



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 24 de septiembre de 2013\*

«Acuerdo de Asociación CEE-Turquía — Protocolo Adicional — Artículo 41, apartado 1 — Cláusula de “standstill” — Obligación de estar provisto de un visado para la admisión en el territorio de un Estado miembro — Libre prestación de servicios — Derecho de un nacional turco a entrar en un Estado miembro con objeto de visitar a un miembro de su familia y de hacer uso de posibles prestaciones de servicios»

En el asunto C-221/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Alemania), mediante resolución de 13 de abril de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de mayo de 2011, en el procedimiento entre

**Leyla Ecem Demirkan**

y

**Bundesrepublik Deutschland,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, vice-Presidente, los Sres. A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz y A. Rosas (Ponente) y la Sra. M. Berger, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y los Sres. J.-J. Kasel, M. Safjan y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de noviembre de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Demirkan, por el Sr. R. Gutmann, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze, J. Möller y K. Hailbronner, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por el Sr. M. Smolek, en calidad de agente;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. C. Vang y la Sra. V. Pasternak Jørgensen, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. M. Linntam, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. G. Karipsiades y la Sra. T. Papadopoulou, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y D. Colas y por la Sra. B. Beaupère-Manokha, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. B. Koopman, M. Bulterman y C. Wissels, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por los Sres. S. Ossowski y L. Christie, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Palmer, Barrister;
- en nombre del Consejo de la Union Europea, por el Sr. J. Monteiro y por las Sras. E. Finnegan y Z. Kupčová, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Braun y G. Wils, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de abril de 2013;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad por el Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293; EE 11/01, p. 213; en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»), y, en particular, del concepto de «libre prestación de servicios» que se encuentra en dicha disposición.
- 2 Esta petición se ha presentado en un litigio entre la Sra. Demirkan, nacional turca, y la República Federal de Alemania, a raíz de la denegación por las autoridades de dicho Estado miembro de su solicitud de concesión de un visado para visitar a su padraastro residente en Alemania.

### **Marco jurídico**

#### *Derecho de la Unión*

#### Acuerdo de Asociación

- 3 El Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía fue 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 fue concluido, aprobado y confirmado en nombre de ésta última en virtud de 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»),

4 Con arreglo a 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, incluido el sector de la mano de obra, mediante la realización gradual de la libre circulación de trabajadores (artículo 12 del Acuerdo de Asociación), así como mediante la eliminación de las restricciones a la libertad de establecimiento (artículo 13 de dicho Acuerdo) y a la libre prestación de servicios (artículo 14 del mismo Acuerdo), para mejorar el nivel de vida del pueblo turco y facilitar ulteriormente la adhesión de la República de Turquía a la Comunidad (cuarto considerando del preámbulo y artículo 28 del referido Acuerdo).

5 Para lograr dichos objetivos, se previó el establecimiento progresivo de una unión aduanera en tres fases. La asociación establecida por dicho Acuerdo (en lo sucesivo, «Asociación CEE-Turquía»), por lo tanto, incluye una fase preparatoria, que permitirá a la República de Turquía reforzar su economía con ayuda de la Comunidad (artículo 3 de dicho Acuerdo), una fase transitoria, durante la que se garantiza el establecimiento progresivo de una unión aduanera y el acercamiento de las políticas económicas (artículo 4 del referido Acuerdo), y una fase definitiva que se basa en la unión aduanera e implica el fortalecimiento de la coordinación de las políticas económicas de las Partes Contratantes (artículo 5 del mismo Acuerdo).

6 El artículo 6 del Acuerdo de Asociación tiene el siguiente tenor:

«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.»

7 A tenor del artículo 8 del Acuerdo de Asociación, que se encuentra en el título II de éste, denominado «Establecimiento de la fase transitoria»:

«Para la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 4, el Consejo de Asociación fijará, antes de comenzar la fase transitoria, y según el procedimiento previsto en el artículo 1 del Protocolo Provisional, las condiciones, modalidades y ritmos de aplicación de las disposiciones propias de los sectores mencionados en el Tratado constitutivo de la Comunidad que deberán tomarse en consideración, especialmente aquellos previstos en el presente Título, así como toda cláusula de salvaguardia que pudiera ser útil.»

8 El artículo 14 del Acuerdo de Asociación, que también se halla dentro del título II de éste, dice así:

«Las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos [45 CE], [46 CE] y [48 CE] al [54 CE] inclusive [...] para eliminar entre ellas las restricciones a la libre prestación de servicios.»

