CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON

presentadas el 15 de mayo de 1990 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Mediante sentencia de 1 de junio de 1989, el Raad van State ha planteado tres cuestiones prejudiciales relativas a las disposiciones recogidas en las Decisiones del Consejo de Asociación CEE-Turquía, organismo establecido por el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía. [1] Estas cuestiones tienen relación con un litigio que opone al Sr. Sevince, nacional turco, al Staatssecretaris van Justitie de los Países Bajos.

2. El Sr. Sevince, que, el 22 de febrero de 1979, había obtenido un permiso de residencia en los Países Bajos a causa de su matrimonio con una compatriota que residía en dicho país, vio denegada el 11 de septiembre de 1980, por el Staatssecretaris van Justitie, una petición de prórroga de la validez de su permiso. Esta denegación se basaba en la separación sobrevenida entre los esposos Sevince. El recurso de reposición interpuesto por el Sr. Sevince, así como su recurso contra la decisión presunta denegatoria de este recurso, presentado ante el Raad van State, provocaron la suspensión de los efectos de la denegación de la prórroga del permiso de residencia. En la legislación neerlandesa existe de pleno derecho tal efecto suspensivo en caso de recurso. [2] Tras la desestimación, por una sentencia dictada el 12 de junio de 1986 por el Raad van State, de su recurso, el Sr. Sevince solicitó, el 13 de abril de 1987, un permiso de residencia al Staatssecretaris van Justitie señalando como motivo el ejercicio de una actividad por cuenta ajena y basándose en una disposición de las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía, a tenor de la cual el trabajador turco ocupado en el mercado lícito de trabajo de un Estado miembro disfruta, tras un cierto tiempo de empleo lícito, del libre acceso a cualquier actividad por cuenta ajena de su elección. Es importante señalar que, según el Sr. Sevince, los períodos de trabajo por cuenta ajena, realizados en virtud de la autorización emitida por el Ministro de Asuntos Sociales, mientras estaba suspendido el efecto de la denegación de prórroga de su permiso de residencia hasta la resolución definitiva de su recurso, deben tenerse en cuenta como integrantes del período de empleo lícito en el sentido de las Decisiones citadas.

3. El Raad van State, ante el que el Sr. Sevince interpuso un recurso contra la decisión denegatoria del Staatssecretaris van Justitie de su petición de 13 de abril de 1987, solicita al Tribunal de Justicia que decida el alcance y el sentido de las disposiciones de las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80. En síntesis, dicho órgano jurisdiccional pregunta, en primer lugar, si las disposiciones en cuestión de dichas Decisiones son normas cuya interpretación corresponde a la competencia del Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE; en caso afirmativo, si son directamente aplicables en los Estados miembros de la CEE; en tal caso, si la noción de empleo lícito que definen se refiere exclusivamente a una situación conforme a Derecho teniendo en cuenta la legislación sobre el trabajo de los extranjeros, o bien, también, a la posesión de un permiso de residencia.

* Lengua original: francés.

1 — Acuerdo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963, concluido en nombre de la Comunidad mediante Decisión del Consejo de 23 de diciembre de 1963 (DO 217 de 29.12.1964, p. 3685; EE 11/01, p. 18).

2 — Artículo 38 de la Vreemdelingenwet.

I. Sobre la primera cuestión prejudicial

4. La primera cuestión, en mi opinión, no plantea dificultades reales. Tal como han señalado en la vista el Gobierno neerlandés y la Comisión, la sentencia Grecia contra Comisión, de 14 de noviembre de 1989,[3] parece haber disipado las dudas que eventualmente podían aún subsistir sobre la competencia del Tribunal para interpretar, de acuerdo con el artículo 177, las Decisiones en cuestión del Consejo de Asociación CEE-Turquía.

5. ¿Cuáles son las enseñanzas que se deducen de dicha sentencia del Tribunal de Justicia? En primer lugar, este Tribunal recordó que, según una reiterada jurisprudencia, ilustrada en último lugar por la sentencia Demirel, de 30 de septiembre de 1987,[4] sentencia precisamente relativa al Acuerdo de Asociación CEE-Turquía,

«las disposiciones de un acuerdo concluido por el Consejo, con arreglo a los artículos 228 y 238 del Tratado, forman parte integrante, a partir de la entrada en vigor del acuerdo, del ordenamiento jurídico comunitario».[5]

Luego, el Tribunal de Justicia señaló que,

«para la realización de los objetivos fijados por el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía y en los casos previstos por éste, el artículo 22 de este Acuerdo concede un poder decisorio al Consejo de Asociación».

Con referencia a la Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación, que determina los requisitos para la aplicación de la ayuda a Turquía, el Tribunal de Justicia consideró que había sido insertada por dicho Consejo en el marco institucional de la Asociación y que,

«debido a su vinculación directa con el Acuerdo de Asociación»,

la Decisión nº 2/80 formaba

«parte integrante, a partir de su entrada en vigor, del ordenamiento jurídico comunitario».[6]

6. Consideramos que los actos del Consejo de Asociación mencionados en el presente asunto, a saber las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80, merecen el mismo análisis y se integran en el ordenamiento jurídico comunitario. En efecto, las disposiciones en cuestión de estas Decisiones, que se refieren a la situación de los trabajadores turcos ocupados en el mercado lícito de trabajo de un Estado miembro, están vinculadas a los objetivos fijados por el artículo 12 del Acuerdo de Asociación, según el cual las partes contratantes deben inspirarse en los artículos 48, 49 y 50 del Tratado CEE para realizar gradualmente la libre circulación de trabajadores entre ellas, y por el artículo 36 del Protocolo Adicional,[7] que prevé que la libre circulación se realizará gradualmente entre el fin del decimosegundo y del vigesimosegundo años después de entrado en vigor el Acuerdo de Asociación. El segundo considerando de la Decisión nº 2/76 señala que las disposiciones citadas del Acuerdo y del Protocolo implican que los Estados miembros de la Comunidad y Turquía se reconocen una prioridad para el acceso de sus trabajadores a sus respectivos mercados laborales.

3 — Asunto 30/88, Rec. 1989, p. 3711.

4 — Asunto 12/86, Rec. 1987, p. 3719.

5 — Asunto 30/88, ya citado, apartado 12.

6 — Apartado 13.

7 — Protocolo adicional firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970, celebrado en nombre de la Comunidad por el Reglamento nº 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293 de 29.12.1972, p. 1; EE 11/01, p. 213).

Como señala el tercer considerando de la misma Decisión, las disposiciones de ésta representan la aplicación de este principio en el marco de una primera etapa. La segunda fue concretada por las disposiciones sociales de la Decisión nº 1/80.

7. Así se comprueba que las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80 se vinculan directamente al Acuerdo de Asociación y a su Protocolo Adicional. Ninguna razón se opone a deducir las mismas consecuencias que se deducen de la Decisión nº 2/80, a saber la pertenencia al ordenamiento jurídico comunitario. En particular, no puede alegarse que, en materia de libre circulación de trabajadores, las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80 no se integran en el ordenamiento jurídico comunitario a causa de que corresponde a los Estados miembros dictar las normas de ejecución necesarias. En efecto, la sentencia Demirel recordó, refiriéndose a la sentencia Kupferberg de 26 de octubre de 1982,[8] que,

«al garantizar el respeto de los compromisos que derivan de un acuerdo celebrado por las instituciones comunitarias, los Estados miembros cumplen, en el ordenamiento comunitario, una obligación que tienen para con la Comunidad que es quien ha asumido la responsabilidad de la correcta ejecución del acuerdo»,[9]

y llegó a la conclusión de que el Tribunal de Justicia tenía sin duda competencia para interpretar las disposiciones del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía y del Protocolo relativas a la libre circulación de trabajadores. También consideramos que la materia a la cual se refieren las disposiciones en cuestión de las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80 de ningún modo excluye su pertenencia al ordenamiento jurídico comunitario y, por vía de consecuencia, la competencia del Tribunal de Justicia para interpretarlas.

8. En efecto, la jurisprudencia de este Tribunal establece claramente que la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar las disposiciones de un acuerdo concluido por el Consejo se deduce inmediatamente del hecho de que estas disposiciones forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. La sentencia Demirel se refiere expresamente en este aspecto a la sentencia de 30 de abril de 1974, Haegeman,[10] para llegar a la conclusión antes señalada. La competencia del Tribunal de Justicia para interpretar las disposiciones en cuestión de las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80 se deduce del mismo modo del hecho de que forman parte, desde la fecha de su entrada en vigor, del ordenamiento jurídico comunitario. En consecuencia, sugerimos al Tribunal que responda afirmativamente a la primera cuestión del Raad van State.

II. Acerca de la segunda cuestión prejudicial

9. La segunda cuestión prejudicial conduce a determinar si las disposiciones en cuestión de las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80 son directamente aplicables en el territorio de los Estados miembros. Ha dado lugar a desarrollos muy importantes en la fase escrita así como durante la vista. Mientras la parte, Sevince, y la Comisión consideran que debe darse una respuesta positiva, los Gobiernos de los Países Bajos y de la República Federal de Alemania son de la opinión contraria.

10. Dado que se trata en este caso de disposiciones, que no forman parte ni de un Tratado comunitario ni de un acto «clásico» de una institución comunitaria sino que re-

8 — Asunto 104/81, Rec. 1982, p. 3641.

9 — Asunto 12/86, ya citado, apartado 11.

