

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 25 de mayo de 2004¹**I. Introducción**

1. En el presente asunto el Verwaltungsgesicht Stuttgart ha planteado una cuestión prejudicial sobre la interpretación de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía.² El órgano jurisdiccional remitente desea averiguar, en concreto, si el hijastro menor de 21 años de un trabajador turco que forma parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro debe ser considerado miembro de la familia de éste a efectos del artículo 7, párrafo primero, de dicha Decisión.

2. La importancia de este asunto radica, sobre todo, en el contexto en el que se

plantea esta cuestión. En el territorio de la Comunidad Europea, los trabajadores turcos y los miembros de sus familias deducen determinados derechos de los artículos 6 y 7 de la Decisión nº 1/80, una Decisión que desarrolla el Acuerdo de Asociación entre la CEE y Turquía.³ Dichos derechos se distinguen esencialmente de los derechos que los trabajadores comunitarios y los miembros de sus familias deducen de los artículos 39 CE y siguientes y del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad,⁴ y que se adoptó tomando como base el artículo 40 CE.

3. El órgano jurisdiccional remitente solicita que se interprete el concepto de miembro de la familia contenido en el artículo 7 de la Decisión nº 1/80. La Decisión misma no precisa el contenido de este concepto y el Tribunal de Justicia aún no ha tenido que

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — Decisión de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, adoptada por el Consejo de Asociación creado por el Acuerdo de Asociación celebrado entre la Comunidad Económica Europea y Turquía.

3 — Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado el 12 de septiembre de 1963 en Ankara, por una parte, por la República de Turquía y, por otra, por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, y concluido, aprobado y ratificado en nombre de la Comunidad por la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18).

4 — DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77.

ocuparse de su significado. Es cierto que, en la sentencia Baumbast y R,⁵ el Tribunal de Justicia reconoció los derechos de los hijastros de los trabajadores comunitarios, tal como se deducen del Reglamento nº 1612/68. En el presente asunto se trata de determinar las consecuencias de esta sentencia para los derechos del hijastro de un trabajador turco, teniendo en cuenta las diferencias esenciales entre la Decisión nº 1/80 y el Reglamento nº 1612/68.

4. Además, la cuestión planteada ofrece la ocasión de definir con mayor precisión el concepto de hijastro que puede ampararse en la Decisión nº 1/80. En la época en que el demandante del procedimiento principal solicitó el permiso de residencia (dando origen al procedimiento principal) ya era mayor de edad con arreglo al Derecho nacional alemán, pero aún no había cumplido 21 años. Además fue condenado penalmente en varias ocasiones.

II. Marco jurídico

A. *El Acuerdo de Asociación CEE-Turquía*

5. De conformidad con su artículo 2, apartado 1, el Acuerdo de Asociación tiene por

objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes Contratantes, incluso en el ámbito de la mano de obra, mediante la realización gradual de la libre circulación de trabajadores (artículo 12), así como mediante la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento (artículo 13) y a la libre prestación de servicios (artículo 14), con objeto de mejorar el nivel de vida del pueblo turco y facilitar ulteriormente la adhesión de la República de Turquía a la Comunidad (cuarto considerando del preámbulo y artículo 28).

6. A tal fin, el Acuerdo de Asociación contempla una fase preparatoria, que permita a la República de Turquía reforzar su economía con la ayuda de la Comunidad (artículo 3), una fase transitoria, durante la cual se garantizan el establecimiento progresivo de una unión aduanera y el acercamiento de las políticas económicas (artículo 4), y una fase definitiva, que estará basada en la unión aduanera e implicará el fortalecimiento de la coordinación de las políticas económicas de las Partes Contratantes (artículo 5).

7. El artículo 6 del Acuerdo de Asociación está redactado en los siguientes términos: «Para asegurar la aplicación y el desarrollo progresivo del régimen de asociación, las Partes Contratantes se reunirán en el seno de un Consejo de Asociación que actuará dentro de los límites de las atribuciones que le son conferidas por el Acuerdo.» Así, para la consecución de los objetivos fijados

⁵ — Sentencia de 17 de septiembre de 2002 (C-413/99, Rec. p. I-7091), apartado 57.

por el Acuerdo y en los casos previstos por éste, el Consejo de Asociación dispondrá de un poder de decisión (artículo 22, apartado 1, del Acuerdo de Asociación). Cada una de las dos Partes estará obligada a adoptar las medidas que implique la ejecución de las decisiones tomadas.

8. El artículo 9 del Acuerdo de Asociación es del siguiente tenor: «Las Partes Contratantes reconocen 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 artículo 7 del Tratado constitutivo de la Comunidad.»

B. Decisión nº 1/80

9. El 19 de septiembre de 1980, el Consejo de Asociación adoptó la Decisión nº 1/80. Curiosamente, esta Decisión nunca se ha publicado en el Diario Oficial.⁶ El artículo 6, apartado 1, de la Decisión está redactado en los siguientes términos:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 en relación con el libre acceso al empleo de

los miembros de su familia, un trabajador turco que forma parte del mercado de trabajo legal de un Estado miembro:

- tendrá derecho, en dicho Estado miembro, después de un año de empleo legal, a la renovación de su permiso de trabajo con el mismo empresario si dispone de un empleo;
- tendrá derecho, en dicho Estado miembro, después de tres años de empleo legal y sin perjuicio de la preferencia que ha de concederse a los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad, a aceptar otra oferta para desempeñar la misma profesión en otra empresa de su elección, realizada en condiciones normales y registrada en los servicios de empleo de dicho Estado miembro;
- tendrá derecho, en dicho Estado miembro, después de cuatro años de empleo legal, al libre acceso a cualquier actividad laboral por cuenta ajena de su elección.»

10. En el presente asunto ocupa un lugar central el artículo 7, que regula la situación de los familiares del trabajador turco que

6 — Esta irregularidad en la formación del acto no ha sido motivo para que el Tribunal de Justicia someta a discusión la fuerza de ley de la Decisión.

forme parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro. Si estos familiares han sido autorizados a reunirse con el trabajador:

justificadas por razones de orden público, seguridad y salud.»

- tendrán derecho, sin perjuicio de la preferencia que debe concederse a los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad, a aceptar cualquier oferta de empleo, siempre que lleven residiendo legalmente en el Estado miembro al menos tres años;

C. Reglamento n° 1612/68

12. El artículo 10 del Reglamento establece lo siguiente:

- podrán acceder libremente a cualquier actividad laboral por cuenta ajena de su elección, siempre que lleven residiendo legalmente en el Estado miembro de que se trate desde al menos cinco años.

1. Con independencia de su nacionalidad, tendrán derecho a instalarse con el trabajador nacional de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro:

Los hijos de los trabajadores turcos que hayan adquirido una formación profesional en el país de acogida, independientemente de la duración de su residencia en dicho Estado miembro, podrán aceptar en él cualquier oferta de empleo, siempre que uno de sus progenitores haya ocupado legalmente un puesto de trabajo en el Estado miembro de que se trate durante por lo menos tres años.

- a) su cónyuge y sus descendientes menores de 21 años o a su cargo;
- b) los ascendientes del trabajador y de su cónyuge que estén a su cargo.

11. El artículo 14, apartado 1, establece: «Las disposiciones de la presente Sección⁷ se aplicarán sin perjuicio de las limitaciones

2. Los Estados miembros favorecerán la admisión de cualquier miembro de la familia que no se beneficie de lo dispuesto en el apartado 1, si se encontrase a cargo, o viviese, en el país de origen, con el trabajador antes mencionado.

⁷ — Los artículos 6 y 7 forman parte de esta sección de la Decisión.