9 Conforme al apartado 1 del artículo 22 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. [...]»

#### Protocolo Adicional

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

11 El Protocolo Adicional contiene un título II, con la rúbrica «Libre circulación de personas y servicios», cuyo capítulo I se refiere a los «trabajadores» y cuyo capítulo II está dedicado al «Derecho de establecimiento, servicios y transportes».

12 El artículo 41 del Protocolo Adicional, que se encuentra en el capítulo II del referido título II, tiene el siguiente tenor:

«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.»

13 Basándose en lo establecido en el artículo 41, apartado 2, del Protocolo Adicional, el Consejo de Asociación adoptó la Decisión n° 2/2000, de 11 de abril de 2000, relativa a la iniciación de negociaciones destinadas a la liberalización de los servicios y a la apertura recíproca de los mercados de contratación pública entre la Comunidad y Turquía (DO L 138, p. 27). Sin embargo, hasta el momento, el Consejo de Asociación no ha realizado ninguna liberalización sustancial en este ámbito.

14 El artículo 59 del Protocolo Adicional, que se encuentra en su título IV, denominado «Disposiciones generales y finales», tiene el siguiente tenor:

«En los ámbitos cubiertos por el presente Protocolo, Turquía no podrá beneficiarse de un trato más favorable que el que los Estados miembros se conceden entre sí en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad.»

Reglamento (CE) n° 539/2001

15 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 81, p. 1), dispone lo siguiente:

«Los nacionales de los terceros países que figuran en la lista del anexo I deberán estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros.»

16 La República de Turquía se encuentra en la lista de dicho anexo I. El considerando 1 del Reglamento n° 539/2001 recuerda que el artículo 61 CE incluye el establecimiento de la lista de los terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar una frontera exterior, así como la de terceros países cuyos nacionales estén exentos de esa obligación «entre las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con la libre circulación de las personas en un espacio de libertad, de seguridad y de justicia».

## *Derecho alemán*

### Situación del Derecho alemán el 1 de enero de 1973

- 17 Se desprende de la resolución de remisión que, el 1 de enero de 1973, fecha en que el Protocolo Adicional entró en vigor en la República Federal de Alemania, el Derecho interno de ese Estado miembro no supeditaba la entrada en territorio alemán de nacionales turcos a la obligación de visado en el caso de estancias que tuvieran por objeto una visita familiar.
- 18 Basándose en lo establecido en el artículo 5, apartado 1, punto 1, de la Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (Reglamento de desarrollo de la Ley de extranjería), de 10 de septiembre de 1965 (BGBl. 1965 I, p. 1341), en su versión de 13 de septiembre de 1971 (BGBl. 1971 I, p. 1743), interpretado conjuntamente con el anexo de dicho Reglamento de desarrollo, los nacionales turcos, para poder entrar en territorio alemán, sólo estaban obligados a obtener un permiso de residencia en forma de visado en caso de que desearan ejercer una actividad profesional en Alemania.
- 19 Los referidos nacionales únicamente fueron sometidos a una obligación general de visado a raíz de la entrada en vigor del undécimo Reglamento modificador del Reglamento de desarrollo de la Ley de extranjería, de 1 de julio de 1980 (BGBl. 1980 I, p. 782).

### Normas de Derecho alemán aplicables en la fecha de los hechos que dieron lugar al litigio principal

- 20 Se desprende de la resolución de remisión que la obligación de los nacionales turcos –como la demandante en el procedimiento principal– de estar provistos de un visado para entrar en Alemania resulta del artículo 4, apartado 1, primera frase, de la Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) (Ley reguladora del derecho de residencia, el ejercicio de actividades remuneradas y la integración de los extranjeros en el territorio federal; en lo sucesivo, «Ley sobre la residencia de los extranjeros») BGBl. 2004 I, p. 1950.
- 21 Bajo la rúbrica «Exigencia de título de residencia», el artículo 4, apartado 1, de la Ley sobre la residencia de los extranjeros establece lo siguiente:

«Para entrar en el territorio de la República Federal y permanecer en él, los nacionales extranjeros deberán poseer un título de residencia, siempre que no se disponga otra cosa en el Derecho de la Unión Europea o en una norma reglamentaria, o salvo que exista un derecho de residencia en virtud del [Acuerdo de Asociación]».