10 — Asunto 181/73, Rec. 1974, p. 449.

sultan de decisiones procedentes de un organismo establecido en virtud del Acuerdo concluido por la Comunidad con un tercer país, conviene en primer lugar señalar los principios a los cuales debemos atender para saber si son, o no, directamente aplicables.

11. En la sentencia Demirel, el Tribunal de Justicia señaló, según una fórmula de carácter general:

«Una disposición de un acuerdo otorgado por la Comunidad con terceros países debe considerarse directamente aplicable cuando contiene, a la vista de su tenor, de su objeto así como de la naturaleza del acuerdo, una obligación clara y precisa cuya ejecución y cuyos efectos no se subordinan a la adopción de acto ulterior alguno.»[11]

En relación con los principios así enunciados, en esta misma sentencia, el Tribunal de Justicia examinó si ciertas disposiciones del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía eran directamente aplicables. Estos principios nos parecen también pertinentes desde el momento en que se trata de pronunciarse sobre el carácter directamente aplicable, o no, de disposiciones recogidas en *decisiones* del Consejo de Asociación establecido por el acuerdo CEE-Turquía. En efecto, dado que las decisiones de este Consejo pertenecen, como hemos visto, y como el Acuerdo de Asociación, al ordenamiento jurídico comunitario, no vemos ninguna razón que permita tratarlas como inadecuadas, *a priori*, para incluir disposiciones directamente aplicables, siendo así que tal «inadecuación» fue eliminada por el propio Acuerdo. Por el contrario, la pertenencia de una norma al ordenamiento jurídico comunitario excluye, en nuestra opinión, toda inadecuación de principio para incluir disposiciones directamente aplicables. Así, debemos sin duda referirnos a los criterios mencionados por la sentencia Demirel, como por otra parte opinan las partes en el litigio principal y la Comisión, mientras que el Gobierno federal alemán, por su parte, ha llegado a la conclusión de que es imposible aplicar dichos principios a las Decisiones del Consejo de Asociación, a consecuencia de su posición que niega que éstas pertenezcan al ordenamiento jurídico comunitario. En consecuencia, dando esta pertenencia por afirmada, no puede discutirse el carácter pertinente, en el presente asunto, de los criterios establecidos por la sentencia Demirel.

12. Ahora es, pues, necesario examinar las disposiciones afectadas en relación con estos criterios, teniendo, sin embargo, presente que el objeto y la naturaleza de las decisiones del Consejo de Asociación deben apreciarse en el marco del conjunto definido por el Acuerdo de Asociación y el Protocolo Adicional.

13. El artículo 22 del Acuerdo de Asociación, para la realización de los objetivos establecidos por éste y en los casos que ha previsto, concede al Consejo de Asociación un «poder de decisión» señalando además que cada una de ambas partes «estará obligada a adoptar las medidas que implique la ejecución de las decisiones adoptadas». Las disposiciones de las Decisiones del Consejo de Asociación a propósito de las cuales se discute su aplicabilidad directa se relacionan, como hemos dicho, con la libre circulación de trabajadores. En este sentido, el artículo 12 del Acuerdo de Ankara dispone que «las partes contratantes acuerdan basarse en los artículos 48, 49 y 50 del Tratado constitutivo de la Comunidad para llevar a cabo gradualmente entre ellas la libre circulación de los trabajadores». En cuanto al artículo 36 del Protocolo Adicional, establece que «la libre circulación de trabajadores entre los Estados miembros de la Comunidad y Turquía se realizará gradualmente

11 — Asunto 12/86, ya citado, apartado 14.

con arreglo a los principios enunciados en el artículo 12 del Acuerdo de Asociación, entre el final del decimosegundo y del vigesimosegundo años siguientes a la entrada en vigor del mencionado Acuerdo», añadiendo que «el Consejo de Asociación decidirá las modalidades necesarias al respecto».

14. La Decisión nº 2/76, según su artículo 1, «determina, en una primera etapa, las modalidades de aplicación del artículo 36 del Protocolo Adicional», estando fijada esta primera etapa en cuatro años a partir del 1 de diciembre de 1976. La Decisión nº 1/80 pretende, según su artículo 1, «garantizar el relanzamiento y el desarrollo de la asociación». Incluye, a tal fin, disposiciones sobre agricultura y sobre la cooperación económica y técnica, que entran en vigor el 1 de julio de 1980, así como disposiciones sociales, aplicables a partir del 1 de diciembre de 1980.

15. El Juez *a quo* interroga al Tribunal de Justicia precisamente en relación, por una parte, con la letra b) del artículo 2 de la Decisión nº 2/76 y/o el apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80 y, por otra parte, con el artículo 7 de la Decisión nº 2/76 y/o con el artículo 13 de la Decisión nº 1/80. Dado que se trata de determinar los efectos de estas disposiciones, es indispensable citar su tenor exacto.

16. La letra b) del artículo 2 de la Decisión nº 2/76 prevé que «el trabajador turco empleado lícitamente durante cinco años en un Estado miembro de la Comunidad disfrutará del libre acceso a cualquier actividad por cuenta ajena de su elección». Por su parte, el tercer guión del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80, que forma parte de las disposiciones sociales de esta última, dispone que el trabajador turco ocupado en el mercado lícito de trabajo de un Estado miembro «disfrutará, en este Estado miembro, tras cuatro años de empleo lícito, del libre acceso a toda actividad por cuenta ajena de su elección». Como vemos, la segunda disposición difiere esencialmente de la primera en tanto que reduce a cuatro años el requisito de empleo lícito, antes fijado en cinco años *(traducción no oficial).*

17. El artículo 7 de la Decisión nº 2/76 prevé que «los Estados miembros de la Comunidad y Turquía no podrán introducir nuevas restricciones relativas a las condiciones de acceso al empleo de los trabajadores que se encuentran en su territorio respectivo en situación conforme a Derecho por lo que respecta a su residencia y a su empleo». En relación con esta redacción, el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 intercala, después de la palabra «trabajadores», las palabras «y los miembros de su familia» *(traducción no oficial).*

18. Si atendemos en un primer momento a la mera apariencia de la letra de las normas, parece difícil no reconocer que, de las disposiciones que acabamos de citar, se desprende *a priori* una impresión de claridad. La letra b) del artículo 2 de la Decisión nº 2/76, y el tercer guión del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80 nos parecen enunciar sin ambigüedad la norma que obliga a permitir el libre acceso a cualquier actividad por cuenta ajena de su elección al trabajador turco empleado lícitamente desde un tiempo precisamente determinado en un Estado miembro. Los artículos 7 de la Decisión nº 2/76 y 13 de la Decisión nº 1/80 parecen imponer inequívocamente la cláusula de «standstill» a los Estados miembros y a Turquía por lo que respecta a los requisitos de acceso al empleo de los trabajadores en situación conforme a Derecho desde el punto de vista de la residencia y del empleo.

19. Pero las apariencias pueden resultar engañosas y conviene comprobar si el objeto y la naturaleza del Acuerdo de Asociación o

la sistemática de las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80 impiden considerar que estamos en presencia de obligaciones claras, precisas e incondicionales. Es decir, que las disposiciones en cuestión deben ser consideradas en su contexto.

20. ¿El espíritu general del Acuerdo de Asociación, que podemos aprehender a través de sus orientaciones fundamentales, revela aspectos incompatibles con la aplicabilidad directa de las disposiciones en cuestión? La sentencia Demirel no parece permitir responder de modo positivo a esta cuestión. En efecto, si desde el punto de vista de sus orientaciones fundamentales el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía excluyera la existencia, en el marco jurídico que creaba, de cualquier norma directamente aplicable, la sentencia citada se habría basado en tales consideraciones para denegar este carácter al artículo 12 del Acuerdo y al artículo 36 del Protocolo Adicional. Pero éste no ha sido el caso. En efecto, el Tribunal de Justicia ha señalado esencialmente:

«Por lo que respecta a su estructura y a su contenido, el Acuerdo se caracteriza por el hecho de que enuncia con carácter general los objetivos de la Asociación y establece las directrices para la realización de estos objetivos, sin que establezca normas precisas para hacer efectiva esta realización». [12]

Luego, tras señalar que

«sólo se han establecido normas detalladas en relación con determinadas cuestiones específicas en los protocolos anexos que han sido sustituidos por el Protocolo adicional», [13]

el Tribunal analizó el *contenido* de los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo, antes de deducir que

«dichos textos normativos revisten un alcance esencialmente programático y no constituyen disposiciones suficientemente precisas e incondicionales como para poder regular directamente la circulación de trabajadores». [14]

21. Así, el Tribunal de Justicia ha deducido la falta de aplicabilidad directa a partir de la técnica jurídica, del método, podríamos decir, aplicado por el Acuerdo y el Protocolo, en particular a través del artículo 12 de uno y del artículo 36 del otro. Por el contrario, el Tribunal no ha señalado la menor circunstancia, relativa a los propios fundamentos del Acuerdo, que se oponga a la aplicabilidad directa de estas disposiciones. Pensamos pues que las orientaciones fundamentales que están en el origen del Acuerdo no incluyen ninguna particularidad que excluya la aplicabilidad directa.