3. A los efectos de los apartados 1 y 2, el trabajador deberá disponer de una vivienda para su familia, considerada como normal para los trabajadores nacionales en la región donde esté empleado, sin que esta disposición pueda ocasionar discriminación entre los trabajadores nacionales y los trabajadores provenientes de otros Estados miembros.

13. Finalmente recordaré el artículo 11 del Reglamento, que establece:

«Cuando un nacional de un Estado miembro ejerza en el territorio de otro Estado miembro una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, su cónyuge y los hijos menores de 21 años a su cargo, tendrán derecho a acceder a cualquier actividad por cuenta ajena en todo el territorio de ese mismo Estado, incluso aunque no tengan la nacionalidad de un Estado miembro.»

III. Antecedentes

A. Hechos del procedimiento principal

14. Engin Ayaz, demandante en el procedimiento principal, nació el 24 de septiembre de 1979, está soltero y es de nacionalidad turca. El 19 de mayo de 1991 entró en

territorio alemán, procedente de Turquía, acompañado de su madre, para vivir con ella y con su padrastro. Éste reside desde los años ochenta en Alemania, país en el que trabaja legalmente.

15. Según la resolución de remisión, la madre no tiene la condición de trabajadora; en ningún momento ha sido titular de un Arbeitserlaubnis (permiso de trabajo) o de una Arbeitsgenehmigung (autorización para trabajar).

16. Desde su entrada en Alemania –abstracción hecha de una corta interrupción desde finales de otoño de 1999 hasta finales de 2000– ha vivido con su padrastro y su madre en una vivienda común. Durante ese período concluyó la educación en la Hauptschule (enseñanza primaria previa a la formación profesional) y, a continuación, asistió a un curso de un año en la escuela de formación profesional. Posteriormente, comenzó una formación profesional, que abandonó, estuvo durante algún tiempo desempleado y trabajó ocasionalmente como conductor. Entre 1997 y 2001 fue condenado penalmente en varias ocasiones. Los delitos por los que fue condenado van desde conducción sin permiso de conducir hasta robo con fuerza en las cosas, lesiones corporales y violación.

17. Con ello pasamos al examen del estatuto de residencia del demandante. Engin Ayaz disponía de un permiso de residencia por tiempo definido, basado en determinadas

disposiciones de la normativa nacional alemana sobre extranjería en materia de reunificación familiar para la protección de la vida familiar.⁸ Posteriormente, el 8 de julio de 1999 solicitó la concesión de un permiso de residencia indefinido. Esta solicitud fue denegada tácitamente. El 24 de marzo de 2000, solicitó la prórroga limitada de su permiso de residencia. Mediante resolución de 9 de agosto de 2000, el Landratsamt Reas-Muro-Kries denegó la solicitud y amenazó al demandante con expulsarlo de Alemania a Turquía en el plazo de un mes contado a partir de la notificación de la resolución.

18. El 14 de septiembre de 2000, el demandante interpuso un recurso administrativo contra esta resolución ante el Regierungspräsidium Stuttgart. Al mismo tiempo solicitó ante el Verwaltungsgericht Stuttgart la concesión de una medida cautelar. Mediante resolución de 30 de octubre de 2000, el Verwaltungsgericht declaró el efecto suspensivo del recurso administrativo interpuesto por el demandante.

19. Mediante decisión de 8 de febrero de 2002, el Regierungspräsidium Stuttgart desestimó el recurso del demandante, fundamentándolo del modo siguiente:

- Los hechos delictivos cometidos y enjuiciados revisten especial gravedad. No cabe duda alguna de que el demandante no está dispuesto o no está en

condiciones de respetar el ordenamiento jurídico nacional. Por ello, representa una amenaza grande y concreta para la seguridad y el orden públicos. Los hechos cometidos por él permiten entrever un comportamiento personal que constituye una amenaza real y suficientemente grave que afecta a un interés fundamental de la sociedad.

- La expulsión tampoco vulnera el artículo 6 de la Grundgesetz (Ley Fundamental); ni el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»), pues el demandante es mayor de edad y soltero.
- El demandante no puede invocar el artículo 7, párrafo primero, de la Decisión n° 1/80. En el procedimiento de recurso afirmó que su madre había trabajado legalmente desde 1996, pero sólo presentó una nómina de enero de 2001, y hasta hoy no consta ninguna otra prueba. Por tanto, ha de estimarse que la madre no ha estado a disposición del mercado legal de trabajo.

20. El 5 de marzo de 2002, el demandante interpuso un recurso ante el Verwaltungsgericht Stuttgart, que, en el marco del procedimiento de dicho recurso, planteó la cuestión prejudicial mencionada en el punto 1.

8 — Se trata, en concreto, de los artículos 17 y 22 de la Ausländergesetz.

B. Criterio del órgano jurisdiccional remitente

21. El órgano jurisdiccional nacional motiva su cuestión empezando por señalar que ni el Derecho nacional alemán (en concreto, los artículos 47 y 48 de la *Ausländergesetz*) ni el CEDH se oponen a la expulsión.

22. Pero, continúa, si el demandante estuviera incluido en el ámbito de aplicación del artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80, podría invocar la protección especial contra la expulsión contenida en el artículo 14, apartado 1, de esta Decisión. Conforme a esta disposición únicamente podría ordenarse su expulsión si, aparte de la alteración de la seguridad y el orden público que produce cualquier infracción de la ley, se produce una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. El órgano jurisdiccional remitente basa esta interpretación —estricta— del artículo 14, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 en la sentencia Nazli.⁹

23. El órgano jurisdiccional nacional considera que, en el presente asunto, no se cumplen los requisitos del artículo 14, apartado 1, de la Decisión 1/80. Aunque Ayaz haya sido condenado penalmente en varias ocasiones, no puede suponerse que constituya una amenaza real y suficientemente grave de la seguridad y el orden público que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Dicha amenaza tampoco puede deducirse de los dos procedimientos penales

pendientes ante el *Amtsgericht Waiblingen*. En efecto, el órgano jurisdiccional nacional no está convencido de que el demandante sea realmente responsable penalmente de los delitos que se le imputan.

24. Por ese motivo, para dirimir el litigio es importante averiguar si el demandante está incluido en el ámbito de aplicación del artículo 7 de la Decisión nº 1/80. Habida cuenta de que, según los documentos del expediente de extranjería aportados, su madre nunca tuvo la condición de trabajador, habrá que determinar además, si el demandante es miembro de la familia de su padrastro.

25. Para realizar esta comprobación el órgano jurisdiccional remitente examina el tenor literal de los artículos del Reglamento nº 1612/68 más relevantes a efectos de la interpretación del artículo 7 de la Decisión nº 1/80. Señalaré que sus comentarios se refieren a la versión alemana. Conforme al tenor literal del artículo 11 del Reglamento nº 1612/68 el demandante no es un miembro de la familia de su padrastro, puesto que en ese artículo únicamente se mencionan a los hijos (menores de 21 años) de «ese nacional». A favor de la aplicación del artículo 11 del Reglamento nº 1612/68 se encuentra el hecho de que este artículo, al igual que la Decisión nº 1/80, se refiere al acceso al mercado de trabajo. Si, por el contrario, se parte del concepto de miembro de la familia contenido en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1612/68, el demandante estaría incluido en el ámbito de aplicación de la Decisión nº 1/80 puesto que, en el artículo 10, a diferencia de lo que sucede para el caso del cónyuge, no se utiliza el

⁹ — Sentencia de 10 de febrero de 2000 (C-340/97, Rec. p. 1-957), apartados 55 y ss.

pronombre posesivo «sein» (su), sino sólo el artículo determinado «die» (los). De esta forma, también quedan incluidos los hijos no comunes. En la jurisprudencia y en la doctrina alemanas domina la tesis mencionada en segundo lugar. Puesto que, en la fecha en que expiró el último permiso de residencia (31 de octubre de 1999), el demandante aún no había cumplido 21 años, carece de relevancia el hecho de que el padrastro del demandante subviniera o no a las necesidades de su manutención, puesto que el Derecho comunitario no exige que contribuya a la manutención.

C. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

26. En el presente asunto han presentado observaciones la parte demandada en el procedimiento principal (a través del Landratsamt Rems-Murr-Kreis), el Gobierno alemán y la Comisión. La parte demandada llega a la conclusión de que el hijastro del trabajador no debe ser considerado miembro de la familia del trabajador a efectos del artículo 7 de la Decisión nº 1/80. El Gobierno alemán y la Comisión opinan, por el contrario, que un hijastro menor de 21 años del trabajador sí está incluido en ese concepto, a lo que el Gobierno alemán añade que, conforme al Derecho nacional de un Estado miembro, el hijastro debe haber obtenido una autorización previa para poder trasladarse al domicilio del trabajador turco.

IV. Apreciación

A. Delimitación

27. El órgano jurisdiccional remitente plantea su cuestión en términos generales. Pregunta si el hijastro menor de 21 años del trabajador debe ser considerado miembro de la familia de éste a efectos del artículo 7 de la Decisión nº 1/80. Plantea así una cuestión sencilla, haciendo abstracción de las circunstancias especiales del caso concreto. Esta cuestión interpretativa parte de la analogía con los conceptos contenidos en el Reglamento nº 1612/68 (especialmente en sus artículos 10 y 11). Esta analogía parece lógica, ya que el Tribunal de Justicia ha declarado en varias sentencias que los principios admitidos en el marco de los artículos 39 CE y ss. deben aplicarse, en la medida de lo posible, a los nacionales turcos que gozan de los derechos reconocidos por la Decisión nº 1/80.¹⁰

28. Entre tanto, poco después de haber planteado la cuestión prejudicial en el presente asunto, el Tribunal de Justicia reconoció, en la sentencia *Baumbast y R*,¹¹ en relación con el Reglamento nº 1612/68, determinados derechos de los hijastros de un trabajador comunitario. Así considerada, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional puede analizarse brevemente, remitiéndose a la sentencia *Baumbast y R*.

10 — Véase la sentencia, dictada en último lugar, de 8 de mayo de 2003, *Wählergruppe Gemeinsam* (C-171/01, Rec. p. I-4301), apartado 72.

11 — Citada en la nota 5, apartado 57. Volveré a ella con más detenimiento.

29. Como es sabido, una cuestión sencilla, empero, no da lugar, por definición, a una respuesta sencilla que pueda deducirse sin más de la jurisprudencia existente. Así cabe afirmarlo *a fortiori*, en el presente asunto, en el que una extrapolación más o menos mecánica de una sentencia del Tribunal de Justicia, dictada en un asunto relativo a la libre circulación de personas, puede dar lugar a un resultado no satisfactorio. No satisfactorio porque no tendría en cuenta la diferencia esencial entre los artículos 39 CE y ss., por una parte, y la Decisión nº 1/80, por otra. Esta diferencia constituye la base de mis conclusiones.

30. En los artículos 39 CE y siguientes, la libre circulación de trabajadores se encuentra en primer plano y, con la salvedad de algunas limitaciones expresadas de manera restrictiva, relacionadas con el orden público, la seguridad y la salud públicas, los Estados miembros deben garantizar el derecho de residencia, deducido del Derecho comunitario, a los nacionales de los demás Estados miembros incluidos en el concepto de trabajador, interpretado de manera amplia.¹²

31. La Decisión nº 1/80 concede derechos de carácter muy distinto y mucho menos amplios. Conforme al artículo 6 de la Decisión nº 1/80, los trabajadores de nacionalidad turca pueden invocar determinados derechos en el mercado laboral, si residen y trabajan en un Estado miembro de conformidad con la normativa laboral y de inmigración. El artículo 7 de dicha Decisión también concede determinados derechos

laborales a los familiares del trabajador turco que hayan sido autorizados a reunirse con él. Dichos familiares tienen tales derechos laborales incluso aunque aún no trabajen ellos mismos en el Estado miembro.

32. Por tanto, la Decisión nº 1/80 no contiene ninguna disposición en materia de libre circulación de trabajadores. Y ello a pesar de que los artículos 6 y 7 de la Decisión constituyan un primer paso en la consecución de la libre circulación de trabajadores, que es uno de los objetivos perseguidos por el Acuerdo de Asociación entre la CEE y Turquía.

33. Considero que sólo puede responderse a la primera cuestión tras efectuar un análisis profundo del contenido y del alcance de la protección que ofrece la Decisión nº 1/80 a los trabajadores turcos y a sus familias, teniendo también en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Mi análisis consta de dos partes: en la parte B describiré las características del régimen establecido en los artículos 6 y 7 de la Decisión nº 1/80; en la parte C examinaré de manera más específica los derechos que deducen del artículo 7 los hijos de los trabajadores turcos que formen parte del mercado legal de trabajo.

12 — Véase, por ejemplo la reciente sentencia de 23 de marzo de 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703), apartados 26 y ss.

B. El régimen de los artículos 6 y 7 de la Decisión nº 1/80

34. El presente asunto se refiere a la expulsión de un Estado miembro de un nacional de un país tercero.¹³ La expulsión de nacionales de terceros países es, en principio, competencia de los Estados miembros, al menos mientras la Comunidad Europea no haya adoptado, en ese ámbito, las medidas sobre política de inmigración a que se refiere el artículo 63 CE, número 3. Las autoridades alemanas desean hacer uso de esta facultad autónoma y, por ese motivo, el nacional de un país tercero invoca el estatuto privilegiado que, en su opinión, le confiere su condición de miembro de la familia de un trabajador turco. Por tanto, invoca una excepción al principio de que los Estados miembros siguen disponiendo de amplias competencias en el ejercicio de su política de inmigración.

35. En el régimen de los artículos 6 y 7 de la Decisión nº 1/80 pueden distinguirse cuatro fases:

— Fase 1: la admisión de trabajadores turcos en territorio comunitario y los requisitos para desempeñar en dicho territorio el primer empleo se rigen por el Derecho nacional.

— Fase 2: el ulterior acceso del trabajador turco al mercado laboral después de un año de empleo legal en el Estado miembro. En esta fase, los trabajadores no sólo deducen derechos de la normativa laboral nacional, sino también directamente del artículo 6 de la Decisión nº 1/80.

— Fase 3: la admisión de los familiares del trabajador turco y su acceso al mercado laboral durante los tres primeros años de permanencia. En esta fase únicamente están sometidos al Derecho nacional del Estado miembro. Sin embargo, el ejercicio de las competencias autónomas de los Estados miembros está sometido en esa fase, dentro de los límites que se mencionan a continuación, a las disposiciones del CEDH y del Derecho comunitario.

— Fase 4: el acceso ulterior al mercado laboral, después de que el familiar del trabajador turco haya residido legalmente durante, al menos, tres años en el Estado miembro. En esta fase, el familiar del trabajador turco no deduce derechos únicamente de la normativa laboral nacional, sino también directamente del artículo 7 de la Decisión nº 1/80.

¹³ — Véanse también mis conclusiones que precedieron a la sentencia de 23 de septiembre de 2003, Akrich (C-109/01, Rec. p. I-9607), en particular, la introducción de las conclusiones.