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 22 En el mes de octubre de 2007, la Sra. Demirkan, nacional turca nacida en 1993, presentó una solicitud de visado en la embajada de Alemania en Ankara (Turquía), con objeto de poder visitar a su padrastro, nacional alemán residente en Alemania. A raíz de la denegación de dicha solicitud, interpuso un recurso ante el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo contencioso-administrativo de Berlín).
- 23 Ante dicho órgano jurisdiccional, la Sra. Demirkan solicitó, con carácter principal, que se declarase que tenía derecho a entrar sin visado en territorio alemán. Con carácter subsidiario, solicitaba la anulación de la resolución denegatoria de su solicitud de visado, y que se declarase que la República Federal de Alemania tenía la obligación de expedirle un visado de visita.
- 24 Según la Sra. Demirkan, de la cláusula de «standstill» contenida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional se desprende que no necesita un visado para la estancia que tiene prevista en Alemania con objeto de visitar a su padrastro. Puesto que una visita familiar de ese tipo siempre

implica el aspecto determinante que es hacer uso de servicios, considera que tiene derecho, como receptora de servicios, a que se le expida el visado de turista solicitado. En efecto, a su entender, en la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional en la República Federal de Alemania, los nacionales turcos, en virtud del Derecho interno de dicho Estado miembro, estaban exentos de la obligación de estar provistos de un título de residencia para entrar en territorio alemán cuando no se proponían permanecer en él más de tres meses ni desarrollar allí una actividad económica.

- 25 Mediante sentencia del 22 de octubre de 2009, el Verwaltungsgericht Berlin desestimó el recurso interpuesto, al considerar que la Sra. Demirkan no tenía derecho alguno a entrar sin visado en territorio alemán. En particular, la demandante no podía invocar la cláusula de «standstill» que se encuentra en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, pues dicha cláusula no es aplicable a una autorización de residencia solicitada para una visita familiar. Según ese órgano jurisdiccional, la cláusula de «standstill» no consagró en favor de los nacionales turcos una libertad de circulación general e independiente de cualquier actividad económica.
- 26 La Sra. Demirkan recurrió dicha sentencia en apelación ante el Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunal Superior de lo contencioso-administrativo de Berlín-Brandemburgo).
- 27 Dicho órgano jurisdiccional señala en primer lugar que, en aplicación tanto del Derecho nacional –concretamente, del artículo 4, apartado 1, primera frase, de la Ley sobre la residencia de los extranjeros– como del Derecho de la Unión –en este caso el artículo 1, apartado 1, y el anexo I del Reglamento n° 539/2001–, la Sra. Demirkan está sujeta a la obligación de visado para poder entrar en territorio alemán. En consecuencia, el derecho de la demandante a entrar sin visado únicamente puede derivarse del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional.
- 28 El Tribunal remitente señala, en segundo lugar, que, el 1 de enero de 1973, fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional en la República Federal de Alemania, una estancia que tuviera por objeto hacer una visita familiar, como la solicitada por la Sra. Demirkan, no estaba condicionada a la obligación de visado con arreglo al Derecho alemán. Dicho Tribunal observa, no obstante, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular, la sentencia de 19 de febrero de 2009, Soysal y Savatli (C-228/06, Rec. p. I-1031), no indica si la prohibición de nuevas restricciones a la libre prestación de servicios establecida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional abarca también la libre prestación de servicios denominada «pasiva», es decir, la libertad de los destinatarios de servicios de un Estado de desplazarse a otro Estado para hacer uso allí de una prestación de servicios. Según el Tribunal remitente, la citada cuestión está sujeta a controversia en Alemania, tanto en la jurisprudencia como en la doctrina científica. Al parecer, según la doctrina dominante en ese país, la cláusula de «standstill» incluye tanto la libre prestación de servicios activa como la pasiva.
- 29 En caso de que proceda responder a la primera cuestión prejudicial que el concepto de libre prestación de servicios, a efectos de lo dispuesto en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, incluye asimismo la libre prestación de servicios pasiva, quedaría aún por examinar, según el Tribunal remitente, si los nacionales turcos que quieren trasladarse a Alemania para visitar a familiares durante una estancia no superior a tres meses, y que se limitan a invocar la posibilidad de hacer uso de servicios, pueden acogerse a la cláusula de «standstill».
- 30 El Tribunal remitente señala a este respecto que un sector de la doctrina alemana se basa, para defender una interpretación amplia del ámbito de la libre prestación de servicios pasiva, en el apartado 15 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637), en la que este Tribunal declaró que la libre prestación de servicios pasiva comprende a todos los nacionales de los Estados miembros que, sin gozar de otra libertad garantizada por el Tratado, se desplazan a otro Estado miembro «con vistas a recibir servicios o con posibilidades de recibirlos».



