-12333

— La empresa turca realiza los transportes con sus propios conductores, pero con camiones que son propiedad de una empresa alemana y que están matriculados en Alemania I-12334

ii) Los transportes se realizan en nombre y bajo la responsabilidad de una empresa alemana I-12336

— Los conductores turcos son contratados directamente por la empresa alemana I-12336

— Los conductores turcos son contratados y retribuidos por una empresa turca I-12339

D. La tercera cuestión, letra a), planteada en el asunto C-317/01 y la primera cuestión, letra a), planteada en el asunto C-369/01 ..... I-12343

E. La tercera cuestión planteada en el asunto C-369/01 ..... I-12345

IV. Conclusión I-12346

1. Las Salas Séptima y Undécima del Bundessozialgericht (Alemania) plantearon ante el Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional al Acuerdo de Asociación CEE-Turquía de 1963, firmado el 23 de noviembre de 1970,[2] y del artículo 13 de la Decisión nº 1/80, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, adoptada por el Consejo de Asociación creado mediante el Acuerdo mencionado.[3]

I. Marco jurídico

A. *La Asociación CEE/Turquía*

2. El Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Turquía (en lo sucesivo, «Acuerdo») fue firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963 por la República de Turquía, por una parte, y por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra, y fue celebrado, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión

2 — El Protocolo Adicional se celebró, aprobó y confirmó mediante el Reglamento (CEE) nº 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293, p. 1; EE 11/01, p. 213).

3 — DO 1964, nº B 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18. La Decisión entró en vigor el 1 de julio de 1980. No fue publicada en el Diario Oficial, pero puede consultarse en una obra de la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Acuerdo de Asociación y Protocolos CEE-Turquía y otros textos de base, Bruselas, 1992.

64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, relativa a la celebración del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía.

3. Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, el Acuerdo tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes, incluso en el ámbito de la mano de obra, para llevar a cabo gradualmente la libre circulación de trabajadores (artículo 12) y para suprimir las restricciones a la libertad de establecimiento (artículo 13) y a la libre prestación de servicios (artículo 14) (cuarto considerando de la exposición de motivos y artículo 28).

4. El artículo 6 del Acuerdo prevé la creación de un Consejo de Asociación que actúa dentro de los límites de las atribuciones que le confiere el Acuerdo.

5. El artículo 12 del Acuerdo prevé lo siguiente:

«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. El artículo 14 del Acuerdo establece que:

«Las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos 55, 56 y del 58 al 65 inclusive del Tratado constitutivo de la Comunidad para eliminar entre ellas las restricciones a la libre prestación de servicios».

7. A tenor del artículo 22, apartado 1, del Acuerdo:

«Para la consecución de los objetivos fijados por el Acuerdo y en los casos previstos por éste, el Consejo de Asociación dispondrá de un poder de decisión. Cada una de las dos Partes estará obligada a adoptar las medidas que implique la ejecución de las decisiones tomadas. [...]»

8. El Protocolo Adicional, antes citado, contiene un Título II, con la rúbrica «Libre Circulación de personas y servicios», cuyo Capítulo I está dedicado a los «Trabajadores» y cuyo Capítulo II está consagrado al «Derecho de establecimiento, servicios y transportes». En su artículo 36, que forma parte del Capítulo I, establece los plazos para la realización gradual de la libre circulación de los trabajadores entre los Estados miembros de la Comunidad y la República de Turquía, con arreglo a los principios enunciados en el artículo 12 del Acuerdo, y estipula, en el segundo párrafo de dicha disposición, que el Consejo de Asociación decidirá las modalidades necesarias al respecto.

9. El artículo 41 del Protocolo Adicional, que figura en el Título II del mismo, dispone lo siguiente:

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

2. El Consejo de Asociación fijará, con arreglo a los principios enunciados en los artículos 13 y 14 del Acuerdo de Asociación, el ritmo y las modalidades según las cuales las Partes Contratantes suprimirán entre sí, de forma progresiva, las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

El Consejo de Asociación fijará el ritmo y las modalidades mencionados para las diferentes categorías de actividades, tomando en consideración las disposiciones análogas adoptadas por la Comunidad en dichos ámbitos, así como la especial situación de Turquía en el plano económico y social. Se dará prioridad a las actividades que contribuyan particularmente al desarrollo de la producción y de los intercambios.»

10. El 19 de septiembre de 1980, el Consejo de Asociación adoptó la Decisión nº 1/80.

11. El artículo 6 de la Decisión nº 1/80 establece a favor de los trabajadores turcos un sistema de progresión gradual de acceso al empleo que les permite, tras un año de empleo legal, obtener la renovación de sus permisos de trabajo con el mismo empresario; después de tres años de empleo, y sin perjuicio de la preferencia que ha de concederse a los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad, pueden aceptar otra oferta de empleo en la misma profesión, y, tras otro año más de empleo, pueden acceder libremente a cualquier actividad laboral por cuenta ajena que deseen. El apartado 3 prevé que los Estados miembros fijarán las modalidades de aplicación de esta disposición.

12. El artículo 8, apartado 1, prevé que «cuando una oferta de empleo no pueda satisfacerse mediante el recurso a la mano de obra disponible en el mercado de trabajo de los Estados miembros y, en el marco de sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, los Estados miembros decidan autorizar el recurso a trabajadores no nacionales de la Comunidad para responder a dicha oferta de empleo, se esforzarán para dar prioridad a los trabajadores turcos».

13. El artículo 13 de la Decisión nº 1/80, que forma parte del Capítulo II, titulado «Disposiciones sociales», Sección 1, titulada «Cuestiones referentes al empleo y a la

libre circulación de los trabajadores», tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros de la Comunidad y Turquía no introducirán nuevas restricciones al acceso al mercado laboral ni para los trabajadores ni para los miembros de sus familias que residan y trabajen legalmente en su territorio».

B. *Normativa nacional*

14. Según el artículo 9 del Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (Reglamento sobre el permiso de trabajo de trabajadores no alemanes; en lo sucesivo, «AEVO»), de 2 de marzo de 1971 (BGBl. I, p. 152), en su versión vigente el 1 de enero de 1973,

«Están exentos de la obligación de presentar un permiso de trabajo [...]:

2. Los conductores dedicados al transporte internacional de personas y mercancías [...] que trabajen para empresas domiciliadas en el territorio de aplicación de este Reglamento.»

15. El décimo Reglamento por el que se modificó el AEVO, que fue adoptado y entró en vigor el 1 de septiembre de 1993 (BGBl. I, p. 1527), modificó el artículo 9, punto 2, limitando la concesión de la exención de permiso de trabajo a los conductores dedicados al transporte internacional de personas y mercancías «cuyos empresarios estén domiciliados en el extranjero».

16. El 30 de septiembre de 1996 (BGBl. I, p. 1491), se llevó a cabo otra modificación del artículo 9, punto 2, del AEVO, cuya versión aplicable a partir del 10 de octubre de 1996 está redactada, por consiguiente, en los siguientes términos:

«2. Los conductores dedicados al transporte internacional de personas y mercancías para empresas domiciliadas en el extranjero, en la medida en que

a) el vehículo esté matriculado en el Estado de establecimiento del empresario;

[...].»

17. El artículo 9, apartado 3, del Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Reglamento sobre la autorización de trabajo de los trabajadores extranjeros; en lo sucesivo,

«ArGV»), de 17 de septiembre de 1998 (BGBl. I, p. 2899), que sustituyó al AEVO, recogió, sin modificaciones, el contenido del artículo 9, punto 2, del AEVO.

II. Elementos de hecho y litigios principales

A. *Asunto C-317/01*

18. Los Sres. Eron Abatay, Abdulgon Balikci, Ismail Birer y Refik Günes (en lo sucesivo, «Sr. Abatay y otros») son de nacionalidad turca, viven en Turquía y trabajan como conductores principalmente en el transporte internacional de mercancías. Están empleados en la empresa Baqir Dis Tic. Ve Paz. Ltd St en Mersin, Turquía (en lo sucesivo, «Baqir Ltd»), que es una filial de la sociedad Baqir GmbH establecida en Stuttgart (Alemania). Baqir Ltd y Baqir GmbH importan en Alemania frutas y verduras, que en gran parte son de producción propia. La mercancía es transportada desde Turquía a Alemania en camiones matriculados en Alemania a nombre de Baqir GmbH y que conducen, en particular, el Sr. Abatay y otros.

19. Aún después de que entrara en vigor la nueva normativa, la Bundesanstalt für Arbeit (Oficina federal de Empleo) concedió a los conductores, como medida provisional, un permiso de trabajo válido hasta el 30 de septiembre de 1996; sin embargo, con posterioridad a dicha fecha denegó la concesión de nuevos permisos.

20. En el marco del recurso presentado por el Sr. Abatay y otros, el Sozialgericht de Nuremberg (Alemania) declaró que los demandantes no necesitaban permisos de trabajo. El Bayerisches Landessozialgericht confirmó en apelación esta decisión. Ambos órganos jurisdiccionales estimaron, esencialmente, que la restricción que las nuevas disposiciones alemanas imponen al exigir al Sr. Abatay y otros ser titulares de tal permiso constituía una restricción contraria a la cláusula de «standstill» del artículo 13 de la Decisión nº 1/80.

21. La Bundesanstalt für Arbeit interpuso un recurso de casación ante el Bundessozialgericht por el que cuestiona la interpretación dada por el órgano jurisdiccional de apelación al artículo 13 de la Decisión nº 1/80.

22. La Sala Undécima del Bundessozialgericht, que conoce de dicho recurso de casación, se pregunta en la resolución de remisión si la exención del permiso de trabajo que invocan estas partes podría derivarse del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 o del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional. En efecto, puede considerarse que las modificaciones del AEVO, que entraron en vigor el 1 de septiembre

de 1993 y el 10 de octubre de 1996, introducen nuevas restricciones al acceso al empleo en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 o bien nuevas restricciones a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional.

23. A este respecto, la Sala Undécima considera indudable que estas disposiciones son directamente aplicables en los Estados miembros, pero que su alcance plantea varios problemas.

24. Las cuestiones prejudiciales planteadas al respecto por la Sala Undécima, así como los puntos esenciales de los comentarios que las acompañan, se expondrán posteriormente.

B. *Asunto C-369/01*

25. El Sr. Nadi Sahin, antiguo nacional turco y desde 1991 nacional alemán, explota la empresa de transportes «Sahin Internationale Transporte» en Göppingen (Alemania). Asimismo, es propietario de una filial de esta última, denominada Anadolu Dis Ticaret A.S. (en lo sucesivo, «Anadolu A.S.»), con domicilio social en Estambul (Turquía). La empresa de Göppingen es propietaria de varios camiones, que utiliza en transportes internacionales entre Alemania, Turquía, Irán e Irak. Todos estos camiones están matriculados en Alemania. Según el órgano jurisdiccional remitente, la empresa alemana del Sr. Sahin y su filial turca están ligadas por un «contrato de agencia», conforme al cual Anadolu A.S. utiliza los camiones del Sr. Sahin en el marco del transporte internacional de mercancías.

26. El documento titulado «contrato de agencia» («Agenturvertrag») incluido entre los documentos transmitidos por el órgano jurisdiccional remitente se limita, no obstante, a precisar que la filial turca está autorizada para «cargar y descargar nuestros vehículos y los de las empresas de transporte utilizadas por nosotros, y para llevar a cabo las formalidades aduaneras y demás formalidades administrativas en relación con esta actividad» («ist berechtigt, unsere Fahrzeuge sowie die Fahrzeuge der von uns eingesetzten Transportunternehmer zu ent- und beladen, die damit im Zusammenhang stehenden zollamtlichen und behördlichen Tätigkeiten vorzunehmen»).

