

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 11 de mayo de 2000 *

En el asunto C-37/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Reino Unido), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Abdulnasir Savas,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 13 del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado el 12 de septiembre de 1963 en Ankara por la República de Turquía, por una parte, y por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra, y celebrado, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18), y del artículo 41 del Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y celebrado, aprobado y confirmado en

* Lengua de procedimiento: inglés.

nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293, p. 1; EE 11/01, p. 213),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: R. Schintgen (Ponente), Presidente de la Sala Segunda, en funciones de Presidente de la Sala Sexta; P.J.G. Kapteyn, G. Hirsch, H. Ragnemalm y V. Skouris, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Sr. Savas, por el Sr. J. Walsh, Barrister, designado por Ronald Fletcher Baker & Co., Solicitors;

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S. Ridley, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por la Sra. E. Sharpton, Barrister;

- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. E. Röder y C.-D. Quassowski, Ministerialrat y Regierungsdirektor, respectivamente, del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agentes;

- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. A. Samoni-Rantou y L. Pneumatikou, Consejera Jurídica adjunta y colaboradora científica especializada, respectivamente, del Servicio Jurídico Especial del Ministerio de Asuntos Exteriores ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agentes;

- en nombre del Gobierno francés, por las Sras. K. Rispal-Bellanger y A. de Bourgoing, sous-directeur y chargé de mission, respectivamente, de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agentes;

- en nombre del Gobierno italiano, por el Profesor U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por la Sra. F. Quadri, avvocato dello Stato;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. P.J. Kuijper, Consejero Jurídico, y por la Sra. N. Yerrell, funcionaria nacional adscrita al Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Savas, representado por el Sr. J. Walsh; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. R. Magrill, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por la Sra. E. Sharpston; del Gobierno italiano, representado por el Sr. G. Aiello, avvocato dello Stato, y de la Comisión, representada por el Sr. P.J. Kuijper y la Sra. N. Yerrell, expuestas en la vista celebrada el 16 de septiembre de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de noviembre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 24 de abril de 1997, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de febrero de 1998, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), seis cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 13 del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado el 12 de septiembre de 1963 en Ankara por la República de Turquía, por una parte, y por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra, y celebrado, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»), y del artículo 41 del Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y celebrado, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293, p. 1; EE 11/01, p. 213; en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»).
- 2 Estas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Savas, nacional turco, y el Secretary of State for the Home Department (Ministro del Interior; en lo sucesivo, «Secretary of State») relativo a una resolución por la que se le deniega la concesión de una autorización para residir en el Reino Unido y a una orden de expulsión del territorio de este Estado miembro.

La Asociación CEE-Turquía

- 3 Según su artículo 2, apartado 1, el Acuerdo de Asociación tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes Contratantes, incluso en el ámbito laboral mediante la realización gradual de la libre circulación de trabajadores (artículo 12) y la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento (artículo 13) y a la libre prestación de servicios (artículo 14), para mejorar el nivel de vida del pueblo turco y facilitar la ulterior adhesión de la República de Turquía a la Comunidad (cuarto considerando del preámbulo y artículo 28).
- 4 A tal fin, el Acuerdo de Asociación contempla una fase preparatoria que permita a la República de Turquía reforzar su economía, con la ayuda de la Comunidad (artículo 3); una fase transitoria en la que se garantice el establecimiento progresivo de una unión aduanera y el acercamiento de las políticas económicas (artículo 4), y una fase definitiva basada en la unión aduanera y que implica el fortalecimiento de la coordinación de las políticas económicas de las Partes Contratantes (artículo 5).
- 5 El artículo 6 del Acuerdo de Asociación presenta el siguiente tenor literal:
- «Para asegurar la aplicación y el desarrollo progresivo del régimen de asociación, las Partes Contratantes se reunirán en el seno de un Consejo de Asociación que actuará dentro de los límites de las atribuciones que le son conferidas por el Acuerdo.»
- 6 Los artículos 12, 13 y 14 del Acuerdo de Asociación figuran en su Título II, «Establecimiento de la fase transitoria», Capítulo 3, «Otras disposiciones de carácter económico».

