Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 19 de abril de 2018 [1]

Asunto C-123/17

Nefiye Yön
contra
Landeshauptstadt Stuttgart
con intervención de:
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania)]

«Procedimiento de decisión prejudicial — Acuerdo de Asociación CEE-Turquía — Decisión n.º 2/76 — Artículo 7 — Cláusula de *standstill* — Nuevas restricciones de los requisitos de acceso al empleo — Reagrupación familiar — Protocolo Adicional — Artículo 59 — Justificación — Razones imperiosas de interés general»

1. ¿Están prohibidos por los acuerdos bilaterales entre la Unión Europea y Turquía los requisitos de inmigración adicionales para los nacionales turcos, introducidos por Alemania en 1980, que impidan la reagrupación familiar entre un trabajador turco residente por largo tiempo en ese Estado miembro y su cónyuge turca? En esta petición de decisión prejudicial del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) se pregunta por el ámbito temporal y sustantivo de la cláusula de *standstill* del artículo 7 de la Decisión n.º 2/76, [2] por la que se aplica el artículo 12 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía (en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»), [3] relativo a la libertad de circulación de trabajadores. El presente asunto da al Tribunal de Justicia la ocasión de aclarar el ámbito temporal de dos Decisiones sucesivas del Consejo de Asociación CEE-Turquía, [4] la Decisión n.º 2/76 y la Decisión n.º 1/80, [5] y de explicar con mayor profundidad cómo deben interpretarse.

1 Lengua original: inglés.

2 Decisión n.º 2/76 del Consejo de Asociación, de 20 de diciembre de 1976, relativa a la aplicación del artículo 12 del Acuerdo de Asociación (en lo sucesivo, «Decisión n.º 2/76»). Esta Decisión no fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. No obstante, está disponible en una útil compilación de textos relevantes, publicada en 1992 bajo la autoridad del Consejo; véase https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf (en lo sucesivo, «compilación de textos del Consejo»).

3 Acuerdo por el que se Crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, y Protocolo Adicional, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963 (DO 1973, C 113, p. 1).

4 Respecto al establecimiento y funcionamiento del Consejo de Asociación, véanse los artículos 22 y ss. del Acuerdo de Asociación.

5 Decisión n.º 1/80, del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la asociación, creada con arreglo al Acuerdo por el que se Establece una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (en lo sucesivo, «Decisión n.º 1/80»). La Decisión no se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, pero está disponible en la compilación de textos del Consejo.

Derecho de la Unión

Acuerdo de Asociación y Protocolo Adicional

2. El Acuerdo de Asociación fue celebrado en 1963. Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, dicho acuerdo de asociación tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes contratantes. La asociación debía incluir una fase preparatoria, una fase transitoria y una fase definitiva.[6] En el transcurso de la fase preparatoria, la República de Turquía tenía que reforzar su economía con objeto de poder asumir las obligaciones que le incumbieran a lo largo de las dos fases siguientes.[7] El objetivo de la fase transitoria era establecer gradualmente una unión aduanera entre las partes y alinear su política económica.[8] La fase definitiva, basada en una unión aduanera, debía implicar una mayor coordinación de la política económica respectiva de Turquía y de la Unión Europea.[9]

3. El artículo 9 establece que en el ámbito de aplicación del Acuerdo, y sin perjuicio de las disposiciones particulares que pudieran establecerse en aplicación del artículo 8, toda discriminación por razón de nacionalidad quedará prohibida conforme al principio enunciado en el actual artículo 18 TFUE.

4. El capítulo 3, lleva por título «Otras disposiciones de carácter económico». Dentro de ese capítulo, el artículo 12 dispone: «Las Partes contratantes acuerdan basarse en los artículos [45 TFUE, 46 TFUE y 47 TFUE] para llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores».

5. En 1970, la CEE y Turquía suscribieron el Protocolo Adicional al Acuerdo de Asociación, y señalaron así el paso de la fase preparatoria hacia la transitoria.[10]

6. El artículo 36 establece que la libre circulación de los trabajadores entre los Estados miembros de la Comunidad y Turquía se realizará gradualmente, con arreglo a los principios enunciados en el artículo 12 del Acuerdo de Asociación. Dicho precepto faculta al Consejo de Asociación, creado en virtud de dicho acuerdo, para que apruebe las disposiciones de desarrollo necesarias a estos efectos.

7. El artículo 41, apartado 1, recoge lo que se conoce como una «cláusula de *standstill*», en la que declara que las Partes contratantes «se abstendrán de introducir entre sí nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios».

8. El artículo 59 establece que «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».

9. De conformidad con su artículo 62, el Protocolo Adicional y sus anexos forman parte integrante del Acuerdo de Asociación.

6 Artículo 2, apartado 3, del Acuerdo de Asociación. La primera y la segunda de esas fases finalizaron, respectivamente, el 1 de enero de 1973 [con la entrada en vigor del Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación, suscrito en Bruselas el 23 de noviembre de 1970 (DO 1973, C 113, p. 17; en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»)] y el 31 de diciembre de 1995 [con la entrada en vigor de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía, de 22 de diciembre de 1995, relativa al establecimiento de la fase final de la unión aduanera (prevista en el artículo 2, apartado 2, del Acuerdo de Asociación; DO 1996, L 35, p. 1)].

7 Artículo 3 del Acuerdo de Asociación.

8 Artículo 4, apartado 1, del Acuerdo de Asociación.

9 Artículo 5 del Acuerdo de Asociación.

10 Véase el considerando tercero del Protocolo Adicional.

Decisión n.º 2/76

10. La Decisión n.º 2/76 del Consejo de Asociación estableció una serie de medidas con objeto de promover la libertad de circulación de trabajadores. Concretamente, estableció «las normas detalladas para la aplicación del artículo 36 del Protocolo Adicional» en la primera fase, que «durará cuatro años, contados a partir de diciembre de 1976». [11] Sus previsiones, sin embargo, seguirían aplicándose hasta el comienzo de la siguiente fase. [12]

11. El artículo 7 establece:

«Los Estados miembros de la Comunidad y Turquía no podrán introducir nuevas restricciones de los requisitos de acceso al empleo aplicables a los trabajadores que residan y trabajen legalmente en su territorio.»

12. El artículo 9 admite excepciones a lo dispuesto en esta Decisión por motivos de orden, seguridad o salud públicos.

13. La Decisión n.º 2/76 entró en vigor el 20 de diciembre de 1976. [13]

Decisión n.º 1/80

14. La Decisión n.º 1/80 fue asimismo adoptada por el Consejo de Asociación para promover la libertad de circulación de trabajadores. Su tercer considerando expone que, en materia social, resulta «necesario mejorar el régimen de que disfrutan los trabajadores y los miembros de sus familias respecto del régimen establecido por la Decisión n.º 2/76».

15. El artículo 13 establece lo siguiente:

«Los Estados miembros de la Comunidad y Turquía se abstendrán de establecer nuevas restricciones de los requisitos de acceso al empleo de los trabajadores y de los miembros de su familia que se encuentren en sus territorios respectivos en situación regular por lo que respecta a la residencia y al empleo.»

16. El artículo 14, apartado 1, admite excepciones a lo dispuesto en la Decisión por motivos de orden, seguridad o salud públicos.

17. El artículo 16 contemplaba que el Consejo de Asociación examinara los resultados de la aplicación de estas disposiciones «con objeto de elaborar soluciones que puedan aplicarse a partir del 1 de diciembre de 1983». No obstante, tales medidas adicionales no llegaron a aprobarse. [14]

18. Las disposiciones pertinentes de la Decisión n.º 1/80 se comenzaron a aplicar el 1 de diciembre de 1980. [15]

11 Artículo 1, apartados 1 y 2, de la Decisión n.º 2/76. De esta manera, aun cuando el título de la Decisión indica que esta se refiere «a la aplicación del artículo 12 del [Acuerdo de Asociación]», su segundo considerando y el artículo 1, apartado 1, aclaran que la verdadera base jurídica es el artículo 36 del Protocolo Adicional.

12 Artículo 11 de la Decisión n.º 2/76.

13 Artículo 13 de la Decisión n.º 2/76.

14 El Consejo de Asociación adoptó otras medidas, que no son relevantes para este asunto, relativas a los derechos de los trabajadores turcos, en especial, la Decisión n.º 3/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, sobre la aplicación de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros de las Comunidades Europeas a los trabajadores turcos y a los miembros de sus familias (DO 1983, C 110, p. 60).

15 Artículo 16, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80.

Derecho alemán

19. Con fecha de 1 de julio de 1980, el apartado 1 de la Elfte Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (Undécimo Reglamento de Modificación del Reglamento de Aplicación de la Ley de Extranjería) introdujo un requisito general de visado para los nacionales turcos con efectos desde el 5 de octubre de 1980. Antes de esa modificación, los nacionales turcos debían contar con un permiso de residencia en forma de visado únicamente para ejercer una actividad profesional en Alemania. [16]

20. De acuerdo con el artículo 4 de la Aufenthaltsgesetz (Ley sobre el Derecho de Residencia), salvo disposición en contrario del Derecho de la Unión o de otras disposiciones legislativas, y excepto que exista un derecho de residencia en virtud del Acuerdo de Asociación, los nacionales de terceros países deberán contar con un permiso de residencia para entrar y residir en Alemania.

21. El artículo 5, apartado 2, de la Ley sobre el Derecho de Residencia establece que solo podrá concederse un permiso de residencia temporal cuando el nacional de un país tercero haya entrado en Alemania con el visado exigible y, en su solicitud de ese visado, haya proporcionado anteriormente la información necesaria para la expedición de dicho permiso de residencia. Estos requisitos pueden dispensarse si se cumplen los requisitos esenciales del permiso de residencia o si, habida cuenta de las circunstancias particulares del caso, no resultara razonable reiniciar el procedimiento de expedición del visado. El artículo 6, apartado 3, establece que, para las estancias de mayor duración, es necesario obtener un visado nacional antes de que el nacional de un país tercero entre en Alemania.

22. El artículo 30 de la Ley sobre el Derecho de Residencia regula la reagrupación conyugal. El cónyuge de un nacional de un país tercero obtendrá un permiso de residencia permanente si la persona interesada puede comunicarse en alemán al menos de manera elemental. [17] Se concederá un permiso de residencia temporal a pesar de ese requisito cuando el cónyuge no pueda demostrar un conocimiento elemental del alemán debido a una enfermedad física, mental o psicológica, o cuando, en las circunstancias del caso concreto, no sea posible o razonable suponer que pueda adquirir un conocimiento elemental de alemán antes de entrar en Alemania. [18]

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

23. La Sra. Nefiye Yön es nacional turca. Su esposo, también nacional turco, reside en Alemania desde 1995. El esposo presentó una solicitud inicial de asilo que fue denegada. Posteriormente contrajo matrimonio con una ciudadana alemana, de la que después se divorció. Se casó con la Sra. Yön en el año 2004. Posee un permiso de residencia permanente al menos desde 2005 y trabaja en una panadería desde 2009. La pareja tiene tres hijos adultos que viven en Austria, Alemania y Turquía.