27. El órgano jurisdiccional remitente señala también que, desde antes del 1 de septiembre de 1993, el Sr. Sahin empleó alrededor de diecisiete trabajadores como conductores de los camiones matriculados en Alemania. Estos trabajadores son de nacionalidad turca, viven en Turquía y fueron contratados por Anadolu A.S. con anterioridad a dicha fecha. Para cada trayecto en Alemania, cada uno de dichos trabajadores obtiene un visado alemán expedido por el consulado general competente. La Sala Séptima añade, no obstante, que de momento carece de los elementos de hecho necesarios para determinar quién es el empresario de los conductores.

28. Mediante recurso de 29 de mayo de 1996, el Sr. Sahin solicitó al tribunal competente que declarara que los trabajadores considerados no necesitaban permiso de trabajo para su actividad. El Sozialgericht Ulm (Alemania) dictó a su favor un auto sobre medidas provisionales el 9 de diciembre de 1996, que disponía que la Bundesanstalt für Arbeit debía conceder permisos de trabajo a los conductores a la espera de una resolución definitiva sobre el fondo del asunto.

29. Sin embargo, en la resolución sobre el fondo del asunto dictada el 10 de febrero de 1998, el Sozialgericht Ulm declaró que los diecisiete conductores en cuestión estaban exentos del permiso de trabajo.

30. El recurso de apelación interpuesto por la Bundesanstalt für Arbeit fue desestimado mediante sentencia del Landessozialgericht Baden-Württemberg (Alemania), de 27 de julio de 2000, se basó, esencialmente, en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional para declarar que la situación jurídica aplicable el 1 de enero de 1973 aún era pertinente.

31. La Bundesanstalt für Arbeit presentó un recurso de casación contra dicha sentencia, alegando, en particular, la vulneración del artículo 9, punto 2, del AEVO.

32. El Sr. Sahin solicita que se desestime este recurso de casación, puesto que tanto el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional como el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 contienen una cláusula de «standstill» que prohíbe introducir nuevas restricciones en materia de permiso de trabajo de los trabajadores turcos.

33. La Sala Séptima del Bundessozialgericht se pregunta sobre el alcance del artículo 41 del Protocolo Adicional, sobre la relación entre este artículo y el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 y sobre el alcance de esta última disposición. Para resolver tales problemas, dicho órgano jurisdiccional planteó varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

III. Examen de las cuestiones prejudiciales

34. Aun reconociendo que la forma en que la Comisión ha reagrupado y reformulado las diferentes cuestiones prejudiciales es acertada, prefiero, por mi parte, atenerme al texto de éstas.

A. *La primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-317/01*

35. Esta cuestión está redactada en los siguiente términos:

«1. El artículo 13 de la Decisión nº 1/80 [...] ¿debe interpretarse en el sentido de

que prohíbe que un Estado miembro de la Comunidad adopte nuevas disposiciones nacionales que, en comparación con la situación jurídica nacional vigente el 1 de diciembre de 1980, supongan de forma general para los trabajadores turcos nuevas restricciones del acceso al mercado laboral, o más bien, la prohibición de nuevas restricciones con arreglo al artículo 13 de la Decisión nº 1/80 solamente se refiere al momento de la primera residencia legal y del primer empleo legal de un trabajador?»

1. Opinión del órgano jurisdiccional remitente y alegaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

36. El *órgano jurisdiccional remitente* observa que el tenor del artículo 13 apoya la interpretación según la cual la prohibición prevista en dicho artículo de introducir nuevas restricciones solamente se refiere al momento en el que la residencia y el empleo del trabajador ya son legales en el territorio del Estado respectivo, y no al momento en el que empieza a ser aplicable la disposición. Sin embargo, esta interpretación del artículo 13 no es irrefutable.

37. El *Sr. Abatay y otros* entienden la primera cuestión planteada en el asunto C-317/01 en el sentido de que el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 prohíbe con carácter general la adopción de toda disposición que someta a una nueva restricción el acceso al mercado laboral o si esta disposición pretende fijar como criterio de la situación inicial, en cada caso concreto, el momento de la primera residencia y del primer empleo legales del trabajador.

38. Alegan que el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 prohíbe la introducción de nuevas normas nacionales relativas al acceso al empleo que sean más restrictivas que las aplicables en el momento en que entró en vigor dicho artículo. En efecto, consideran que la condición recogida en esta disposición, por la que se exige que los nacionales turcos se hallen en el territorio del Estado miembro de acogida en situación legal en cuanto a su residencia y empleo, sólo pretende impedir que las personas que residan o trabajen ilegalmente en un Estado miembro puedan beneficiarse de los derechos previstos por este artículo.

39. Por otro lado, el Sr. Abatay y otros niegan la relevancia de la cuestión para la resolución del litigio, si las partes demandantes en el asunto principal residían ya legalmente en el Estado miembro de que se trata u ocupaban ya legalmente un puesto de trabajo cuando entró en vigor la nueva normativa nacional. Pues bien, el empleo y la residencia en un Estado miembro son legales cuando son conformes a las disposiciones legales y reglamentarias de dicho Estado.[4] Por consiguiente, el empleo de los demandantes en el litigio principal era legal antes de la modificación del AEVO realizada con efectos a partir del 10 de octubre de 1996 y está cubierto por el ámbito de protección del artículo 13. Por tanto, consideran que no es necesario responder a la primera cuestión.

4 — Sentencia de 26 de noviembre de 1998, Birden (C-1/97, Rec. p. I-7747).

40. El Sr. Abatay y otros invocan además, con carácter subsidiario, el artículo 6 de la Decisión nº 1/80, que otorga al trabajador turco que forma parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro el beneficio de acceder libremente, en ese Estado miembro, tras cuatro años de empleo legal, a cualquier actividad laboral por cuenta ajena que desee.

41. Según el *Sr. Sahin*, propietario de una empresa de transporte internacional y demandante en el litigio principal en el asunto C-369/01, el «standstill» se impone ya desde la entrada en vigor, el 20 de diciembre de 1976, de la Decisión nº 2/76, que precedió a la Decisión nº 1/80 y que, por lo que respecta a los trabajadores, incluía en su artículo 7 una disposición comparable a la del artículo 13 de esta última Decisión. El Sr. Sahin considera que la interpretación de estos artículos (defendida por la Bundesanstalt für Arbeit y por los Estados miembros), según la cual la prohibición de introducir nuevas restricciones al acceso al empleo se refiere al momento de la primera residencia y el primer empleo legales de los trabajadores de que se trata, resulta paradójica, en la medida en que una persona que ya está presente en el mercado de trabajo de un Estado miembro ya no tiene necesidad de beneficiarse de una norma que prohíbe una mayor restricción del acceso al empleo.

42. Según el Sr. Sahin, la interpretación que él defiende se ve confirmada por la redacción del artículo 13. Es obvio que los miembros de la familia a quienes favorece dicho artículo aún no poseen un puesto de trabajo, pues en tal caso ya estarían protegidos en su condición de trabajadores. Por tanto, esta normativa favorece también a los solicitantes de empleo que aún no han sido contratados. Una persona que ejerce un empleo ya no necesita tener acceso al mercado de trabajo, pues ya lo ha obtenido. La disposición controvertida pretende favorecer el acceso al mercado de trabajo, de forma que, por lo que respecta a la aplicación de la cláusula, es irrelevante el momento en que se ocupó el primer empleo de forma legal. El elemento determinante tampoco es la fecha de la primera residencia legal, pues la disposición en cuestión se limita a consagrar una evidencia, a saber, que una residencia ilegal no otorga en ningún caso acceso a los derechos en materia de empleo. [5]

43. El *Gobierno alemán* considera que la prohibición de introducir nuevas restricciones, recogida en el artículo 13 de la Decisión nº 1/80, sólo opera a partir de la fecha de la primera residencia y del primer empleo legales de los trabajadores de que se trata en el Estado miembro de acogida. Opina que este análisis se ve confirmado por la comparación con el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional. Mientras que esta disposición reviste un alcance general, los términos del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 tienen un alcance más limitado, dirigido únicamente a los trabajadores y a los miembros de sus familias que residan legalmente.

44. Según el Gobierno alemán, esta conclusión es igualmente conforme al objetivo perseguido por el artículo 13 de la Decisión nº 1/80. Ésta no pretende regular indefini-

5 — Véase la sentencia de 20 de septiembre de 1990, Sevince (C-192/89, Rec. p. I-3461).

damente la libre circulación de los trabajadores entre Turquía y los Estados miembros, sino que sólo persigue garantizar la consolidación progresiva de la situación de los trabajadores turcos que accedieron legalmente al mercado de trabajo de un Estado miembro. Cada trabajador debe poder estar seguro de que no se vulnerarán los derechos de que gozaba en el momento de su entrada en el territorio. Este objetivo de consolidación de la Decisión nº 1/80 no afecta, sin embargo, a la facultad de las autoridades nacionales de controlar la entrada de nacionales turcos en el territorio del Estado miembro de que se trate y el primer empleo de aquéllos en dicho Estado. La misma lógica subyace en el artículo 6 de la Decisión nº 1/80.

45. El *Gobierno francés* comparte en gran medida el punto de vista del Gobierno alemán. Para el Gobierno francés, el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 no pretende regular indefinidamente la libre circulación de los trabajadores entre Turquía y los Estados miembros, sino que persigue únicamente garantizar la consolidación progresiva de la situación de los trabajadores turcos que accedieron legalmente al mercado de trabajo de un Estado miembro. Este objetivo de consolidación de la Decisión nº 1/80 no afecta, sin embargo, a la facultad de las autoridades nacionales de controlar la entrada de nacionales turcos en el territorio del Estado miembro de que se trate y el primer empleo de aquéllos en dicho Estado. La misma lógica subyace en el artículo 6 de la Decisión nº 1/80.

46. El *Gobierno neerlandés* sostiene que el propio texto del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 indica que la prohibición que contiene afecta únicamente a los trabajadores «legales» ya activos. La obligación de «standstill» sólo concierne, en efecto, a los trabajadores ya admitidos en el mercado de trabajo. Por el contrario, dicho artículo no regula los requisitos de la primera admisión de estos trabajadores. Por consiguiente, considera que los Estados miembros han conservado la facultad de adoptar nuevas restricciones relativas a la primera admisión en el mercado de trabajo, pero no pueden introducir restricciones que afecten a trabajadores ya admitidos en el mercado.

47. Ello se desprende asimismo, en su opinión, de una interpretación sistemática del artículo 13 en relación con otras disposiciones de la misma Decisión. Así, cada uno de los artículos 6 a 11 de la Decisión nº 1/80 contiene referencias al «mercado legal de trabajo» o al «empleo legal», pero ninguna referencia a la admisión en el propio mercado de trabajo.

48. Por otro lado, el Gobierno neerlandés considera que esta interpretación se ve confirmada por reiterada jurisprudencia (véase, en particular, las sentencias Tetik, [6] apartado 21, y Savas, [7] apartado 58), según la cual los Estados miembros siguen siendo competentes para regular el primer acceso al mercado de trabajo. En su opinión, existe una contradicción entre esta afirmación y la prohibición dirigida a los Estados miembros, desde la entrada en vigor de la

6 — Sentencia de 23 de enero de 1997 (C-171/95, Rec. p. I-329).
7 — Sentencia de 11 de mayo de 2000 (C-37/98, Rec. p. I-2927).

Decisión nº 1/80, de introducir nuevas restricciones relativas al primer acceso al mercado de trabajo.