22. Esta impresión no se ve alterada por la comparación entre, por una parte, el Acuerdo de Asociación CEE-Grecia y, por otra, el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía y su Protocolo Adicional. En efecto, esta comparación permite poner de manifiesto analogías bastante amplias. Aquí es preciso subrayar la identidad casi total de los preámbulos de ambos Acuerdos, y señalar en particular que el apartado 4 del preámbulo del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, «reconociendo que el apoyo proporcionado por la Comunidad Económica Europea a los esfuerzos del pueblo turco para mejorar su nivel de vida facilitará ulteriormente la adhesión de Turquía a la Comunidad», está redactado exactamente

12 — Asunto 12/86, ya citado, apartado 16.

13 — Ibídem.

14 — Asunto 12/86, ya citado, apartado 23.

como el apartado 4 del Acuerdo de Asociación CEE-Grecia, salvo, evidentemente, que éste habla del pueblo helénico y de la adhesión de Grecia. Ello explica sin duda que el propio contenido del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, completado por su Protocolo Adicional, resulte a menudo muy cercano al del Acuerdo de Asociación CEE-Grecia.

23. Así, teniendo en cuenta la similitud de las orientaciones fundamentales expuestas en los citados preámbulos, sería difícil encontrar en algunas de estas orientaciones caracteres excluyentes de la aplicabilidad directa que no están presentes en las otras. Recordemos, en efecto, que en la sentencia Pabst y Richarz, de 29 de abril de 1982, [15] el Tribunal de Justicia consagró la aplicabilidad directa del apartado 1 del artículo 53 del Acuerdo de Asociación CEE-Grecia. Tal resultado no hubiera sido concebible si las orientaciones fundamentales expuestas, en el preámbulo de este Acuerdo, en términos casi idénticos a los del preámbulo del Acuerdo CEE-Turquía, hubieran sido excluyentes de la aplicabilidad directa. Por lo tanto, nada permite considerar *a priori* que las orientaciones fundamentales de este último Acuerdo excluyan tal aplicabilidad directa.

24. Se impone una conclusión análoga respecto a los objetivos generales expuestos respectivamente en el título I del Acuerdo de Asociación CEE-Grecia y el título I del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía. En efecto, el apartado 1 del artículo 2 de este último, que señala que «el acuerdo tiene como objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las partes, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de garantizar el desarrollo acelerado de la economía de Turquía y la elevación del nivel de empleo y de las condiciones de vida del pueblo turco», está redactado de modo casi idéntico al apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo de Asociación CEE-Grecia, y el apartado 2 de cada uno de estos artículos pone de manifiesto que, en principio, cada uno de ambos Acuerdos está dedicado a la realización de los «objetivos» [16] *o «fines»* [17] mencionados en el apartado 1. Debe señalarse también que, en el Acuerdo CEE-Turquía, la realización de los «objetivos» citados pasa por el «establecimiento progresivo de una unión aduanera» [18] *y por el acercamiento de las políticas económicas de Turquía y de la Comunidad para garantizar el buen funcionamiento de la Asociación así como el desarrollo de las acciones comunes necesarias para ello»*, [19] mientras que, en el Acuerdo CEE-Grecia, la realización de los «fines» antes indicados implica el «establecimiento de una unión aduanera» [20] *y el «desarrollo de acciones comunes por las partes y la armonización de sus políticas en las materias previstas por el Acuerdo».* [21] En realidad, las diferencias significativas entre ambos Acuerdos, según sus principios respectivos, parecen residir sobre todo en los ritmos de realización de los «objetivos» o «fines». El Acuerdo de Asociación CEE-Turquía prevé, en este sentido, una fase preparatoria previa a una segunda, llamada transitoria, mientras que el Acuerdo de Asociación CEE-Grecia no prevé fase preparatoria. Estos «ritmos» específicos explican el calificativo de «progresivo» que se da, en el Acuerdo CEE-Turquía, al establecimiento de la unión aduanera. Explican también que el Acuerdo CEE-Turquía, cuyo contenido es, en puntos bastante numerosos, más genérico que el acuerdo CEE-Grecia, tras la fase preparatoria, haya sido completado por un Protocolo

15 — Asunto 17/81, Rec. 1982, p. 1331.

16 — Acuerdo CEE-Turquía.

17 — Acuerdo CEE-Grecia.

18 — Apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo CEE-Turquía.

19 — Segundo guión del apartado 1 del artículo 4 del Acuerdo CEE-Turquía.

20 — Apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo CEE-Grecia.

21 — Ibídem.

Adicional que lo precisa en la mayor parte de sus puntos.

25. Así, en virtud de los objetivos generales de ambos Acuerdos, tal como han sido explicitados en cada uno de ellos por su título I, cuya rúbrica es «Los principios», las similitudes parecen también dominar, sobre todo si nos situamos en el marco de la fase transitoria del Acuerdo CEE-Turquía, lo que es precisamente el caso del presente asunto. Dejando aparte las cuestiones de «ritmos», se pone de manifiesto que en la definición de los objetivos generales la única diferencia notable está en que el Acuerdo CEE-Turquía se refiere más bien a la necesidad de una «coordinación de las políticas económicas de las partes contratantes» [22] mientras que, como ya hemos señalado antes, el Acuerdo CEE-Grecia pone el acento más bien en la «armonización» [23] de las políticas. No creemos que tal diferencia en el enunciado de los principios baste para privar, por principio, de toda aplicabilidad directa a las disposiciones mediantes las cuales se realizan los objetivos generales del Acuerdo CEE-Turquía.

26. Si ahora pasamos del nivel de las orientaciones fundamentales y de los objetivos generales del Acuerdo CEE-Turquía al nivel del desarrollo de estos objetivos específicos, comprobamos que también se impone una comparación con el Acuerdo de Asociación CEE-Grecia, a través de la sentencia Pabst y Richarz, ya citada. Tal como hemos indicado, al analizar el apartado 1 del artículo 53 de este Acuerdo, el Tribunal de Justicia señaló que esta disposición, redactada en términos parecidos a los del artículo 95 del Tratado, cumplía, en el marco de la Asociación entre la Comunidad y Grecia, una función idéntica a la de este último artículo. El Tribunal de Justicia añadió que en efecto

«se inscribía en un conjunto de disposiciones que tiene como objeto preparar la entrada de Grecia en la Comunidad, mediante el establecimiento de una unión aduanera, mediante la armonización de políticas agrarias, mediante la introducción de la libre circulación de trabajadores y mediante otras medidas de adaptación progresiva a las exigencias del Derecho comunitario» [24] *(traducción provisional).*

Luego, señalando que por lo tanto resultaba,

«de los términos del apartado 1 del artículo 53 [...] así como del objeto y de la naturaleza del Acuerdo de Asociación de que forma parte» *(traducción provisional),*

que esta disposición impide que un régimen nacional de desgravación favorezca el tratamiento fiscal de los alcoholes nacionales en relación a los importados de Grecia, y que implicaba

«una obligación clara y precisa, que no está subordinada, ni en su ejecución ni en sus efectos, a la adopción de ningún acto ulterior» [25] *(traducción provisional),*

el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que, «en estas condiciones», [26] debía considerarse que la disposición en cuestión era de aplicación directa.

27. Como hemos visto, el preámbulo del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía no permite excluir *a priori* la vinculación de las

22 — Artículo 5 del Acuerdo CEE-Turquía.

23 — Apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo CEE-Grecia.

24 — Asunto 17/81, ya citado, apartado 26.

25 — Apartado 27.

26 — Ibídem.

disposiciones de éste con el objetivo de preparar la eventual entrada de Turquía en la Comunidad. Señalemos, por otra parte, que estas disposiciones, en lo que respecta a las condiciones del establecimiento de la unión aduanera, son ampliamente parecidas a las del Acuerdo CEE-Grecia. Por el contrario, las disposiciones del Acuerdo CEE-Turquía relativas a la agricultura no se refieren a una armonización de las políticas agrarias, como en el Acuerdo CEE-Grecia, sino a la adopción por parte de Turquía de las medidas de la política agraria común «cuya aplicación [...] es indispensable para el establecimiento de la libre circulación de los productos agrarios entre la Comunidad y Turquía».[27] En cuanto a la libre circulación de trabajadores, tercera materia expresamente citada por la sentencia Pabst y Richarz, debe señalarse que, según el artículo 44 del Acuerdo de Asociación CEE-Grecia, «la libre circulación de trabajadores, *tal como resulta* de los artículos 48 y 49 del Tratado constitutivo de la Comunidad, quedará garantizada entre los Estados miembros y Grecia en la fecha y según las modalidades que serán determinadas por el Consejo de Asociación».[28] Por su parte, el artículo 12 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía se limita, recordémoslo, a prever que las partes contratantes acuerdan *basarse* en los artículos 48, 49 y 50 del Tratado constitutivo de la Comunidad para llevar a cabo gradualmente entre ellas la libre circulación de trabajadores. Está claro que, en esta materia como en la de agricultura, la redacción del Acuerdo CEE-Turquía muestra una menor preocupación por la «adaptación progresiva a las exigencias del Derecho comunitario», según los propios términos de la sentencia Pabst y Richarz. Sin embargo es preciso señalar que este Acuerdo, completado por el Protocolo Adicional, implica, en materia de aproximación de las políticas económicas, y en particular en lo que respecta a la competencia, la fiscalidad y la aproximación de legislaciones, disposiciones bastante próximas, si no parecidas, a las del Acuerdo de Asociación CEE-Grecia, y que en cierta medida demuestran la preocupación por la «adaptación progresiva», ya citada.