24. La Sra. Yön presentó por primera vez una solicitud de visado ante la embajada alemana en Ankara (Turquía) para reunirse con su marido a efectos de reagrupación familiar en el año 2007. Presentó dos nuevas solicitudes en 2011. Las tres solicitudes fueron denegadas debido a su insuficiente conocimiento de la lengua alemana. En marzo de 2013, entró en los Países Bajos con un visado Schengen para visitar a su hermana, que vivía allí. En abril de 2013 viajó a Alemania para reunirse con su marido. En mayo de 2013 solicitó en Alemania un permiso de residencia temporal a efectos de reagrupación familiar. Al parecer, tiene problemas de salud y es analfabeta; en consecuencia, se considera que depende de su marido.

16 Artículo 5, apartado 1, punto 1, del Undécimo Reglamento de Modificación del Reglamento de Aplicación de la Ley de Extranjería.

17 Artículo 30, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Residencia.

18 Artículo 30, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Residencia.

25. La Landeshauptstadt Stuttgart (Capital del Estado Federado de Stuttgart, Alemania) desestimó la solicitud de la Sra. Yön en marzo de 2014, debido a que no había demostrado su capacidad de comunicarse en alemán de manera elemental y a que había entrado en Alemania sin el visado nacional obligatorio.

26. El Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) estimó el recurso de la Sra. Yön contra dicha resolución. Consideró que la motivación para denegar su solicitud contravenía las cláusulas de *standstill* de las Decisiones 2/76 y 1/80.

27. La Capital del Estado Federado de Stuttgart interpuso recurso de apelación contra la citada sentencia ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo; en lo sucesivo, «tribunal remitente»).

28. El tribunal remitente considera que, si se entendiera que el requisito lingüístico para expedir un permiso de residencia temporal —establecido en el artículo 30, apartado 1, de la Ley sobre el Derecho de Residencia— es una nueva restricción a efectos de las cláusulas de *standstill*, podría no obstante justificarse por una razón imperiosa de interés general. Dicha Ley fue modificada para cumplir el principio de proporcionalidad, al permitirse eximir a un solicitante del requisito lingüístico. Sin embargo, el tribunal remitente señala que esta remisión prejudicial no afecta al requisito lingüístico, cuestión que los tribunales nacionales no han abordado todavía, sino, de acuerdo con el artículo 5, apartado 2, de la citada Ley, a la exigencia de entrar en el territorio nacional con el visado obligatorio, que es un requisito previo de expedición del permiso de residencia.

29. El tribunal remitente observa que existe la posibilidad de considerar el requisito de visado como una «nueva restricción» de la libertad de circulación de los trabajadores turcos. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente plantea las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿La cláusula de *standstill* establecida en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación ha reemplazado totalmente a la cláusula de *standstill* establecida en el artículo 7 de la Decisión n.º 2/76 del Consejo de Asociación, o debe seguir juzgándose con arreglo al artículo 7 de la Decisión n.º 2/76 la legalidad de las nuevas restricciones a la libre circulación de los trabajadores que fueron introducidas entre la entrada en vigor de la Decisión n.º 2/76 y la aplicabilidad del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80?

2) En caso de que proceda responder a la primera cuestión en el sentido de que el artículo 7 de la Decisión n.º 2/76 no ha sido totalmente derogado, ¿cabe trasladar íntegramente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa al artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 a la aplicación del artículo 7 de la Decisión n.º 2/76, con la consecuencia de que este último precepto también comprenda, desde el punto de vista material, una normativa nacional adoptada con efectos a partir del 5 de octubre de 1980, mediante la cual se condiciona la reagrupación conyugal con un trabajador turco a la concesión de un visado nacional?

3) ¿Está justificada la introducción de tal normativa nacional por una razón imperiosa de interés general, en particular por el objetivo del control eficaz de la inmigración y de la gestión de los flujos migratorios, habida cuenta de que las circunstancias especiales del caso concreto se toman en consideración mediante una disposición relativa a los casos que presentan "dificultades excesivas"?»

30. La Sra. Yön presentó unas alegaciones escritas muy breves. La apelante en el litigio principal, el Gobierno alemán y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas más detalladas. La apelante en el procedimiento principal, el Gobierno alemán y la Comisión presentaron observaciones orales en la vista celebrada el 18 de enero de 2018.

Apreciación

Observaciones generales

Objeto del Acuerdo de Asociación y del cumplimiento gradual de la libertad de circulación de trabajadores

31. Es objeto del Acuerdo de Asociación establecer vínculos cada vez más estrechos con Turquía y promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre Turquía y la Unión Europea.[19] Mientras que la adhesión de Turquía a la Unión Europea es un objetivo a largo plazo,[20] la finalidad del Acuerdo de Asociación es fundamentalmente económica.[21] Estos dos aspectos del Acuerdo de Asociación no son incompatibles entre sí. Se afirma de manera expresa que la «fase definitiva» de la asociación será una unión aduanera y el tenor y la sistemática del Acuerdo de Asociación muestran su naturaleza económica.[22] No obstante, el Acuerdo también se refiere expresamente a la posible adhesión de Turquía a la Unión Europea.[23] Ese objetivo futuro ha de basarse en los logros económicos del Acuerdo de Asociación y requiere de nuevas acciones de las partes.

32. El capítulo 3 del Acuerdo de Asociación («Otras disposiciones de carácter económico») se inicia con el artículo 12, que define el principio de libertad de circulación de trabajadores. El artículo 36 del Protocolo Adicional proyecta un plan de diez años para garantizar la libertad de circulación de trabajadores «en fases sucesivas» y dispone que el Consejo de Asociación aprobará «las normas necesarias para tal fin». En consonancia con estas previsiones, el Consejo de Asociación adoptó la Decisión n.º 2/76, en la que se describe el contenido de la primera de las citadas «fases progresivas».[24] En 1980 se produjo un mayor «fomento y desarrollo de la asociación» mediante la adopción de la Decisión n.º 1/80.[25] El proceso legislativo quedó paralizado en ese punto. Aun cuando el artículo 16 de la Decisión n.º 1/80 ordenaba al Consejo de Asociación que examinara «los resultados de la aplicación de las normas [sobre libre circulación de trabajadores], con objeto de elaborar soluciones que puedan aplicarse desde el 1 de diciembre de 1983», no se ha aprobado ninguna normativa de desarrollo de la libertad de circulación de trabajadores. En consecuencia, como ha señalado el Tribunal de Justicia, algunos aspectos fundamentales de esa aspiración todavía no se han realizado y no se ha completado el establecimiento progresivo de la libertad de circulación de trabajadores.[26]

19 Primer considerando de la exposición de motivos y artículo 2, apartado 1, del Acuerdo de Asociación.

20 Considerando cuarto y artículo 28 del Acuerdo de Asociación. Este artículo se ciñe a dejar constancia de que, una vez que la ejecución del Acuerdo permita abordar la plena aceptación por parte de Turquía de las obligaciones que se derivan del Tratado FUE, las partes *examinarán la posibilidad de que* Turquía se adhiera a la Unión Europea. Véase también la sentencia de 4 de mayo de 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228), apartado 70.

21 Sentencias de 8 de diciembre de 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), apartado 64; de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartados 50 y 51, y de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartado 52.

22 Véanse, a estos efectos, los artículos 2, apartados 1 y 2, 3, 4 y 5 del Acuerdo de Asociación. La finalidad económica también resulta de las denominaciones de los capítulos 1, 2 y 3 del título II del Acuerdo, que trata de la aplicación de la fase transitoria. Dichos capítulos tienen respectivamente los siguientes epígrafes: «Unión aduanera», «Agricultura» y «Otras disposiciones de carácter económico». Véase al respecto la sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartado 51.

23 Véase el considerando cuarto del Acuerdo de Asociación.

24 Véanse el considerando quinto y el artículo 1, apartado 1, de la Decisión n.º 2/76.

25 Véanse el segundo considerando y el artículo 1 de la Decisión n.º 1/80, así como, a estos efectos, la sentencia de 6 de junio de 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), apartado 14.

26 Sentencia de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 52. Véanse también las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en ese mismo asunto (C-81/13, EU:C:2014:2114), punto 79.

33. A diferencia de otros acuerdos, como el Acuerdo EEE y del Acuerdo sobre la Libre Circulación de Personas suscrito con Suiza,[27] el Acuerdo de Asociación que nos ocupa no prevé ampliar globalmente a Turquía la aplicación del Derecho del mercado interior. No establece la libertad de circulación de trabajadores entre la Unión Europea y Turquía. Únicamente prevé el establecimiento progresivo de esa libertad de circulación.[28] Por lo tanto, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que, a diferencia de los trabajadores de la Unión Europea, los nacionales turcos no tienen en la actualidad derecho a la libertad de circulación dentro de la Unión Europea. El Acuerdo de Asociación solo garantiza el disfrute de algunos derechos en el territorio del Estado miembro de acogida concreto.[29]

Interpretación del Acuerdo de Asociación y de las decisiones del Consejo de Asociación

34. Un acuerdo internacional celebrado por la Unión ha de interpretarse no solo con arreglo a sus términos, sino también a la luz de sus objetivos.[30] El Tribunal de Justicia ha recordado también que el artículo 31 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados[31] establece que un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.[32] La identidad de los términos en los preceptos contenidos en los Tratados de la Unión y en los acuerdos internacionales *no* implica la uniformidad automática de interpretación («principio Polydor»).[33]

35. El principio Polydor también se aplica en el ámbito del Acuerdo de Asociación y de sus normas de aplicación. Por lo tanto, la cuestión de si puede trasladarse la interpretación de un precepto de la Unión a otro precepto redactado de manera comparable, similar o incluso idéntica en un acuerdo celebrado por la Unión con un Estado que no es miembro depende, entre otras cosas, de la finalidad que persiga cada uno de esos preceptos en su propio contexto particular. Para decidir si una disposición del Derecho de la Unión puede aplicarse analógicamente en el ámbito de la asociación entre la CEE y Turquía es preciso, por consiguiente, 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.[34] Asimismo, la existencia de un objetivo de adhesión no significa que la jurisprudencia que interpreta lo dispuesto en los Tratados de la Unión pueda aplicarse automáticamente a un acuerdo con un Estado tercero.[35]

27 Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3) y Acuerdo sobre la Libre Circulación de Personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra (DO 2002, L 114, p. 6). Véanse también, a este respecto, las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2114), puntos 74 a 80.

28 Sentencia de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 50.

29 Sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartado 53 y jurisprudencia citada.

30 Sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), apartado 61 y jurisprudencia citada.

31 Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1155, p. 331 (en lo sucesivo, «CVDT»).

32 Dictamen 1/91 (Acuerdo EEE — I), de 14 de diciembre de 1991 (EU:C:1991:490), apartado 14.

33 Sentencia de 9 de febrero de 1982, Polydor y RSO Records (270/80, EU:C:1982:43), apartado 15. El asunto versaba sobre el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República Portuguesa, suscrito el 22 de julio de 1972 (DO 1972, L 301, p. 165).

34 Sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), apartado 62.

35 Véase al respecto la sentencia de 27 de septiembre de 2001, Gloszczuk (C-63/99, EU:C:2001:488), apartado 52, en relación con el Acuerdo Europeo por el que se Crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Polonia, por otra *(DO 1993, L 348, p. 2). Véanse también las conclusiones del Abogado General* Cruz Villalón presentadas en el asunto Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:237), punto 63.