7 El artículo 12 prevé:

«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.»

8 El artículo 13 dispone:

«Las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos 52 al 56 inclusive y en el 58 del Tratado constitutivo de la Comunidad para suprimir entre ellas las restricciones a la libertad de establecimiento.»

9 El artículo 14 establece:

«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.»

10 A tenor del artículo 22, apartado 1, del Acuerdo de Asociación:

«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 [...]»

- 11 El Protocolo Adicional que, de conformidad con su artículo 62, forma parte integrante del Acuerdo de Asociación, establece, según su artículo 1, las condiciones, modalidades y ritmos de realización de la fase transitoria contemplada en el artículo 4 del Acuerdo de Asociación.

- 12 Este Protocolo Adicional contiene un Título II, con la rúbrica «Libre circulación de personas y servicios», cuyo Capítulo I está dedicado a los «Trabajadores» y su Capítulo II al «Derecho de establecimiento, servicios y transportes».

- 13 En su artículo 36, que forma parte del Capítulo I, fija 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 de Asociación, y dispone, en el párrafo segundo de dicha disposición, que el Consejo de Asociación decidirá las modalidades necesarias al respecto.

- 14 A tenor del artículo 41 del Protocolo Adicional, que figura en su Título II, Capítulo II:

«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.»

- 15 Consta que, hasta la fecha, el Consejo de Asociación no ha adoptado ninguna medida al amparo del artículo 41, apartado 2, del Protocolo Adicional.

El asunto principal

- 16 De los autos del asunto principal se desprende que el Sr. y la Sra. Savas, ambos nacionales turcos, obtuvieron, el 22 de diciembre de 1984, una autorización para entrar en el Reino Unido como turistas por un período de un mes.
- 17 Su visado de entrada en este Estado miembro estaba supeditado a la prohibición expresa de ocupar un empleo y de ejercer actividades comerciales o una profesión por cuenta propia.
- 18 A pesar de que su visado expiró el 21 de enero de 1985, los esposos Savas no abandonaron el Reino Unido, de modo que a partir de dicha fecha se encontraban en una situación que vulneraba la normativa sobre inmigración de este Estado miembro.

- 19 En noviembre de 1989, el Sr. Savas comenzó a explotar una empresa de confección de camisas en Hackney (Reino Unido).
- 20 Ni él ni su esposa solicitaron una autorización para trabajar o ejercer una actividad por cuenta propia.
- 21 No obstante, mediante escrito de 31 de enero de 1991, solicitaron, a través de sus Abogados, la regularización de su residencia, pidiendo al Immigration and Nationality Department of the Home Office (servicio encargado de las cuestiones de inmigración y nacionalidad en el Ministerio del Interior) una autorización para permanecer en el Reino Unido, sobre la base de las disposiciones pertinentes de la normativa nacional.
- 22 Tras un intercambio de correspondencia entre los Abogados del Sr. Savas y las autoridades británicas, y debido al extravío del expediente hasta el 21 de julio de 1993, el Secretary of State desestimó esta solicitud de autorización de residencia el 21 de marzo de 1994, y comunicó a los interesados la intención de las autoridades competentes de adoptar una orden de expulsión contra ellos.
- 23 De conformidad con la facultad discrecional de que dispone en esta materia, el Secretary of State examinó la solicitud del Sr. y la Sra. Savas con arreglo a la normativa sobre «long residence concession» (permiso de larga residencia), en virtud de la cual una persona que reside de manera continua y legal en el Reino Unido durante al menos diez años, o que reside de manera continua en este Estado miembro durante catorce años, con independencia de que esta residencia sea legal o no, puede cumplir los requisitos que le permiten obtener un permiso de residencia por tiempo indefinido. No obstante, en opinión del Secretary of State, el Sr. y la Sra. Savas no cumplían ninguno de estos criterios, y consideró que no existía ninguna otra circunstancia que pudiera justificar el ejercicio de su facultad discrecional a su favor.