36. Respecto a la fase 1: Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Decisión nº 1/80 no invade la competencia

de los Estados miembros para regular tanto la entrada en su territorio de los nacionales turcos como las condiciones de su primera actividad profesional.¹⁴ Los Estados miembros siguen siendo competentes para adoptar sus propias decisiones en materia de captación de trabajadores turcos para compensar las carencias de su propio mercado laboral. Como señaló acertadamente el Abogado General Mischo en las conclusiones presentadas en el asunto Ergat,¹⁵ el trabajador turco no tiene derecho de residencia. Y sólo obtiene derechos con arreglo al Acuerdo de Asociación CEE-Turquía después de haber trabajado un año en el territorio de un Estado miembro.

37. Una vez dicho esto, no puede añadirse mucho más sobre la fase 1 desde el punto de vista del Derecho comunitario. Los trabajadores turcos están sometidos al mismo régimen que los nacionales de los demás países terceros. El ordenamiento jurídico comunitario no les confiere más derechos.

38. Respecto a la fase 2. La Asociación regula exclusivamente la situación de trabajadores turcos que hayan formado parte del mercado laboral de trabajo del Estado de acogida durante determinado tiempo (esto es, al menos, un año), conforme a los requisitos exigidos por el artículo 6 de la Decisión nº 1/80. En ese caso, deducen de la Decisión nº 1/80 determinados derechos que les permiten seguir buscando empleo. Estos derechos se refuerzan paulatinamente, como

se deduce del artículo 6, apartado 1. El reconocimiento de derechos en el mercado laboral implica necesariamente la existencia de un derecho correlativo de residencia derivado de la relación laboral. Así lo exige el efecto útil de estos derechos.¹⁶

39. Los trabajadores turcos no disponen de un derecho de libre circulación dentro de la Comunidad y, consiguientemente, tampoco tienen derechos en otros Estados miembros.¹⁷ La Decisión nº 1/80 concede a los trabajadores turcos determinados privilegios en el mercado laboral del Estado miembro en el que trabajen legalmente. La Decisión no dispone más, pero tampoco menos. Por ello, el derecho de residencia del trabajador turco tampoco es un derecho fundamental del trabajador, comparable al que concede el artículo 18 CE a todo ciudadano de la Unión,¹⁸ sino sólo una consecuencia necesaria de sus derechos como trabajador. Así se deduce también, por ejemplo, del hecho de que las disposiciones de la Asociación parten de la residencia temporal del trabajador turco. Por ejemplo, a favor del trabajador turco no se han adoptado disposiciones comparables a las contenidas en el artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1215/70, con arreglo a las cuales podría permanecer en el correspondiente Estado miembro después de alcanzar la edad de jubilación.¹⁹

14 — Véase, por último, la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros y Nadi Sahin (asuntos acumulados C-317/01 y C-369/01, Rec. p. I-12701), apartados 63 y ss.

15 — Véanse las conclusiones que precedieron a la sentencia de 16 de marzo de 2000 (C-329/97, Rec. p. I-1487), punto 47.

16 — Véase, en particular, la sentencia Nazli (citada en la nota 9 *supra*), apartado 28.

17 — Véanse, en particular, las sentencias de 23 de enero de 1997, Tetik (C-171/95; Rec. p. I-329), y de 11 de mayo de 2000, Savas (C-37/98, Rec. p. I-2927).

18 — Véase a este respecto la sentencia Baumbast y R (citada en la nota 5 *supra*), apartados 81 y ss.

19 — Reglamento de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo (DO L 142, p. 24; EE 05/01, p. 93).

40. Para entender bien el artículo 6 es preciso tener en cuenta el objetivo del Acuerdo de Asociación.²⁰ Cito el artículo 2, apartado 1: «[el Acuerdo] tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de garantizar el desarrollo acelerado de la economía de Turquía y la elevación del nivel de empleo y de las condiciones de vida del pueblo turco». La Decisión nº 1/80 contiene tres capítulos, relativos a la circulación de productos agrícolas, a la circulación de trabajadores y a la colaboración económica y técnica. La regulación de estas materias tiene por objeto contribuir al fortalecimiento de los vínculos económicos entre la Comunidad y Turquía.²¹

41. En mi opinión, el elemento central del artículo 6 de la Decisión es el hecho de que la finalidad de esa disposición consiste en conceder determinados derechos en el mercado laboral al trabajador turco que ha entrado legalmente en un Estado miembro y trabaja asimismo legalmente en dicho Estado. Debe poder progresar en el mercado laboral y, consiguientemente, poder cambiar de empresa. Su posición en ese mercado debe aproximarse en la mayor medida posible a la de los trabajadores de los Estados miembros.

42. Naturalmente, el progreso del trabajador turco únicamente se materializa si los miembros de su familia pueden reunirse con él y si éstos también pueden progresar

como individuos autónomos. Dicho de otra forma, el hecho de que el trabajador turco no cuente con condiciones favorables para hacer venir a su familia podría hacerle desistir de acogerse a los derechos que el artículo 6 de la Decisión nº 1/80 le reconoce expresamente. También contemplo desde esta perspectiva los derechos que el artículo 7 de la Decisión nº 1/80 reconoce a los miembros de la familia del trabajador turco.

43. Por consiguiente, cuando se adoptó la Decisión nº 1/80, la reunificación familiar en el Estado miembro de acogida no era el aspecto social más importante, sino que ha adquirido importancia, a lo largo de los años, en la interpretación que el Tribunal de Justicia ha hecho de la Decisión.

44. Fase 3: Por definición los derechos de los miembros de la familia de un trabajador son comparables a los derechos del propio trabajador. El familiar no deduce de la Decisión nº 1/80 ningún derecho a ser acogido en un Estado miembro en el que el trabajador desempeñe un trabajo legal. En esta fase el legislador nacional conserva su autonomía. Durante los tres años siguientes a la acogida la posición jurídica del miembro de la familia del trabajador turco sigue estando sometida a la normativa nacional. No obstante, esta facultad discrecional está sometida a las limitaciones impuestas por las normas aplicables a la reunificación familiar. Dichas normas deben tener en cuenta tanto (la jurisprudencia sobre) el artículo 8

20 — Para más detalle, véase el punto 5 *supra*.

21 — Véanse asimismo las disposiciones del Acuerdo de Asociación mencionadas en el punto 6 *supra*.

del CEDH como el estatuto privilegiado del propio trabajador en virtud de la Asociación CEE-Turquía, que lo protege, en particular, contra la discriminación por razón de su nacionalidad turca.²²

45. A este respecto me remito a la sentencia Kadiman. Según el Tribunal de Justicia el artículo 7, párrafo primero, está destinado fundamentalmente a «favorecer el empleo y la permanencia del trabajador turco que forme parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro, garantizándole el mantenimiento de sus lazos familiares».²³ El Tribunal de Justicia continúa: «Así, el sistema instaurado por el párrafo primero del artículo 7 pretende crear condiciones favorables para la reagrupación familiar en el Estado miembro de acogida, al permitir, en primer lugar, la presencia de los miembros de la familia al lado del trabajador migrante y al consolidar, a continuación, su posición a través de la concesión del derecho a acceder a un empleo en este.» De esta forma parece que el Tribunal de Justicia atribuye importancia al artículo 7 también en la primera fase, antes del período de residencia de tres años. También parece que las conclusiones presentadas por el Abogado General Léger en el asunto Akman parten de esta idea. El Abogado General destaca que el artículo 7, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 (a diferencia del artículo 7, apartado 2) tiene claramente por objetivo promover la reunificación familiar.²⁴

46. Constató que, en la interpretación del artículo 7, apartado 1, el elemento de la reunificación familiar ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor, pero con ello la Decisión sigue sin conferir un derecho a la reunificación familiar. No obstante, el criterio determinante es el claro tenor literal de la disposición: El familiar no tiene derecho a ser acogido en el Estado miembro en el que el trabajador desempeña un trabajo legal. En efecto, el artículo 7, apartado 1, únicamente habla de la posibilidad de ser acogido («que hayan sido autorizados a reunirse con él»). Los miembros de la familia sólo deducen derechos de la Decisión después de que se haya producido la reunificación familiar.