49. La *Comisión* recuerda que «la Decisión nº 1/80 no otorga [...] un derecho a la libre circulación a los trabajadores turcos. En el estado actual del Derecho que regula la asociación CEE-Turquía, la fijación de las condiciones de acceso al territorio de un Estado miembro de la Unión Europea sigue siendo competencia exclusiva de dicho Estado miembro. Los trabajadores sólo se benefician de los derechos otorgados por la Decisión nº 1/80 una vez han sido admitidos en el mercado de trabajo de un Estado miembro».

2. Apreciación

50. Esta observación de la Comisión es ciertamente correcta, como lo son las posturas correspondientes adoptadas por los Gobiernos de los Estados miembros.

51. Además, en su sentencia Savas, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«58 [...] las disposiciones relativas a la Asociación CEE-Turquía no invaden la competencia de los Estados miembros para regular tanto la entrada en su territorio de los nacionales turcos como las condiciones de su primer empleo, sino que únicamente regulan la situación de los trabajadores turcos *ya legalmente integrados* [8] en el mercado de trabajo de los Estados miembros (véase, en particular, la sentencia de 23 de enero de 1997, Tetik, C-171/95, Rec. p. I-329, apartado 21).

59 A continuación, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, a diferencia de los nacionales de los Estados miembros, los trabajadores turcos no tienen derecho a circular libremente dentro de la Comunidad, sino que gozan únicamente de ciertos derechos en el Estado miembro de acogida en cuyo territorio han entrado legalmente y han ejercido un empleo legal durante un período determinado (véase, en particular, la sentencia Tetik, antes citada, apartado 29).»

52. La sentencia Savas hace referencia, de forma general, «a las disposiciones relativas a la Asociación CEE-Turquía».

53. Por tanto, no puede interpretarse el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 en un sentido diferente, por ejemplo, centrándose en la primera parte del artículo («los

8 — El subrayado es mío.

Estados miembros de la Comunidad y Turquía no introducirán nuevas restricciones al acceso al mercado laboral ni para los trabajadores ni para los miembros de sus familias») y dejando a un lado la segunda parte («que residan y trabajen legalmente en su territorio»).

54. Tampoco es admisible sostener, como hacen los demandantes en el litigio principal, que no puede introducirse ninguna nueva restricción a partir del 1 de diciembre de 1980 por lo que respecta a los trabajadores turcos que no se hallen en el territorio de un Estado miembro en dicha fecha, pero que tales restricciones sólo están permitidas respecto a los trabajadores que se hallaban ilegalmente en dicho territorio.

55. Propongo, por consiguiente, que se declare que los Estados miembros pueden, incluso después del 1 de diciembre de 1980, introducir nuevas restricciones por lo que respecta a la entrada en su territorio de trabajadores turcos que quieran acceder en el mismo a un empleo por cuenta ajena.

56. No obstante, en virtud del artículo 13, tales restricciones no pueden afectar a aquellos trabajadores que ya hayan adquirido legalmente un empleo y un derecho de residencia en el Estado miembro en cuestión en un momento cualquiera anterior a la introducción de esas nuevas restricciones.

57. Tales trabajadores continuarán beneficiándose plenamente de los derechos que les reconoce el artículo 6 (o, para los miembros de sus familias, el artículo 7). [9]

58. La sentencia Kurtz [10] recordó qué debe entenderse por trabajador y por «pertenencia al mercado legal de trabajo».

59. Los términos «condiciones de acceso al trabajo» que figuran en el artículo 13 sólo pueden, en efecto, referirse a los derechos reconocidos en virtud del artículo 6.

60. Debe recordarse que se trata del derecho del trabajador, después de un año de trabajo legal, a obtener la renovación de su permiso de trabajo ante el mismo empresario, si este último dispone aún de un puesto de trabajo; del derecho a cambiar, tras tres años y dentro de la misma profesión, de empresario, y del derecho a acceder tras cuatro años de empleo legal a cualquier actividad laboral por cuenta ajena que desee.

9 — Sin perjuicio, no obstante, de la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 12 de la Decisión nº 1/80, redactada en los siguientes términos:
«Cuando un Estado miembro sufra, o corra el riesgo de sufrir, serias perturbaciones en su mercado laboral, que puedan conllevar un riesgo grave para el nivel de vida o el empleo en una región, sector o profesión, el Estado considerado puede no aplicar automáticamente las disposiciones de los artículos 6 y 7. El Estado considerado deberá informar al Consejo de Asociación de esta restricción temporal».

10 — Sentencia de 19 de noviembre de 2002 (C-188/00, Rec. p. I-10691), apartado 68.

61. Por tanto, como señalaron los Gobiernos alemán, francés y neerlandés, el artículo 13 tiene únicamente por objeto la consolidación (según lo dispuesto en los artículos 6 y 7) de la situación de los trabajadores turcos que ya han accedido legalmente al mercado de trabajo.

62. Quizá puede objetarse que, en tales circunstancias, el artículo 13 es superfluo puesto que, en virtud del principio *pacta sunt servanda*, los Estados miembros ya tienen prohibido modificar los derechos adquiridos por los trabajadores en virtud de los artículos 6 y 7. [11]

63. Considero, no obstante, que la discutida disposición tiene un efecto útil, en el sentido de que confirma el derecho de los trabajadores en situación legal a no verse afectados por nuevas restricciones que, por lo demás, los Estados miembros tienen aún la facultad de introducir.

64. Si se intentara dar un efecto útil más amplio al artículo 13, se menoscabaría su tenor y la interpretación que el Tribunal de Justicia ha dado, en la sentencia Savas, a las «disposiciones relativas a la Asociación CEE-Turquía».

11 — Sentencia Kurz, antes citada en la nota 10 *supra*, apartado 68.

65. Por consiguiente, propongo que se responda a la primera cuestión planteada en el asunto C-317/01 en los siguientes términos:

«El artículo 13 de la Decisión nº 1/80 [...] debe interpretarse en el sentido de que prohíbe que un Estado miembro introduzca, en cualquier momento posterior al 1 de diciembre de 1980, nuevas restricciones al acceso al empleo de aquellos trabajadores turcos que, en el momento en que tales restricciones entran en vigor, se hallan ya en su territorio en situación legal por lo que respecta a la residencia y al empleo».

B. *Segunda cuestión planteada en el asunto C-317/01 y tercera cuestión planteada en el asunto C-369/01*

66. El texto de estas cuestiones, que hacen referencia a la situación específica de los conductores turcos en el transporte internacional, es prácticamente idéntico. Exigen un examen y una respuesta comunes. Están redactadas, respectivamente, en los siguientes términos:

Asunto C-317/01:

«El artículo 13 de la Decisión nº 1/80 [...] ¿debe aplicarse también a los trabajadores

empleados en Turquía que, en cuanto conductores de camiones para el transporte internacional de mercancías, vayan con regularidad a un Estado miembro de la Comunidad, sin que pertenezcan al mercado legal de trabajo de ese Estado miembro?»

Asunto C-369/01:

«El artículo 13 de la Decisión nº 1/80 [...] ¿debe aplicarse también a trabajadores turcos de un empresario con domicilio en Turquía que, como conductores del transporte internacional de mercancías, atraviesan regularmente un Estado miembro de la Comunidad sin pertenecer al mercado (legal) de trabajo de ese Estado miembro?»

1. Puntos de vista del órgano jurisdiccional remitente y de las partes que han presentado observaciones

67. Respecto a estas cuestiones, considero oportuno citar cómo ha expuesto el problema la Sala Undécima del Bundessozialgericht (órgano jurisdiccional remitente en el asunto Abatay y otros), exposición a la que se remite la Sala Séptima.

68. La Sala Undécima se expresa en los siguientes términos:

«[...] [E]s cuestionable si el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 es aplicable también a trabajadores empleados en Turquía, como es el caso de los demandantes, que, en cuanto conductores, atraviesan un Estado miembro como Alemania únicamente por razón del transporte internacional de mercancías sin pertenecer al mercado legal de trabajo de Alemania (cuestión 2).

La pertenencia al mercado legal de trabajo depende de que la relación laboral pueda ser localizada en el territorio del Estado miembro o de que muestre una conexión suficientemente estrecha con ese territorio, debiéndose tener en cuenta a este efecto especialmente el lugar de la contratación del nacional turco, la zona en la que o desde la que se ejerza la actividad por la que se percibe el sueldo o el salario y las disposiciones nacionales en el ámbito del Derecho laboral y de la seguridad social (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 6 de junio de 1995, Bozkurt, C-434/93, Rec. p. I-1475, especialmente pp. 1507 y ss.; de 30 de septiembre de 1997, Günaydin, C-36/96, Rec. p. I-5143, y de 30 de septiembre de 1997, Ertanir, C-98/96, Rec. p. I-5179 = SozR 3-6935 Allg nº 3). Según estos requisitos, trabajadores como los demandantes, que están contratados en Turquía como conductores de camiones, *no pertenecen en absoluto al mercado alemán legal de trabajo* [12] si, como se da por supuesto en el caso de

12 — El subrayado es mío.

autos, son remunerados en Turquía y están sujetos a las disposiciones laborales y de seguridad social turcas.

La ubicación sistemática del artículo 13 dentro de la sección 1 del capítulo II de la Decisión nº 1/80 ('Cuestiones referentes al empleo y a la libre circulación de los trabajadores'), así como otras disposiciones de esta sección (especialmente los arts. 6, 7, 10 y 11) abogan por la suposición de que el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 solamente se refiere a trabajadores que pertenecen al mercado legal de trabajo de un Estado miembro [...]. El que la actividad de los conductores extranjeros de camiones, que solamente afecte al territorio alemán de una forma limitada, no esté sujeta a las disposiciones del capítulo II, sección 1, de la Decisión nº 1/80, ni tampoco a las del artículo 13, podría deducirse también del hecho de que las disposiciones de la citada sección tienen como finalidad la integración progresiva de los trabajadores turcos y de sus familiares en el mercado laboral; los derechos a un nuevo empleo y, por tanto, a la residencia en el territorio del Estado respectivo (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1990, Sevince, antes citada, y de 16 de diciembre de 1992, Kus, C-237/91, Rec. p. I-6781) son tanto mayores cuanto más tiempo y de forma más continua se ha ejercido legalmente con anterioridad un empleo. Es cuestionable que estos derechos se puedan aplicar objetivamente a conductores de camiones que suelen entrar sólo por un tiempo limitado en el territorio de un Estado y que después lo vuelven a abandonar. El hecho de ejercer constantemente un empleo para un empresario extranjero —requisito indispensable según el Derecho alemán para la exención del permiso de trabajo— explica que conductores de camiones, como los demandantes, no pretendan en absoluto llegar progresivamente a una integración plena en el mercado laboral alemán. Por tanto, los demandantes tampoco pueden apoyarse en el artículo 6 de la Decisión nº 1/80 (libre acceso al empleo después de ejercer una actividad en el mercado legal de trabajo).

Pero la limitación del campo de aplicación del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 a los trabajadores del mercado legal de trabajo no es vinculante, como indica la posición del Landessozialgericht. Sin embargo, esta Sala no está de acuerdo con la argumentación de éste según la cual el ámbito de protección del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 debe abarcar también a los trabajadores turcos que vienen en busca de empleo en el sector del transporte internacional de mercancías, ya que, en casos similares al de autos, el mercado interior de trabajo solamente es afectado de forma marginal, no siendo por tanto indicada una interpretación restrictiva de la cláusula de 'standstill', pues limitaría sin necesidad las posibilidades de los Estados miembros y de Turquía de luchar eficazmente contra los abusos en sus mercados laborales y económicos. Por lo demás, es dudoso que el mercado alemán de trabajo solamente esté afectado de forma marginal en casos similares al de autos, cuando —tal como en el caso de autos se hace valer por la demandada ante las instancias que han examinado los hechos— el empleo de conductores de países en que las retribuciones son bajas, para llevar camiones matriculados en Alemania, da lugar a que los conductores en paro que viven en Alemania no encuentren empleo [...].»