- 24 Entretanto, el Sr. Savas había abierto un primer establecimiento de restauración rápida en Hythe (Reino Unido) en diciembre de 1992, y un segundo restaurante comenzó sus actividades el 1 de septiembre de 1994 en Folkstone (Reino Unido).
- 25 El 29 de marzo de 1994, el Sr. y la Sra. Savas interpusieron un recurso contra la decisión de expulsión.
- 26 El 13 de diciembre de 1994, el Immigration Adjudicator desestimó este recurso.
- 27 La solicitud de autorización para interponer recurso de apelación contra esta resolución de desestimación, presentada por los esposos Savas ante el Immigration Appeal Tribunal, fue rechazada por haber sido presentada fuera de plazo.
- 28 El 11 de julio de 1995 se firmó la orden de expulsión del Sr. y la Sra. Savas, y se les notificó el 31 de agosto siguiente.
- 29 Hasta el 30 de octubre de 1995, todas las solicitudes de los esposos Savas se presentaron exclusivamente sobre la base del Derecho nacional.

30 El 30 de octubre de 1995, los Abogados del Sr. Savas alegaron, por primera vez, que el artículo 41 del Protocolo Adicional impedía que el Reino Unido estableciese limitaciones al derecho de los nacionales turcos a establecerse en su territorio más restrictivas que las que eran aplicables en la fecha de adhesión de este Estado miembro a la Comunidad. En consecuencia, el Secretary of State debería haberse limitado a apreciar la situación de los esposos Savas con arreglo a las normas sobre inmigración vigentes en dicha fecha, es decir, el 1 de enero de 1973, a saber, la HC 510, y, en particular, su artículo 21, según el cual:

«Las personas admitidas como turistas en el Reino Unido pueden solicitar autorización al Secretary of State para establecerse en el país con el fin de crear una empresa, ya sea por cuenta propia o como socios de una nueva empresa o de una empresa ya existente. Toda solicitud de este tipo se examinará individualmente [...] Si se estima la solicitud, se podrá autorizar la residencia del solicitante por un período de hasta doce meses, sujeta a condiciones que restrinjan su libertad de ejercer un empleo [...]»

31 El 1 de mayo de 1996, el Secretary of State desestimó esta nueva alegación al considerar que, en la fecha en que presentó su solicitud para obtener la regularización de su residencia en el Reino Unido, el Sr. Savas ya no era titular de una autorización de residencia en este Estado miembro, y que por lo tanto en ningún caso podía beneficiarse de las disposiciones de la HC 510, aplicable entonces en materia de inmigración.

32 El Sr. Savas interpuso entonces un recurso contencioso-administrativo contra esta resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, que fue admitido el 11 de julio de 1996.

- 33 Ante dicho órgano jurisdiccional, el Sr. Savas sostuvo que el artículo 41 del Protocolo Adicional tenía efecto directo y que imponía al Secretary of State la obligación de examinar su solicitud de 30 de octubre de 1995 con arreglo al artículo 21 de la HC 510. En su opinión, esta disposición debe interpretarse en el sentido de que se refiere a todas las personas admitidas en el Reino Unido con un visado de turismo, con independencia de su situación en materia de inmigración en el momento de la presentación de su solicitud. Al examinar la solicitud del Sr. Savas, el Secretary of State debería haber tenido en cuenta, al menos, el artículo 13 del Acuerdo de Asociación, los considerandos primero y cuarto de su preámbulo y el artículo 41 del Protocolo Adicional, con lo que habría llegado a la conclusión de que, en ese caso, la expulsión era desproporcionada.
- 34 Por el contrario, según el Secretary of State el Acuerdo de Asociación no puede ser invocado por una persona que no reside legalmente en el territorio de un Estado miembro. En cualquier caso, el artículo 41 del Protocolo Adicional no tiene efecto directo y no puede tener por efecto obligar a las autoridades del Reino Unido a aplicar, en materia de inmigración, las normas vigentes el 1 de enero de 1973. Además, el artículo 21 de la HC 510 sólo se refiere a las personas que residen legalmente en el Reino Unido como turistas en el momento en que presentan su solicitud, y la expulsión no constituye una sanción desproporcionada para un extranjero que, como el Sr. Savas, ha estado infringiendo la normativa sobre inmigración durante un período tan largo.
- 35 Aunque el órgano jurisdiccional nacional tiene muy pocas dudas sobre el efecto directo del artículo 41 del Protocolo Adicional, se pregunta, sin embargo, si el Acuerdo de Asociación tiene por efecto conferir derechos a extranjeros que, como el Sr. Savas, se encuentran en el territorio de un Estado miembro de manera ilegal.