47. Analizada desde el punto de vista del trabajador turco, la situación es la siguiente: Sucede a menudo que el nacional turco se traslada a un Estado miembro para trabajar en él. La familia permanece en el país de origen. Después de cierto tiempo el trabajador decide seguir trabajando en el Estado miembro. Entonces decide hacer venir también a su familia. Sin embargo, conforme a la Decisión n° 1/80 no tiene automáticamente derecho a hacer venir a su familia. Esta posibilidad está sometida, en principio, a la normativa nacional en materia de inmigración (véase el punto 44).

22 — A este respecto me limitaré a señalar que la facultad discrecional del legislador nacional o de las autoridades nacionales de inmigración no es ilimitada. Nos llevaría muy lejos precisar en estas conclusiones los criterios a los que deben atenerse los Estados miembros para negar la entrada a un familiar de un trabajador turco; el asunto Ayaz tampoco se refiere a este aspecto.

23 — Sentencia de 17 de abril de 1997, Kadiman (C-351/95, Rec. p. I-2133), apartado 34.

24 — Conclusiones que precedieron a la sentencia de 19 de noviembre de 1998 (C-210/97, Rec. p. I-7519), puntos 48 y ss.

48. De esta forma llegamos a la fase 4: el artículo 7, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 confiere determinados derechos en el mer-

cado laboral de un Estado miembro a los miembros de las familias reunificadas en dicho Estado miembro. Estos derechos son comparables a los derechos del propio trabajador. En primer lugar, los miembros de la familia no adquieren tales derechos de manera inmediata. Deben haber residido determinado tiempo en el Estado miembro. En segundo lugar, su posición en el mercado laboral es más consistente cuanto más tiempo lleven residiendo en el país. En tercer lugar, el familiar también tiene un derecho de residencia. En efecto, el derecho de residencia es imprescindible para acceder y ejercer una actividad por cuenta ajena.²⁵

C. Derechos de los hijos con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Decisión nº 1/80

50. El artículo 7, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 favorece a determinados grupos de miembros de la familia que han sido autorizados a reunirse con el trabajador. Así, pueden distinguirse entre el cónyuge del trabajador, los hijos menores de edad y los demás miembros de la familia en la medida en que estén a cargo del trabajador, como sucedía en la sentencia Mesbah con la suegra marroquí del trabajador que vivía en el hogar de éste.²⁶

49. La finalidad de este régimen es evitar que los Estados miembros prohíban trabajar a los familiares de los trabajadores turcos. Precisamente en aras del progreso del trabajador turco debe procurarse que sus familiares tengan acceso al mercado laboral, con independencia de si se trata del cónyuge o de los hijos del trabajador turco. En este sentido los derechos de los familiares se desprenden de los derechos del propio trabajador. Pero la Decisión contempla expresamente a los familiares del trabajador como individuos autónomos, a los que se reconoce, por tanto, el derecho a trabajar.

51. El derecho del cónyuge del trabajador turco es relativamente fácil de determinar. Tras permanecer cierto tiempo en el Estado miembro, el artículo 7, apartado 1, de la Decisión confiere al cónyuge el derecho a acceder al mercado laboral. Debe haber convivido en el Estado miembro con el trabajador bajo el mismo techo al menos tres años.²⁷ Además, conforme al artículo 6, apartado 1, después de un año de empleo legal tiene derechos propios (pero, en ese caso, el cónyuge también debe tener la nacionalidad turca).

52. Los hijos menores de edad tienen los mismos derechos que el cónyuge. A ellos hay

25 — En relación con el artículo 7, apartado 1, segundo guión, de la Decisión nº 1/80, véase la sentencia Ergat (citada en la nota 15 *supra*), apartado 40.

26 — Sentencia de 11 de noviembre de 1999 (C-179/98, Rec. p. I-7955).

27 — Así puede deducirse de la sentencia Kadiman (citada en la nota 23 *supra*) apartados 44 y 54.

que añadir determinados derechos, con arreglo al artículo 7, apartado 2, si han completado una formación profesional. Sin embargo, existe una diferencia esencial: en determinado momento ya no forman parte de la familia del trabajador; por ejemplo por haber alcanzado la mayoría de edad. Se pueden distinguir tres situaciones:

— tras alcanzar la mayoría de edad el hijo sigue a cargo de los padres, por ejemplo cuando sigue estudios pagados por los padres; en ese caso sigue estando incluido en el ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 1;

— el hijo forma parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro; en ese caso deduce del artículo 6 derechos propios;

— el hijo (aún) no trabaja y tampoco vive a cargo del trabajador. En esta situación el hijo pierde los derechos que, en principio, le corresponden con arreglo a la Decisión nº 1/80 y su acceso al mercado laboral se rige por el Derecho nacional.

laboral de su condición de miembro de la familia de un trabajador pierde dicho derecho al perder tal condición. Añadiré una precisión: en el marco del artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 el Tribunal de Justicia reconoce el derecho de un trabajador turco a poder buscar efectivamente, durante un plazo razonable, otro empleo en el Estado miembro de acogida y, de manera correlativa, disponer de un derecho de residencia durante dicho período. Así lo implica el efecto útil del artículo 6, apartado 1.²⁸ Con una argumentación parecida se puede dar al hijo que alcanza la mayoría de edad un plazo para buscar empleo.

D. Significado de la diferencia normativa y teleológica entre la Decisión nº 1/80 y el Reglamento nº 1612/68

54. Como se ha indicado anteriormente, la Decisión nº 1/80 difiere esencialmente, en su contenido y su finalidad, de las disposiciones comunitarias relativas a la libre circulación de trabajadores. La Decisión sólo sustrae en escasa medida al trabajador turco (y a los miembros de su familia) de la normativa de los Estados miembros en materia de inmigración y le confiere derechos considerablemente menos amplios que aquellos que

53. La tercera situación requiere algunas precisiones. En principio una persona que deduce su derecho a acceder al mercado

28 — Sentencia Tetik (citada en la nota 17 *supra*), apartados 30 y 31. El Tribunal de Justicia basa su razonamiento en la jurisprudencia sobre el artículo 39 CE y, en especial, en la sentencia de 26 de febrero de 1991, Antonissen (C-292/89, Rec. p. I-745), apartados 13, 15 y 16.

disfrutan sus compañeros comunitarios. Como señala acertadamente el Abogado General Mischo en sus conclusiones en el asunto Nazli, «no procede, por lo tanto, instaurar como principio que el primero deba ser tratado en todos los aspectos como el segundo».²⁹

55. Por el contrario, conforme a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, a los trabajadores turcos que deducen derechos de la Decisión nº 1/80 deben aplicarse, en la medida de lo posible, los principios fundamentales reconocidos en el marco de los artículos 39 CE y ss. a los ciudadanos de la Unión, como los regulados, en particular, en el Reglamento nº 1612/68.