36. En el artículo 12 del Acuerdo de Asociación, las partes acordaron «basarse en» las disposiciones del Derecho primario de la Unión sobre la libertad de circulación de trabajadores. Como observó el Abogado General Cruz Villalón, la expresión «basarse en» demuestra que se sirve como modelo la libertad económica identificada por el Derecho primario de la Unión. Sin embargo, el tenor utilizado también evidencia que la libertad económica identificada en el Derecho primario de la Unión *no* puede trasladarse en su totalidad a la relación de asociación. La fórmula «basarse en» no implica uniformidad; en cambio, permite, en principio, diferentes interpretaciones. [36]

37. Desde la sentencia en el asunto Bozkurt, es jurisprudencia reiterada que los principios aceptados en el contexto de las disposiciones del Derecho primario de la Unión sobre la libertad de circulación de trabajadores deben trasladarse, *en la medida de lo posible*, a los nacionales turcos que invoquen derechos con arreglo al Acuerdo de Asociación. [37] Sin embargo, las Partes contratantes no están obligadas a aplicar esas mismas normas. [38] Antes bien, esos principios han de aplicarse a la luz del tenor y la finalidad del precepto específico objeto de interpretación y del régimen que establece. [39]

38. El Tribunal de Justicia se ha mostrado favorable a aplicar de manera liberal el criterio de «en la medida de lo posible», y no ha vacilado en acudir a las previsiones del Derecho de la Unión derivado al interpretar las disposiciones del Acuerdo de Asociación y de la normativa relacionada con este. [40] De esta manera, para interpretar el concepto de «miembro de la familia» del artículo 6 de la Decisión n.º 1/80, el Tribunal de Justicia se ha remitido al Reglamento (CEE) n.º 1612/68. [41] Al determinar el alcance de la excepción de orden público del artículo 14 de la Decisión n.º 1/80, el Tribunal de Justicia ha afirmado que «procede remitirse a la interpretación dada a esta excepción en materia de libre circulación de trabajadores nacionales de los Estados miembros de la Comunidad» y más concretamente a la Directiva 64/221/CEE del Consejo. [42]

39. La sentencia en el asunto Toprak llegó hasta el punto de establecer analogías entre la cláusula de *standstill* del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 y la cláusula de *standstill* en la Sexta Directiva IVA [43] (el asunto fue resuelto sin conclusiones del Abogado General y, por mi parte, albergo ciertas dudas acerca de si es verdaderamente apropiado aplicar por analogía la interpretación de la legislación tributaria a las disposiciones del mercado de trabajo que forman parte de los acuerdos de asociación entre la Unión y un Estado tercero).

36 Véanse las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:237), punto 60.

37 Véase al respecto la sentencia de 6 de junio de 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), apartado 20. Véase también la sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartado 52 y jurisprudencia citada.

38 Sentencia de 18 de diciembre de 2014, Reino Unido/Consejo (C-81/13, EU:C:2014:2449), apartado 51.

39 Véanse la sentencia de 29 de marzo de 2012, Kahveci (C-7/10 y C-9/10, EU:C:2012:180), apartado 25, y los principios enunciados en el punto 35 anterior.

40 El primer paso en esa dirección se dio en la sentencia de 5 de octubre de 1994, Eroglu (C-355/93, EU:C:1994:369), apartado 21, en relación con la posibilidad de que los trabajadores turcos prorroguen sus permisos de residencia. Véase también la sentencia de 10 de febrero de 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77), apartados 56 y 57, en relación con el alcance de la excepción de orden público establecida en el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80. En el ámbito de la libre circulación de servicios, véase la sentencia de 11 de mayo de 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), apartados 47 y 48, que acudió al artículo 53 CE para interpretar el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional.

41 Reglamento del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO 1968, L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77). Véase la sentencia de 19 de julio de 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504), apartado 49 y jurisprudencia citada.

42 Directiva , de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública (DO 1964, 56, p. 850; EE 05/01, p. 36). Véase la sentencia de 4 de octubre de 2007, Polat (C-349/06, EU:C:2007:581), apartados 30 y 31 y jurisprudencia citada.

43 Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del impuesto sobre el valor añadido: base imponible uniforme (DO 1977, L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54). Véase la sentencia de 9 de diciembre de 2010, Toprak (C-300/09 y C-301/09, EU:C:2010:756), apartados 56 a 58.

40. El Tribunal de Justicia también ha aplicado por analogía principios de su jurisprudencia sobre la libertad de circulación de los trabajadores dentro de la Unión Europea a la libertad de circulación de trabajadores entre los Estados miembros y Turquía. Ya en el asunto Kus, el Tribunal de Justicia se remitió a los principios expuestos en el asunto Antonissen [44] para afirmar que un trabajador turco podía acogerse directamente al artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80 para conseguir no solo la renovación de su permiso de trabajo, sino también la de su permiso de residencia. [45]

41. El Tribunal de Justicia también se ha referido a su jurisprudencia en relación con otros acuerdos internacionales celebrados con terceros países, con independencia de su naturaleza (tanto si son acuerdos de asociación como si no lo son) y de su finalidad (tanto si son de adhesión a la Unión Europea como si no lo son). [46]

42. Sin embargo, la jurisprudencia también ha reconocido algunas limitaciones importantes a la aplicación del criterio de «en la medida de lo posible».

43. En primer lugar, en el asunto Demirkan, el Tribunal de Justicia declaró que «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». [47]

44. En consecuencia, al no haberse estipulado específicamente en el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía una norma que regule una cuestión particular, el Tribunal de Justicia declinó expresamente ampliar a esa cuestión por analogía lo dispuesto en el Derecho de la Unión. En el asunto Bozkurt declaró que, a falta de una disposición específica que reconozca a los trabajadores turcos el derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, el derecho de residencia del nacional turco, tal y como está garantizado, implícita pero necesariamente, en el artículo 6 de la Decisión n.º 1/80, como corolario del ejercicio de un empleo legal, desaparece si el interesado sufre una incapacidad laboral total y permanente. Dado que las condiciones con arreglo a las cuales los trabajadores de la Unión podían ejercitar tal derecho a permanecer estaban supeditadas, conforme al actual artículo 45 TFUE, apartado 3, letra d), al establecimiento de reglamentos por parte de la Comisión, el régimen aplicable de acuerdo con dichos reglamentos no podía trasladarse sin más a los trabajadores turcos. [48]

44 Sentencia de 26 de febrero de 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80). El Tribunal de Justicia declaró en el apartado 13 de esa sentencia que el principio de libertad de circulación de los trabajadores implica el derecho de los ciudadanos de la Unión a residir en el territorio de los demás Estados miembros con objeto de buscar empleo.

45 Sentencia de 16 de diciembre de 1992, Kus (C-237/91, EU:C:1992:527), apartado 35. La remisión a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de libertad de circulación de los trabajadores con arreglo al Derecho de la Unión ha sido una práctica habitual desde entonces. Véanse, entre otras, las sentencias de 10 de febrero de 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77), apartado 57, y de 11 de noviembre de 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708), apartados 44 y 45.

46 Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 81, sobre la interpretación de la cláusula de *standstill* del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, para la que el Tribunal de Justicia se inspiró en su jurisprudencia sobre la Asociación con Grecia (sentencia de 23 de marzo de 1983, Peskeloglou, 77/82, EU:C:1983:92). Véase también el auto de 25 de julio de 2008, Real Sociedad de Fútbol y Kahveci (C-152/08, EU:C:2008:450), apartados 21 y ss., en el que el Tribunal de Justicia se refirió a su jurisprudencia sobre el Acuerdo de Asociación con Eslovaquia y al Acuerdo de Colaboración con Rusia [Acuerdo Europeo por el que se Crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Eslovaca, por otra (DO 1994, L 359, p. 2) y Acuerdo de Colaboración y Cooperación por el que se Establece una Colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra (DO 1997, L 327, p. 3)] y consideró que los paralelismos eran lo suficientemente evidentes para resolver el asunto mediante auto motivado. Sin embargo, en la sentencia (sin relación con la anterior) de 29 de marzo de 2012, Kahveci (C-7/10 y C-9/10, EU:C:2012:180), apartado 34, el Tribunal de Justicia hizo una distinción entre la Decisión n.º 1/80, por una parte, y el Acuerdo de Cooperación Económica entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos (DO 1978, L 264, p. 2; EE 11/09, p. 3), por otra parte, debido a los diferentes objetivos generales que promovían en cuestiones de carácter social.

47 Sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartado 44.

48 Véase a este respecto la sentencia de 6 de junio de 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), apartados 40 y 41.

45. En segundo lugar, puesto que los objetivos y el contenido de las disposiciones del Derecho derivado de la Unión excedían los de las normas correspondientes de la Asociación entre la CEE y Turquía, el Tribunal de Justicia descartó interpretar las segundas por analogía con las primeras. Por ejemplo, el régimen de protección frente a la expulsión de que gozan los ciudadanos de la Unión con arreglo al artículo 28, apartado 3, letra a), de la Directiva 2004/38/CE [49] no puede trasponerse *mutatis mutandis* a las garantías contra la expulsión reconocidas a los nacionales turcos con arreglo al artículo 14, apartado 1, de la Decisión n.º 1/80. Al entenderlo así, el Tribunal de Justicia señaló que el objetivo de la Directiva 2004/38 no era solo económico, sino también fortalecer así los derechos de los ciudadanos de la Unión, que su base jurídica es más amplia que las disposiciones sobre la libertad de circulación de trabajadores, y que los dos regímenes legales en cuestión no podían considerarse equivalentes. [50]

46. En tercer lugar, el Tribunal de Justicia ha rechazado trasponer la interpretación de una libertad de la Unión de su jurisprudencia a la Asociación CEE-Turquía cuando esa interpretación ha tenido lugar en una sentencia dictada con posterioridad a la adopción de las normas de la asociación y no hay indicación alguna de que las Partes contratantes, al suscribir el Acuerdo de Asociación y el Protocolo Adicional, pretendieran que estos instrumentos se interpretaran de esa manera. Por lo tanto, la interpretación en Derecho de la Unión de la libertad de prestación de servicios, incluida la libertad «pasiva» de los destinatarios de servicios de ir a otro Estado miembro para obtener allí un servicio, reconocida por la jurisprudencia en 1984, [51] no puede trasponerse a la cláusula de *standstill* relativa a la libertad de prestación de servicios del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, suscrito en 1970. [52]

Naturaleza y funciones de las cláusulas de standstill *en las decisiones del Consejo de Asociación*

47. Las cláusulas de *standstill* en las Decisiones del Consejo de Asociación han sido objeto de una serie de remisiones prejudiciales, la primera en el asunto Sevince. En la sentencia que lo resolvió, el Tribunal de Justicia reconoció el efecto directo de dichas cláusulas. [53]

48. La cláusula de *standstill* no crea derechos por sí misma. [54] El deber que establece consiste en la obligación jurídica de no actuar. No opera de la misma forma que una regla sustantiva que haga inaplicable la norma sustantiva a la que sustituye. Antes bien, es una norma cuasiprocedimental que prescribe *ratione temporis* cuáles son las disposiciones de la normativa de un Estado miembro que deben regir la apreciación de la situación de un nacional turco que desee ejercer sus libertades económicas en un Estado miembro. [55] Esas disposiciones pueden regular, entre otras cosas, los requisitos sustantivos y procesales que determinan la primera admisión en el territorio de un Estado miembro de nacionales turcos que pretenden ejercer esas libertades económicas. [56]

49 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77).