28. Sin duda, el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, aunque en su Protocolo Adicional incluya un conjunto de disposiciones que expresan el objetivo de una progresiva adaptación de Turquía a las exigencias del Derecho comunitario, va menos lejos en esta dirección que el Acuerdo CEE-Grecia. De ello no se deduce que las disposiciones destinadas a alcanzar este objetivo, en el marco del primer Acuerdo, no puedan, en principio, ser directamente aplicables. La jurisprudencia de este Tribunal muestra que no es necesario que una disposición esté recogida en un Acuerdo de Asociación «profundo», si se permite la expresión, para que sea susceptible de aplicación directa. En efecto, este Tribunal ha reconocido la aplicabilidad directa de una disposición del Convenio de Yaundé de 1963[29] y de una disposición del Acuerdo de libre cambio concluido en 1972 con Portugal,[30] cuando en ambos casos, por otra parte situados en contextos muy diferentes, el grado de adaptación a las exigencias del Derecho comunitario era, evidentemente, menos alto que en el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, y el objetivo de adhesión ulterior a la CEE no se evocaba, al contrario de lo que se comprueba en el preámbulo de este último Acuerdo.

29. Así, opinamos que la consideración del contenido en conjunto del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, completado por su Protocolo Adicional, no permite llegar a la conclusión, a pesar de existir un contexto de menor adaptación a las exigencias del Dere-

27 — Apartado 1 del artículo 33 del Protocolo Adicional.

28 — La cursiva es mía.

29 — Sentencia de 5 de febrero de 1976 (Bresciani, 87/75, Rec. 1976, p. 129).

30 — Asunto 104/81, ya citado.

cho comunitario que en el Acuerdo CEE-Grecia, de una exclusión por principio de la aplicabilidad directa de estas disposiciones. En consecuecia, tampoco nos parece que podamos concluir que las disposiciones de las Decisiones del Consejo de Asociación previsto por el Acuerdo hayan de carecer de aplicabilidad directa.

30. ¿Podemos entonces basarnos en el carácter esencialmente programático, que el Tribunal de Justicia ha reconocido al artículo 12 del Acuerdo de Asociación y al artículo 36 del Protocolo Adicional, para llegar a la conclusión de que las disposiciones de las Decisiones del Consejo de Asociación que lo precisan no pueden ser directamente aplicables? Parece, en verdad, que la sentencia Demirel de ningún modo autoriza tal análisis. En efecto, en tal decisión el Tribunal de Justicia ha explicado expresamente el alcance puramente programático de estos artículos en razón de la circunstancia de que la determinación de normas precisas, en la materia afectada, correspondía al Consejo de Asociación, por vía de decisiones. En particular, este Tribunal ha señalado:

«el ya citado artículo 36 del Protocolo atribuye al Consejo de Asociación con carácter exclusivo la competencia para adoptar disposiciones concretas para una realización gradual de la libre circulación de trabajadores en función de consideraciones de orden político y económico, especialmente vinculadas al efectivo establecimiento de la unión aduanera y al acercamiento de las políticas económicas, todo ello según las modalidades que dicho Consejo estime necesarias». [31]

El Tribunal de Justicia añadió:

«la única decisión que el Consejo de Asociación ha adoptado en la materia fue la Decisión nº 1/80, de 19 de septiembre de 1980, que prohíbe toda nueva restricción en lo relativo a los requisitos para el acceso al empleo de los trabajadores turcos ya integrados regularmente en el mercado de trabajo de los Estados miembros»,

señalando luego:

«por lo que respecta a la reagrupación familiar, por el contrario, no se ha adoptado ninguna decisión de este tipo», [32]

antes de llegar a la conclusión de que los artículos citados del Acuerdo y del Protocolo tienen un «carácter programático».

31. Consideramos pues que, lejos de excluir *a priori* la aplicabilidad directa de las disposiciones de decisiones del Consejo de Asociación relativas a la libre circulación de trabajadores, la sentencia Demirel, por el contrario, pone de manifiesto, a la luz de lo dispuesto en el Acuerdo y en el Protocolo, que estas decisiones tienen en cierta medida como *función* dictar las normas específicas en la materia. Podemos preguntarnos, por otra parte, si ya se ha concedido, de modo expreso, una «etiqueta» de precisión a la Decisión nº 1/80, en tanto que prohíbe, en relación con los trabajadores turcos ya integrados lícitamente en el mercado laboral de los Estados miembros, cualquier nueva restricción por lo que respecta a las condiciones de acceso al empleo. Pero en cualquier caso, en presencia de tal vocación a la precisión de las decisiones del Consejo de Asociación en materia de libre circulación de trabajadores, no parece que tenga ninguna pertinencia pretender que el simple reconocimiento del carácter programático del artículo 12 del Acuerdo y del artículo 36 del Protocolo se opone, por definición, a que

31 — Asunto 12/86, ya citado, apartado 21.

32 — Apartado 22.

las decisiones que los precisan puedan ser directamente aplicables.

32. Llegados a esta fase del debate, consideramos que no es posible detectar en el marco exterior a las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80, propiamente dichas, ningún obstáculo de principio a que las disposiciones claras, precisas e incondicionales de estas Decisiones que aplican los artículos 12 del Acuerdo y 36 del Protocolo Adicional sean directamente aplicables.

33. Conviene ahora examinar la sistemática de las disposiciones en cuestión en el propio marco de las citadas Decisiones del Consejo de Asociación. En efecto, sobre todo en relación con este aspecto sistemático analizan los Gobiernos de los Países Bajos y de la República Federal de Alemania dichas disposiciones, que no consideran ni precisas ni incondicionales.

34. Las objeciones del Gobierno de los Países Bajos y del de la República Federal de Alemania se refieren a un primer aspecto del alcance de las disposiciones en cuestión. El Gobierno federal alemán ha insistido, en particular, sobre el hecho de que el Acuerdo, aunque no excluye totalmente la adopción de decisiones que confieren directamente ventajas individuales, parte, sin embargo, del principio de la necesaria trasposición de las Decisiones del Consejo de Asociación, y subraya que en virtud del Acuerdo relativo a las medidas a adoptar para la aplicación del Acuerdo de Asociación, que los representantes de los Estados miembros concluyeron el 12 de septiembre de 1963, y en particular de su artículo 2, está dispuesto, por lo que respecta a la CEE, que todas las Decisiones del Consejo de Asociación necesitan un acto de incorporación. Por lo tanto, tal acto, de carácter diferente según se refiera a una materia perteneciente a la competencia de la Comunidad o a una materia perteneciente a la competencia de los Estados miembros, se requiere en cualquier caso para dar efecto a las Decisiones del Consejo de Asociación en los Estados miembros, y no es posible, pues, aplicación directa de este tipo de decisiones.

35. Estas afirmaciones, relativas a la necesidad de principio de una incorporación de las Decisiones del Consejo de Asociación, parecen desmentidas por la sentencia Grecia contra Comisión, ya citada. En efecto el Tribunal de Justicia ha considerado, tras analizar los términos de las disposiciones de la Decisión nº 2/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía, que éstos

«permiten [...] su ejecución sin la adopción previa de medidas complementarias»,

y ha llegado a la conclusión de que así

«el artículo 2 del acuerdo intergubernamental no puede, en ningún supuesto, aplicarse».[33]

En nuestra opinión, no es de ningún modo necesario, *en principio,* que se adopten «actos de incorporación» para que sea posible la ejecución de disposiciones contenidas en Decisiones del Consejo de Asociación. Como ilustra la sentencia del Tribunal de Justicia, la cuestión de saber si deben adoptarse medidas de ejecución por la Comunidad o por los Estados miembros dependerá del grado de precisión de los términos de las disposiciones en cuestión. Pero tales medidas no constituyen un *a priori* absoluto.

33 — Asunto 30/88, ya citado, apartado 16.

36. La misma sentencia aporta también un principio de respuesta a los argumentos de los dos Gobiernos, que subrayan que el artículo 12 de la Decisión nº 2/76 y el artículo 29 de la Decisión nº 1/80 prevén que las partes contratantes, cada una en cuanto le afecta, adoptarán las medidas necesarias para la ejecución de las disposiciones de la Decisión, y a las observaciones específicas del Gobierno de los Países Bajos, que se apoya en el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión nº 2/76 y en el apartado 3 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80. Según estas últimas disposiciones, las modalidades de aplicación de las normas que se mencionan en estos artículos serán determinadas por las normativas nacionales. En nuestra opinión, consideramos, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia, que una disposición recogida en una Decisión del Consejo de Asociación puede estar redactada en términos tales que su aplicación no se vea condicionada por medidas de ejecución. Las partes contratantes deben ejecutar las disposiciones de las Decisiones del Consejo de Asociación, pero ello no implica que, en todos los casos, la aplicación de estas disposiciones esté *subordinada* a medidas de ejecución. Ello depende, como el Tribunal de Justicia ha mostrado, de la sistemática de las disposiciones en cuestión. Estas medidas de ejecución sólo condicionan la aplicación de las disposiciones en cuestión *si* son necesarias, y no *porque* sean siempre, *a priori,* necesarias.