69. Por su parte, el Sr. Abatay y otros alegan que el empleo y la residencia en un Estado miembro son legales cuando resultan conformes a las disposiciones legales y reglamentarias de dicho Estado. [13] En este sentido, el empleo de los demandantes era legal antes de la modificación de la normativa alemana.

70. Los demandantes consideran que no pueden verse perjudicados por el hecho de que el centro de gravedad de su actividad no se sitúe en el territorio de un Estado miembro. Según el artículo 13, por el contrario, lo que se protege son las modalidades concretas de un empleo, independientemente de si dicho empleo es internacional o no.

71. Los demandantes cuestionan asimismo el argumento de que únicamente son objeto de protección las actividades sometidas al Derecho del trabajo y de la seguridad social de un Estado miembro (es decir, las que forman parte del mercado de trabajo «legal» de un Estado miembro).

72. El Gobierno alemán, por su parte, considera que el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 no se aplica a los conductores que son trabajadores por cuenta ajena en Turquía y que efectúan, desde este país, transportes internacionales de mercancías, puesto que no forman parte del «mercado legal de trabajo» del Estado miembro en cuestión.

13 — Véase la sentencia Birdem, antes citada.

73. Según el Gobierno alemán, abogan por este análisis la situación sistemática del artículo 13 en la Sección 1 del Capítulo II «Cuestiones referentes al empleo y a la libre circulación de los trabajadores», la relación con respecto a otras disposiciones de esta Sección, en particular los artículos 6, 7, 10 y 11, y el objetivo de integración progresiva de los trabajadores turcos y los miembros de sus familias en el mercado de trabajo.

74. En el presente asunto no existe ninguno de los puntos de conexión previstos en la sentencia Bozkurt, antes citada.

75. Según la Comisión, la cláusula de «standstill» contenida en el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 no se opone a la adopción de una normativa nacional que suprime la exención de permiso de trabajo de que disfrutaban anteriormente los conductores que trabajan para un empresario domiciliado en Turquía y que llevan a cabo transportes internacionales de mercancías a bordo de camiones matriculados en el Estado miembro de que se trate. En efecto, tales trabajadores no presentan una conexión suficientemente estrecha con el territorio de dicho Estado miembro.

2. Apreciación

76. Tanto del texto de las dos cuestiones como de los comentarios de los órganos

jurisdiccionales remitentes se desprende que éstos ya han llegado a la conclusión de que los trabajadores turcos considerados no forman parte del mercado legal de trabajo alemán, puesto que no reúnen los criterios de conexión definidos en la sentencia Bozkurt. [14]

77. Por tanto, las dos cuestiones examinadas pretenden plantear si las personas cuya relación de trabajo no posee una conexión estrecha con el territorio de un Estado miembro pueden, no obstante, invocar el artículo 13.

78. Para poder responder en sentido afirmativo a esta cuestión, el concepto de «trabajador [...] que resida y trabaje legalmente [...]» incluido en el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 debería tener, en primer lugar, un significado diferente al del «trabajador que forma parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro» que figura en el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de dicha Decisión, o al de «empleo legal» incluido en cada uno de los tres guiones de ese mismo apartado.

79. Pues bien, no creo que pueda atribuirse un significado diferente a estos conceptos casi idénticos en función de que figuren en uno u otro artículo de la misma Sección de la Decisión.

14 — Citada en el punto 68 *supra*. De hecho, la aplicación de los criterios fijados en la sentencia Bozkurt lleva a la conclusión de que estos conductores forman parte del mercado legal de trabajo de Turquía.

80. Por otro lado, debe subrayarse que, en el asunto Bozkurt, el Tribunal de Justicia utilizó de forma indiferente, a propósito del artículo 6, los conceptos de «existencia de un empleo legal» (apartado 25), «legalidad de un empleo» (apartado 26), «carácter legal del empleo» (apartado 29), «nacionales turcos ya integrados legalmente en el mercado de trabajo» (apartado 30) y «existencia de un empleo legal» (apartado 31).

81. Por consiguiente, consideró manifiestamente que las expresiones utilizadas en el artículo 6 y en el artículo 13 eran sinónimas.

82. La sentencia Bozkurt debe citarse, además, en referencia a otro aspecto. En efecto, en el apartado 31 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la existencia de un empleo legal en un Estado miembro «puede afirmarse» en el caso de un trabajador turco que, para ejercer su actividad profesional, no estaba obligado conforme a la legislación nacional de que se trate, a estar en posesión de un permiso de trabajo ni de un permiso de residencia, expedido por las autoridades del país de acogida. Del contexto se deduce que el Tribunal de Justicia quería decir «por otras vías».

83. Sin embargo, respecto a los elementos de prueba necesarios para demostrar la existencia de un empleo legal, en aquella sentencia únicamente se hallan los tres criterios ya citados, a saber, el lugar de contratación, el territorio a partir del cual se ejerce la actividad por cuenta ajena y la legislación aplicable en materia laboral y de seguridad social.

84. Pues bien, los órganos jurisdiccionales remitentes informan precisamente de que, «según estos requisitos, trabajadores como los demandantes, que están contratados en Turquía como conductores de camiones, no pertenecen en absoluto al mercado alemán legal de trabajo si, como se da por supuesto en el caso de autos, son remunerados en Turquía y están sujetos a las disposiciones laborales y de seguridad social turcas».

85. Por tanto, del apartado 31 de la sentencia Bozkurt se desprende que, en el caso de que la legislación de un Estado miembro no exija estar en posesión de un permiso de trabajo, ello no implica que los trabajadores se hallen automáticamente, como afirman los demandantes en el litigio principal, en una situación legal de trabajo en el sentido del artículo 13.

86. No obstante, habrá quien intente descartar completamente la interpretación literal que aquí se ha expuesto, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la conexión suficientemente estrecha, para buscar una solución *ad hoc* al problema de los conductores turcos considerados, basándose en los siguientes hechos:

— los conductores ejercieron su actividad de conformidad con la normativa alemana hasta el momento en que se introdujo la nueva normativa, más restrictiva;

— se les concedió, durante un período determinado, un permiso de trabajo y el Estado miembro consideró, por consiguiente, que formaban parte de su mercado de trabajo;

— conducen camiones matriculados en Alemania;

— se hallan, en cualquier caso, en una situación particular, porque «solamente operan en el territorio alemán de una forma limitada» y no «pretenden en absoluto llegar progresivamente a una integración plena en el mercado laboral alemán» (según las expresiones utilizadas por los órganos jurisdiccionales remitentes).

87. Considero, no obstante, que no puede aceptarse este enfoque.

88. Debe dejarse de lado, de forma inmediata, el hecho de que los conductores en cuestión conduzcan camiones matriculados en Alemania.

89. En el asunto Bozkurt, antes citado, se trataba asimismo de un conductor turco que conducía un camión matriculado en los

Países Bajos, pero ello no impidió al Tribunal de Justicia establecer otros criterios. [15] Si bien es cierto que en la sentencia Lopes da Veiga [16] el Tribunal de Justicia mencionó que esta persona, de nacionalidad portuguesa, trabajaba a bordo de un barco registrado en los Países Bajos, señaló al órgano jurisdiccional nacional otras cinco «circunstancias» que deben tomarse en consideración para apreciar si la relación laboral del demandante implicaba una conexión suficientemente estrecha con el territorio neerlandés para justificar la concesión de un permiso de residencia, a saber: que el demandante trabajaba al servicio de una naviera neerlandesa establecida en los Países Bajos; que fue contratado en los Países Bajos; que la relación laboral que le vinculaba a su empresario estaba regida por la ley neerlandesa; que el interesado estaba afiliado al régimen de Seguridad Social de los Países Bajos, y que estaba sometido al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de este país.

90. El hecho de que, durante el período anterior, los conductores turcos se hallaran en una situación legal conforme a la legislación alemana tampoco puede, en mi opinión, justificar la necesidad de una solución *ad hoc*.

91. Efectivamente, se beneficiaban del régimen especial que la República Federal de Alemania concedía a todos los conductores en el ámbito del transporte internacional y no sólo a los conductores de nacionalidad turca.

92. Por lo que respecta al permiso de trabajo, únicamente se les concedió con carácter transitorio, para permitir a la empresa adaptarse a la nueva normativa.

93. Por todos estos motivos, propongo que se responda en los siguientes términos a la segunda cuestión planteada en el asunto C-317/01 y a la tercera cuestión planteada en el asunto C-369/01:

«El artículo 13 de la Decisión nº 1/80 no se aplica a los trabajadores turcos empleados por una empresa domiciliada en Turquía y que, en cuanto conductores de camiones para el transporte internacional de mercancías, atraviesan con regularidad un Estado miembro de la Comunidad, sin que pertenezcan al mercado legal de trabajo de ese Estado miembro».

C. *La letra b) de la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-317/01 y de la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-369/01*

94. El texto de estas cuestiones es prácticamente idéntico. Exigen un examen y una respuesta comunes. Están redactadas, respectivamente, en los siguientes términos:

15 — El apartado 3 de la sentencia menciona que en los intervalos entre sus viajes y durante sus vacaciones este conductor residía en los Países Bajos.

16 — Sentencia de 27 de septiembre de 1989 (9/88, Rec. p. 2989), apartado 17.

Asunto C-317/01

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional [...] en el sentido de que:

a) un trabajador turco tiene derecho a invocar una restricción a la libre prestación de servicios contraria al Protocolo y, en caso de respuesta afirmativa,

b) existe una restricción a la libre prestación de servicios también cuando un Estado miembro de la Comunidad deroga una exención de permiso de trabajo, hasta entonces aplicable a los conductores turcos del transporte internacional de mercancías empleados por un empresario (turco) con domicilio en Turquía?

2) ¿Afecta dicha restricción exclusivamente a la libre prestación de servicios, o también al acceso al mercado laboral en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 [...]?

3) El artículo 13 de la Decisión nº 1/80 [...] ¿debe aplicarse también a trabajadores turcos de un empresario con domicilio en Turquía que, como conductores del transporte internacional de mercancías, atraviesan regularmente un Estado miembro de la Comunidad sin pertenecer al mercado (legal) de trabajo de ese Estado miembro?»

Asunto C-369/01

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional [...] en el sentido de que:

a) un trabajador turco tiene derecho a invocar una restricción a la libre prestación de servicios contraria al Protocolo y, en caso de respuesta afirmativa,

b) existe una restricción a la libre prestación de servicios también cuando un Estado miembro de la Comunidad deroga una exención de permiso de trabajo, hasta entonces aplicable a los conductores turcos del transporte internacional de mercancías empleados por un empresario (turco) con domicilio en Turquía?

2) ¿Afecta dicha restricción exclusivamente a la libre prestación de servicios, o también al acceso al mercado laboral en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 [...]?

3) El artículo 13 de la Decisión nº 1/80 [...] ¿debe aplicarse también a trabajadores turcos de un empresario con domicilio en Turquía que, como conductores del transporte internacional de mercancías, atraviesan regularmente un Estado miembro de la Comunidad sin pertenecer al mercado (legal) de trabajo de ese Estado miembro?»

1. Opinión de los órganos jurisdiccionales remitentes y alegaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

95. La *Sala Undécima* del Bundessozialgericht considera que no resulta obvio que nos hallemos en presencia de una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 41, apartado 1, ni siquiera en el caso de que la introducción de una medida como la controvertida haga indirectamente más difícil la participación en la libre circulación de servicios de las empresas que emplean estos trabajadores.