Las cuestiones prejudiciales

36 Al considerar que, en estas circunstancias, era necesaria una interpretación del Acuerdo de Asociación y del Protocolo Adicional para resolver el litigio, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las seis cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿El Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963, y el Protocolo Adicional, firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970, han de interpretarse en el sentido de que confieren derechos a un nacional turco que a) ha entrado o b) permanecido en el territorio de un Estado miembro infringiendo la normativa sobre inmigración aplicable en dicho Estado miembro?

2) Si la respuesta a cualquiera de las partes de la primera pregunta es afirmativa, ¿a) el artículo 13 del Acuerdo y b) el artículo 41 del Protocolo Adicional tienen efecto directo en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros?

3) ¿Las disposiciones del Acuerdo junto con las del Protocolo Adicional impiden que un Estado miembro aplique una disposición de su Derecho interno que no autoriza a un nacional turco a permanecer en el territorio de dicho Estado miembro por el único motivo de que ha expirado su autorización para entrar o residir en dicho territorio?

- 4) Si, a pesar de lo dispuesto por el Derecho nacional, las autoridades competentes de un Estado miembro, en el ejercicio de su facultad discrecional, examinan una solicitud de un nacional turco para permanecer en el territorio de este Estado miembro, ¿está obligada la autoridad competente a tomar en consideración la existencia del Acuerdo así como la del Protocolo Adicional?

- 5) Si la respuesta a la cuarta pregunta es afirmativa, ¿está obligada la autoridad competente del Estado miembro a tener en cuenta el principio de proporcionalidad al ejercer su facultad discrecional?

- 6) Si la respuesta a la quinta pregunta es afirmativa, ¿qué factores debe tomar en consideración la autoridad nacional competente para determinar si una expulsión es proporcionada?»

Sobre las tres primeras cuestiones

- 37) Mediante sus tres primeras cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 13 del Acuerdo de Asociación y 41 del Protocolo Adicional pueden conferir a un nacional turco un derecho de establecimiento y, por consiguiente, un derecho de residencia en el Estado miembro en cuyo territorio ha permanecido y ha ejercido actividades profesionales por cuenta propia infringiendo la normativa nacional sobre inmigración.

- 38 Para responder adecuadamente a las cuestiones reformuladas de esta manera, procede, en primer lugar, examinar si las disposiciones a las que se refieren pueden ser invocadas por un particular ante un órgano jurisdiccional nacional, y, en caso afirmativo, determinar luego su alcance.

Sobre el efecto directo de las disposiciones controvertidas en el procedimiento principal

- 39 Con carácter preliminar, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una disposición de un Acuerdo celebrado por la Comunidad con terceros países debe considerarse directamente aplicable cuando, a la vista de su tenor así como del objeto y la naturaleza del Acuerdo, contiene una obligación clara y precisa que no se subordina, en su ejecución o en sus efectos, a la adopción de ningún acto ulterior (véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 1999, Sürül, C-262/96, Rec. p. I-2685, apartado 60).
- 40 Procede, por tanto, verificar si los artículos 13 del Acuerdo de Asociación y 41 del Protocolo Adicional responden a estos criterios.