37. Pero, si consideramos los propios términos de las disposiciones controvertidas, debemos reconocer que no encontramos la manifestación evidente de que las obligaciones que formulan sean demasiado vagas, o demasiado imprecisas, para recibir aplicación sin adopción de medidas de ejecución. La libertad de acceso a toda actividad por cuenta ajena de su elección para el trabajador turco lícitamente empleado, desde determinado tiempo, en el mercado laboral de un país miembro, parece constituir una norma lo bastante precisa para recibir, por sí sola, tal aplicación. La formulación de la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión nº 2/76 y del tercer guión del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80 parece, en particular, que permite determinar si una situación vulnera los términos de estas disposiciones, impidiendo la libertad de acceso a cualquier actividad por cuenta ajena, como prevén. Del mismo modo, la cláusula de «standstill» recogida en el artículo 7 de la Decisión nº 2/76 y en el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 parece que puede interpretarse como una prohibición precisa cuya aplicación no exige, por sí misma, la adopción de medidas de ejecución. También en este caso nos parece que los términos de estas disposiciones permiten determinar si una situación los vulnera. Señalemos por otra parte que los últimos artículos citados no contienen, ni siquiera, disposiciones específicas que prevean la determinación de modalidades de aplicación por las normativas nacionales.

38. Ello no significa que ciertas modalidades no deban ser determinadas para regular ciertos detalles o para precisar las condiciones de aplicación en casos que tienen ciertas particularidades. Pero la circunstancia de que una disposición no incluya tantas normas específicas como tipos de situación puede regular no debe conducirnos a considerarla como imprecisa o condicional, y por lo tanto no susceptible de aplicación directa. La jurisprudencia de este Tribunal recoge numerosos ejemplos de disposiciones cuya generalidad, que hacía necesaria la interpretación del Tribunal para saber si se aplicaban a uno u otro tipo de supuesto, no impide de ningún modo reconocer su aplicabilidad directa. Si hubiera que negar la aplicabilidad directa a cualquier disposición de Derecho comunitario que no incluya una descripción exhaustiva de los supuestos a los que se aplica, segmentos enteros de vuestra tarea jurisprudencial desaparecerían. Por

otra parte, ¿es necesario recordar que la competencia indudable de los Estados miembros para determinar los medios que permitan alcanzar el resultado ordenado por una directiva no os ha impedido, en numerosos casos, reconocer el carácter directamente aplicable de disposiciones de una directiva en ausencia de medidas nacionales de adaptación, sin embargo necesarias para prever en detalle las modalidades de aplicación?

39. En este sentido puede establecerse un paralelismo con el razonamiento seguido por este Tribunal en la sentencia de 4 de diciembre de 1986, FNV.[34] Debiendo pronunciarse el Tribunal sobre la aplicabilidad directa del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social,[35] el Tribunal señaló que no es posible, a partir de los términos del artículo 5 de dicha Directiva, que obliga a los Estados miembros a adoptar

«las medidas necesarias con el fin de suprimir las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas contrarias al principio de igualdad de trato»,

deducir que prevé

«condiciones a las que haya de someterse la prohibición de discriminación»,

añadiendo que

«mientras que concede a los Estados miembros una facultad de apreciación en lo relativo a los medios, el artículo 5 impone el resultado que dichos medios han de obtener».[36]

Así, el Tribunal de Justicia afirmó que el apartado 1 del artículo 4, ya citado,

«no confiere en absoluto a los Estados miembros la facultad de condicionar o de restringir la aplicación del principio de igualdad de trato en su propio ámbito de aplicación»,

y que esta disposición

«es lo suficientemente precisa e incondicional como para que pueda invocarse [...] por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales».[37]

40. Nos parece que este análisis puede ser aplicado, *mutatis mutandis,* al presente caso, en el que, teniendo en cuenta los términos de las disposiciones en cuestión de las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80, la circunstancia de que estas últimas establezcan que las partes contratantes adoptarán las medidas necesarias para su ejecución y que, en su caso, los Estados miembros determinarán las modalidades de aplicación no basta para considerar que la aplicación de la norma de acceso al empleo o la de la cláusula de «standstill» pueda verse limitada o condicionada por los Estados miembros. El claro contenido de estas normas no confiere a los Estados miembros la facultad de aportar modificaciones, o de añadir condiciones.

34 — Asunto 71/85, Rec. 1986, p. 3855.
35 — DO L 6 de 10.1.1979, p. 24; EE 05/02, p. 174.
36 — Asunto 71/85, ya citado, apartado 20.
37 — Apartado 21.

41. El Gobierno de los Países Bajos ha alegado también, en un sentido desfavorable al reconocimiento de la aplicabilidad directa, la existencia, en el artículo 6 de la Decisión nº 2/76 y en el artículo 12 de la Decisión nº 1/80, de una cláusula de salvaguarda. Según la primera disposición, «cuando un Estado miembro de la Comunidad o Turquía sufra, o esté amenazado de sufrir, perturbaciones en su mercado laboral que puedan provocar riesgos graves, para el nivel de vida o de empleo, en una región, rama de actividad o profesión, el Estado afectado podrá dejar de aplicar automáticamente las disposiciones de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 2. El Estado afectado informará al Consejo de Asociación de esta restricción temporal». La segunda es idéntica, a excepción de un cambio en la numeración de las disposiciones que es posible no aplicar automáticamente. El Gobierno neerlandés considera que la facultad unilateral reservada así a los Estados que son parte del Acuerdo, sin que haya habido autorización o acuerdo previo, y mediante una simple información del Consejo de Asociación, debe llevar a considerar que la norma de acceso a toda actividad por cuenta ajena, que está entre las que es posible no aplicar automáticamente, en las circunstancias evocadas antes, no puede ser de aplicación directa *(traducción no oficial).*

42. En la sentencia Kupferberg, el Tribunal de Justicia ha señalado, a propósito de las cláusulas de salvaguarda recogidas en el Acuerdo de libre cambio entre la CEE y Portugal, que convenía señalar que

«sólo son de aplicación en circunstancias determinadas y, como norma general, tras un examen contradictorio en el seno del comité mixto» *(traducción provisional)*

y que,

«excepto en las situaciones específicas que pueden motivar su aplicación, la existencia de estas cláusulas no es, por sí misma, suficiente para afectar la aplicabilidad directa que pueden conllevar ciertas estipulaciones del Acuerdo»[38] *(traducción provisional).*

Las cláusulas de salvaguarda recogidas en las Decisiones del Acuerdo CEE-Turquía se distinguen, es cierto, de las del Acuerdo de libre cambio en cuestión en la sentencia Kupferberg, en el sentido de que estas últimas sólo se aplicaban, «como norma general», tras un examen contradictorio en el seno del Comité mixto, mientras que ningún examen de esa clase debe preceder a la aplicación de las primeras. Señalemos, sin embargo, que de los términos de la sentencia Kupferberg no resulta que esta circunstancia baste, por sí misma, para excluir la aplicabilidad directa de las disposiciones en cuestión. La sentencia menciona que «como norma general» se producía un examen contradictorio previo en el seno del Comité mixto, pero no en todos los casos. Sobre todo, nos parece que la sentencia pone el acento en el carácter específico de las situaciones que pueden motivar la aplicación de las cláusulas de salvaguarda. Pero este carácter específico existe también en las cláusulas de las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80. En ellas se trata de la amenaza de «sufrir perturbaciones en el mercado de trabajo que pueda provocar riesgos graves, para el nivel de vida o de empleo, en una región, rama de actividad o profesión», y además se señala que sólo estas circunstancias permiten «no aplicar automáticamente» ciertas disposiciones de las Decisiones. Ello equivale a subrayar, nos parece, que las cláusulas de salvaguarda sólo deben responder a situaciones excepcionales y que en relación con todas las excepciones la norma es la *aplicación automática* por los Estados miembros de las disposiciones de que se trata.

38 — Asunto 104/81, ya citado, apartado 21.

43. Observemos de paso que esta *aplicación automática,* evocada por dichas cláusulas de salvaguarda en sentido contrario, parece enervar la tesis según la cual la potestad de los Estados miembros de adoptar medidas de ejecución de las Decisiones del Consejo de Asociación, o en su caso, de fijar las modalidades de aplicación de ciertas de sus disposiciones, implica para ellos la facultad de especificar el contenido de las disposiciones en cuestión en el presente asunto, en particular añadiendo condiciones, lo que excluiría su aplicación directa. El calificativo de «automático» sugiere más bien, en nuestra opinión, que no pueden debatirse ya las condiciones de aplicación.