96. La *Sala Séptima* del Bundessozialgericht se pregunta si, con carácter general, las medidas como la controvertida en el asunto principal deben considerarse «restricciones» en el sentido del artículo 41. Dicho órgano jurisdiccional añade que, en el presente asunto, también podría ser

importante determinar si la invocabilidad por los trabajadores del artículo 41 supone que se tratara de trabajadores empleados por un solo empresario turco o si pudiera estar implicado otro empresario (alemán) —de la forma que sea— en la relación laboral. Según el referido órgano jurisdiccional, no se puede considerar, de entrada, que una medida constituye una nueva restricción si perjudica solamente a un alemán residente en Alemania en tanto que empresario; pues bien, en el presente litigio se trata de saber si el Sr. Sahin, que es nacional alemán desde 1991, tiene derecho a emplear en el futuro conductores turcos sin permiso de trabajo.

97. Los *conductores turcos*, demandantes en el litigio principal en el asunto C-317/01, consideran que instaurar la obligación de presentar un permiso de trabajo para una actividad que estaba exenta del mismo en el pasado obstaculiza la libre prestación de servicios de las empresas de transportes turcas en el territorio de un Estado miembro.

98. Por su parte, el *Sr. Sahin* considera que la libre prestación de servicios incluye la posibilidad de que la empresa haga intervenir determinado personal para ejercer sus actividades y que un endurecimiento de la normativa nacional aplicable como el del litigio principal puede impedir la realización de la prestación de servicios, vulnerando el artículo 41, apartado 1, del Protocolo. Según el Sr. Sahin, desde un punto de vista internacional, la actividad de una empresa no consiste únicamente en la intervención del prestador de servicios en persona, sino también en la ejecución de una actividad por sus trabajadores asalariados.

99. El Sr. Sahin realiza un análisis de las características particulares del mercado en el sector del tráfico internacional de mercancías, en particular hacia Oriente Medio. Señala que los transportes internacionales de mercancías a gran distancia se presentan, inevitablemente, como una actividad en un mercado fraccionado entre empresas sometidas a regímenes jurídicos diferentes y que, por ello, ofrecen a sus colaboradores salarios y prestaciones sociales diferentes en función de las condiciones de hecho y de Derecho de los Estados de que proceden. Las empresas de países terceros pueden contar con gastos menores en concepto de salarios, pero, sobre todo, encuentran más fácilmente en el mercado de trabajo al que tienen acceso, teniendo en cuenta las dificultades económicas nacionales, el personal dispuesto a aceptar estar separado de su familia durante largas semanas y que posee los conocimientos lingüísticos necesarios para viajes hasta en Turquía, o en países como Irán, Jordania o Egipto.

100. Por su parte, el *Gobierno alemán* considera que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo no se opone a una modificación de la normativa como la controvertida en el asunto principal, pues las disposiciones de la Asociación CEE-Turquía en materia de libre prestación de servicios poseen un alcance más limitado que las normas aplicables a este respecto en el marco de la Unión Europea.

101. El *Gobierno francés* considera que las disposiciones relativas a la libre prestación

de servicios del artículo 41, apartado 1, no se aplican a una situación en la que una empresa de transportes turca, filial de una sociedad domiciliada en Alemania, utiliza vehículos matriculados en Alemania a nombre de la sociedad matriz para prestar servicios de transportes entre Turquía y Alemania. En efecto, como la empresa turca utilizó vehículos matriculados en Alemania, las autoridades de este Estado miembro tenían derecho a considerar que los transportes internacionales controvertidos eran realizados, en realidad, por la empresa matriz alemana y que, por consiguiente, los conductores turcos habrían debido ser titulares de un permiso de trabajo en Alemania y las disposiciones del artículo 41, apartado 1, del Protocolo no se aplicaban a tal situación. Además, concluye el Gobierno francés, cualquier otra interpretación permitiría a las sociedades de transportes alemanas eludir las disposiciones alemanas de Derecho del trabajo poniendo vehículos a disposición de sus filiales domiciliadas en Turquía para llevar a cabo los transportes con destino a Alemania.

102. El *Gobierno neerlandés* opina que el artículo 41 del Protocolo Adicional no ofrece el marco de referencia correcto para el presente asunto por lo que respecta a los servicios de transporte. En el Tratado CE, estos servicios están excluidos expresamente de la libre prestación de servicios y se les aplica un régimen propio. Añade que el Tribunal de Justicia reconoció que las disposiciones relativas a los servicios no son aplicables a los servicios de transporte. [17] El artículo 42 del Protocolo Adicional, según el cual «el Consejo de Asociación hará extensivas a Turquía [...] las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad aplicables a los transportes [...]», confirma la no aplicabilidad a los transportes del régimen general relativo a las prestaciones de servicios.

103. Aun suponiendo que el artículo 41 sea aplicable a los presentes asuntos, el Gobierno neerlandés considera que el artículo 41, apartado 1, debe interpretarse de forma que no convierta en ilusorias las competencias de los Estados miembros en materia de libre circulación de los trabajadores. En efecto, opina que los Estados miembros han conservado su competencia para regular el acceso de los nacionales turcos tanto a su territorio como a su mercado de trabajo, con vistas a proteger la estabilidad de sus mercados de trabajo. Esta competencia se volvería ilusoria si las medidas que los Estados miembros pueden adoptar en el marco de la circulación de trabajadores estuvieran prohibidas en el marco de la libre prestación de servicios.

104. Por el contrario, según la *Comisión*, la cláusula de «standstill» recogida en el artículo 41 del Protocolo se opone a la adopción de una normativa nacional que suprima la exención de permiso de trabajo de que disfrutaban hasta entonces los conductores turcos que efectúan transportes internacionales de mercancías al volante de camiones matriculados en el Estado miembro en cuestión. En efecto, la obligación de solicitar un permiso de trabajo para cada conductor —y, *a fortiori*, la denegación de tal permiso— restringe la libre prestación de servicios.

17 — Véase la sentencia de 13 de diciembre de 1989, Corsica Ferries France/Direction générale des douanes (C-49/89, Rec. p. 4441).

105. La Comisión cuestiona también que, en el presente asunto, se trate de servicios de transporte.

2. Apreciación

106. En primer lugar se examinará la tesis del Gobierno neerlandés y, a continuación, el resto de alegaciones debatidas durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

a) ¿Es aplicable el artículo 41, apartado 1, en materia de transportes? ¿Nos hallamos ante medidas propias de este sector?

107. Como acaba de verse, el Gobierno neerlandés considera que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional no es el marco de referencia adecuado para el presente asunto, puesto que la normativa controvertida forma parte del ámbito de los transportes. Pues bien, en el Tratado CE, estas actividades están excluidas expresamente de la libre circulación de servicios. El artículo 61 del Tratado CE, apartado 1 (actualmente artículo 51 CE, apartado 1, tras su modificación), declara, en efecto, lo siguiente:

«La libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes».

108. Por tanto, ya en las relaciones entre Estados miembros no pueden aplicarse pura y simplemente las disposiciones del Tratado en materia de libre prestación de servicios en el ámbito de los transportes.

109. En el marco de las relaciones con la República de Turquía, los textos legales pertinentes son los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Asociación y el artículo 42 del Protocolo Adicional.

110. Según el tenor del artículo 14, «las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos 55, 56 y del 58 al 65 inclusive del Tratado constitutivo de la Comunidad para eliminar entre ellas las restricciones a la libre prestación de servicios».

111. Así pues, el artículo 61 del Tratado figura entre las disposiciones en las que deben inspirarse las Partes Contratantes. Por tanto, no puede llevarse a cabo un razonamiento por analogía que no tenga también en cuenta este artículo.

112. El artículo 15 del Acuerdo de Asociación, por su parte, prevé lo siguiente:

«Las condiciones y modalidades de extensión a Turquía de las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad y de los actos adoptados en aplicación de tales disposiciones en lo que se refiere a los transportes serán establecidas teniendo en cuenta la situación geográfica de Turquía».

113. Por último, el artículo 42, apartado 1, del Protocolo Adicional está redactado en los siguientes términos:

«El Consejo de Asociación hará extensivas a Turquía, de acuerdo con las modalidades que establezca teniendo principalmente en cuenta la situación geográfica de dicho país, las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad aplicables a los transportes. En las mismas condiciones, podrá hacer extensivos a Turquía los actos adoptados por la Comunidad en aplicación de las citadas disposiciones para los transportes por ferrocarril, por carretera y por vías navegables».

114. Que se sepa, no se ha adoptado acto alguno del Consejo de Asociación sobre la base de estas disposiciones.

115. Frente a esta situación, algunos podrían objetar que, si bien las restricciones a la libre prestación de servicios en el ámbito de los transportes deben eliminarse en el marco de la extensión de la política común de transportes a Turquía, la cláusula de «standstill» se aplica, no obstante, a este sector.

116. Sin embargo, no es ése el caso. Ello se desprende claramente de la sentencia del Tribunal de Justicia Corsica Ferries France, [18] invocada por el Gobierno neerlandés.

117. En aquel asunto se trataba de una tasa percibida a cargo del armador que gravaba los pasajeros desembarcados, embarcados o transbordados en los puertos de Córcega. Los buques que prestaban servicio entre Córcega y los puertos de Francia continental sólo estaban sujetos a la tasa sobre los pasajeros al zarpar del puerto corso, mientras que los buques que realizaban el trayecto entre Córcega y puertos de otro Estado estaban sujetos a tributación a la llegada y a la salida del puerto corso.

118. En los apartados 14 y 15 de la sentencia, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«14. [...] durante los años 1981 y 1982, período considerado en el asunto

18 — Citada en la nota 17 *supra*.

principal, aún no se había realizado la libre prestación de servicios en el sector del transporte marítimo, por lo cual los Estados miembros podían aplicar disposiciones como las controvertidas en el asunto principal.

15. No se opone a esta conclusión el hecho de que tal normativa fuera *introducida nuevamente* en el Code des ports maritimes francés en 1981, *después de haber sido suprimida* en 1969. Efectivamente, el artículo 62 del Tratado, que *prohíbe* a los Estados miembros *introducir nuevas restricciones* a la libertad efectivamente lograda, en materia de prestación de servicios, en el momento de entrada en vigor del Tratado, *no tiene aplicación*,[19] a la vista de lo que dispone el apartado 1 del artículo 61 del propio Tratado.»

119. Por todo ello, puede concluirse igualmente que la cláusula de «standstill» del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional no tiene aplicación en el sector de los transportes.

120. Queda por determinar si la medida controvertida pertenece a este sector.

121. La Comisión alega que la normativa alemana controvertida no tiene nada que ver con el sector de los transportes, puesto que se trata, en realidad, de una cesión de conductores o bien de un alquiler de camiones. La relación con el sector de los transportes no es más directa que la que existiría en el caso de la simple compra de un camión.

122. En mi opinión, sin embargo, esta tesis se enfrenta con serias objeciones.

123. En primer lugar, debe señalarse que si en el caso del asunto Corsica Ferries France, que se acaba de citar, el Tribunal de Justicia pudo declarar que una tasa que no se percibía sobre los pasajeros que desembarcaban en Córcega provenientes de Francia continental, mientras que sí se percibía sobre el resto de embarques y desembarques, estaba englobada en la política de transportes, lo mismo cabe afirmar *a fortiori* de una norma que afecta a «los conductores dedicados al transporte internacional de personas y mercancías».

124. No cabe duda de que la exención del permiso de trabajo prevista en el Reglamento alemán de 1971 como excepción al régimen general aplicable a los nacionales de terceros países estaba motivada por las particularidades del transporte internacional y, concretamente, por el hecho de que «los conductores» no alemanes efectúan sólo breves estancias en Alemania y no

19 — El subrayado es mío.

persiguen integrarse en el mercado de trabajo local. [20]

125. En otros términos, las personas en cuestión se beneficiaban únicamente de este régimen específico debido a que estaban ocupadas directamente en una actividad de transporte.