50 Sentencia de 8 de diciembre de 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), apartados 60 y ss.

51 Sentencia de 31 de enero de 1984, Luisi y Carbone (286/82 y 26/83, EU:C:1984:35).

52 Sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartados 59 y ss.

53 Véase al respecto la sentencia de 20 de septiembre de 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322), apartados 15 y ss.

54 En el sistema creado por el Acuerdo de Asociación, el establecimiento de nuevos derechos o privilegios para los nacionales de las Partes contratantes se encomienda a las competencias normativas del Consejo de Asociación (véase el artículo 36 del Protocolo Adicional).

55 Véase, a este respecto, la sentencia de 15 de noviembre de 2011, Dereci y otros (C-256/11, EU:C:2011:734), apartado 89 y jurisprudencia citada.

56 Sentencia de 21 de julio de 2011, Oguz (C-186/10, EU:C:2011:509), apartado 22 y jurisprudencia citada.

49. Las cláusulas de *standstill* de las Decisiones del Acuerdo de Asociación no ponen en tela de juicio la competencia de que, por principio, gozan los Estados miembros para dirigir su política nacional de inmigración. [57] Únicamente impiden que se aprueben nuevas restricciones en la legislación nacional que puedan levantar mayores obstrucciones al establecimiento progresivo de la libertad de circulación de trabajadores entre los Estados miembros y Turquía. Expresado de manera gráfica, en el momento en que la cláusula de *standstill* entra en vigor, congela las restricciones legales que se aplican en cada Estado miembro a los requisitos de acceso al empleo impuestos a los ciudadanos turcos.

Sobre la primera cuestión prejudicial

50. La primera cuestión prejudicial se refiere al ámbito temporal de la cláusula de *standstill* de la Decisión n.º 2/76. El tribunal remitente pregunta, en lo esencial, si esa Decisión es todavía aplicable a la legislación nacional de que se trata, que fue aprobada el 5 de octubre de 1980 (es decir, antes de que entrara en vigor la Decisión n.º 1/80, el 1 de diciembre de 1980).

51. La Capital del Estado Federado de Stuttgart y el Gobierno alemán alegan que la Decisión n.º 2/76 y su cláusula de *standstill* ya no pueden aplicarse. A su entender, el artículo 59, apartado 1, letra a), del CVDT y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el asunto Bozkurt respaldan este punto de vista. [58] El Gobierno alemán adujo en la vista que, una vez entró en vigor, la Decisión n.º 1/80 sustituyó de forma retroactiva a la Decisión n.º 2/76 a todos los efectos y que, por lo tanto, se convirtió en el único criterio para apreciar la validez de nuevas restricciones. No obstante, dado que la normativa alemana en cuestión ya existía cuando entró en vigor la Decisión n.º 1/80, queda fuera del ámbito de la cláusula de *standstill* del artículo 13 de esta Decisión.

52. La Comisión alega que la cláusula de *standstill* del artículo 7 de la Decisión n.º 2/76 sigue aplicándose a todas las medidas nacionales aprobadas entre el 1 de diciembre de 1976 y el 30 de noviembre de 1980.

53. Estoy de acuerdo con la Comisión.

54. El ámbito de aplicación temporal de la Decisión n.º 2/76 se encuentra expresamente definido por esa Decisión en relación con la Decisión n.º 1/80. La Decisión n.º 2/76 entró en vigor el 20 de diciembre de 1976 [59] y se aplicó durante una «primera fase» de cuatro años, a partir del 1 de diciembre de 1976. La Decisión n.º 2/76 debía «continuar aplicándose hasta el inicio [de] la siguiente fase». [60] La Decisión n.º 1/80 señaló el inicio de la fase subsiguiente. Dicha Decisión entró en vigor el 1 de julio de 1980, [61] pero la sección I («Cuestiones relacionadas con el empleo y la libre circulación de trabajadores») del capítulo II («Disposiciones sociales») se aplicaban a partir del 1 de diciembre de 1980. [62]

57 Véase la sentencia de 20 de septiembre de 2007, Tum y Dari (C-16/05, EU:C:2007:530), apartado 58 (en el ámbito de la libertad de establecimiento).

58 Sentencia de 6 de junio de 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168).

59 Artículo 13 de la Decisión n.º 2/76.

60 Artículo 11 de la Decisión n.º 2/76; véase además su considerando quinto.

61 Artículo 30 de la Decisión n.º 1/80.

62 Artículo 16 de la Decisión n.º 1/80.

55. El texto respectivo de ambas Decisiones y el sistema de aplicación progresiva de la libre circulación de trabajadores contemplado por las normas de Asociación CEE-Turquía demuestran que la Decisión n.º 1/80 estaba destinada a reemplazar la Decisión n.º 2/76 sin solución de continuidad. Por consiguiente, la Decisión n.º 2/76 se aplicó desde el 20 de diciembre de 1976 hasta el 30 de noviembre de 1980.[63] La sección correspondiente de la Decisión n.º 1/80 se viene aplicando desde el 1 de diciembre de 1980.[64]

56. Nada en la Decisión n.º 1/80 o en la sistemática general de las normas de la Asociación CEE-Turquía indica que esa Decisión hubiera de tener efectos retroactivos sobre el ámbito de aplicación temporal de la Decisión n.º 2/76 o que debiera anularlo *ex tunc*. La sustitución de una norma jurídica por la que la sucede tiene efectos *ex nunc*, a no ser que se dispongan los efectos retroactivos de la norma jurídica sucesora o que la norma jurídica anterior sea anulada *ex tunc*.[65]

57. Además, la interpretación propuesta por el Gobierno alemán produciría una laguna jurídica *ex post*. La Decisión n.º 1/80 no puede aplicarse de manera retroactiva a situaciones producidas antes del 1 de diciembre de 1980. Tales situaciones, que previamente *estaban* reguladas por la Decisión n.º 2/76, según el razonamiento del Gobierno alemán, *quedarían* desreguladas por la Decisión n.º 1/80 en el momento de entrada en vigor de dicha Decisión n.º 1/80 y permanecerían desreguladas después. No puede ser así.

58. En el asunto Bozkurt, el Tribunal de Justicia observó que la Decisión n.º 1/80 constituye una etapa más hacia la realización de la libre circulación de trabajadores y que, *desde su entrada en vigor*, sustituyó a las disposiciones correspondientes, menos favorables, de la Decisión 2/76.[66] A la vista de esa sentencia, sin embargo, el Tribunal de Justicia no dio a entender en ninguna parte que, al entrar en vigor, la Decisión 1/80 eliminara los efectos legales desplegados por la Decisión n.º 2/76 respecto a los hechos (en este caso, la entrada en vigor de las leyes alemanas controvertidas el 5 de octubre de 1980) acaecidos durante el período de vigencia de la segunda.

59. Por lo tanto, la legalidad de las nuevas restricciones a la libre circulación de trabajadores introducidas por un Estado miembro entre el momento de entrada en vigor de la Decisión n.º 2/76 y el de entrada en vigor de la Decisión n.º 1/80 debe valorarse con arreglo al artículo 7 de la Decisión n.º 2/76.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

60. Mediante la segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con la cláusula de *standstill* del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, la cláusula de *standstill* del artículo 7 de la Decisión n.º 2/76 debe interpretarse en el sentido de que impide el establecimiento de nuevas restricciones a la reagrupación familiar de miembros de la familia de los trabajadores turcos.

63 Cabe plantearse la duda de si la Decisión n.º 2/76 se aplicó de forma retroactiva entre el 1 y el 20 de diciembre de 1976 (compárense los artículos 1, apartado 2, y 13, de dicha Decisión). Afortunadamente, no es preciso resolverla para responder a las cuestiones planteadas por el tribunal remitente.

64 El artículo 16, apartado 2, de la Decisión n.º 1/80 contempla la adopción de un nuevo instrumento que contenga «soluciones que puedan aplicarse a partir del 1 de diciembre de 1983». Sin embargo, no se adoptó instrumento alguno en tal sentido, y la Decisión n.º 1/80 no prevé el «fin de la vigencia» de lo dispuesto en la sección 1 del capítulo II.

65 Como la Comisión observó en la vista, esa es también la solución acogida en el CVDT. Con arreglo al artículo 70 del CVDT (sobre las consecuencias de la terminación de un tratado), la terminación de un tratado «no afectará a ningún derecho, obligación o situación jurídica de las partes creados por la ejecución del tratado antes de su terminación» [artículo 70, apartado 1, letra b)]. La Capital del Estado Federado de Stuttgart y el Gobierno alemán se acogen al artículo 59 del CVDT («Terminación de un tratado o suspensión de su aplicación implícitas como consecuencia de la celebración de un tratado posterior»), pero, a mi entender, en el presente asunto no se cumple ninguno de los requisitos allí establecidos. En particular, no hay indicación alguna de que las partes pretendieran que la Decisión n.º 1/80, además de regular las situaciones futuras, tuviera efectos retroactivos.

66 Sentencia de 6 de junio de 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), apartado 14.

61. La Capital del Estado Federado de Stuttgart y el Gobierno alemán alegan que la reagrupación familiar no está comprendida en el ámbito de aplicación de la cláusula de *standstill* del artículo 7 de la Decisión n.º 2/76, ya que esa disposición no afecta a los miembros de la familia de los nacionales turcos. La Capital del Estado Federado de Stuttgart añade que los nacionales turcos también están obligados a obtener visado en virtud del Derecho de la Unión.[67]

62. La Comisión alega que, al igual que las cláusulas de *standstill* del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 y del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, el artículo 7 de la Decisión n.º 2/76 también regula la reagrupación familiar. Considera que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia respecto a las esas disposiciones[68] debería trasladarse a la cláusula de *standstill* de la Decisión n.º 2/76.

63. Como señala acertadamente la Comisión en sus observaciones escritas, la cuestión de si la fórmula «nuevas restricciones de los requisitos de acceso al empleo» debería incluir las restricciones a la reagrupación familiar no ha sido regulada por ninguna norma de la Asociación CEE-Turquía. Por lo tanto, analizaré en primer lugar el ámbito y la interpretación de ese sintagma y, posteriormente, examinaré si la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el significado de esa expresión en relación con la Decisión n.º 1/80 debe trasponerse a la anterior Decisión n.º 2/76.

Ámbito e interpretación de las «nuevas restricciones de los requisitos de acceso al empleo» en la Decisión n.º 1/80

64. La cuestión de la reagrupación familiar en las normas de Asociación CEE-Turquía sobre la libertad de circulación de trabajadores fue abordada por primera vez en el asunto Demirel,[69] en el que la esposa de un nacional turco que residía y trabajaba en Alemania había recibido la orden de salir del país al finalizar la vigencia de su visado. El visado en cuestión solo era válido a efectos de visita y no de reagrupación familiar.