31 En estas circunstancias, el Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Está comprendida la libre prestación de servicios pasiva en el ámbito de la libre prestación de servicios, en el sentido del artículo 41, apartado 1, del [Protocolo adicional]?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: la protección del derecho a la libre prestación de servicios pasiva en virtud del artículo 41, apartado 1, del Protocolo, ¿comprende también a los nacionales turcos que ?como la demandante en el litigio principal– desean entrar en la República Federal de Alemania para una estancia no superior a tres meses no con el fin de beneficiarse de un servicio concreto, sino para visitar a familiares, y que invocan la mera posibilidad de recibir servicios en el territorio federal?»

### **Sobre la primera cuestión prejudicial**

32 Mediante su primera cuestión, el Tribunal remitente pregunta, en esencia, si el concepto de «libre prestación de servicios» mencionado en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional debe interpretarse en el sentido de que también incluye la libertad de los nacionales turcos, destinatarios de servicios, de desplazarse a un Estado miembro con objeto de hacer uso de servicios.

33 A este respecto, procede recordar de inmediato que, con arreglo al artículo 56 TFUE, quedan prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.

34 En el apartado 10 de la sentencia de 31 de enero de 1984, *Luisi y Carbone* (286/82 y 26/83, Rec. p. 377), el Tribunal de Justicia interpretó el concepto de «libre prestación de servicios», a efectos de lo dispuesto en el artículo 59 del Tratado CEE (posteriormente, artículo 59 CE, convertido a su vez, después de su modificación, en el artículo 49 CE), al que corresponde el actual artículo 56 TFUE. El Tribunal declaró que, a fin de hacer posible la ejecución de la prestación de servicios, puede haber desplazamiento, bien del prestador al Estado miembro donde está establecido el destinatario, bien del destinatario al Estado de establecimiento del prestador. El Tribunal consideró que, mientras que el primero de esos supuestos estaba expresamente mencionado en el párrafo tercero del artículo 60 del Tratado CEE (posteriormente, artículo 60, párrafo tercero, del Tratado CE, convertido a su vez en artículo 50 CE, párrafo tercero), al que corresponde el actual artículo 57 TFUE, párrafo tercero, que permitía el ejercicio con carácter temporal de la actividad del prestador del servicio en el Estado miembro donde se llevara a cabo la prestación, en las mismas condiciones que impusiera ese Estado a sus propios nacionales, el segundo supuesto constituía su complemento necesario, que respondía al objetivo de liberalizar toda actividad remunerada no comprendida en la libre circulación de mercancías, personas y capitales.

35 Por lo tanto, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho a la libre prestación de servicios reconocido por el artículo 56 TFUE a los nacionales de los Estados miembros y, por lo tanto, a los ciudadanos de la Unión, comprende la libre prestación de servicios «pasiva», es decir, la libertad de los destinatarios de los servicios para desplazarse a otro Estado miembro con el fin de hacer uso del servicio, sin ser obstaculizados por restricciones (sentencias *Luisi y Carbone*, antes citada, apartado 16; de 2 de febrero de 1989, *Cowan*, 186/87, Rec. p. 195, apartado 15; *Bickel y Franz*, antes citada, apartado 15; de 19 de enero de 1999, *Calfa*, C-348/96, Rec. p. I-11, apartado 16, y de 17 de febrero de 2005, *Oulane*, C-215/03, Rec. I-1215, apartado 37).

36 En consecuencia, están comprendidos en el ámbito del artículo 56 TFUE todos los ciudadanos de la Unión que, sin gozar de otra libertad garantizada por dicho Tratado, se desplazan a otro Estado miembro con vistas a recibir allí servicios o con posibilidades de recibirlos (véase, en este sentido, la

sentencia Bickel y Franz, antes citada, apartado 15). Según esta jurisprudencia, los turistas, quienes reciben cuidados médicos y quienes efectúan viajes de estudios o de negocios deben ser considerados como destinatarios de servicios (sentencia Luisi y Carbone, antes citada, apartado 16).