56. En la jurisprudencia se trata esencialmente de la equiparación de los principios en los que se basan, respectivamente, el Reglamento nº 1612/68 y la Decisión nº 1/80. Así se deduce, en particular, de la sentencia *Wählergruppe Gemeinsam*,³⁰ que prohíbe expresamente la discriminación de los nacionales turcos por razón de la nacionalidad. Hay que reconocer que el Tribunal de Justicia va más lejos, al declarar que, en el caso de que el tenor literal sea prácticamente idéntico, las disposiciones deben interpre-

tarse de la misma forma.³¹ En mi opinión, este criterio no puede significar más que una mera presunción de interpretación idéntica.

57. Me remito a la jurisprudencia reiterada, conforme a la cual una mera similitud del tenor de una disposición de uno de los Tratados constitutivos de las Comunidades y de un acuerdo internacional entre la Comunidad y un país tercero no basta para dar a los términos de este acuerdo el mismo significado que tienen en los Tratados. La aplicabilidad de la interpretación de una disposición del Tratado a una disposición, redactada en términos comparables, similares o incluso idénticos, que figure en un acuerdo celebrado por la Comunidad con un país tercero, depende, en especial, de la finalidad perseguida por cada una de dichas disposiciones en su propio marco. A este respecto, reviste una importancia considerable la comparación entre los objetivos y el contexto del acuerdo, por una parte, y los del Tratado, por otra.³²

58. Como ya he señalado, el objetivo perseguido en la Decisión nº 1/80 se distingue esencialmente del objetivo de las disposiciones comunitarias sobre libre circulación de los trabajadores. Entiendo que esta diferencia también permite limitar el grupo de miembros de la familia favorecidos más que el

29 — Citadas en la nota 9 *supra*, punto 67 de las conclusiones.

30 — Citada en la nota 10 *supra*.

31 — Así lo señaló el Tribunal de Justicia, en particular, en el apartado 56 de la sentencia *Nazli* (citada en la nota 9 *supra*).

32 — Sentencia de 29 de enero de 2002, *Pokreżptowicz-Meyer* (C-162/00, Rec. p. I-1049), apartados 32 y 33.

Reglamento nº 1612/698 y no conferir automáticamente a cualquier hijastro menor de 21 años de un trabajador turco los derechos que se desprenden del artículo 7 de la Decisión nº 1/80.

59. En resumen, el tenor literal del Reglamento nº 1612/68 y la forma en que lo ha interpretado el Tribunal de Justicia constituyen un punto de referencia importante al interpretar la Decisión nº 1/80, pero no son determinantes para dicha interpretación. En efecto, los objetivos de la Decisión nº 1/80 y del Reglamento nº 1612/68 son esencialmente distintos.

60. Las diferencias de interpretación pueden deducirse por analogía de la sentencia Kaba.³³ Conforme a esta sentencia, los Estados miembros pueden atribuir consecuencias a la diferencia objetiva que puede existir entre sus propios nacionales y los de los demás Estados miembros, al establecer los requisitos que deben cumplirse para que el cónyuge obtenga un permiso de residencia. Dado que, en principio, el Derecho comunitario no reconoce a los trabajadores turcos los mismos derechos que a los trabajadores comunitarios, los Estados miembros también pueden conferir al titular de derechos derivados de los de esos trabajadores turcos una posición jurídica menos favorable.

E. Respuesta a la cuestión del tribunal remitente

61. El órgano jurisdiccional nacional plantea una breve cuestión: el hijastro menor de 21 años de un trabajador turco que forma parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro, ¿es un miembro de la familia en el sentido del artículo 7 de la Decisión nº 1/80? Como ya he señalado anteriormente (en particular, en el punto 29 *supra*), esta cuestión no puede responderse con un simple «sí» o «no». Entiendo que el problema se plantea en estos términos: el artículo 7 de la Decisión nº 1/80 concede determinados derechos a los miembros de la familia de un trabajador turco que forma parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro que hayan sido autorizados para reunirse con él, pero no define el grupo de beneficiarios de tales derechos. El Tribunal de Justicia debe colmar esta laguna teniendo en cuenta el contenido y la finalidad del régimen de que se trata y para ello puede apoyarse en los criterios empleados en relación con conceptos comparables que hayan sido utilizados en asuntos comparables.

62. El primer criterio es el tenor literal de los artículos 10 y 11 del Reglamento nº 1612/68. El órgano jurisdiccional remitente ha llamado la atención sobre las diferencias entre ambos artículos. Tanto la parte demandada en el procedimiento principal como la Comisión analizaron este aspecto en las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia. Basándose en las alegaciones formuladas, he contrastado las distintas versiones lingüísticas de los artículos 10 y 11 del Reglamento

33 — Sentencia de 11 de abril de 2000 (C-356/98, Rec. p. 1-2623).

nº 1612/68. Debido a la fecha en que se adoptó el Reglamento —a finales de los años sesenta, cuando la CEE contaba con seis Estados miembros— me he limitado a cuatro versiones lingüísticas. Como quedará demostrado a continuación, la comparación de estos textos no proporciona una respuesta clara a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional.

63. Comencemos por el artículo 10 del Reglamento nº 1612/698: de la versión alemana podría deducirse que se aplica también a los hijastros del trabajador. En efecto, esta disposición habla de los trabajadores, *su* cónyuge y *los* hijos. La versión neerlandesa también puede interpretarse en este sentido. El artículo 10 habla de *su* cónyuge y —sin mayores precisiones— sus parientes consanguíneos. Sin embargo, las otras versiones ofrecen indicios a favor de la tesis contraria. En las versiones italiana y francesa el artículo 10 se refiere a trabajadores, su cónyuge y los hijos *de ellos* («i loro discendenti», respectivamente «leurs descendants»), con lo que se podría pensar que se trata sólo de los hijos comunes.

64. En el artículo 11, la versión alemana se refiere a los «Kinder dieses Staatsangehörigen» —lo que parece implicar una limitación a los hijos del trabajador—. En cambio, las versiones neerlandesa, francesa e italiana sólo contienen un artículo determinado formulado de manera neutra («respectivamente «de», «les» e «i»).

65. Opino que esta comparación de versiones de los artículos 10 y 11 del Reglamento nº 1612/68 no permite llegar a una conclusión indubitada sobre la posición jurídica de los hijastros del trabajador.

66. El segundo criterio se encuentra en la sentencia Baumbast y R, en la medida en que reconoce un derecho de residencia al hijastro de un trabajador comunitario. En el apartado 57 de la sentencia el Tribunal de Justicia declara que «el derecho a instalarse con el trabajador migrante, del que disfrutan su cónyuge y sus descendientes menores de 21 años o a su cargo, debe interpretarse en el sentido de que beneficia tanto a los descendientes de dicho trabajador como a los de su cónyuge. En efecto, una interpretación restrictiva de esta disposición en el sentido de que sólo los hijos comunes del trabajador migrante y su cónyuge tienen derecho a instalarse con ellos contravendría el objetivo perseguido por el Reglamento nº 1612/68 antes recordado». ³⁴

67. En primer lugar hay que tener presente que la sentencia Baumbast y R fue dictada por el Tribunal de Justicia en un asunto en el que, con arreglo a los datos contenidos en la resolución de remisión, las partes del procedimiento principal estaban de acuerdo, a efectos del planteamiento de la cuestión prejudicial, en que el hijastro del trabajador

34 — Citada en la nota 5 *supra*.

era considerado miembro de la familia.³⁵ Por tanto, el Tribunal de Justicia pudo limitarse a unas someras consideraciones sobre el estatus del hijastro del trabajador y no tuvo necesidad de pronunciarse sobre su contenido.