126. En segundo lugar, el elemento que desencadenó el problema a los demandantes en el litigio principal es el hecho de que, a partir de 1996, ya no se otorgaba la exención del permiso de trabajo en el caso de que el *camión* utilizado no estuviera matriculado en el Estado en el que estaba domiciliado el empresario sino en Alemania. Pues bien, una normativa que depende del lugar de matriculación de los camiones pertenece, en mi opinión, al ámbito de los transportes.

127. En tercer lugar, procede tener en cuenta las implicaciones del Reglamento (CE) nº 484/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 1 de marzo de 2002, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) nº 881/92 y (CEE) nº 3118/93 del Consejo, con objeto de establecer un certificado de conductor. [21]

128. El Reglamento (CEE) nº 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, regula el acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros. [22]

129. Tanto este Reglamento como el Reglamento nº 484/2002 se basan en el mismo artículo 75 del Tratado CE (actualmente artículo 71 CE, tras su modificación), que figura en el título relativo a los transportes (Título IV, actualmente Título V).

130. En su versión modificada por el Reglamento nº 484/2002, el Reglamento nº 881/92 prevé, en resumen, en su artículo 3, apartado 1, que los transportes internacionales se realizarán bajo licencia comunitaria, acompañada de un certificado de conductor cuando el conductor sea nacional de un tercer país.

131. El artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 881/92, añadido por el Reglamento nº 484/2002, dispone lo siguiente:

20 — Asimismo, en los Países Bajos los conductores internacionales no están englobados en la política general de extranjería. Véase la sentencia Bozkurt, citada en el apartado 68 *supra*, apartados 4 y 5.

21 — DO L 76, p. 1.

22 — DO L 95, p. 1.

«3. El certificado de conductor lo expedirá un Estado miembro [...] a todo transportista que:

— sea titular de una licencia comunitaria,

— en ese mismo Estado miembro *contrate* legalmente a conductores nacionales de terceros países o emplee legalmente a conductores nacionales de terceros países *puestos a su disposición* con arreglo a las condiciones de empleo y de formación profesional de los conductores establecidas en ese mismo Estado miembro: [23]

— mediante disposiciones legales, reglamentarias o administrativas y, en su caso,

— mediante convenios colectivos, según las normas aplicables en dicho Estado miembro.»

132. Este Reglamento no sólo dispone la creación de un certificado (que no es obligatorio hasta el 19 de marzo de 2003), sino que además consagra el principio de que los conductores nacionales de terceros países puestos a disposición de un transportista de un Estado miembro deben utilizarse legalmente, es decir, con pleno respeto de las condiciones de trabajo establecidas en ese mismo Estado miembro para los conductores nacionales o que residen en su territorio. Posteriormente volveré a tratar este punto.

133. Quiero subrayar el hecho de que esta normativa fue adoptada sobre la base del artículo 71 CE. De ello se desprende que una normativa como la controvertida en el asunto principal también pertenece al ámbito de los transportes.

134. Por tanto, propongo, con carácter principal, que se declare que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional no es aplicable a una normativa nacional propia del sector de los transportes, como la controvertida en los litigios principales.

135. Examinaré únicamente con carácter subsidiario el resto de alegaciones que han sido objeto de debate y que parten de la hipótesis contraria.

23 — El subrayado es mío.

b) Sobre la existencia de una nueva restricción a la libre prestación de servicios

136. Debe recordarse, en primer lugar, en qué consiste el principio de libre prestación de servicios. Según el artículo 50 CE (antiguo artículo 60 del Tratado CE), «el prestador de un servicio podrá, con objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales».

137. Si se considera de forma conjunta con la cláusula de «standstill», este principio significa, en primer lugar, que la República de Turquía no debe oponer nuevos obstáculos a las actividades temporales que las empresas alemanas de transportes quieran realizar en Turquía. No obstante, en los presentes asuntos no se trata de un problema de estas características.

138. Por su parte, la República Federal de Alemania no debe crear nuevos obstáculos a las actividades que las empresas turcas de transporte por carretera quieran llevar a cabo en Alemania.

139. Sin embargo, no está demostrado si, en los litigios principales, las prestaciones de transportes internacionales se llevaban a cabo en nombre y bajo la responsabilidad de las empresas turcas, filiales de las sociedades alemanas, o bajo la responsabilidad de las propias empresas alemanas. Por consiguiente, deben examinarse ambos supuestos.

i) Los transportes se realizan en nombre y bajo la responsabilidad de una empresa turca

140. En este caso, pueden distinguirse dos supuestos.

— La empresa turca realiza los transportes con sus propios camiones y conductores

141. Se trata del caso típico de una prestación de servicios de transporte transfronterizo.

142. Pues bien, la República Federal de Alemania no opone ningún obstáculo a la misma, puesto que concede una exención del permiso de trabajo a «los conductores dedicados al transporte internacional [...] para empresas domiciliadas en el extranjero, en la medida en que el vehículo esté

matriculado en el Estado de establecimiento del empresario». [24]

143. No obstante, es preciso señalar que una empresa turca que realiza transportes utilizando sus propios camiones puede encontrarse con una limitación del número de trayectos que puede efectuar cada año. Los tratados bilaterales prevén, en efecto, en la mayoría de los casos, contingentes anuales. También existieron tales contingentes entre los Estados miembros hasta que entró en vigor el Reglamento nº 881/92.

144. Por el contrario, desde entonces los propietarios de los camiones matriculados en un Estado miembro obtienen una licencia que les permite efectuar un número ilimitado de trayectos por año. Ello podría explicar el atractivo que para las empresas turcas representa la utilización de tales camiones.

— La empresa turca realiza los transportes con sus propios conductores, pero con camiones que son propiedad de una empresa alemana y que están matriculados en Alemania

145. Este supuesto corresponde a uno de los dos tipos de casos que, según la Comisión, pueden haber tenido lugar en el presente asunto, a saber, el de un alquiler de camiones por parte de una empresa alemana a la empresa turca.

146. En tal caso, según la normativa alemana controvertida, los conductores nacionales de terceros países ya no tienen derecho a una exención del permiso de trabajo en Alemania, porque el camión no está matriculado en el Estado en que está domiciliado el empresario.

147. En la vista, el Gobierno alemán subrayó que, ya mucho antes de que entrara en vigor el Protocolo Adicional, las empresas establecidas en terceros países no obtenían la autorización para efectuar transportes en el territorio alemán si sus camiones no estaban matriculados en el país de establecimiento. Por consiguiente, la República Federal de Alemania no introdujo ninguna restricción *nueva* respecto al contenido de los derechos de las empresas turcas sino que, mediante la técnica del permiso de trabajo, logró, a partir de ese momento, que se respetara en mayor medida una norma antigua que había sido vulnerada frecuentemente en el pasado.

148. En la medida en que el Tribunal de Justicia no comparta la conclusión que propongo con carácter principal, corresponde en su caso a los órganos jurisdiccionales remitentes verificar este elemento de hecho que es, evidentemente, determinante.

24 — Artículo 9, punto 2, del AEVO, en su versión modificada, citado en el punto 16 *supra*.

149. En el mismo contexto, debe subrayarse que una empresa de transportes alemana que cediera su camión a una empresa turca con la licencia correspondiente actuaría en contra del Derecho comunitario.

150. En su reciente sentencia Bourrassa y Perchicot,[25] el Tribunal de Justicia confirmó, en efecto, que incluso dentro de la Comunidad la libre circulación de un camión alquilado por una empresa de un Estado miembro a una empresa establecida en otro Estado miembro está permitida únicamente bajo determinados requisitos. Así ha de ser, con mayor razón, en el caso de que se alquile a una empresa de transportes establecida en un Estado que no sea miembro.

151. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia se expresó en los siguientes términos:

«34 Por lo que se refiere a las autorizaciones de transporte, procede recordar que, según el artículo 1, en relación con el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 881/92, se requiere una licencia comunitaria para efectuar transportes internacionales de mercancías por carretera por cuenta ajena en el territorio de la Comunidad y que, según el artículo 5, apartados 1 y 2, del mismo Reglamento, esta licencia es expedida por las autoridades del Estado miembro donde se halle establecida la empresa de transportes, quienes entregan al titular de la licencia el original de ésta y un número de copias certificadas conformes igual al número de vehículos de que disponga el titular, incluyendo los que posea en virtud de un contrato de alquiler. Por consiguiente, no es al arrendador sino al arrendatario a quien incumbe obtener de las autoridades del Estado miembro donde se halle establecido la licencia comunitaria para vehículos alquilados.

35 Además, en virtud del artículo 5, apartado 4, del Reglamento nº 881/92, la licencia comunitaria se expide a nombre del transportista y no puede ser transferida por éste a terceros. De ello se desprende que, en el supuesto de que determinados vehículos, utilizados en un principio por un transportista por carretera titular de una licencia comunitaria, sean alquilados después a otro transportista por carretera, el arrendador no puede hacer que sea el arrendatario quien utilice su propia licencia comunitaria.»

152. En los fundamentos de Derecho de la citada sentencia, el Tribunal de Justicia declara que, según el artículo 2, número 1, de la Directiva 84/647/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1984, relativa a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera,[26] en su versión modificada por la Directiva 90/398/CEE del Consejo, de 24 de

25 — Sentencia de 7 de noviembre de 2002 (asuntos acumulados C-228/01 y C-289/01, Rec. p. I-10213).

26 — DO L 335, p. 72; EE 07/03, p. 225.

julio de 1990,[27] «cada Estado miembro debe permitir la utilización en su territorio de los vehículos alquilados por las empresas establecidas en el territorio de otro Estado miembro, siempre que, entre otras condiciones, los vehículos estén matriculados o sean puestos en circulación de conformidad con la legislación del Estado miembro en el que se halle establecido el transportista arrendatario» (apartado 40 de la sentencia).

153. El Gobierno francés recordó, por otro lado, que los acuerdos celebrados por la Comunidad con terceros países como la República de Hungría[28] prevén también que una sociedad de transportes establecida en Hungría, que presta servicios de transportes entre Hungría y la Comunidad, deberá utilizar necesariamente vehículos de motor matriculados en Hungría.

154. Por consiguiente, si la relación jurídica en los litigios principales consiste en un alquiler de camiones por una empresa alemana a una empresa turca —extremo que compete determinar a los órganos jurisdiccionales remitentes—, la utilización de estos camiones por una empresa turca en el territorio alemán constituye una práctica ilegal.

27 — DO L 202, p. 46.

28 — Así ha interpretado también el Abogado General Van Gerven esta normativa en las conclusiones que presentó en el segundo asunto Corsica Ferries (sentencia de 17 de mayo de 1994, C-18/93, Rec. p. I-1783, punto 25).

155. Pues bien, no puede invocarse el principio de libre prestación de servicios en defensa de actividades ilegales y, por tanto, el hecho de que se exija un permiso de trabajo alemán a los trabajadores turcos que conducen tales camiones no puede calificarse de restricción a la libre prestación de servicios. El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional simplemente no es aplicable.

ii) Los transportes se realizan en nombre y bajo la responsabilidad de una empresa alemana

156. En este caso deben distinguirse dos supuestos, por lo que respecta a la situación jurídica de los conductores.

— Los conductores turcos son contratados directamente por la empresa alemana

157. Como se deduce de la segunda cuestión planteada en el asunto C-317/01 y de la tercera cuestión planteada en el asunto C-369/01, los órganos jurisdiccionales remitentes consideran que los trabajadores turcos no forman parte del mercado legal de trabajo alemán.