Sobre el efecto directo del artículo 13 del Acuerdo de Asociación

- 41 A este respecto, debe señalarse que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 12 del Acuerdo de Asociación tiene un alcance esencialmente progra-

mático, y que sus disposiciones no son lo suficientemente precisas e incondicionales como para constituir normas de Derecho comunitario directamente aplicables en el ordenamiento interno de los Estados miembros (sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86, Rec. p. 3719, apartados 23 y 25).

- 42 Pues bien, debe señalarse que, al igual que el mencionado artículo 12, relativo a la libre circulación de los trabajadores, el artículo 13 del Acuerdo de Asociación se limita a prever, en términos generales y haciendo referencia a las disposiciones correspondientes del Tratado CE, el principio de supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento entre las Partes Contratantes, sin que esta disposición establezca por sí misma normas precisas para alcanzar este objetivo.
- 43 De conformidad con el artículo 22, apartado 1, del Acuerdo de Asociación, que confiere un poder de decisión al Consejo de Asociación para la consecución de los objetivos fijados por dicho Acuerdo, el artículo 41, apartado 2, del Protocolo Adicional atribuye competencia al Consejo de Asociación para determinar, con arreglo al principio enunciado en el artículo 13 del Acuerdo de Asociación, el ritmo y las modalidades de la progresiva supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento entre las Partes Contratantes.
- 44 No obstante, el Consejo de Asociación no ha adoptado ninguna medida al amparo de esta última disposición para aplicar concretamente el principio general de supresión gradual entre las Partes Contratantes de los obstáculos al derecho de establecimiento.

- 45 En estas circunstancias, debe llegarse a la conclusión de que el artículo 13 del Acuerdo de Asociación, al igual que, por otra parte, el artículo 41, apartado 2, del Protocolo Adicional, mencionado también por el órgano jurisdiccional remitente, no puede regular directamente la situación jurídica de los particulares y no se le puede atribuir, por tanto, efecto directo.

Sobre el efecto directo del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional

- 46 Debe señalarse, a este respecto, que, como se desprende de su propio tenor literal, esta disposición establece, en términos claros, precisos e incondicionales, una cláusula inequívoca de «standstill», que prohíbe a las Partes Contratantes introducir nuevas restricciones a la libertad de establecimiento a partir de la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional.
- 47 En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 53 del Tratado CE (derogado por el Tratado de Amsterdam), según el cual los Estados miembros no introducirán nuevas restricciones al establecimiento en su territorio de nacionales de otros Estados miembros, conlleva una obligación contraída por los Estados miembros que se traduce jurídicamente en la de una simple abstención. Según el Tribunal de Justicia, una prohibición tan formalmente expresada, que no está acompañada de condición alguna, ni subordinada en su cumplimiento o en sus efectos a la adopción de ningún otro acto, es completa, jurídicamente perfecta y, en consecuencia, puede producir efectos directos en las relaciones entre los Estados miembros y los justiciables (sentencia de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64, Rec. pp. 1141 y ss., especialmente p. 1162).

- 48 Pues bien, al ser el tenor del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional casi idéntico al del artículo 53 del Tratado, debe considerarse, por los mismos motivos, directamente aplicable.
- 49 Por otra parte, por lo que se refiere, más en particular, a la Asociación CEE-Turquía, esta interpretación está corroborada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual las cláusulas de «standstill», enunciadas en los artículos 7 de la Decisión nº 2/76 del Consejo de Asociación, de 20 de diciembre de 1976, relativa a la aplicación del artículo 12 del Acuerdo de Ankara (no publicada) y 13 de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación (no publicada), tienen efecto directo entre los Estados miembros por lo que se refiere a la introducción de nuevas restricciones al acceso al empleo de los trabajadores que se encuentran en situación legal, por lo que respecta a su residencia y a su trabajo, en el territorio de los Estados contratantes (sentencia de 20 de septiembre de 1990, Sevince, C-192/89, Rec. p. I-3461, apartados 18 y 26).
- 50 En estas circunstancias, no existe ningún motivo para negar tal efecto directo al artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, que es, por lo que se refiere a la libertad de establecimiento, una disposición de igual naturaleza que las mencionadas en el apartado precedente.
- 51 Por otro lado, la conclusión según la cual la prohibición de nuevas restricciones a la libertad de establecimiento, prevista en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, puede regular directamente la situación jurídica de los particulares no queda desvirtuada por el examen del objeto y de la finalidad del Acuerdo de Asociación, en cuyo marco debe interpretarse esta disposición.