44. El análisis de las cláusulas de salvaguarda mencionadas en las Decisiones del Consejo de Asociación conduce a evocar la posición que este Tribunal adoptó en su sentencia International Fruit Company de 12 de diciembre de 1972,[39] sobre el aspecto de si las disposiciones del Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT) engendraban, para los justiciables de la Comunidad, el derecho a alegarlas ante los Tribunales. Teniendo en cuenta, para responder a esta cuestión, «tanto el espíritu, la sistemática y los términos del Acuerdo General»,[40] el Tribunal señaló que éste,

«basado, a tenor de su preámbulo, en el principio de negociaciones emprendidas sobre una "base de reciprocidad y de ventajas mutuas", viene caracterizado por la gran flexibilidad de sus disposiciones, en particular de las que se refieren a las posibilidades de excepción, a las medidas que puedan adoptarse frente a dificultades excepcionales y a la resolución de diferencias entre las partes contratantes»[41] *(traducción provisional).*

Luego, tras examinar más específicamente ciertas disposiciones del Acuerdo, el Tribunal llegó a la conclusión de que, ante tal contexto, la disposición sometida a su examen no era

«apta para engendrar, para los justiciables de la Comunidad, el derecho a alegarla en vía jurisdiccional».[42]

Posteriormente, este Tribunal reafirmó en varias ocasiones esta posición, basándose en el contexto general del GATT, a propósito de otras disposiciones del Acuerdo, en particular en dos sentencias de 16 de marzo de 1983.[43]

45. Señalemos, en primer lugar, que el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía no parece revelar el mismo carácter general de *flexibilidad* que se menciona expresamente a propósito del GATT. Sin volver de nuevo sobre el contexto del Acuerdo de Asociación, conviene sin embargo señalar, entre paréntesis, que este último constituye, evidentemente, un marco sensiblemente más imperativo. La lectura de los apartados 22 a 26 de la sentencia International Fruit Company, que resaltaban en particular el artículo XXII, apartado 1, del GATT, según el cual «cada parte contratante examinará con comprensión las representaciones que pueda dirigirle cualquier otra parte contratante y deberá prestarse a la celebración de consultas sobre dichas representaciones», el artículo XXV, apartado 1, del mismo documento, que prevé que las partes contratantes «podrán entablar consultas con una o varias partes contratantes sobre una cuestión para la cual no se haya encontrado una solución satisfactoria por medio de las consultas previstas en el apartado 1», y las medidas de

39 — Asuntos acumulados 21/72 a 24/72, Rec. 1972, p. 1219.

40 — Apartado 20.

41 — Apartado 21.

42 — Apartado 27.

43 — SIOT/Ministerio italiano de Finanzas (266/81, Rec. 1983, p. 731) y Administración de Finanzas del Estado/SPI y SAMI (asuntos acumulados 267/81 a 269/81, Rec. 1983, p. 801).

regulación de las diferencias que incluyen, según los propios términos del Tribunal,

«representaciones o proposiciones escritas que deben "examinarse con comprensión", investigaciones eventualmente seguidas de recomendaciones, de consultas o de decisiones de las partes contratantes, incluyendo la de autorizar a ciertas partes contratantes a suspender, frente a otras, la aplicación de cualquier concesión o de otra obligación resultante del Acuerdo General», [44]

pone de manifiesto, por contraste, el carácter sensiblemente más vinculante de las disposiciones del Acuerdo de Asociación.

46. Pero cuando se trata, más en especial, de las cláusulas de salvaguarda, debemos, sobre todo, subrayar que las contenidas en las Decisiones del Consejo de Asociación no muestran el mismo grado de flexibilidad que las del GATT, y que de ningún modo se vería justificado razonar por analogía con estas últimas para llegar a la conclusión de la ausencia de aplicabilidad directa de dichas Decisiones. En la sentencia International Fruit Company, el Tribunal de Justicia señaló:

«para el caso en que, debido a un compromiso asumido en virtud del Acuerdo General o de una concesión relativa a la preferencia, ciertos productores sufran o puedan sufrir un perjuicio grave, el artículo XIX prevé la facultad que tiene la parte contratante de suspender unilateralmente el compromiso, así como de retirar o de modificar la concesión, ya sea tras consulta con el conjunto de las partes contratantes y a falta de acuerdo entre las partes contratantes interesadas, o incluso, si existe urgencia y con carácter provisional, sin consulta previa» [45] *(traducción provisional).*

La comparación entre las cláusulas de salvaguarda de las Decisiones del Consejo de Asociación conduce a poner de manifiesto, en primer lugar, que se sitúan en un marco de conjunto más imperativo que el que representa el GATT y, en segundo lugar, que vienen explícitamente definidas como excepciones a una norma de aplicación automática de las disposiciones de las Decisiones en cuestión, mientras que las del GATT, que parecen armonizar con el sistema de conjunto globalmente «flexible» en que se integran, pueden difícilmente ser calificadas de excepciones a una aplicación automática que, en realidad, no forma parte de este sistema.

47. Estas distintas apreciaciones nos llevan a considerar que las cláusulas de salvaguarda recogidas en las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80, cuyo uso, reservado a situaciones de crisis definidas, no es puramente discrecional, no parecen concebidas de tal modo que la aplicabilidad directa de ciertas de sus disposiciones pueda verse afectada.

48. Por último, debe discutirse una última objeción, la derivada del hecho de que las Decisiones del Consejo de Asociación CEE-Turquía no se publican. Es cierto que estas Decisiones no están sometidas a normas de publicación y que de hecho no son publicadas en el Diario Oficial. Sin duda podemos preguntarnos si la pertenencia de estas Decisiones al ordenamiento jurídico comunitario justificaría que se publicasen. Sin embargo señalemos, respecto a la cuestión que ahora nos ocupa, que hasta donde sabemos, este Tribunal nunca ha hecho depender for-

44 — Asuntos acumulados 21/72 a 24/72, ya citados, apartado 25.

45 — Apartado 26.

malmente la aplicabilidad directa de una disposición de la publicación del texto en que figura. Así, desde el momento en que las partes del Acuerdo de Asociación, entre ellas los Estados miembros, conocen las Decisiones del Consejo de Asociación, ya que están representadas en él en virtud del artículo 23 del Acuerdo, parece difícil oponer a un nacional turco la mera falta de publicación de la Decisión del Consejo de Asociación para negarle la posibilidad de alegar, en vía jurisdiccional, una de sus disposiciones frente a un Estado miembro, en el supuesto de que ésta, por otra parte, respondiera a las exigencias de claridad, de precisión y de incondicionalidad exigidas por vuestra jurisprudencia en la materia, y que ese Estado tuvo conocimiento de ella. Por eso sugerimos al Tribunal que no conceda una importancia determinante a la falta de publicación para responder a la segunda cuestión.

49. Como conclusión de los distintos análisis dedicados al examen de la segunda cuestión del Raad van State, nos vemos obligados a afirmar que, frente a los términos aparentemente claros y precisos de las disposiciones en cuestión de las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80, ninguna consideración relativa a los objetivos fundamentales del Acuerdo de Asociación, a su estructura global o a su sistemática parece que pueda configurarlas como insuficientemente precisas o como condicionales. No vemos pues ninguna razón que justifique dejar de reconocer el carácter directamente aplicable de las disposiciones mencionadas por la cuestión del Juez *a quo*. Señalemos por otra parte que al afirmar que la Decisión nº 1/80 había, mediante una de las disposiciones en cuestión en el presente asunto, «prohibido cualquier nueva restricción por lo que respecta a las condiciones de acceso al empleo», la sentencia Demirel no había parecido expresar dudas respecto al sentido preciso de esta disposición. El carácter directamente aplicable de las disposiciones que han sido sometidas al examen del Tribunal se inscribe, en nuestra opinión, en la línea de esta sentencia, que, tal como hemos indicado, señaló que sólo el Consejo de Asociación tenía

«competencia para adoptar disposiciones concretas para una realización gradual de la libre circulación de trabajadores».[46]

La oposición que en la sentencia mencionada se hace entre las disposiciones del Acuerdo, de alcance esencialmente programático, y las de las Decisiones del Consejo, cuya finalidad era, de algún modo, ser precisas, inscribía así en encaje la vocación de estas últimas a ser directamente aplicables.

50. Proponemos, pues, al Tribunal que responda afirmativamente a la segunda cuestión del Juez *a quo*.

III. Sobre la tercera cuestión prejudicial

51. Llegamos así al examen de la tercera cuestión prejudicial. Ésta pretende saber si la expresión «empleado lícitamente» mencionada por la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión nº 2/76 y/o por el tercer guión del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80 se refiere al empleo de un nacional turco, cuando este último dispone de un permiso de residencia en virtud de la legislación sobre extranjeros, o bien, simplemente, al trabajo legalmente autorizado en virtud tan sólo de las prescripciones relativas al empleo de extranjeros. El alcance de esta cuestión viene claramente ilustrado por la situación que dio lugar al litigio principal. El Sr. Sevince tuvo, en efecto, el permiso oficial de trabajo —y aparentemente lo utilizó— durante el período en

46 — Asunto 12/86, ya citado, apartado 21.

que, carente de permiso de residencia en el sentido estricto, disfrutaba sin embargo de una suspensión de los efectos de la decisión administrativa que le denegaba la prórroga del permiso de residencia hasta que su recurso jurisdiccional fuera definitivamente resuelto. Así, el Sr. Sevince trabajaba lícitamente desde el punto de vista de la legislación sobre el empleo de extranjeros, al amparo de la cual había disfrutado de una «certificación» que le permitía dejar de ser considerado como extranjero frente a esta legislación y tener, en consecuencia, acceso a cualquier actividad por cuenta ajena,[47] pero al mismo tiempo no estaba en situación plenamente lícita en relación a la legislación sobre los extranjeros, ya que no disponía de un permiso de residencia.

52. En favor de la tesis en virtud de la cual el empleo lícito en cuestión sólo se refiere a una situación lícita en el sentido tan sólo de la legislación sobre el trabajo de los extranjeros, con independencia de cualquier consideración vinculada a la licitud de la residencia, el demandante en el litigio principal así como la Comisión pusieron en particular de manifiesto una comparación del tenor literal de varias disposiciones de las Decisiones discutidas del Consejo de Asociación. En particular, alegaron que, en la Decisión nº 1/80, por ejemplo, ciertos artículos incluían una expresa referencia al derecho de residencia. Citan así el artículo 13, que menciona «los trabajadores y los miembros de su familia que se encuentran [...] en situación conforme a derecho respecto a la residencia y al empleo», y el apartado 2 del artículo 8, relativo a los «trabajadores turcos en situación de desempleo conforme a derecho y que residen lícitamente en el territorio de un Estado miembro». También consideran que la mera mención, en otras disposiciones, entre ellas aquellas a las que se refiere la cuestión prejudicial, del *empleo lícito,* sin mención de la *residencia,* traduce la intención de los autores de las Decisiones nº 2/76 y nº 1/80 de conceder derechos en beneficio de las personas en situación conforme a derecho desde el punto de vista exclusivamente de la legislación relativa al empleo, sin que su posición respecto a la legislación sobre la residencia interfiera en la primera de ningún modo.