- 37 En lo que se refiere al estatuto conferido a los nacionales turcos con arreglo al Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, como resulta de su propio tenor literal, 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 y a la libre prestación de servicios a partir de la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional (véase, en relación con las restricciones a la libertad de establecimiento, la sentencia de 11 de mayo de 2000, Savas, C-37/98, Rec. p. I-2927, apartado 46).
- 38 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional tiene efecto directo. En consecuencia, los nacionales turcos a los que se aplica esta disposición tienen derecho a invocarla ante los tribunales de los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias Savas, antes citada, apartado 54; de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros, C-317/01 y C-369/01, Rec. p. I-12301, apartados 58 y 59; de 20 de septiembre de 2007, Tum y Dari, C-16/05, Rec. p. I-7415, apartado 46, y Soysal y Savatli, antes citada, apartado 45).
- 39 Debe señalarse que la cláusula de «standstill» prohíbe con carácter general la introducción de cualquier medida nueva que tenga por objeto o por efecto someter el ejercicio de dichas libertades económicas por parte de un nacional turco en el territorio de un Estado miembro a requisitos más restrictivos que los que eran aplicables en la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional en el Estado miembro de que se trate (véanse, en este sentido, las antes citadas sentencias Savas, apartados 69 y 71, cuarto guión; Abatay y otros, apartados 66 y 117, segundo guión, y Tum y Dari, apartados 49 y 53).
- 40 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional puede ser invocado por una empresa establecida en Turquía que presta legalmente servicios en un Estado miembro y por los nacionales turcos que son conductores y empleados de una empresa como la descrita (sentencia Abatay y otros, antes citada, apartados 105 y 106).
- 41 Se desprende de la sentencia Soysal y Savatli, antes citada, que la cláusula de «standstill» establecida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional se opone a la introducción, a partir de la fecha de entrada en vigor de dicho Protocolo, de la exigencia de un visado que permita a los nacionales turcos entrar en el territorio de un Estado miembro para efectuar allí prestaciones de servicios por cuenta de una empresa con domicilio en Turquía, pues en aquel momento no se exigía visado.
- 42 En el presente asunto, procede analizar si la cláusula de «standstill» establecida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional se aplica también a los nacionales turcos que, a diferencia de la situación de origen en el asunto que dio lugar a la sentencia Soysal y Savatli, antes citada, no efectúan prestaciones de servicios transfronterizos, sino que desean desplazarse a un Estado miembro para hacer uso allí de prestaciones de servicios.
- 43 A este respecto, hay que señalar que según reiterada jurisprudencia, en efecto, los principios admitidos en el marco de los artículos del Tratado referentes a la libre prestación de servicios deben aplicarse, en la medida de lo posible, a los nacionales turcos para eliminar entre las Partes Contratantes las restricciones a la libre prestación de servicios (véase, en este sentido, la sentencia Abatay y otros, antes citada, apartado 112 y jurisprudencia citada).
- 44 Sin embargo, la interpretación dada a las normas de Derecho de la Unión ?incluidas las del Tratado– relativas al mercado interior no puede extenderse automáticamente a la interpretación de un acuerdo celebrado por la Unión con un Estado tercero, salvo que el propio acuerdo contenga disposiciones expresas en este sentido (véanse, en esta línea, , las sentencias de 9 de febrero de 1982, Polydor y RSO



Records, 270/80, Rec. p. 329, apartados 14 a 16; de 12 de noviembre de 2009, Grimme, C-351/08, Rec. p. I-10777, apartado 29, y de 15 de julio de 2010, Hengartner y Gasser, C-70/09, Rec. p. I-7233, apartado 42).