158. En sus explicaciones, la Sala Séptima del Bundessozialgericht declara, no obstan-

te, que «hasta ahora se carece de las necesarias apreciaciones fácticas para determinar quién es el empresario de los trabajadores». A continuación, se pregunta si depende «de que se tratara únicamente de trabajadores de un empresario turco o de si pudiera estar implicado otro empresario (alemán) —de la forma que sea— en la relación laboral».

159. A este respecto, es necesario recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la característica esencial de la relación laboral radica en la circunstancia de que una persona realice, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución. [29]

160. En el presente asunto, puede suponerse que los conductores reciben, en realidad, sus instrucciones esencialmente de las empresas alemanas, pero no se ha insinuado que, además, estén remunerados por éstas.

161. Por tanto, no parece que puedan considerarse trabajadores asalariados de las empresas alemanas. Sin embargo, como sigue existiendo una duda, debemos examinar el supuesto de que los conductores de nacionalidad turca sean, en realidad, trabajadores asalariados de la empresa alemana.

162. Se trata de determinar, por consiguiente, si el hecho de que las autoridades alemanas exijan un permiso de trabajo a los conductores de nacionalidad turca constituye una restricción a la libre prestación de servicios *en detrimento de la empresa de transportes alemana* si ésta es el empresario de los conductores.

163. Considero que debe responderse negativamente a esta cuestión.

164. A este respecto, debe señalarse que, en la medida en que la decisión de las autoridades alemanas de exigir un permiso de trabajo afecta a las empresas de transporte alemanas, tal exigencia puede, a lo sumo, desde el punto de vista de la libre prestación de servicios, constituir un obstáculo a la *exportación* de servicios por dichas empresas.

165. Un obstáculo a la exportación de servicios era el objeto del asunto Corsica Ferries Frances, anteriormente citado. Antes de abordar la cuestión, que ya se ha tratado aquí, de la aplicación de las disposiciones en materia de libre prestación de servicios en el ámbito del transporte, el Tribunal de Justicia declaró que «[...] la normativa francesa aplicable al asunto principal puede constituir una restricción a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad, en el sentido del primer

29 — Véanse, en particular, las sentencias de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec. p. 2121), apartados 16 y 17; de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691), apartado 32; de 8 de junio de 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289), y sentencia Kurz, antes citada.

párrafo del artículo 59 del Tratado CEE, en la medida en que *da lugar a una discriminación* contra el prestador de servicios que realiza un transporte entre un puerto situado en el territorio nacional y un puerto que se halle en otro Estado miembro de la Comunidad, con respecto al que realiza transportes entre dos puertos situados en el territorio nacional». [30]

166. En el presente asunto, la normativa alemana no da lugar, sin embargo, a una discriminación. Independientemente de que la empresa alemana realice los transportes en el interior de Alemania, a otro Estado miembro o hacia Turquía, la exigencia de un permiso de trabajo es aplicable a estos transportes de la misma manera.

167. Una medida de estas características, adoptada por un Estado miembro, que afecta indistintamente a la prestación de servicios por parte de sus nacionales en el interior del Estado miembro, por un lado, y a la exportación por esos mismos nacionales de esos mismos servicios hacia otro Estado miembro o, en el presente caso, hacia Turquía, por otro lado, no constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios.

168. En efecto, opino que debe aplicarse por analogía la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la libre circulación de mercancías.

169. Respecto al artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación), que hace referencia a las restricciones a la importación, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 5 de la sentencia Dassonville, [31] que «toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas». Esta misma definición amplia del concepto de obstáculo es aplicable a la libre prestación de servicios, en el caso de importaciones de servicios, como se desprende, en particular, del apartado 29 de la sentencia De Coster, [32] según el cual «[...] el artículo 59 del Tratado no sólo exige eliminar toda discriminación por razón de la nacionalidad en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos (véanse las sentencias de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, apartado 12, y de 9 de agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Rec. p. I-3803, apartado 14)».

170. Por el contrario, respecto al artículo 34 del Tratado CE (actualmente artículo 29 CE, tras su modificación), que tiene por objeto las restricciones a la exportación, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia Groenveld, [33] que «[...]

30 — Apartado 7 de la sentencia, citada en la nota 17 *supra*; el subrayado es mío.

31 — Sentencia de 11 de julio de 1974 (8/74, Rec. p. 837).

32 — Sentencia de 29 de noviembre de 2001 (C-17/00, Rec. p. I-9445).

33 — Sentencia de 8 de noviembre de 1979 (15/79, Rec. p. 3409), apartado 7.

esta disposición hace referencia a las medidas nacionales que tienen por objeto o por efecto *restringir específicamente las corrientes de exportación* y establecer así una diferencia de trato entre el comercio interior de un Estado miembro y su comercio de exportación, de modo que se proporcione una ventaja especial a la producción nacional o al mercado interior del Estado interesado, en detrimento de la producción o del comercio de otros Estados miembros [...]». [34]

171. En el mismo sentido, una normativa nacional sólo puede, en mi opinión, considerarse un obstáculo a la libre prestación de servicios si afecta a la importación de servicios de forma diferente que a la prestación de los mismos servicios en el interior del Estado miembro.

172. En efecto, una interpretación diferente tendría como consecuencia que la más mínima obligación impuesta por un Estado miembro a sus propios nacionales, activos en el sector de servicios, constituiría un obstáculo a la libre prestación de servicios, pues cada uno de dichos nacionales es un exportador potencial de servicios. Pues bien, tal supuesto ya no dejaría ningún margen a situaciones que se circunscriben a un solo Estado miembro, cuando según reiterada jurisprudencia «las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios no pueden aplicarse a actividades en las que todos los elementos que las integran están confinados en el interior de un solo Estado miembro». [35]

173. De todo lo que precede resulta que el hecho de que las autoridades alemanas exijan un permiso de trabajo a los conductores de nacionalidad turca no puede constituir un obstáculo a la libre prestación de servicios transfronterizos realizados por las empresas de transportes alemanas en las que dichos conductores son trabajadores asalariados. El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional no se aplica, por consiguiente, en el supuesto que se acaba de examinar.

— Los conductores turcos son contratados y retribuidos por una empresa turca

174. Puesto que parto siempre del supuesto de una operación de transporte que se desarrolla bajo la responsabilidad de la empresa alemana, estamos ahora ante otro tipo de prestación de servicios que puede calificarse de cesión de conductores. Se trata del segundo caso hipotético que, según la Comisión, puede presentarse en el litigio principal.

34 — El subrayado es mío. Véanse también, en particular, las sentencias de 7 de febrero de 1984, Jongeneel Kaas y otros (237/82, Rec. p. 483), apartado 22; de 9 de junio de 1992, Delhaize y Le Lion (C-47/90, Rec. p. I-3669), apartado 12, y de 10 de noviembre de 1992, Exportur (C-3/91, Rec. p. I-5529), apartado 21.

35 — Sentencia de 18 de marzo de 1980, Debauve y otros (52/79, Rec. p. 833), apartado 9. Véanse, asimismo, las sentencias de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser (C-41/90, Rec. p. I-1979), apartado 37, y de 17 de junio de 1997, Sodemare y otros (C-70/95, Rec. p. I-3395), apartado 38.

175. La empresa turca actúa, en tal caso, en cierta forma como una agencia de colocación temporal. Digo «en cierta forma» porque en la vista resultó que no existen, en el presente asunto, ni contratos de cesión de conductores ni contratos de alquiler de camiones. Según los demandantes en el litigio principal, la situación objetiva puede analizarse simplemente desde uno u otro ángulo.

176. Por consiguiente, se trata de determinar si la supresión de la exención del permiso de trabajo, junto con la denegación sistemática de tal permiso, crea una nueva restricción a la libre prestación de servicios consistente en la puesta a disposición de conductores de nacionalidad turca por una empresa turca a una sociedad de transportes alemana.

177. A este respecto, el Gobierno alemán alegó en la vista que, hasta 1972, existía en Alemania una prohibición general de cesión de trabajadores (Leiharbeit) a una empresa. Esta prohibición se eliminó posteriormente, bajo determinadas condiciones, por lo que respecta a los trabajadores alemanes y a los trabajadores de otros Estados miembros. Se mantuvo respecto a los trabajadores de terceros países, incluidos los trabajadores turcos.

178. Por tanto, según el Gobierno alemán, puesto que no era posible que una empresa turca pusiera trabajadores turcos a disposición de una empresa alemana antes de la entrada en vigor del Protocolo Adicional, no se introdujo ninguna restricción *nueva* mediante la supresión de la exención del permiso de trabajo y la denegación sistemática de éste. Efectivamente, aun cuando no se exigía un permiso de trabajo, no era lícita una cesión de trabajadores turcos.

179. Si fue efectivamente así, y corresponderá, en su caso, al órgano jurisdiccional remitente comprobarlo, ni siquiera cabe plantear la cuestión de si la exigencia de un permiso de trabajo constituye una restricción. En efecto, no veo cómo la exigencia de un permiso de trabajo podría constituir una restricción si la actividad en cuestión siempre ha estado y continúa estando prohibida.

180. Con carácter subsidiario, suponiendo que, pese a todo, se admita en principio la cesión, sigue abierta la cuestión de si, en concreto, se trata de una prestación de servicios que responde a la definición dada en el artículo 50 CE.

181. En efecto, es preciso plantearse si la cesión de conductores realmente se efectuó «temporalmente» (según la expresión utilizada en el artículo 50 CE). Incumbirá, en su caso, a los órganos jurisdiccionales remitentes llevar a cabo los necesarios análisis de los hechos.

182. En este sentido, podrán remitirse a la sentencia Gebhard, [36] en la que el Tribunal de Justicia declaró que «el carácter temporal de las actividades de que se trata debe determinarse no sólo en función de la duración de la prestación, sino también en función de su frecuencia, periodicidad o continuidad».

183. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia también permite a los Estados miembros oponerse a falsas prestaciones de servicios. Así, «[...] no se puede negar a un Estado miembro el derecho a adoptar las medidas destinadas a impedir que la libertad garantizada por el artículo 59 sea utilizada por un prestador, cuya actividad esté entera o principalmente orientada hacia su territorio, para eludir las normas profesionales que le serían aplicables si estuviera establecido en el territorio de dicho Estado [...].» [37]

184. En la misma línea argumental, debe recordarse también la sentencia Rush Portuguesa, [38] que declara lo siguiente:

«Hay que precisar que, al comprender el concepto de prestación de servicios, tal como se define en el artículo 60 del Tratado, actividades de naturaleza muy divergente, no pueden extraerse en todos los casos las mismas conclusiones. Hay que reconocer en particular que, como ha alegado el Gobierno francés, una empresa que proporciona mano de obra, si bien es prestataria de servicios en el sentido del Tratado, ejerce actividades que tienen precisamente por objeto que ciertos trabajadores accedan al mercado de trabajo del Estado miembro de acogida. En tal caso, el artículo 216 del Acta de adhesión se opondría a que una empresa de prestación de servicios opere con trabajadores procedentes de Portugal.»

185. En el presente caso, la empresa turca no pretende, ciertamente, que los trabajadores accedan al mercado de trabajo alemán en el sentido de una integración en este mercado, pero se trata de una situación bastante próxima, pues se trata de conducir camiones alemanes siguiendo las instrucciones de una empresa alemana. Pues bien, como ha subrayado el Gobierno neerlandés, el artículo 41, apartado 1, debe interpretarse de forma que no haga ilusorias las competencias que los Estados miembros han conservado para regular el acceso de los nacionales turcos tanto a su territorio como a su mercado de trabajo.

186. Por último, debe mencionarse, en este contexto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual «[...] el Derecho comunitario no se opone a que los Estados miembros extiendan su legislación, o los convenios colectivos de trabajo celebrados por los interlocutores sociales, a toda persona que realice un trabajo por cuenta

36 — Sentencia de 30 de noviembre de 1995 (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartado 27.