53. Los Gobiernos de los Países Bajos y de la República Federal de Alemania no comparten este análisis. En particular, el Gobierno neerlandés señaló, respecto al tercer guión del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80, que la pertenencia al mercado lícito de trabajo y el ejercicio de actividad lícita implican que «la actividad por cuenta ajena se ejerza en virtud de un permiso de residencia concedido (en especial) a efectos del ejercicio de una actividad por cuenta ajena».[48] A propósito del artículo 13 de la misma Decisión, añadió que, por residencia regular, en el sentido de esta disposición, había que entender el hecho de responder a los requisitos de obtención de un permiso de residencia, en particular para el ejercicio de una actividad por cuenta ajena, y que la norma no se refería pues a una estancia autorizada al amparo de un procedimiento judicial cuyo objeto consiste precisamente en determinar si el interesado cumple los requisitos de obtención de un permiso de residencia.

54. En presencia de estos argumentos contradictorios, conviene, con carácter previo, señalar que en nuestra opinión un razonamiento basado en una analogía con el Derecho comunitario de la libre circulación de trabajadores no es en principio pertinente. Recordemos una vez más, en efecto, que el artículo 12 del Acuerdo de Asociación, al que se refiere el artículo 36 del Protocolo Adicional, previó que las partes contratantes acordaban *basarse* en los artículos 48, 49 y 50 del Tratado CEE para realizar gradual-

47 — Artículo 3 de la Wet arbeid buitenlandse werknemers.

48 — Escrito del Gobierno neerlandés, p. 9, apartado 24, de la traducción francesa.

mente la libre circulación de los trabajadores entre ellas. Así, los principios consagrados por estos artículos y las normas que los han aplicado no son aplicables sin más en materia de la libre circulación de trabajadores regulada por el Acuerdo de Asociación. El derecho a esta libre circulación resulta, esencialmente, de las normas precisas cuya determinación es de la competencia del Consejo de Asociación. Son estas normas las que se deben analizar, y sólo en la medida en que se inspiren *precisamente* en el Derecho comunitario de la libre circulación de trabajadores habría lugar eventualmente a razonar por analogía.

55. Pero es preciso observar que las normas dictadas por el Consejo de Asociación parecen tener una inspiración aún demasiado lejana de las normas de la CEE para que el razonamiento por analogía sea aplicable. En efecto, no pretenden establecer las condiciones de la libre circulación de los trabajadores entre Turquía y los Estados miembros, en particular en beneficio de los nacionales turcos, sino simplemente consolidar la situación de los trabajadores turcos *ya* lícitamente integrados en el mercado de trabajo de uno de los Estados miembros. Estamos pues en presencia de objetivos mucho más modestos, en la fase considerada del funcionamiento del Acuerdo de Asociación, que en el marco del Tratado CEE, y este último no parece constituir por lo tanto una referencia que, en este momento, pueda utilizarse para interpretar las Decisiones del Consejo de Asociación.

56. ¿El examen de las disposiciones en cuestión de las Decisiones del Consejo de Asociación debe conducir a acoger el análisis, basado en particular en el razonamiento *sensu contrario,* del Sr. Sevince y de la Comisión? ¿La conformidad a Derecho de la situación respecto al derecho de residencia sólo se exige cuando se hace expresa referencia a la residencia lícita, lo que no es el caso de dichas disposiciones? ¿O bien tal residencia está incluida en la noción de empleo lícito? No hay duda de que, mientras la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión nº 2/76 y el tercer guión del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80 sólo evocan el empleo lícito, los artículos 7 y 13 de las mismas Decisiones respectivas parecen distinguir las nociones de residencia y de empleo. Una interpretación literal podría pues mover a pensar que, cuando se menciona sólo el empleo lícito, la regularidad que debe apreciarse no debe tener en cuenta la cuestión de saber si existe o no residencia regular.

57. Sin embargo me parece que debemos dudar ante tal razonamiento, teniendo en cuenta ciertas de sus consecuencias. Un concepto puramente «autónomo» del empleo lícito nos parece, en realidad, que conduce a cierto absurdo, incluso a cierta perversión del Derecho aplicable. Observemos el desarrollo del proceso en un caso como el del Sr. Sevince. Un trabajador turco ve denegada la prórroga de su permiso de residencia. Interpone un recurso contra esta decisión. A la espera de la sentencia, el efecto de la medida de expulsión resultante de la denegación de prórroga se ve suspendido. Durante esta suspensión, el interesado tiene la posibilidad de ejercer un empleo en las condiciones previstas por la Ley sobre el trabajo de extranjeros, por lo tanto en condiciones conformes a dicha Ley. La suspensión finaliza mediante la sentencia definitiva. La eventual anulación de la denegación de prórroga no exige un comentario particular, puesto que ello conllevaría el reconocimiento del derecho de residencia controvertido y pondría fin a todo litigio. Pero la confirmación por parte del Juez de esta denegación, como en el caso del litigio principal, puede resultar vana si el tiempo de trabajo realizado durante la suspensión permite cumplir la duración del «empleo lícito» en el sentido de las disposiciones en cuestión, interpretadas de modo «autónomo». En efecto, esta situación permitiría enervar la

confirmación judicial de la denegación de prórroga de residencia, ya que el interesado, al adquirir el derecho, previsto por las Decisiones del Consejo de Asociación, a ejercer cualquier actividad por cuenta ajena de su elección, en lo sucesivo no podría ver denegado el derecho de residencia.

58. Así, el tiempo durante el cual el debate judicial se desarrolla sobre la existencia o no del derecho de residencia no es un tiempo «neutro», ya que su desarrollo permitiría, si es lo bastante largo, adquirir otro derecho de residencia que privaría de todo alcance a la decisión judicial que denegaba el primero. Dicho de otro modo, una suspensión del efecto de la medida de expulsión, cuyo propósito es *cautelar,* es decir, pretende no lesionar excesivamente la situación del interesado antes de que haya sido judicialmente calificada, se convertiría en *constitutiva de derechos* y podría ser opuesta a la Administración nacional. Por un lado, la medida de suspensión neutraliza temporalmente la medida de expulsión, para preservar la situación del interesado. Por otro, resulta ser *activa,* ya que el trabajo ejercido durante este tiempo por el interesado finalmente va a generar un derecho de residencia. No podemos pensar que el Consejo de Asociación haya pretendido tal resultado.

59. ¿Puede objetarse que son los órganos jurisdiccionales nacionales, a los que se les presenta un recurso con efectos suspensivos de la decisión controvertida, a quienes corresponde resolver dentro de plazos lo bastante rápidos para que la duración del empleo lícitamente desempeñado durante la suspensión no pueda bastar para adquirir el derecho a ejercer cualquier actividad por cuenta ajena y el derecho consecutivo de residencia? No creemos que tal consideración sea pertinente para determinar la interpretación de las disposiciones en cuestión. Tal «inversión de la carga de la prueba» no se concibe, pues el espíritu de la suspensión de los efectos de una decisión que deniega el permiso de residencia hasta la sentencia definitiva sobre su validez es el de «congelar» las situaciones hasta la sentencia. Esta «congelación» debe funcionar en ambos sentidos. Se protege la situación del nacional turco decidiendo no prejuzgar, mediante la ejecución inmediata de la medida de expulsión, la resolución judicial, pero ello no puede traducirse simultáneamente en la constitución de derechos que, en definitiva, impongan al Estado miembro afectado, cualquiera que sea esta resolución, el mantenimiento de este nacional en su territorio.

60. Una interpretación que tenga en cuenta esta noción de «congelación» de las situaciones nos parece, por otra parte, perfectamente respetuosa de la confianza legítima, en la medida en que el carácter cautelar por definición de la suspensión de los efectos de una denegación de permiso de residencia debería considerarse *excluyente, sin equívoco posible* para el interesado, de la adquisición, durante esta suspensión, de un derecho de residencia derivado del ejercicio de una actividad laboral.

61. Añadamos además que una interpretación de la noción de empleo lícito en un sentido puramente «autónomo» no dejaría, sin duda, sin perjuicio del respeto a la cláusula de «standstill» citada, de incitar a los Estados miembros a no conceder, ya sea por su legislación o sus reglamentos, ya sea por las prácticas administrativas, medidas suspensivas cuya concesión resultase tan «costosa». El efecto suspensivo, antes de la sentencia, de decisiones tan graves como una expulsión nos parece una medida extremadamente loable, pues da la prioridad al Derecho, que se expresará judicialmente, sobre la voluntad administrativa, inicialmente expresada. No se debe dar a las disposiciones en cuestión un alcance disuasivo para los Estados miembros.