65. En sus conclusiones, el Abogado General Darmon examinó el ámbito de la cláusula de *standstill* de la Decisión n.º 1/80 en relación con la reagrupación familiar. Observó al respecto que el derecho a la reagrupación familiar de los trabajadores que eran nacionales de un Estado miembro debería haber sido introducido mediante una disposición expresa en el Reglamento n.º 1612/68. A falta de una disposición análoga en la Asociación CEE-Turquía, no cabía entender que ese derecho pudiera surgir de manera implícita. Si bien es cierto que la reagrupación familiar es un elemento necesario para la realización de la libre circulación de trabajadores, solo adquiere el rango de derecho tras la realización efectiva de la libertad, de la que es una condición, y la adopción de una disposición específica en la materia. El Abogado General Darmon concluyó que la cláusula de *standstill* del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 «se refiere al acceso al empleo, y no a la reagrupación familiar. Subordina la residencia de los miembros de la familia a una autorización otorgada por las autoridades competentes de los Estados parte en el Acuerdo. Por lo tanto, dicha cláusula no puede interpretarse en el sentido de que ampara un derecho a la reagrupación familiar […]».[70]

67 Reglamento (CE) n.º 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 2001, L 81, p. 1), modificado por última vez por el Reglamento (UE) 2017/850 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2017, L 133, p. 1).

68 Sentencias de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), y de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

69 Sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400).

70 Conclusiones del Abogado General Darmon presentadas en el asunto Demirel (12/86, EU:C:1987:232), puntos 27 y 28. El Reglamento n.º 15 sobre las primeras medidas para lograr la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO 1961, 57, p. 1073; en lo sucesivo, «Reglamento n.º 15») también contenía algunas disposiciones sobre reagrupación de nacionales de Estados miembros que hubieran ejercido su derecho de libre circulación como trabajadores.

66. El Tribunal de Justicia acogió favorablemente esta conclusión. Observó al respecto que la Decisión n.º 1/80 era la única decisión adoptada por el Consejo de Asociación en materia de consecución progresiva de la libertad de circulación de trabajadores [71] y que dicha Decisión prohibía toda nueva restricción en lo relativo a los requisitos para el acceso al empleo de los trabajadores turcos ya regularmente integrados en el mercado de trabajo de un Estado miembro. Por el contrario, no se había adoptado decisión alguna con respecto a la reagrupación familiar. [72] Por lo tanto, el Tribunal de Justicia procedió a analizar el asunto pendiente ante él exclusivamente basándose en lo dispuesto en los artículos 7 y 12 del Acuerdo de Asociación y en el artículo 36 del Protocolo Adicional. Consideró que el artículo 12 del Acuerdo de Asociación y el artículo 36 del Protocolo Adicional «revisten un alcance esencialmente programático y no constituyen disposiciones lo suficientemente precisas e incondicionales como para poder regular directamente la circulación de los trabajadores»; y que «no puede deducirse el artículo 7 del Acuerdo [de Asociación] una prohibición de introducir nuevas restricciones en materia de reagrupación familiar». [73] Por lo tanto, está absolutamente claro que, en el asunto Demirel, el Tribunal de Justicia consideró que la Decisión n.º 1/80 (incluida la cláusula de *standstill* establecida en su artículo 13) *no* contemplaba las restricciones en materia de reagrupación familiar de los trabajadores turcos.

67. Veintinueve años después, la cuestión volvió a plantearse ante el Tribunal de Justicia en el asunto Genc. [74] El Tribunal de Justicia sintetizó las cuatro cuestiones del tribunal remitente, muy detalladas y documentadas, en una cuestión con dos partes: i) si una medida nacional que dificultaba la reagrupación familiar constituía una nueva restricción a efectos de la cláusula de standstill del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 y si ii) en caso afirmativo, tal restricción podía no obstante estar justificada. Apartándose de su inequívoca resolución en el asunto Demirel (y no obstante sin referirse a aquella sentencia), el Tribunal de Justicia respondió a esas dos partes, respectivamente, «sí» y «no». Procede examinar cuidadosamente el razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia para llegar a la primera parte de esta conclusión, antes de plantear si debería trasponerse de la Decisión n.º 1/80 a su predecesora, la Decisión n.º 2/76.

68. El Tribunal de Justicia comenzó citando, como jurisprudencia reiterada, un asunto sobre libertad de establecimiento entre la CEE y Turquía (Savas), [75] y un asunto relativo a la Decisión n.º 1/80 que versaba sobre tasas administrativas por la expedición de un permiso de residencia (Sahin), [76] para afirmar que «las cláusulas de standstill recogidas en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 y en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional prohíben con carácter general la introducción de nuevas medidas internas que tengan por objeto o por efecto someter el ejercicio de una libertad económica por parte de un nacional turco en el territorio del Estado miembro de que se trate a requisitos más restrictivos que los que eran aplicables en el momento de la entrada en vigor de esa Decisión o de ese Protocolo en dicho Estado miembro». [77] En el asunto Savas (apartados 56 a 63), el Tribunal de Justicia se había basado exhaustivamente en resoluciones sobre la Decisión n.º 1/80 para afirmar los principios que «deben ser igualmente válidos, por analogía, en el contexto [del] derecho de establecimiento». En el asunto Sahin (apartado 65), el Tribunal de Justicia ya había declarado que «habida cuenta de que […] la cláusula de standstill recogida en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 es de igual naturaleza que la recogida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional y que

71 Con arreglo al artículo 36 del Protocolo Adicional, el Consejo de Asociación tiene facultades exclusivas para establecer normas detalladas al efecto.

72 Véase la sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400), apartado 22.

73 Véase, a este respecto, la sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400), apartados 23 y 24.

74 Sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartado 46.

75 Sentencia de 11 de mayo de 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224).

76 Sentencia de 17 de septiembre de 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

77 Sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartado 33. Al parecer, esa formulación se añadió por primera vez en relación con el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional mediante la sentencia de 11 de mayo de 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), apartado 69 [donde consta como «que tenga por objeto o por efecto», la expresión constantemente utilizada por el Tribunal de Justicia, mientras que la expresión *intended to* (en la versión inglesa) de la sentencia Genc es probablemente una variante de traducción]. La jurisprudencia posterior del Tribunal de Justicia ha sido constante a este respecto. Véase, por ejemplo, la sentencia de 29 de marzo de 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239), apartado 25 y jurisprudencia citada.

ambas cláusulas persiguen un objetivo único (véanse las sentencias de 11 de mayo de 2000, Savas, C-37/98, Rec. p. I-2927, apartado 50, así como Abatay y otros, antes citada, [apartados] 70 a 74), la interpretación [del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional] mencionada en el apartado anterior [78] es válida igualmente para la obligación de *statu quo* que constituye el fundamento de dicho artículo 13 en materia de libre circulación de trabajadores».

69. Procede detenerse a señalar que, en el asunto Abatay y otros, el Tribunal de Justicia ya había combinado el tenor del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, que impide con carácter general la introducción de «nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios», y el del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, que prohíbe «nuevas restricciones de los requisitos de acceso al empleo de los trabajadores y de los miembros de su familia que se encuentren en sus territorios respectivos en situación regular por lo que respecta a la residencia y al empleo [en la Unión y en Turquía]» (el subrayado es mío).[79] Es evidente, sin embargo, que el tenor de ambas disposiciones es notablemente diferente. Mediante la aplicación de los principios interpretativos consagrados por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia anterior, en particular el principio Polydor y los principios generales de interpretación, así como el criterio de «en la medida de lo posible»[80] sería necesario atender debidamente a esa discrepancia textual y al contexto y la sistemática generales de las medidas (libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios con carácter general, en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional; la garantía de la libertad de circulación de trabajadores en fases progresivas, en el artículo 36 del Protocolo Adicional, en el que se basó la Decisión n.º 1/80). Tanto el método literal como el teleológico, por lo tanto, indican que no deben darse exactamente la misma interpretación y el mismo alcance a los dos conjuntos de disposiciones.

70. En el asunto Genc, posteriormente, el Tribunal de Justicia confirmó que el criterio para el análisis con arreglo al artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 no es el miembro de la familia que llega, sino más bien el trabajador turco que reside en el Estado miembro de que se trate.[81] En el presente asunto, la cuestión estriba, por lo tanto, en saber si las medidas impugnadas han perjudicado al esposo, el Sr. Yön (suponiendo que sean restricciones «nuevas»), y no si la afectada es la Sra. Yön. Así pues, es preciso centrar la cuestión en el derecho de libre circulación del trabajador.

71. *El Tribunal de Justicia reprodujo asimismo los fundamentos jurídicos de su reciente sentencia en el asunto Dogan. En aquella ocasión, la esposa de un hombre de negocios turco (el gerente de una pequeña compañía), establecido en Alemania y con residencia en ese país desde 1998, había solicitado en Turquía un visado a efectos de reagrupación familiar. La solicitud de la esposa fue denegada porque carecía del imprescindible conocimiento elemental de la lengua alemana para que se le concediera el visado.*[82] El Tribunal de Justicia declaró que dicho requisito, introducido después de la entrada en vigor del Protocolo Adicional, infringía la cláusula de standstill del artículo 41, apartado 1, de dicho Protocolo.[83]

78 El apartado anterior dice así: «El Tribunal de Justicia también ha declarado más concretamente que el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional se opone, a partir de la fecha de entrada en vigor en el Estado miembro de acogida del acto jurídico al que pertenece dicha disposición, a la adopción de cualquier nueva restricción al ejercicio de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios, incluidas aquellas relativas a los requisitos de forma y/o de fondo para la primera admisión en el territorio del Estado miembro de que se trate de nacionales turcos que pretendan ejercer allí las referidas libertades económicas (véanse las sentencias de 20 de septiembre de 2007, Tum y Dari, C-16/05, Rec. p. I-7415, apartado 69, así como Soysal y Savatli, antes citada, apartados 47 y 49)».

79 Sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), *apartado 117*. La combinación se ha mantenido en la jurisprudencia posterior. Véase, por ejemplo, la sentencia de 29 de marzo de 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239), apartado 25 y jurisprudencia citada.

80 Véanse los puntos 34 a 37 anteriores.

81 Sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartados 45 y 46.

82 Sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Aun cuando la esposa presentó un certificado del Instituto Goethe que declaraba que había aprobado un examen lingüístico de nivel A1, se supo después que era analfabeta y que había realizado el examen contestando aleatoriamente al cuestionario de preguntas múltiples y aprendiendo de memoria tres frases muy habituales. Véanse los apartados 17 a 23 de la sentencia, donde se refieren cumplidamente los hechos que motivaron la remisión prejudicial.

83 Sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), apartado 36. Esta sentencia ha recibido algunas críticas. Véase, por ejemplo, Hailbronner, K. «The Stand Still Clauses in the EU-Turkey Association Agreement and Their Impact upon Immigration Law in the EU Member States», *Rights of Third-Country Nationals under EU Association Agreements*, Brill, Nijhoff, Leiden, Boston, 2015, pp. 186 a 201, especialmente pp. 194 a 197.