68. Además, y esto es más importante, una aplicación automática no tendría en cuenta el tenor literal de la sentencia Baumbast y R, en la que el Tribunal de Justicia llevó a cabo la equiparación, partiendo del objetivo del Reglamento nº 1612/68, y, consiguientemente, sin tener en cuenta el marco jurídico de la Decisión nº 1/80: En el apartado 50 de la sentencia Baumbast y R, el Tribunal de Justicia recuerda³⁶ que «el objetivo del Reglamento nº 1612/68, la libre circulación de los trabajadores, exige, para que ésta se garantice dentro del respeto a la libertad y dignidad, condiciones óptimas de integración de la familia del trabajador comunitario en el medio del Estado miembro de acogida». El Reglamento tiene por objetivo crear las condiciones óptimas para la libre circulación de los trabajadores. También es un requisito esencial que la familia pueda reunirse con el trabajador en el Estado miembro de acogida. Como he señalado en el punto 32, la Decisión nº 1/80 no establece la libre circulación de trabajadores.

69. No hay motivo para ampliar el círculo de miembros de la familia beneficiados a otras personas, distintas de las que contribuyen

efectivamente a alcanzar el objetivo del artículo 7, apartado 1, y, por tanto, tampoco existe una razón imperativa para aplicar por analogía la sentencia Baumbast y R.

70. El tercer criterio se desprende de la sentencia Mesbah,³⁷ que se refiere a la suegra de un trabajador marroquí. En esta sentencia el Tribunal de Justicia declaró que el concepto de «miembros de la familia», a efectos del Acuerdo de Cooperación CEE-Marruecos,³⁸ no se limita a los parientes consanguíneos del trabajador migrante. También puede referirse a los parientes por afinidad, en particular, como sucedía en el asunto Mesbah, a la madre del cónyuge, con la condición expresa, no obstante, de que esas personas residan efectivamente en el domicilio del trabajador.

71. De esta sentencia se deducen dos cosas. En primer lugar, el concepto «miembro de la familia» tampoco puede interpretarse restrictivamente en el caso de trabajadores comunitarios, en el sentido de que sólo son titulares de derechos los parientes consanguíneos. Si se interpreta tal concepto en sentido amplio en el caso de trabajadores procedentes de Marruecos, país con el que la

35 — Véase el apartado 17 de la sentencia.

36 — Remitiéndose a la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Di Leo (C-308/89, Rec. p. I-4185), apartado 13.

37 — Citada en la nota 26 *supra*, apartado 44.

38 — Véase el artículo 41, apartado 1, del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos, firmado en Rabat el 27 de abril de 1976 y aprobado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) nº 2211/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978 (DO L 264, p. 1; EE 11/09, p. 3)

cooperación es menor que con Turquía,³⁹ con mayor motivo habrá que interpretarla de la misma forma en el caso de miembro de la familia de trabajadores turcos.

al mercado de trabajo del Estado miembro de acogida por razón de su condición de miembro de la familia? Hay que distinguir entre nacimiento y pérdida del derecho.

72. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha atribuido importancia al hecho de que el trabajador viva con el pariente por afinidad, aspecto sobre el que me gustaría señalar, por lo demás, que en el asunto Mesbah se trataba de la madre, mayor de edad, del cónyuge del trabajador; mientras que, en el presente asunto, se trata del hijastro, menor de 21 años, del trabajador. En cualquier caso, la sentencia Mesbah ofrece la ocasión de exigir, en el caso de parientes por afinidad, el cumplimiento de un requisito adicional, y no suponer, sin más, que tales parientes por afinidad forman parte de la familia del trabajador.

74. Empezaré por el nacimiento del derecho: habida cuenta del objetivo perseguido por el artículo 7 de la Decisión nº 1/80, consistente en promover la integración económica del trabajador turco que forme parte del mercado legal del trabajo, es determinante averiguar si el familiar forma parte efectivamente de la familia del trabajador. Los derechos del hijastro del trabajador deben ser tales que puedan contribuir a dicha integración económica. Dicho de otra forma, la imposibilidad del hijastro de deducir derechos del artículo 7 menoscabaría la integración del trabajador. Esto sólo puede suceder si existe un auténtico vínculo familiar.

F. Los dos criterios determinantes: ¿Cuándo debe considerarse al hijastro miembro de la familia a efectos del artículo 7 de la Decisión nº 1/80?

73. Y así llegamos al núcleo de la respuesta. ¿Cuándo concede la Decisión nº 1/80 a los hijastros del trabajador un derecho a acceder

75. Cabe considerar que los hijastros forman efectivamente parte de la familia del trabajador si:

39 — El Acuerdo de Cooperación CEE-Marruecos tiene por objeto profundizar en las relaciones entre la Comunidad y Marruecos y, a diferencia de lo que sucede con el Acuerdo celebrado con Turquía, no se celebró con miras a una futura adhesión.

— conviven como miembros de la familia del trabajador, bajo el mismo techo o, al menos, han vivido bajo el mismo techo

con el trabajador al menos durante tres años;

residen legalmente en un Estado miembro en el domicilio de sus padres.

- aún no han cumplido 18 años, excepto en los casos en que el trabajador subvenga completamente a su manutención.

76. Deduzco el primer criterio de la sentencia Kadiman.⁴⁰ Como señala el Tribunal de Justicia, los Estados miembros pueden exigir que un miembro de la familia –en ese caso, el cónyuge, que ya no vive con el trabajador turco– haya convivido efectivamente con el trabajador durante un período de tres años. De no ser así, los Estados miembros pueden negarse a prorrogar el permiso de residencia o a permitirles acceder al mercado laboral. Las circunstancias objetivas –relativas en especial a la distancia entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo del miembro de su familia o un centro profesional al que asista este último– podrían dar lugar a que un Estado miembro prescindiera del requisito de convivencia. Me gustaría añadir que el requisito de convivencia de los hijos con sus padres también se exige en la propia Decisión nº 1/80, en concreto, en relación con el acceso de los hijos de trabajadores turcos a establecimientos de enseñanza. Conforme al artículo 9 de la Decisión, tales hijos sólo pueden acceder a la enseñanza si

77. Si puede imponerse el requisito de convivencia en el caso del propio hijo del trabajador, con mayor motivo cabrá exigirlo en el caso del hijastro del trabajador. Un matrimonio celebrado entre un trabajador y una persona con hijos no implica siempre la creación del mismo vínculo entre el trabajador y los hijos emparentados por causa del matrimonio. Este vínculo puede presentar un carácter muy diverso, que depende, por ejemplo, de la edad del hijo, de la relación del cónyuge con su hijo (si conserva la patria potestad o si ésta se atribuyó a su antigua pareja), de la obligación de pagar alimentos por ese hijo, de la cuestión de si el hijo convivía con el cónyuge antes de que éste contrajera matrimonio con el trabajador o de si han proyectado que, tras el casamiento, el hijastro del trabajador viva en el domicilio del matrimonio, así como, posiblemente, si el hijo está casado o no. Si la aplicación del artículo 7 de la Decisión nº 1/80 depende de que se cumpla el requisito de convivencia, los hijastros del trabajador únicamente pueden adquirir derechos si puede afirmarse de ellos que forman parte efectivamente de la familia del trabajador.

78. El segundo criterio diferenciador es la edad del hijastro del trabajador. En el artículo 10 del Reglamento nº 1612/68 el legislador comunitario emplea el criterio de 21 años de edad. Por debajo de este límite no exige que el hijo esté a cargo del trabajador. El límite de edad de 21 años coincide con el momento en que se alcanzaba la mayoría de edad legal, vigente en la mayor parte de los

40 — Citada en la nota 23 *supra*, apartados 40 a 46.