62. En tales condiciones, ¿cómo tener en cuenta, en la interpretación de estas disposiciones, el carácter cautelar o «congelante» de la suspensión de los efectos de la medida de expulsión? La solución más evidente es la evocada por la propia formulación de la cuestión del Juez *a quo*. En esta perspectiva, conviene afirmar en síntesis que el empleo lícito, en el sentido de las disposiciones afectadas, incluye la exigencia de una residencia conforme a Derecho y que una persona que disfrute de la suspensión de los efectos de una denegación de prórroga de su permiso de residencia hasta que su recurso contra esta decisión haya sido definitivamente resuelto no está, por ello, en situación de residencia conforme a Derecho.

63. Para el caso en que el Tribunal de Justicia acogiera esta solución, hay que detenerse un instante sobre los argumentos de la parte, Sevince, que, alegando ciertos instrumentos internacionales, considera que, si bien el empleo lícito supone la situación conforme a Derecho por lo que respecta a la residencia, no puede, sin embargo, entenderse como situación conforme a Derecho sólo una estancia en virtud del permiso de residencia. En realidad, el examen de los textos a los que se refiere el Sr. Sevince, así como el de las decisiones de la Comisión Europea de Derechos Humanos, sólo apoya su punto de vista de modo muy parcial, tal como vamos a ver.

64. Según el artículo 11 del Convenio europeo de asistencia social y médica, de 11 de diciembre de 1953,

«a) La estancia de un nacional extranjero en territorio de una de las partes contratantes se presumirá lícita, en el sentido del presente Convenio, mientras el interesado posea una autorización de estancia válida o cualquier otro permiso previsto por las leyes y reglamentos del país en cuestión que le autorice a permanecer en este territorio. La falta de renovación de la autorización, si se debe sólo a la inadvertencia del interesado, no provoca la pérdida del beneficio de asistencia.

b) La estancia se presumirá ilícita a partir de cualquier decisión de expulsión adoptada frente al interesado, salvo si se suspende la ejecución de esta medida.»

De la letra b) de esta disposición resulta que la estancia no se presumirá ilícita si está suspendida la ejecución de una decisión de expulsión. Debe sin embargo observarse que el objeto preciso del Convenio en cuestión justifica, quizá, la solución adoptada, sin que tenga la significación de aplicación particular de un principio general. Los demás instrumentos internacionales alegados por el demandante en el litigio principal confirman esta impresión. Así, el apartado 1 del artículo 12 del Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos, adoptado el 19 de diciembre de 1966, dispone que «toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia», y su artículo 13 menciona que un extranjero «que se halle legalmente en el territorio de un Estado, parte en el presente Pacto, sólo podrá ser expulsado en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que le asistan en contra de su expulsión». A través de esta redacción, no discernimos la consagración de la idea de una distinción entre estancia lícita y estancia autorizada por un permiso.

65. El artículo 19 de la Carta Social Europea, al cual también se ha referido el Sr. Sevince, tampoco consagra esta distinción. Se-

gún sus apartados 4, 5 y 6, las partes contratantes se comprometen frente a los «trabajadores que se encuentran legalmente en su territorio», y el apartado 8 les impone garantizar a los «trabajadores residentes legalmente en su territorio» respecto a las condiciones de su expulsión. El apartado 6 se refiere al compromiso de facilitar en la medida de lo posible el reagrupamiento de la familia del trabajador migrante «autorizado a establecerse en el territorio». No vemos lo que prohíbe a una parte contratante considerar que las diferentes expresiones citadas antes deben entenderse como referidas a la residencia autorizada por un permiso de residencia.

66. Por último, el apartado 1 del artículo 2 del Protocolo Adicional nº 4 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que dispone que «cualquiera que se encuentre legalmente en territorio de un Estado tiene derecho a circular libremente y a elegir libremente su residencia», no nos lleva a una conclusión distinta. Por lo demás, la jurisprudencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos tampoco contiene las indicaciones que el demandante en el litigio principal ha pretendido señalar. A propósito de la demanda 11825/85, según la cual dos nacionales de Sri Lanka denunciaban una infracción del artículo 2 del Protocolo nº 4, ya citado, por parte de las autoridades de la República Federal de Alemania, que, a la espera de una decisión definitiva sobre su demanda de derecho de asilo, les habían concedido una autorización de estancia provisional limitada al distrito de la ciudad de Neuss y habían sancionado el incumplimiento de este límite geográfico, la Comisión la consideró inadmisible, observando en particular:

«Article 2 para. 1 of Protocol Nº 4 secures the freedom of movement to persons "lawfully within the territory of a State". This condition refers to the domestic law of the State concerned. It is for the domestic law and organs to lay down the conditions which must be fulfilled for a person's presence in the territory to be considered "lawful". The Commission, in this respect, recalls its constant case-law according to which there is no right of an alien to enter, reside or remain in a particular country, as such, guaranteed by the Convention (see Nº 9285/81, Dec. 6.7.1982, DR 29, p. 205). The Commission is of the opinion that aliens provisionally admitted to a certain district of the territory of a State, pending proceedings to determine whether or not they are entitled to a residence permit under the relevant provisions of domestic law, can only be regarded as "lawfully" in the territory as long as they comply with the conditions to which their admission and stay are subjected.»

Así, lejos de consagrar una interpretación del artículo 2 del Protocolo nº 4, que permitiría mantener que puede existir una situación conforme a Derecho respecto a la residencia, sin tener el título de residencia exigido por la legislación nacional, la Comisión, en esta decisión expresamente alegada por el demandante en el litigio principal, señaló formalmente que correspondía a la legislación y a los órganos internos disponer las condiciones que debían cumplirse para que la presencia de un individuo fuera considerada como conforme a Derecho en el sentido de la disposición en cuestión. No es legítimo apoyarse en el artículo 2 del Protocolo nº 4 para considerar como residencia lícita aquella que no respeta la exigencia de un permiso de residencia dispuesta por la ley nacional.

67. Por consiguiente, consideramos que los instrumentos internacionales que alega la parte, Sevince, no acreditan la idea de que la residencia conforme a derecho pueda ser

distinta de la residencia en virtud del permiso exigido por la legislación nacional, en el supuesto en que el Tribunal de Justicia considerase que el empleo lícito, en el sentido de las disposiciones en cuestión de las Decisiones del Consejo de Asociación, supondría una residencia lícita. Un particular, sin duda, no puede pretender que una residencia ciertamente autorizada, como la que resulta en el litigio principal de la suspensión provisional de una medida de expulsión, produzca los mismos efectos que una residencia *conforme a Derecho* cuando el Estado miembro afectado subordina la *conformidad a Derecho* a la expedición de un permiso de residencia.

68. Sin embargo podemos vacilar en adoptar una posición de principio sobre una conjunción tan estrecha de las nociones de residencia lícita y de empleo lícito, incluso en el mero marco específico de las disposiciones en cuestión. Apenas es posible, en efecto, medir todas sus consecuencias en situaciones distintas a la que hoy nos ocupa y que no pueden ser previstas de modo abstracto. Así, una solución alternativa podría consistir simplemente en indicar que la noción de empleo lícito no incluye el empleo ejercido de acuerdo con un permiso concedido en razón de la suspensión de los efectos de una denegación de permiso de residencia, producida a causa de un recurso jurisdiccional interpuesto contra ésta y, por lo tanto, necesariamente precario. En tal perspectiva, debería ser el Juez nacional quien apreciase si el permiso de trabajo controvertido, previsto objetivamente por la legislación o resultante de una autorización administrativa individual, está vinculado a la suspensión temporal de los efectos de la denegación de permiso de residencia derivada de un recurso jurisdiccional y representa, de algún modo, un acompañamiento «consciente» de esta situación, o si es independiente de ésta. Este último caso no debería ser excluido, parece ser, *a priori,* del empleo lícito en el sentido de las disposiciones en cuestión. Los datos confusos del litigio principal han dejado entrever que la Administración neerlandesa podría, por error, haber entregado al Sr. Sevince una certificación cuyo alcance parece exceder de las autorizaciones de trabajo que, en los Países Bajos, se conceden normalmente a los extranjeros durante un período de suspensión como el que aquí se plantea. La respuesta que el Tribunal debe dar a la tercera cuestión no debe tener en cuenta, en nuestra opinión, tal circunstancia. Son los Estados miembros los que deben velar por el respeto de su propia legalidad, recurriendo, en su caso, a los procedimientos internos que permitan eliminar las decisiones erróneas y, por ello, ilegales. Si no lo han hecho, el Derecho comunitario no debe ser interpretado con ese fin.

69. De este modo, más circunstancial, proponemos responder a la última cuestión del Raad van State.

70. A tenor de estos análisis, concluimos así:

«1) Una cuestión relativa a la interpretación de la Decisión nº 2/76 o de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía, planteada ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, pertenece a la competen-

cia prejudicial concedida al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por el artículo 177 del Tratado CEE.

2) La letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión nº 2/76 y el tercer guión del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80, así como el artículo 7 de la Decisión nº 2/76 y el artículo 13 de la Decisión nº 1/80, son directamente aplicables y pueden conferir a los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales deben proteger.

3) El empleo lícito en el sentido de la letra b) del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión nº 2/76 o del tercer guión del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80 no incluye la situación en la cual las autoridades de un Estado miembro han expedido a un nacional turco la autorización de trabajar tan sólo a causa del efecto suspensivo vinculado, hasta la resolución definitiva, al recurso que ha interpuesto contra una decisión que le denegaba la prórroga de su permiso de residencia.»