72. Citando la sentencia en el asunto Dogan, el Tribunal de Justicia señaló que «la decisión de un nacional turco de establecerse en un Estado miembro para ejercer en él una actividad económica de manera estable puede verse negativamente afectada cuando la legislación de ese Estado miembro hace difícil o imposible la reagrupación familiar, de modo que ese nacional puede verse obligado a elegir, en su caso, entre su actividad en el Estado miembro de que se trate y su vida familiar en Turquía».[84] Partiendo del presupuesto de que las cláusulas de standstill recogidas en los artículos 13 de la Decisión n.º 1/80 y 41, apartado 1, del Protocolo Adicional son de igual naturaleza y promueven idénticos objetivos, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que la interpretación dada al artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional en el asunto Dogan podía trasponerse al asunto Genc.[85] El Tribunal de Justicia añadió de inmediato que «procede considerar que dicha normativa está comprendida en el ámbito de aplicación de la cláusula de standstill recogida en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 únicamente en la medida en que pueda afectar al ejercicio por parte de los trabajadores turcos […] de una actividad económica en el territorio del Estado miembro de que se trate» y que «las cláusulas de standstill recogidas en el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 y en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, tal como han sido interpretadas por el Tribunal de Justicia, no implican en absoluto el reconocimiento de un derecho a la reagrupación familiar ni de un derecho de establecimiento y de residencia en favor de los miembros de la familia de los trabajadores turcos».[86]

73. Por último, el Tribunal de Justicia diferenció el asunto Demirkan[87] por los hechos (puesto que aquel asunto se refería a un beneficiario pasivo del derecho a obtener servicios, no había relación alguna con el ejercicio de una actividad económica) y declaró que la interpretación que formulaba en ese momento, basada en el asunto Dogan, era «coherente con la interpretación desarrollada por el Tribunal de Justicia en relación con el artículo 7, párrafo primero, de la Decisión n.º 1/80, según la cual el objetivo de esta otra disposición de dicha Decisión consiste en favorecer la reagrupación familiar en el Estado miembro de acogida a fin de facilitar el empleo y la residencia del trabajador turco que forme parte del mercado legal de trabajo en ese Estado miembro».[88]

74. Con el mayor respeto al parecer del Tribunal de Justicia, cabe observar ciertos problemas en el enfoque adoptado en el asunto Genc.

75. En primer lugar, pasa por alto la notable diferencia en el tenor de las dos cláusulas de standstill contenidas en dos instrumentos de diferente rango jerárquico. Las Partes contratantes acordaron incluir en el Protocolo Adicional una cláusula de standstill general referente a las «nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios».[89] El Consejo de Asociación, mediante delegación de atribuciones en virtud del artículo 36 del Protocolo Adicional, y con objeto de garantizar la libertad de circulación de trabajadores «en fases sucesivas», concibió una cláusula de standstill mucho más limitada en la Decisión n.º 1/80, que solo afectaba a las «nuevas restricciones de los requisitos de acceso al empleo de los trabajadores y de los miembros de su familia que se encuentren en [la Unión y Turquía] en situación regular por lo que respecta a la residencia y al empleo».

84 Sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartado 40, que cita la sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), apartado 35.

85 Sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartados 41 y 42, donde se cita la sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), apartado 48.

86 Sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartados 44 y 45.

87 Sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583).

88 Sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartado 49, donde se citan las sentencias de 17 de abril de 1997, Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205), apartados 34 a 36; de 22 de junio de 2000, Eyüp (C-65/98, EU:C:2000:336), apartado 26, y de 30 de septiembre de 2004, Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570), apartado 41.

89 Es cierto que el artículo 41, apartado 2, faculta al Consejo de Asociación para determinar las normas de abolición progresiva de las restricciones existentes a la libertad de establecimiento y a la libertad de prestación de servicios. Evidentemente, la abolición de las restricciones existentes es una cuestión distinta de la de garantizar, mediante una cláusula de *standstill*, que no se introduzcan *nuevas* restricciones.

76. En segundo lugar, la sentencia Genc contradice tanto la sentencia Demirel como la jurisprudencia más reciente en materia de la Asociación CEE-Turquía, donde el Tribunal de Justicia ha declarado que es necesaria una disposición expresa en una decisión del Consejo de Asociación para reconocer un derecho subjetivo adicional a un trabajador turco. [90] El Consejo de Asociación podría claramente, a mi entender, establecer normas con arreglo al artículo 36 del Protocolo Adicional para regular los requisitos que obstaculizan la reagrupación familiar de los trabajadores turcos, pero no lo ha hecho hasta ahora. Como alternativa, el Tribunal de Justicia podría haber abordado los asuntos Demirel y Bozkurt en su sentencia en el asunto Genc y, si hubiera querido apartarse en ellos, podría haber elaborado una argumentación más detallada (quizá basada en la evolución general de la jurisprudencia, en la influencia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, etcétera). Pero no lo hizo.

77. En tercer lugar, ha de ponerse de relieve que el Derecho primario de la Unión en materia de libertad de circulación de trabajadores (artículo 45 TFUE) no ampara el derecho a la reagrupación familiar. Ese derecho, por lo que respecta a los trabajadores que son nacionales de Estados miembros de la Unión, fue reconocido expresamente mediante el Derecho derivado. [91] En el Reglamento n.º 1612/68 (ya utilizado como pauta por el Tribunal General al interpretar la Decisión n.º 1/80), [92] es el título I de la primera parte el que trata del acceso al empleo. Un epígrafe posterior (título III de la primera parte, rubricado «De la familia de los trabajadores») regula la reagrupación familiar en relación con los trabajadores que son nacionales de un Estado miembro y que ya están empleados en otro Estado miembro. Por lo tanto, el Reglamento n.º 1612/68 *no* vincula la reagrupación familiar y el acceso al empleo (único objeto del texto del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80).

78. En cuarto lugar, otras disposiciones de la Decisión n.º 1/80 acerca de los miembros de la familia de los trabajadores se refieren a las personas que «han sido autorizadas a reunirse con» esos trabajadores [93] o que residen legalmente en el Estado miembro de acogida. [94] Ello sugiere que el Consejo de Asociación no pretendía que la Decisión n.º 1/80 regulara la primera entrada en el país de los miembros de la familia. Y el Tribunal de Justicia, de hecho, ha afirmado expresamente en otro lugar que, en el ámbito de la Asociación CEE-Turquía, «la reagrupación familiar no constituye un derecho para los miembros de la familia del trabajador migrante turco, sino que, al contrario, depende de una decisión de las autoridades nacionales tomada con arreglo exclusivamente al Derecho del Estado miembro de que se trate», [95] y que «los Estados miembros siguen siendo competentes para regular […] la entrada en su territorio de un miembro de la familia de un trabajador turco». [96]

90 Sentencia de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400). En el asunto Bozkurt, el Tribunal de Justicia denegó el derecho de un trabajador turco a permanecer en el Estado miembro en el que había ejercido un empleo después de quedar en situación de incapacidad laboral total y permanente, debido a que no existía una disposición específica que reconociera ese derecho en las normas de la Asociación CEE-Turquía. Véase la sentencia de 6 de junio de 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), apartado 40.

91 Véanse los Reglamentos n.ºs 15 (artículos 11 a 15) y 1612/68 (artículos 10 a 12). En el quinto considerando del segundo Reglamento se reconoce que el ejercicio del derecho de libre circulación de los trabajadores exige que se eliminen los obstáculos en lo referente al derecho del trabajador a hacer venir a su familia.

92 En las sentencias de 19 de julio de 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504), apartado 49, y de 30 de septiembre de 2004, Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570), apartado 45, el Tribunal de Justicia se refirió al artículo 10 del Reglamento n.º 1612/68 para interpretar el concepto de «miembro de la familia» en la Decisión n.º 1/80.

93 Artículos 7, párrafo primero, y 11 de la Decisión n.º 1/80.

94 Artículos 7, párrafo primero, primer y segundo guiones, 9 y 13 de la Decisión n.º 1/80.

95 Sentencia de 18 de julio de 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442), apartado 64.

96 Sentencia de 21 de enero de 2010, Bekleyen (C-462/08, EU:C:2010:30), apartado 36, donde se cita la sentencia de 16 de marzo de 2000, Ergat (C-329/97, EU:C:2000:133), apartado 42.

79. Por último, la propia sentencia en el asunto Genc reitera que el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 se refiere a específicamente a la situación del trabajador turco, no a la del miembro de la familia.[97] La primera admisión de un ciudadano turco en el territorio de un Estado miembro es requisito previo de su pretensión de ejercer su actividad económica para trabajar allí.[98] Llama la atención que la entrada posterior de un miembro de la familia a efectos de reagrupación familiar con ese trabajador parezca ahora sometida a menos requisitos que el derecho principal de ese mismo trabajador.

80. Al formular estas observaciones, no estoy insinuando que los requisitos de entrada y residencia de los miembros de la familia de un nacional turco a efectos de reagrupación familiar no afecten en cierto modo a las decisiones de este respecto al ejercicio de una actividad económica en la Unión Europea y respecto al tiempo que durará esa actividad. Por supuesto que afectarán a esas decisiones. La cuestión que se dilucida es simplemente si, basándose en una interpretación literal y teleológica, el artículo 13 de la Decisión 1/80 posee de manera convincente el significado que le atribuye el Tribunal de Justicia en el asunto Genc.

81. Tampoco estoy discutiendo el enfoque liberal que ha adoptado el Tribunal de Justicia al considerar que eran «nuevas restricciones» a las libertades económicas de los trabajadores turcos, entre otras, la exigencia de un permiso de trabajo para los conductores de camiones,[99] la exigencia de visado para conductores de camiones no establecidos en un Estado miembro,[100] y la aprobación de tasas administrativas para obtener un permiso de residencia en el Estado miembro de acogida.[101] Todas esas resoluciones se referían a restricciones que, sin gran dificultad, podían incluirse en el tenor y la finalidad del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80. No creo que pueda decirse lo mismo de las nuevas restricciones que afectan a la reagrupación familiar.

Ámbito e interpretación de la cláusula de standstill en la Decisión n.º 2/76

82. Mi punto de partida es que, en el ámbito de la Asociación CEE-Turquía, cabe esperar una *mejora progresiva* de los requisitos de empleo de los trabajadores turcos en la Unión Europea.

83. La Decisión n.º 2/76 estableció las normas de la «primera fase» después de la adopción del Protocolo Adicional.[102] El artículo 3 de esa Decisión señala que «los menores turcos que residan legalmente con sus progenitores en un Estado miembro […] tendrán acceso […] a la escolarización general» y, al parecer, les da derecho a disfrutar de «los beneficios proporcionados en este ámbito por la normativa nacional».[103] No hay más menciones de los miembros de la familia de los trabajadores turcos en la Decisión n.º 2/76. El texto de la cláusula de *standstill* en esa Decisión (artículo 7) no contiene indicación alguna destinada a la reagrupación familiar.

97 Véase en este sentido la sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartados 45 y 46.

98 Sentencia de 7 de noviembre de 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), apartado 34. Durante una etapa anterior, en la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 84, el Tribunal de Justicia sostuvo que el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 solo puede beneficiar a un nacional turco si este ha respetado las normas del Estado miembro de acogida en materia de entrada, de residencia y, en su caso, de empleo y, por consiguiente, si se halla legalmente en el territorio de dicho Estado.