- 52 En efecto, este Acuerdo tiene por objeto crear una Asociación destinada a promover el desarrollo de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes Contratantes, incluso en el ámbito de las actividades por cuenta propia mediante la progresiva supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento, para mejorar el nivel de vida del pueblo turco y facilitar la ulterior adhesión de la República de Turquía a la Comunidad (véanse el cuarto considerando del preámbulo y el artículo 28 del Acuerdo de Asociación).
- 53 Además, el hecho de que el objetivo esencial del Acuerdo de Asociación sea favorecer el desarrollo económico de Turquía y, por lo tanto, suponga un desequilibrio en las obligaciones contraídas por la Comunidad respecto de dicho Estado tercero, no puede impedir el reconocimiento por la Comunidad del efecto directo de algunas de sus disposiciones (véase la sentencia *Sürül*, antes citada, apartado 72, y, por analogía, las de 5 de febrero de 1976, *Bresciani*, 87/75, Rec. p. 129, apartado 23; de 31 de enero de 1991, *Kziber*, C-18/90, Rec. p. I-199, apartado 21, y de 12 de diciembre de 1995, *Chiquita Italia*, C-469/93, Rec. p. I-4533, apartado 34).
- 54 De las consideraciones precedentes se desprende que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional establece un principio preciso e incondicional que es lo suficientemente operativo para ser aplicado por un Juez nacional y que, por tanto, puede regular la situación jurídica de los particulares. Por consiguiente, el efecto directo que procede reconocer a esta disposición implica que los justiciables a los que se aplica tienen derecho a invocarla ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.
- 55 Procede, en consecuencia, determinar el alcance de dicha disposición.