- 45 A este respecto, la utilización en el artículo 14 del Acuerdo de Asociación del verbo «basarse en» no obliga a las Partes Contratantes a aplicar las mismas normas del Tratado sobre libre prestación de servicios, ni las adoptadas para su aplicación, sino únicamente a tenerlas como fuente de inspiración respecto a las medidas que deban adoptarse para llevar a la práctica los objetivos fijados por dicho Acuerdo.
- 46 Como se indica en el apartado 13 de la presente sentencia, el Consejo de Asociación no ha adoptado medida alguna que suponga un avance esencial para la consecución de la libre prestación de servicios. Hasta el momento, el citado Consejo se ha limitado a adoptar la Decisión nº 2/2000.
- 47 Por otro lado, como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia, la extensión de la interpretación de una disposición del Tratado a una disposición, redactada en términos comparables, similares o incluso idénticos, que figure en un acuerdo concluido por la Comunidad con un Estado tercero, depende, en especial, de la finalidad perseguida por cada una de dichas disposiciones en su propio marco. A este respecto, reviste una importancia considerable la comparación entre los objetivos y el contexto del acuerdo, por una parte, y los del Tratado, por otra (véanse las sentencias de 1 de julio de 1993, Metalsa, C-312/91, Rec. p. I-3751, apartado 11, de 27 de septiembre de 2001, Gloszczuck, C-63/99, Rec. p. I-6369, apartado 49, y de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, Rec. I-1049, apartado 33).
- 48 En lo que atañe específicamente a la asociación entre la CEE y Turquía, del apartado 62 de la sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell (C-371/08, Rec. p. I-12735), resulta que, para decidir si una disposición del Derecho de la Unión puede aplicarse analógicamente en el marco de dicha Asociación, es preciso comparar la finalidad perseguida por el Acuerdo de Asociación y el contexto en que se ubica, por una parte, y la finalidad y el contexto del correspondiente instrumento del Derecho de la Unión, por otra parte.
- 49 A este respecto, debe señalarse que entre el Acuerdo de Asociación y su Protocolo Adicional, por una parte, y el Tratado, por otra, existen diferencias debido, en particular, al vínculo existente entre la libre prestación de servicios y la libre circulación de personas en el seno de la Unión. En particular, el objetivo del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y el contexto en el que dicho precepto se ubica comportan diferencias fundamentales con los del artículo 56 TFUE, especialmente en lo referido a la posibilidad de aplicar dichos preceptos a los destinatarios de servicios.
- 50 En primer lugar, respecto a los objetivos, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la Asociación entre la CEE y Turquía tiene una finalidad exclusivamente económica (sentencia Ziebell, antes citada, apartado 64). En efecto, el objetivo esencial del Acuerdo de Asociación y su Protocolo Adicional es favorecer el desarrollo económico de Turquía (sentencia Savas, antes citada, apartado 53).
- 51 De este modo, la finalidad del Acuerdo de Asociación se circunscribe a los aspectos económicos y tal restricción ya se refleja como en el propio texto del Acuerdo. Puede ser observada en las denominaciones de los capítulos 1, 2 y 3 del título II de éste, que trata del establecimiento de la fase transitoria, capítulos cuyos epígrafes son, respectivamente, «Unión aduanera», «Agricultura», y «Otras disposiciones de carácter económico». El artículo 14 del Acuerdo de Asociación, con arreglo al cual «las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos [45 CE], [46 CE] y [48 CE] a [54 CE] inclusive [del Tratado constitutivo de la Comunidad] para eliminar entre ellas las restricciones a la libre prestación de servicios», se encuentra, por lo demás, en el capítulo 3 del título II del Acuerdo, cuyo epígrafe, arriba mencionado, posee un carácter explícito a este respecto.