99 Sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572).

100 Sentencia de 19 de febrero de 2009, Soysal y Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101).

101 Sentencia de 17 de septiembre de 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

102 Véanse los considerandos segundo y quinto de la Decisión n.º 2/76.

103 La redacción del texto en la versión inglesa resulta curiosa, pues dice que «They *may also be entitled* [(los menores turcos) *también podrán tener derecho*]» a disfrutar de esos beneficios. Afortunadamente, no es preciso desarrollar este extremo.

84. La Decisión n.º 1/80 dispone que es «necesario mejorar el tratamiento concedido [a] los trabajadores y miembros de sus familias respecto de las previsiones introducidas por la Decisión n.º 2/76».[104] La única diferencia de redacción entre las dos cláusulas de *standstill*, el artículo 7 de la Decisión n.º 2/76 y el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, es, de hecho, que la segunda incluye, después del sintagma «nuevas restricciones de los requisitos de acceso al empleo de los trabajadores», siete palabras adicionales: «y de los miembros de su familia».

85. Puesto que ambas Decisiones representan pasos secuenciales en las «fases progresivas» de garantizar la libertad de circulación de trabajadores, y que la Decisión n.º 1/80 pretende «mejorar el tratamiento» concedido a los trabajadores y sus familias por la Decisión n.º 2/76, la tendencia temporal parece ir de «un tratamiento menos favorable» a «un tratamiento más favorable». Por lo tanto, no resulta aventurado interpretar lo dispuesto en la Decisión n.º 2/76, cuando se trata de cuestiones referentes a la vida familiar y a los miembros de la familia, de manera menos amplia que lo dispuesto en la Decisión n.º 1/80, que sustituyó a la primera.

86. Por las razones arriba expresadas,[105] el análisis del Tribunal de Justicia en el asunto Genc en relación con el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 no es tan sólido como sería deseable. Propongo al Tribunal de Justicia que no trasponga esa interpretación a la cláusula de standstill predecesora sobre los requisitos de acceso al empleo de los trabajadores, esto es, el artículo 7 de la Decisión n.º 2/76.

87. Cabe añadir que el resultado no priva a los trabajadores turcos de su derecho a que los miembros de su familia se reúnan con ellos en el territorio de la Unión Europea. La Directiva 2003/86/CE contiene una lex generalis que regula la reagrupación familiar.[106] *La normativa de la Asociación CEE-Turquía constituye una lex specialis, que introduce disposiciones más concretas aplicables a los nacionales turcos en relación con las materias a que se aplica.*[107] En aquello en que los trabajadores turcos no estén amparados por la lex specialis, pueden estarlo aún por la lex generalis.

Posibles repercusiones de lo dispuesto en el artículo 59 del Protocolo Adicional

88. En caso de que el Tribunal de Justicia, por discrepar de las opiniones expuestas, considere que la normativa nacional de que se trata está condicionada por lo dispuesto en el artículo 7 de la Decisión n.º 2/76, será necesario examinar si el artículo 59 del Protocolo Adicional prevalece sobre la aplicación de esa cláusula de *standstill*.

89. El artículo 59 del Protocolo Adicional establece que «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 [de los Tratados de la Unión]». Refleja así el principio de que la pertenencia a la Unión Europea es la relación más profunda y concreta que puede conseguir un Estado, y que cualquier otro tipo de relación entre un Estado tercero y la Unión Europea (como el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía), por lo tanto, necesariamente ha de tener menos privilegios.

104 Véase el considerando cuarto de la Decisión n.º 1/80.

105 Véanse los apartados 74 a 81 anteriores.

106 Directiva del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO 2003, L 251, p. 12).

107 El artículo 3, apartado 4, de la Directiva señala expresamente que esta norma se entenderá sin perjuicio de las disposiciones más favorables de, entre otros, «los acuerdos bilaterales […] entre la Comunidad o la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y terceros países, por otra». Lógicamente, entre esos acuerdos bilaterales se encuentran el Acuerdo de Asociación y la Decisión n.º 1/80. Si lo dispuesto en los dos últimos resulta más favorable, prevalecerá en todo caso. Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Pehlivan (C-484/07, EU:C:2010:410), punto 65.

90. El Protocolo Adicional es Derecho primario dentro de la jerarquía normativa de la Asociación CEE-Turquía. Las Decisiones adoptadas por el Consejo de Asociación en el ejercicio de facultades delegadas, por lo tanto, deben interpretarse de tal modo que estén en consonancia con la norma «de trato no más favorable» que establece. Cabe señalar que algunas sentencias recientes que han incluido la reagrupación familiar en el ámbito de la cláusula de *standstill* del artículo 13 de la Decisión n.º 1/80 no parecen haber llevado a cabo esta comprobación interpretativa adicional y necesaria. [108]

91. Sentado lo anterior, el Tribunal de Justicia ha aplicado anteriormente el artículo 59 del Protocolo Adicional en el ámbito de la libertad de circulación de trabajadores turcos y, de manera procedente y firme, viene sosteniendo que los nacionales turcos no pueden quedar en situación más favorable que los ciudadanos de la Unión Europea. [109] Existen dos líneas de jurisprudencia, una en relación con los derechos sustantivos (positivos) establecidos para los trabajadores turcos y los miembros de sus familias y otra en relación con la obligación negativa impuesta a los Estados miembros por las cláusulas de *standstill*.

92. En la primera, el Tribunal de Justicia ha examinado la panorámica general antes que una equivalencia exacta en términos de los derechos concedidos a los nacionales turcos y de los garantizados a los ciudadanos de la Unión. [110] Así, por ejemplo, el Tribunal de Justicia consideró improcedente comparar la situación del hijo de un trabajador turco con la del descendiente de un nacional de un Estado miembro, habida cuenta de las sensibles diferencias existentes entre sus respectivas situaciones jurídicas. [111]

93. En la segunda, que consiste en dos asuntos que versan sobre la aprobación de tasas administrativas para la obtención de un permiso de residencia en los Países Bajos, el Tribunal de Justicia adoptó un enfoque diferente. Consideró que el artículo 13 de la Decisión n.º 1/80, aplicado en relación con la norma de «tratamiento no más favorable», no impide la aprobación de una legislación que condicione la concesión del permiso de residencia o la prórroga de su período de validez al abono de tasas administrativas por parte de los nacionales turcos que residen en el territorio del Estado miembro de acogida. El Tribunal de Justicia examinó asimismo la proporcionalidad de la nueva restricción, que en otro caso sería desplazada por la cláusula de *standstill*. [112]

94. A mi entender, del anterior escrutinio jurisprudencial se derivan los siguientes principios: i) El artículo 59 del Protocolo Adicional no impide la aprobación de nuevas restricciones que se apliquen de la misma manera a los nacionales turcos y a los ciudadanos de la Unión. ii) Sin embargo, es necesario comparar la situación jurídica resultante de los nacionales turcos, por una parte, y la de los ciudadanos de la Unión, por otra parte. iii) No es preciso que las nuevas restricciones para los trabajadores turcos sean idénticas a las que se refieren a los ciudadanos de la Unión, pero deben ser equivalentes, teniendo en cuenta las diferentes situaciones de una y otra categoría. [113] iv) Las nuevas

108 Véanse las sentencias de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), y de 29 de marzo de 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239).

109 Sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), apartado 62 y jurisprudencia citada. Véase también la sentencia de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346), apartado 59, en el ámbito concreto de los beneficios sociales para los trabajadores turcos.

110 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Pehlivan (C-484/07, EU:C:2010:410), punto 63.

111 Sentencias de 18 de julio de 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442), apartado 68, y de 16 de junio de 2011, Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395), apartado 65. Véase un análisis más detallado del razonamiento seguido en la sentencia Derin en mis conclusiones presentadas en el asunto Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:413), punto 50.

112 Sentencia de 17 de septiembre de 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554), apartados 67 y ss. Este punto de vista se confirmó en la sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), apartados 55 y ss.

113 Véase, en este sentido, la sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), apartado 57 y jurisprudencia citada.

restricciones para los trabajadores turcos no deben ser desproporcionadas con respecto a las aplicables a los ciudadanos de la Unión. [114] v) Las nuevas restricciones desproporcionadas también infringirían el principio de no discriminación establecido en el artículo 9 del Acuerdo de Asociación. [115]

95. En el presente asunto, la comparación apropiada es entre un trabajador turco que trabaja en Alemania y desea que su esposa se reúna con él, y un ciudadano de la Unión que no sea alemán, trabaje en Alemania y desee que se reúna con él su esposa nacional de un país tercero, incluida la posibilidad de que la esposa sea nacional turca.

96. Salvo que el miembro de la familia de que se trate ya disponga de un permiso de residencia válido, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/38 exige un visado de entrada de conformidad con el Reglamento n.º 539/2001 o, si procede, con la legislación nacional. [116] Desde que esa Directiva entró en vigor, considero que los Estados miembros pueden introducir un requisito de visado similar para los miembros de la familia de los trabajadores turcos, siempre que los requisitos que se les impongan no sean desproporcionados al compararlos con la exigencia de visado introducida por la Directiva 2004/38. [117]

97. Asimismo, el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2004/38 establece que cuando un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión que no sea nacional de un Estado miembro no disponga de los documentos de viaje necesarios o de los visados necesarios, el Estado miembro de que se trate dará a estas personas, antes de proceder a su retorno, las máximas facilidades para que puedan obtener los documentos necesarios. Respecto a la misma categoría de personas, el artículo 9, apartado 3, de la Directiva establece que el incumplimiento de la obligación de solicitar la tarjeta de residencia podrá conllevar para la persona interesada sanciones proporcionadas y no discriminatorias. Por lo tanto, según alega la Comisión, los miembros de la familia de los trabajadores turcos no están en una situación más favorable que los nacionales de un tercer país miembros de la familia de ciudadanos de la Unión, ya que, en el caso de los segundos, la entrada ilegal en un Estado miembro no justifica la denegación de un permiso de residencia. De esto se desprende que lo dispuesto en el artículo 59 del Protocolo Adicional no altera el resultado obtenido al aplicar la cláusula de *standstill*. Sin embargo, si el resultado de aplicar la cláusula de *standstill* fuera que los nacionales de terceros Estados miembros de la familia de nacionales turcos quedaran entonces *exentos* de visado, al tiempo que *se exige visado* a los nacionales de terceros países miembros de la familia de ciudadanos de la Unión, tal situación estaría prohibida por el artículo 59 del Protocolo Adicional.

98. El hecho de que un requisito impuesto a un nacional turco sea más estricto que el impuesto a los ciudadanos de la Unión no significa, por sí solo, que el primero sea desproporcionado. [118] Deben tomarse en consideración la situación concreta de los nacionales turcos como nacionales de un tercer país, la necesidad de que los Estados miembros expidan una autorización de acuerdo con la legislación nacional para que los miembros de la familia puedan reunirse con el trabajador turco y el procedimiento para la aplicación de ese requisito.