Sobre el alcance del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional

- 56 En sus observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia, el Sr. Savas sostuvo, en esencia, que esta disposición del Protocolo Adicional puede conferirle un derecho de establecimiento así como un correlativo derecho de residencia en el Estado miembro en cuyo territorio fue autorizado a entrar, a pesar de que haya permanecido en dicho Estado y ejercido en él actividades profesionales por cuenta propia infringiendo la normativa nacional sobre inmigración.
- 57 Durante la vista, el Sr. Savas precisó a este respecto que ya no sostenía que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional le confiriese directamente derechos en materia de establecimiento y residencia en un Estado miembro; en cambio, sostuvo que el efecto directo de esta disposición implica que el nacional turco afectado puede pedir a un órgano jurisdiccional nacional que verifique si la normativa interna, con arreglo a la cual se haya decidido la expulsión del interesado, es más severa, por lo que se refiere a la libertad de establecimiento y al derecho de residencia, que la que era aplicable en la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional en el Estado miembro de que se trata y, por ello, se adoptó vulnerando la cláusula de «standstill» enunciada en dicha disposición.
- 58 En primer lugar, por lo que se refiere a la tesis defendida por el Sr. Savas en sus observaciones escritas, procede recordar, ante todo, la reiterada jurisprudencia según la cual, en el estado actual del Derecho comunitario, 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 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).
- 60 Por último, es cierto que estos derechos conferidos a los trabajadores turcos en el ámbito laboral implican necesariamente la existencia de un correlativo derecho de residencia a favor de los interesados, pues en otro caso quedaría privado de eficacia el derecho a acceder al mercado de trabajo y a ejercer un empleo (véanse las sentencias Sevince, antes citada, apartado 29; de 16 de diciembre de 1992, Kus, C-237/91, Rec. p. I-6781, apartado 29; de 6 de junio de 1995, Bozkurt, C-434/93, Rec. p. I-1475, apartado 28, y de 10 de febrero de 2000, Nazli, C-340/97, Rec. p. 0000, apartado 28), y que éstos tienen por tanto derecho a que se prorrogue su residencia en el Estado miembro de que se trate con el fin de seguir ejerciendo en él una actividad por cuenta ajena legal (véanse, en particular, las sentencias Kus, antes citada, apartado 36; de 30 de septiembre de 1997, Günaydin, C-36/96, Rec. p. I-5143, apartado 55, y Ertanir, C-98/96, Rec. I-5179, apartado 62, y de 26 de noviembre de 1998, Birden, C-1/97, Rec. p. I-7747, apartado 69). No obstante, de esta misma jurisprudencia se desprende que la legalidad del empleo de un nacional turco en el Estado miembro de acogida supone una situación estable y no precaria en el mercado de trabajo de dicho Estado miembro e implica, por tanto, un derecho de residencia no discutido (sentencias Sevince, apartado 30; Kus, apartados 12 y 22, y Bozkurt, apartado 26, antes citadas).
- 61 En este contexto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los períodos de empleo ejercidos por un nacional turco al amparo de una autorización de residencia extendida a raíz de un comportamiento fraudulento que haya dado lugar a que se lo condenase, no se fundan en una situación estable y debe considerarse que se ejercieron de manera provisional, dado que, durante los períodos de que se trata, el interesado no disfrutó legalmente de un derecho de residencia (sentencia de 5 de junio de 1997, Kol, C-285/95, Rec. p. I-3069, apartado 27).

- 62 En el apartado 28 de la sentencia Kol, antes citada, el Tribunal de Justicia consideró, más en particular, que debe excluirse que el ejercicio de un empleo por un nacional turco al amparo de una autorización de residencia obtenidas en tales circunstancias fraudulentas pueda generar derechos a favor de éste.
- 63 Pues bien, estos principios, establecidos en el marco de la interpretación de las disposiciones de la Asociación CEE-Turquía que persiguen la realización progresiva de la libre circulación de los trabajadores turcos en la Comunidad, deben ser igualmente válidos, por analogía, en el contexto de las disposiciones de dicha Asociación relativas al derecho de establecimiento.
- 64 De ello se deduce, como señaló acertadamente la Comisión, que la cláusula de «standstill» recogida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional no puede, por sí sola, conferir a un nacional turco el derecho de establecimiento ni el derecho de residencia que constituye su corolario.
- 65 Por tanto, la primera admisión de un nacional turco en el territorio de un Estado miembro está regulada exclusivamente por el Derecho nacional de dicho Estado, y el interesado sólo puede invocar, con arreglo al Derecho comunitario, determinados derechos en materia de ejercicio de un empleo o de una actividad por cuenta propia y, por consiguiente, en materia de residencia, si se encuentra en situación legal en el Estado miembro de que se trate.

- 66 Pues bien, de la resolución de remisión se desprende que en el asunto principal el Sr. Savas, tras la expiración de su visado de turismo, cuya validez estaba limitada a un mes, no obtuvo ninguna autorización de residencia en el Reino Unido y, por tanto, siguió residiendo en este Estado infringiendo la normativa nacional. Además, su visado le prohibía expresamente ejercer cualquier actividad profesional en este Estado miembro.
- 67 En estas circunstancias, el hecho de que el Sr. Savas no haya abandonado el Reino Unido tras la expiración de su visado y haya ejercido, en realidad, y sin haber recibido autorización para ello, una actividad profesional por cuenta propia en este Estado miembro no puede generar a su favor un derecho de establecimiento ni un derecho de residencia derivados directamente de la normativa comunitaria.
- 68 En segundo lugar, por lo que se refiere a la alegación formulada por el Sr. Savas durante la vista ante el Tribunal de Justicia, debe recordarse, por una parte, que el efecto directo que procede reconocer al artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional implica que esta disposición confiere a los particulares derechos individuales que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar.
- 69 Debe señalarse, por otro lado, que la cláusula de «standstill» recogida en dicha disposición del Protocolo Adicional impide que un Estado miembro adopte cualquier medida nueva que tenga por objeto o por efecto someter el establecimiento y, por consiguiente, la residencia de un nacional turco en su territorio a requisitos más restrictivos que los que eran aplicables en el momento de la entrada en vigor de dicho Protocolo Adicional en el Estado miembro de que se trate.