- 52 Además, a tenor del apartado 1 de su artículo 2, el Acuerdo de Asociación tiene por 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». Por otra parte, el artículo 41, apartado 2, párrafo segundo, del Protocolo Adicional establece que el Consejo de Asociación fijará 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 para las diferentes categorías de actividades, tomando en consideración las disposiciones análogas adoptadas por la Unión en dichos ámbitos, así como la especial situación de Turquía en el plano económico y social.
- 53 No es objeto del Acuerdo de Asociación el desarrollo de las libertades económicas para permitir una libre circulación de personas de orden general, comparable a la aplicable, con arreglo al artículo 21 TFUE, a los ciudadanos de la Unión. En efecto, en modo alguno se ha establecido en el Acuerdo o en su Protocolo un principio general de libre circulación de personas entre Turquía y la Unión, y tampoco se ha hecho tal cosa en la Decisión n° 1/80 del Consejo, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, que se refiere únicamente a la libre circulación de trabajadores. El Acuerdo de Asociación, por lo demás, sólo garantiza el disfrute de ciertos derechos en el territorio del Estado miembro de acogida concreto (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2007, Derin, C-325/05, Rec. p. I-6495, apartado 66).
- 54 El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la cláusula de «standstill» contenida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional no puede, por sí sola, conferir a un nacional turco, con el solo fundamento de la normativa de la Unión, el derecho de establecimiento y el derecho de residencia que constituye su corolario, ni tampoco el derecho a la libre prestación de servicios o el derecho a entrar en el territorio de un Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Savas, apartados 64 y 71, tercer guión; Abatay y otros, apartado 62; Tum y Dari, apartado 52, y Soysal y Savatli, apartado 47).
- 55 Por consiguiente, ya sea a través de la libertad de establecimiento, ya a través de la libre prestación de servicios, sólo en la medida en que es el corolario del ejercicio de una actividad económica puede la cláusula de «standstill» ponerse en relación con los requisitos de entrada y residencia de los nacionales turcos en el territorio de los Estados miembros.
- 56 Por el contrario, en el ámbito del Derecho de la Unión, la protección de la libre prestación de servicios pasiva se funda en el objetivo de establecer un mercado interior, concebido como un espacio sin fronteras interiores, mediante la supresión de todos los obstáculos que se opongan al establecimiento de un mercado de este tipo. Precisamente tal objetivo es lo que diferencia al Tratado del Acuerdo de Asociación, que persigue una finalidad esencialmente económica, tal como se ha señalado en el apartado 50 de la presente sentencia.
- 57 En segundo lugar, la interpretación del concepto de libre prestación de servicios a efectos de lo dispuesto en el Acuerdo de Asociación y en su Protocolo Adicional, por una parte, y a efectos de lo dispuesto en el Tratado, por otra, depende asimismo del contexto temporal en que se ubican las normas de que se trata.
- 58 Sobre este extremo, procede señalar que una cláusula de «standstill» como la establecida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional no es por sí sola creadora de derechos. Se trata, por lo tanto, de un precepto que prohíbe la introducción de cualquier nueva medida restrictiva con referencia a una fecha determinada.

- 59 A este respecto, como han puesto de relieve los Gobiernos que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, además del Consejo de la Unión Europea y la Comisión europea, la libre prestación de servicios se concibió en un principio como la libertad de prestar servicios. Tan sólo a partir de 1984, con la sentencia *Luisi y Carbone*, antes citada, señaló claramente el Tribunal de Justicia que la libre prestación de servicios, a efectos del Tratado, incluía la libre prestación de servicios pasiva.
- 60 Por lo tanto, nada indica que las Partes Contratantes, con ocasión de la firma del Acuerdo de Asociación y del Protocolo Adicional, hubieran considerado que la libre prestación de servicios incluía la libre prestación de servicios pasiva.
- 61 Como ha señalado el Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones, la práctica de las Partes Contratantes en el Acuerdo de Asociación, por lo demás, indica lo contrario. En efecto, numerosos Estados miembros, después de la entrada en vigor del Protocolo Adicional, han establecido la obligación de visado para las estancias turísticas de los ciudadanos turcos, sin considerar que lo impediría el artículo 41, apartado 1, del citado Protocolo. La propia República de Turquía, según las alegaciones del Gobierno alemán –no contradichas–, procedió de igual modo respecto al Reino de Bélgica y al Reino de los Países Bajos, al revocar, en octubre de 1980, la exención de la obligación de visado, que estaba vigente en 1973, respecto a los nacionales belgas y neerlandeses que no son trabajadores.
- 62 Del conjunto de las consideraciones anteriores se desprende que, debido a las diferencias existentes entre los Tratados, por una parte, y el Acuerdo de Asociación y su Protocolo Adicional, por otra, en lo que se refiere tanto a la finalidad como al contexto de los mismos la interpretación del artículo 59 del Tratado CEE acogida por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Luisi y Carbone*, antes citada, no puede hacerse extensiva a la cláusula de «standstill» del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional.
- 63 En estas circunstancias, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el concepto de «libre prestación de servicios» contemplado en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional debe interpretarse en el sentido de que no incluye la libertad de los nacionales turcos, destinatarios de servicios, para desplazarse a un Estado miembro con el fin de hacer uso de servicios.

### **Sobre la segunda cuestión prejudicial**

- 64 Mediante su segunda cuestión, que se plantea en caso de respuesta afirmativa a la primera, el Tribunal remitente pregunta si la libre prestación de servicios pasiva incluye asimismo las visitas a miembros de la familia y la mera facultad de ser destinatario de servicios.
- 65 Habida cuenta de la respuesta que se ha dado a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a la segunda.

### **Costas**

- 66 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. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

**El concepto de «libre prestación de servicios» contemplado en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, debe interpretarse en el sentido de que no incluye la libertad de los nacionales turcos, destinatarios de servicios, para desplazarse a un Estado miembro con el fin de hacer uso de servicios.**

Firmas