114 Sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), apartado 55 y jurisprudencia citada.

115 Sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), apartado 75.

116 El anexo I del Reglamento n.º 539/2001 contiene una lista de terceros países cuyos nacionales deberán estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros. Turquía figura en esa lista.
La referencia del artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/38 a la legislación nacional tiene por objeto atender a la situación de los Estados miembros que no aplican ese Reglamento. Véase la propuesta modificada de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (presentada por la Comisión con arreglo al artículo 250, apartado 2, del Tratado CE) [COM(2003) 199 final].

117 Me remito aquí a la Directiva 2004/38 únicamente para comprobar esa situación con arreglo al artículo 59 del Protocolo Adicional.

118 Véase al respecto la sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), apartado 71.

99. También es necesario examinar si las consecuencias de infringir las normas son desproporcionadamente graves para el miembro de la familia de un trabajador turco en comparación con las aplicables a los nacionales de un tercer país que son miembros de la familia de ciudadanos de la Unión. He de señalar aquí que el artículo 5, apartado 2, de la Ley sobre el Derecho de Residencia establece que el visado puede dispensarse si, habida cuenta de las circunstancias particulares del caso, no resultara razonable reiniciar el procedimiento de expedición del visado. A mi entender, esta regulación se adecúa al principio de proporcionalidad.

100. En cuanto a la respuesta a la segunda cuestión prejudicial planteada, cabe concluir que la introducción de un requisito de visado para la cónyuge de un trabajador turco que pretende reunirse con ese trabajador a efectos de reagrupación familiar no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 7 de la Decisión n.º 2/76.

Tercera cuestión prejudicial

101. La tercera cuestión prejudicial es pertinente solo en caso de que, a pesar de las opiniones que acabo de manifestar, el Tribunal de Justicia decida trasponer su razonamiento en la sentencia Genc a la cláusula de *standstill* del artículo 7 de la Decisión n.º 2/76. En esta tercera cuestión, el tribunal remitente pregunta si la medida nacional por la que se exige un visado puede justificarse por una razón imperiosa de interés general, en particular el objetivo de un control eficaz de la inmigración y la gestión de las corrientes migratorias, habida cuenta de que las circunstancias especiales del caso concreto se toman en consideración mediante una disposición relativa a los casos que presentan dificultades excesivas.

102. Tanto la Capital del Estado Federado de Stuttgart como el Gobierno alemán y la Comisión alegan que la cláusula de *standstill* de la Decisión n.º 2/76 no impide la aprobación de normas nacionales con ese objetivo, siempre que esa legislación respete el principio de proporcionalidad.

103. Comparto dichas alegaciones.

104. En primer lugar, esa interpretación está en consonancia con los principios del Tratado FUE y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la libertad de circulación de trabajadores que han de aplicarse, en la medida de lo posible, a la libertad de circulación de trabajadores en el ámbito de la Asociación CEE-Turquía. [119]

105. El Tribunal de Justicia ha acogido un concepto de objetivos legítimos que puede justificar las medidas nacionales restrictivas de la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión Europea debido al amplio ámbito del actual artículo 45 TFUE y al hecho de que las limitaciones de la libertad de circulación de trabajadores contempladas en el apartado 3 de dicho artículo han de interpretarse de manera estricta. Así pues, un obstáculo a esa libertad puede no obstante ser compatible con el artículo 45 TFUE siempre que persiga un objetivo legítimo compatible con el Tratado y se justifique por razones imperiosas de interés general y que su aplicación sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no exceda de lo que es necesario para alcanzarlo. [120]

119 Véase al apartado 36 anterior.

120 Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de enero de 2007, Lyyski (C-40/05, EU:C:2007:10), apartado 38.

106. De forma similar, en el ámbito del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, la amplia interpretación de la libertad de circulación de trabajadores en la Decisión n.º 2/76 y en la Decisión n.º 1/80, combinada con la interpretación restrictiva de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas (en los artículos 9 y 14 de las citadas Decisiones, respectivamente), [121] hace que el concepto de requisitos imperativos de interés general sea necesario para lograr el equilibrio necesario dentro del sistema de libertad de circulación de trabajadores en la Asociación CEE-Turquía, por analogía con la situación dentro del mercado interior.

107. En segundo lugar, la jurisprudencia ya ha reconocido esa justificación, en casos de prohibiciones de nuevos requisitos para la reagrupación de trabajadores turcos con los miembros de su familia, siempre que las restricciones resultantes sean adecuadas para lograr los objetivos legítimos perseguidos y no rebasen lo necesario para alcanzarlos. [122]

108. La jurisprudencia ha reconocido las siguientes razones imperiosas de interés general que justifican la aprobación de nuevas restricciones al ejercicio de las libertades económicas reconocidas por el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía: evitar la entrada y residencia ilegales, [123] evitar los matrimonios forzados, [124] garantizar la integración de los nacionales de terceros países, [125] y gestionar eficazmente las corrientes migratorias. [126] La lista no es exhaustiva y coincido con el Abogado General Mengozzi en que el Tribunal de Justicia reconoce a los Estados miembros facultades discrecionales en esta materia. [127]

109. En el presente asunto, Alemania invoca la gestión eficaz de las corrientes migratorias para justificar la introducción de un requisito de visado a efectos de reagrupación familiar con un trabajador turco. Ese objetivo ya ha sido aceptado como una razón imperiosa de interés general que persigue un objetivo compatible con el Tratado. Por lo tanto, en principio, puede justificar una nueva restricción no obstante la cláusula de *standstill*. [128] Sin embargo, también será necesario que el tribunal nacional verifique si el requisito en cuestión satisface el criterio de proporcionalidad. [129] Al hacerlo, deberá considerar si la medida nacional es adecuada para lograr el objetivo perseguido y no rebasa lo necesario para alcanzarlo. [130]

110. Por cuanto se refiere a la adecuación de la medida, entiendo que la jurisprudencia ya ha aceptado que un requisito de visado que permite supervisar las corrientes migratorias es adecuado para alcanzar el objetivo de gestionar eficientemente esas corrientes migratorias. [131]

121 Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708), apartados 42 a 48.

122 Véase la sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), apartado 37, en materia de libertad de establecimiento. En ese asunto se siguió el razonamiento expuesto en la sentencia de 7 de noviembre de 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), apartados 40 y ss. en relación con la admisión en el territorio de un Estado miembro de un nacional turco que deseaba obtener un empleo remunerado. Véase, asimismo, la sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartado 57.

123 Sentencia de 7 de noviembre de 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), apartado 41.

124 Sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), apartado 38. Aun cuando el Tribunal de Justicia no reconoció expresamente esa razón justificativa, desarrolló su argumentación «suponiendo» que la prevención de matrimonios forzados puede ser una razón imperiosa de interés general.

125 Sentencia de 12 de abril de 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), apartado 56.

126 Sentencia de 29 de marzo de 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239), apartado 39.

127 Conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Genc (C-561/14, EU:C:2016:28), punto 34.

128 Sentencia de 29 de marzo de 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239), apartados 35 a 39.

129 En los asuntos Tekdemir y Genc, las normas nacionales en cuestión no admitían excepciones y el Tribunal de Justicia disponía de los datos necesarios para declarar que las medidas eran desproporcionadas. En este caso, por el contrario, las normas nacionales sí que admiten una excepción cuando se den ciertas circunstancias. Solo el órgano jurisdiccional nacional dispone de los datos necesarios para controlar la legalidad de la resolución de las autoridades competentes. Véase la sentencia de 11 de enero de 2007, Lyyski (C-40/05, EU:C:2007:10), apartado 48.

130 Sentencia de 10 de julio de 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066), apartado 37.

131 Véase al respecto la sentencia de 29 de marzo de 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239), apartado 41.

111. Respecto a si la medida en cuestión rebasa lo necesario para lograr el objetivo perseguido, el Tribunal de Justicia ha señalado que, en principio, el requisito de que los nacionales de terceros Estados dispongan de un visado para entrar en un Estado miembro y residir en él no puede considerarse por sí mismo desproporcionado en relación con el objetivo perseguido. No obstante, el principio de proporcionalidad también exige que *el procedimiento de aplicación de dicho requisito* no exceda de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido. [132]

112. En este sentido, la legislación alemana exige al nacional de un Estado tercero que desea obtener un permiso de residencia el haber entrado en el país con el visado necesario y haber aportado previamente, en su solicitud de visado, la información sustancial necesaria para tramitar el permiso de residencia. El requisito de visado, sin embargo, puede dispensarse si, por las especiales circunstancias del caso, no resulta razonable exigir una nueva solicitud de visado.

113. Considero que, al prever una excepción en un caso individual justificado, el procedimiento desarrollado en la normativa alemana que regula el requisito de visado se atiene al principio de proporcionalidad.

114. Corresponderá al tribunal nacional, que dispone para ello de la información necesaria, valorar si el caso de la Sra. Yön presenta las características especiales que permitan dicha dispensa. Pueden ser factores relevantes la edad de la Sra. Yön, su estado de salud, su grado de dependencia respecto a su marido y su capacidad de viajar. [133]

115. Por lo tanto, mi conclusión es que, en caso de que el Tribunal de Justicia considere que una legislación como la que es objeto del litigio principal constituye una nueva restricción de los requisitos de acceso al empleo de los trabajadores turcos, en el sentido del artículo 7 de la Decisión n.º 2/76, esa restricción puede estar justificada por razones imperiosas de interés general, como la gestión eficiente de las corrientes migratorias. Cualquier restricción debe ser adecuada para lograr el objetivo perseguido y no rebasar lo necesario para alcanzarlo. Corresponde al tribunal remitente comprobar si esto sucede en el caso de autos.

Conclusión

116. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda en los siguientes términos a las cuestiones planteadas por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania):

«- La legalidad de las nuevas restricciones a la libertad de circulación de trabajadores introducidas por un Estado miembro entre el momento de entrada en vigor de la Decisión n.º 2/76 del Consejo de Asociación CEE-Turquía y el de entrada en vigor de la Decisión n.º 1/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía debe valorarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Decisión n.º 2/76.

- La introducción de un requisito de visado para la cónyuge de un trabajador turco que pretende reunirse con ese trabajador a efectos de reagrupación familiar no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 7 de la Decisión n.º 2/76.

132 Véase al respecto, en relación con el requisito de disponer de un permiso de residencia, la sentencia de 29 de marzo de 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239), apartados 42 y 43.

133 En cuanto a los hechos, la situación de la Sra. Yön es notablemente diferente de la del solicitante en el asunto Tekdemir. Furkan Tekdemir era un menor, nacido en Alemania apenas un mes antes de que se presentara en su nombre la solicitud de permiso de residencia. Era residente legal en ese país junto a su padre, que era un trabajador turco (véase la sentencia de 29 de marzo de 2017, Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239). En cambio, la Sra. Yön residía en Turquía (por cuanto aquí interesa) entre la fecha de su matrimonio con el Sr. Yön (en el año 2004) y la fecha en que entró en los Países Bajos con un visado Schengen expedido por dicho Estado miembro (en marzo de 2013).

- Las nuevas restricciones de los requisitos de acceso al empleo para los trabajadores turcos, en el sentido del artículo 7 de la Decisión n.º 2/76, pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, como la gestión eficaz de las corrientes migratorias. Cualquier restricción debe ser adecuada para lograr el objetivo legítimo perseguido y no rebasar lo necesario para alcanzarlo. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si esto sucede en el caso de autos.»