- 70 De ello se desprende que le corresponde al órgano jurisdiccional remitente, único competente para interpretar el Derecho nacional, determinar si la normativa interna que las autoridades competentes aplicaron al Sr. Savas tiene como consecuencia agravar su situación en relación con las normas que le eran aplicables en el Reino Unido en la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional en este Estado miembro.
- 71 A la vista de todas las consideraciones que preceden, procede responder de la siguiente manera a las tres primeras cuestiones:
- El artículo 13 del Acuerdo de Asociación y el artículo 41, apartado 2, del Protocolo Adicional no constituyen normas de Derecho comunitario directamente aplicables en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros.
 - El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional tiene efecto directo en los Estados miembros.
 - Dicho artículo 41, apartado 1, no puede, por sí solo, conferir a un nacional turco un derecho de establecimiento y, por consiguiente, un derecho de residencia en el Estado miembro en cuyo territorio ha permanecido y ha ejercido actividades profesionales por cuenta propia infringiendo la normativa nacional sobre inmigración.

- En cambio, el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional prohíbe la introducción de nuevas restricciones nacionales a la libertad de establecimiento y al derecho de residencia de los nacionales turcos a partir de la fecha de entrada en vigor de dicho Protocolo en el Estado miembro de acogida. Le corresponde al órgano jurisdiccional nacional interpretar el Derecho interno para determinar si la normativa aplicada al demandante en el procedimiento principal es menos favorable que la que era aplicable en el momento de la entrada en vigor del Protocolo Adicional.

Sobre la cuarta, quinta y sexta cuestiones

- 72 Teniendo en cuenta la respuesta dada a las tres primeras cuestiones, no procede responder a las demás cuestiones.

Costas

- 73 Los gastos efectuados por los Gobiernos del Reino Unido, alemán, helénico, francés e italiano, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, mediante resolución de 24 de abril de 1997, declara:

- El artículo 13 del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado el 12 de septiembre de 1963 en Ankara por la República de Turquía, por una parte, y por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra, y celebrado, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, y el artículo 41, apartado 2, del Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y celebrado, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, no constituyen normas de Derecho comunitario directamente aplicables en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros.

- El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional tiene efecto directo en los Estados miembros.

- Dicho artículo 41, apartado 1, no puede, por sí solo, conferir a un nacional turco un derecho de establecimiento y, por consiguiente, un derecho de residencia en el Estado miembro en cuyo territorio ha permanecido y ha ejercido actividades profesionales por cuenta propia infringiendo la normativa nacional sobre inmigración.

- En cambio, el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional prohíbe la introducción de nuevas restricciones nacionales a la libertad de establecimiento y al derecho de residencia de los nacionales turcos a partir de la fecha de entrada en vigor de dicho Protocolo en el Estado miembro de acogida. Le corresponde al órgano jurisdiccional nacional interpretar el Derecho interno para determinar si la normativa aplicada al demandante en el procedimiento principal es menos favorable que la que era aplicable en el momento de la entrada en vigor del Protocolo Adicional.

Schintgen

Kapteyn

Hirsch

Ragnemalm

Skouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 11 de mayo de 2000.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

J.C. Moitinho de Almeida