37 — Sentencia de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299), apartado 13. Véanse, asimismo, las sentencias de 27 de septiembre de 1989, Van de Bijl (130/88, Rec. p. 3039), apartado 26; de 16 de diciembre de 1992, Comisión/Bélgica (C-211/91, Rec. p. I-6757), apartado 12; de 3 de febrero de 1993, Veronica Omroep Organisatie (C-148/91, Rec. p. I-487), apartado 12, y de 5 de octubre de 1994, TV10 (C-23/93, Rec. p. I-4795), apartado 20.

38 — Sentencia de 27 de marzo de 1990 (C-113/89, Rec. p. I-1417), apartado 16.

ajena, aunque sea de carácter temporal, en su territorio, con independencia de cuál sea el país de establecimiento del empresario: el Derecho comunitario no prohíbe tampoco a los Estados miembros que impongan el cumplimiento de dichas normas por medios adecuados al efecto (sentencia de 3 de febrero de 1982, Seco y Desquenne, asuntos acumulados 62/81 y 63/81, Rec. p. 223).» [39]

187. La Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios,[40] prevé, por su parte, que, en caso de desplazamiento de trabajadores entre Estados miembros, e independientemente de qué ley se aplique a la relación laboral, a estos trabajadores les resultan aplicables las condiciones de trabajo y de empleo, incluidas las cuantías de salario mínimo, que, en el Estado miembro en cuyo territorio se ejecute el trabajo, fijan:

— las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y/o

— los convenios colectivos.

El artículo 1, apartado 4, de dicha Directiva dispone, además, que «las empresas establecidas en un Estado que no sea miembro no deberán obtener un trato más favorable que las empresas establecidas en un Estado miembro».

188. Aun cuando estas normas sólo son obligatorias a partir del 16 de diciembre de 1999, nada impide a un Estado miembro aplicarlas con carácter voluntario antes de dicha fecha. En efecto, según el tenor del pasaje de la sentencia Rush Portuguesa antes citado, recogido literalmente en el duodécimo considerando de esta Directiva, «el Derecho comunitario no se opone a que los Estados miembros extiendan su legislación».

189. Por último, es importante recordar una vez más el Reglamento nº 484/2002, que consagra expresamente los mismos principios en el ámbito de los transportes por carretera.

190. Por consiguiente, en la medida en que la exigencia de un permiso de trabajo constituye un medio para comprobar la observancia de la legislación nacional en materia de Derecho del trabajo y de la seguridad social, observancia que los Estados miembros están autorizados a imponer en virtud de la jurisprudencia y de la legislación antes citada, esta exigencia me parece también justificada por una razón imperiosa de interés general.

191. Recuérdese, no obstante, que las reflexiones que preceden se han expuesto

39 — Sentencia Rush Portuguesa, citada en la nota 38 *supra*, apartado 18. Véase, asimismo, la sentencia Vander Elst, citada en el punto 170 *supra*, apartado 23.

40 — DO 1997, L 18, p. 1.

con carácter subsidiario. Por tanto, propongo que se responda a la parte b) de la tercera cuestión planteada en el asunto C-317/01 y a la primera cuestión planteada en el asunto C-369/01 que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a una normativa nacional propia del sector de los transportes, como la controvertida en los litigios principales.

D. *La tercera cuestión, letra a), planteada en el asunto C-317/01 y la primera cuestión, letra a), planteada en el asunto C-369/01*

192. Estas cuestiones, idénticas, exigen la misma respuesta. El tenor literal es el siguiente:

«El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional [...] ¿debe interpretarse en el sentido de que:

a) un trabajador turco puede alegar una restricción de la libre prestación de servicios contraria al Protocolo

[...]?»

193. Los conductores turcos consideran que pueden invocar el artículo 41, apartado 1, del Protocolo, debido a que la medida obstaculiza la libre prestación de servicios de las empresas de transportes turcas en el territorio de un Estado miembro y afecta también, en la misma medida, a la posición jurídica de los empleados de dichas empresas.

194. Según el Gobierno alemán y la Comisión, los trabajadores no pueden invocar el artículo 41, apartado 1, del Protocolo. En opinión de la Comisión, únicamente el empresario establecido en Turquía tiene derecho a invocar ante un órgano jurisdiccional nacional una vulneración de esta disposición del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía. Ni los trabajadores turcos cuyo empresario está establecido en Turquía ni una empresa establecida en el Estado miembro de que se trate y vinculada al empresario turco por un contrato de servicios poseen tal derecho.

195. El Gobierno neerlandés considera, por su parte, que de la sentencia Clean Car Autoservice[41] se desprende por analogía que una disposición de efecto directo, como el artículo 41 del Protocolo, puede ser invocada no sólo por los beneficiarios directos de los derechos que ésta reconoce (en el presente asunto, respecto a la libre prestación de servicios, los empresarios), sino también por otras personas y, en particular, por los trabajadores al servicio de dichos empresarios.

41 — Sentencia de 7 de mayo de 1998 (C-350/96, Rec. p. I-2521).

196. El Gobierno francés duda de que las consideraciones realizadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Clean Car Autoservice [42] puedan trasladarse al presente asunto y que un trabajador, asalariado en Turquía, tenga derecho a invocar la cláusula de «standstill» en materia de libre prestación de servicios que figura en el Protocolo Adicional al Acuerdo. En efecto, por un lado, el Derecho comunitario no regula las condiciones de contratación de los trabajadores de Turquía por parte de los empresarios de dicho país. Por otro lado, la contratación de los trabajadores en cuestión por los empresarios turcos no está necesariamente vinculada con la facultad de estos últimos de prestar servicios en la Comunidad. El Gobierno francés opina que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional únicamente regula la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, y no el acceso al empleo, y, por consiguiente, considera que tal disposición afecta primordialmente a las empresas y no a los trabajadores de éstas.

197. Ya he expuesto anteriormente que, en mi opinión, el artículo 41, apartado 1, no es aplicable en circunstancias como las de los litigios principales.

198. Por tanto, examinaré esta cuestión únicamente con carácter subsidiario.

199. De la sentencia Savas [43] de este Tribunal de Justicia resulta que «el artículo 41, apartado 1, tiene efecto directo en los Estados miembros». Así pues, en el caso de que debiera aplicarse en circunstancias como las de los litigios principales, podría ser invocado por las empresas turcas que ceden conductores a las empresas alemanas.

200. Considero, además, que también podría ser invocado por los conductores.

201. En la sentencia Clean Car Autoservice, [44] este Tribunal de Justicia declaró, en efecto, que un empresario que desea contratar a un gerente domiciliado en otro Estado miembro puede invocar la regla de igualdad de trato en materia de libre circulación de trabajadores, consagrada en el artículo 48 del Tratado (actualmente artículo 39 CE, tras su modificación), en la misma medida que el propio gerente.

202. Este Tribunal de Justicia ha declarado, a este respecto, que:

«20. [...] para ser eficaz y útil, el derecho de los trabajadores a ser contratados y empleados sin sufrir discriminación debe tener *necesariamente* por *complemento el derecho de los empresarios* a *contratarlos* con arreglo a las normas que rigen en materia de libre circulación de trabajadores.

42 — Citada en la nota 41 *supra*.

43 — Citada en la nota 7 *supra*.

44 — Citada en la nota 41 *supra*.

21. En efecto, sería fácil que se desvirtuaran estas normas si, para escapar a las prohibiciones que contienen, les bastara a los Estados miembros con imponer a los empresarios, para la contratación de un trabajador, requisitos que debiera cumplir éste y que, si se le hubieran impuesto directamente, constituirían restricciones al ejercicio del derecho a la libre circulación, al cual puede aspirar en virtud del artículo 48 del Tratado.»

203. Considero que puede hacerse un razonamiento análogo, que podría calificarse de razonamiento «simétrico», cuando se impide a un prestador de servicios realizar una actividad transfronteriza debido a obstáculos que se ponen a la actividad de los trabajadores que emplea.

204. Parafraseando la sentencia Clear Car Autoservice, antes citada, puede decirse, en efecto, que, para ser eficaz y útil, el derecho de las empresas a prestar servicios sin sufrir discriminación debe tener necesariamente como complemento el derecho de los trabajadores a llevar a cabo la misión que les ha sido confiada en el marco de una prestación de servicios. En efecto, sería fácil que se desvirtuaran las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios si, para eludir las prohibiciones que contienen, les bastara a los Estados miembros con imponer a los trabajadores, para poder ejercer su actividad asalariada, requisitos que, si se hubieran impuesto directamente a las empresas que les emplean, constituirían restricciones al ejercicio del derecho de libre prestación de servicios al cual pueden aspirar.

205. En el presente asunto, sin embargo, no nos hallamos ante una situación intracomunitaria. La libre prestación de servicios no rige entre la Comunidad y la República de Turquía. Por consiguiente, los trabajadores turcos únicamente pueden invocar el derecho de su empresario a no sufrir una *nueva* restricción a la prestación de servicios transfronteriza que desea efectuar.

206. Propongo, en consecuencia, que se responda a la cuestión planteada que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, en la medida en que haya de aplicarse en circunstancias como las de los litigios principales, debe interpretarse en el sentido de que un trabajador turco tiene derecho a invocar una nueva restricción que afecte a una prestación de servicios que su empresario se proponga efectuar.

E. *La tercera cuestión planteada en el asunto C-369/01*

207. Esta cuestión está redactada en los siguientes términos:

«¿Afecta dicha restricción exclusivamente a la libre prestación de servicios, o también al

acceso al mercado laboral en el sentido del artículo 13 de la Decisión nº 1/80 [...], o únicamente a este último?»

208. De las consideraciones precedentes se desprende que ni el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, ni el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 pueden ser invocados en el presente asunto. Por consiguiente, no es necesario responder de forma separada a esta cuestión.

209. Debo añadir, con carácter de *obiter dictum*, que existe una solución que evitaría que los conductores turcos se vean abocados al desempleo y que las empresas alemanas estén obligadas a recurrir a conductores que no conocen la lengua turca ni las costumbres locales: ésta consistiría en conceder a estos conductores un permiso de trabajo en la medida en que sean contratados por las empresas alemanas con arreglo a las normas de Derecho del trabajo y de la seguridad social alemanas.

IV. Conclusión

210. Sobre la base de las consideraciones que preceden, propongo que se responda a las cuestiones planteadas por las Salas Séptima y Undécima del Bundessozialgericht lo siguiente:

«1) El artículo 13 de la Decisión nº 1/80, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, adoptada por el Consejo de Asociación creado por el Acuerdo de Asociación entre la CEE y Turquía de 1963, firmado el 23 de noviembre de 1970, debe interpretarse en el sentido de que prohíbe que

un Estado miembro introduzca, en cualquier momento posterior al 1 de diciembre de 1980, nuevas restricciones al acceso al empleo de los trabajadores turcos que, en el momento en que tales restricciones entran en vigor, se hallan ya en su territorio en situación legal por lo que respecta a la residencia y al empleo.

2) El artículo 13 de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación no se aplica a los trabajadores turcos empleados por una empresa domiciliada en Turquía y que, en cuanto conductores de camiones para el transporte internacional de mercancías, atraviesan con regularidad un Estado miembro de la Comunidad, sin que pertenezcan al mercado legal de trabajo de ese Estado miembro.

3) El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional anexo al Acuerdo de Asociación entre la CEE y Turquía debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a una normativa nacional propia del sector de los transportes, como la controvertida en los litigios principales.

4) El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, en la medida en que haya de aplicarse en circunstancias como las de los litigios principales, debe interpretarse en el sentido de que un trabajador turco tiene derecho a invocar una nueva restricción que afecte a una prestación de servicios que su empresario se proponga efectuar.»