Estados de Europa occidental cuando se adoptó el Reglamento. En los años setenta y ochenta del siglo pasado muchos de estos países rebajaron dicha edad a los 18 años. Así sucedió por ejemplo, en el Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Bélgica y los Países Bajos. Por tanto, los Estados miembros consideraron que las personas mayores de 18 años eran autónomas, lo cual se reflejaba también en la obligación del propio interesado de solicitar un permiso de residencia a partir de ese momento.

80. Veamos, en segundo lugar, la pérdida del derecho: los derechos conferidos por el artículo 7 se pierden en el momento en que el hijastro cumple 18 años, excepto si está a cargo del trabajador turco. Sin embargo, cuando el hijastro no pueda deducir por sí mismo derechos del artículo 6 de la Decisión nº 1/80, debe tener la oportunidad de buscar empleo en el Estado miembro de acogida durante un plazo razonable.⁴²

79. En resumen, el límite de edad de 21 años ya no encuentra fundamento ni en la realidad social ni en la legislación de los Estados miembros. Con ello no quiero decir que ya no puedan invocarse los derechos que deducen directamente del artículo 10 del Reglamento nº 1612/68 los hijos de entre 18 y 21 años (del cónyuge) del trabajador comunitario. Pero sí puede afirmarse que este límite de edad ya no sirve como base apropiada para llegar a una conclusión por analogía. Considero más lógico tomar como base el límite de edad de 18 años. Los hijastros del trabajador mayores de 18 años sólo pueden tener un estatuto privilegiado si están a cargo del trabajador turco (como sucedía con la madre del cónyuge en el asunto Mesbah).⁴¹

81. ¿Qué supone todo ello para Engin Ayaz, demandante en el procedimiento principal? Según la resolución de remisión, en 1991 el demandante se trasladó con su madre de Turquía a Alemania y, en cualquier caso, residió hasta el otoño de 1999 en el domicilio de su madre y de su padrastro. Visto así, se cumple el primero de los dos criterios mencionados. Por lo que atañe al criterio de edad, Ayaz solicitó el permiso de residencia por tiempo indefinido el 8 de julio de 1999. En esa época tenía 19 años y había superado la edad que propongo como límite. Además, de los autos deduzco que subvenía a sus propias necesidades, al menos en gran parte. Por consiguiente, no está incluido en el concepto de «miembro de su familia» en el sentido del artículo 7 de la Decisión nº 1/80.

41 — Véase el punto 70 *supra*.

42 — Véase al respecto el punto 53 *supra*.

G. Comportamiento personal del demandante

82. Queda por determinar si tiene alguna relevancia el hecho de que Engin Ayaz haya tenido que ver varias veces con la justicia penal alemana. Como ya he señalado, el órgano jurisdiccional nacional considera que los hechos del procedimiento principal no son suficientemente graves para incluirlos en la cuestión prejudicial. No corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse en un procedimiento prejudicial sobre cuestiones de hecho consideradas probadas por el órgano jurisdiccional remitente. Por ese motivo no entraré a analizar la gravedad del comportamiento de Ayaz, aunque la lectura de la resolución de remisión haga dudar del criterio del juez remitente. Opino que los delitos enumerados en dicha resolución no pueden despacharse afirmando que no generan riesgo para el orden público. Lo mismo opinaba, por lo demás, el *Regierungspräsidium Stuttgart*.⁴³

83. A continuación analizaré brevemente las consecuencias del comportamiento del demandante para la aplicación de la Decisión nº 1/80. Lo haré en aras de la exhaustividad, habida cuenta de que el tribunal remitente únicamente pregunta si el hijastro de un trabajador puede ser considerado miembro de su familia. Aunque el comportamiento criminal pudiera dar lugar a una modificación de las relaciones familiares, no implica un cambio del vínculo familiar en sí. Por consiguiente, dicho comportamiento carece de relevancia a la hora de determinar si el hijastro de un trabajador debe ser considerado miembro de su familia.

84. En la ejecución de la política de inmigración los Estados miembros disponen de un amplio margen de discrecionalidad, como por otra parte es necesario. Considerando el carácter masivo del flujo migratorio, los Estados miembros deben poder seleccionar a las personas a las que deseen permitir la entrada en su territorio nacional. Así las cosas, también forma parte de la autonomía de los Estados miembros la facultad de denegar la entrada en su territorio a las personas que hayan cometido actos delictivos, e incluso expulsarlas, naturalmente observando en ambos casos las disposiciones de los Tratados y del CEDH. Entiendo que, al hacerlo, no están vinculados por el criterio comunitario de amenaza actual para el orden público, que debe ser interpretado de manera restrictiva.⁴⁴

85. Este margen de discrecionalidad es considerablemente menor si la persona está amparada por la Decisión nº 1/80. En la sentencia *Nazli*⁴⁵ el Tribunal de Justicia llevó a cabo una interpretación análoga de normas que rigen para los trabajadores comunitarios, que deben interpretarse de manera estricta. Solamente se permite la expulsión cuando tal medida esté justificada por la circunstancia de que el comportamiento personal del interesado supone un riesgo concreto de nuevas perturbaciones graves del orden público.

43 — Véase el punto 19 *supra*.

44 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 26 de noviembre de 2002, *Oteiza Olazábal* (C-100/01, Rec. p. 10981), apartado 39.

45 — Citada en la nota 9 *supra*, especialmente apartado 61.

86. El objetivo de la jurisprudencia contenida en la sentencia Nazli es fundamentalmente evitar que medidas nacionales menoscaben la posición jurídica de los trabajadores turcos que formen parte del mercado legal de trabajo, garantizada por el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, sin que lo exijan motivos imperiosos de interés nacional. Habida cuenta de las consideraciones precedentes entiendo que tal interpretación restrictiva también debe aplicarse a los miembros de la familia de trabajadores turcos, en la medida en que puedan acogerse al artículo 7 de la Decisión nº 1/80.

87. En el caso de decisiones de la administración nacional, que no afecten a derechos

conferidos por la Asociación de manera incondicional, el margen de discrecionalidad es mayor.

88. Si, como se ha indicado en el punto 81 *supra*, Engin Ayaz no puede ser considerado miembro de la familia a efectos del artículo 7 de la Decisión nº 1/80, las autoridades nacionales pueden no tomar en consideración el artículo 14 de la misma Decisión nº 1/80 y aplicar criterios más amplios al decidir si desean permitir la entrada de un nacional turco en su territorio o, por el contrario, expulsarlo de él.

V. Conclusión

89. Con arreglo a las consideraciones precedentes propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a la cuestión planteada por el Verwaltungsgericht Stuttgart:

«— Es miembro de la familia en el sentido del artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80 del Consejo, de 19 de septiembre de 1980, del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía el hijastro menor de 21 años de un trabajador turco que forma parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro, si

efectivamente forma parte de la familia del trabajador. Para determinar si el hijastro forma parte de la familia, los Estados miembros pueden:

- exigir que los hijastros de un trabajador turco vivan o hayan vivido bajo el mismo techo con el trabajador durante tres años;
- limitar la aplicación del concepto de miembro de la familia a los hijastros del trabajador que aún no hayan cumplido 18 años, excepto en los casos en que el trabajador subvenga completamente a su manutención.
- Los Estados miembros pueden establecer la pérdida de los derechos deducidos del artículo 7 en el momento en que el hijastro del trabajador alcance la edad de 18 años, excepto en los casos en que el trabajador turco subvenga completamente a su manutención. Sin embargo, el hijastro mayor de 18 años del trabajador, cuando no pueda deducir por sí mismo derechos del artículo 6 de la Decisión nº 1/80, debe tener la oportunidad de buscar empleo en el Estado miembro de acogida durante un plazo razonable.»