

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 30 de septiembre de 2004 *

En el asunto C-275/02,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Verwaltungsgericht Stuttgart (Alemania), mediante resolución de 11 de julio de 2002, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de julio de 2002, en el procedimiento entre:

Engin Ayaz

y

Land Baden-Württemberg,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues y R. Schintgen (Ponente), y la Sra. F. Macken, Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretario: Sr. R. Grass;

* Lengua de procedimiento: alemán.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Land Baden-Württemberg, por la Sra. S. Karajan, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. W.-D. Plessing, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. D. Martin, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de mayo de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación (en lo sucesivo, «Decisión nº 1/80»). El Consejo de Asociación fue instituido mediante el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963 por la República de Turquía, por una parte, y por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad en virtud de la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»).

- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Ayaz, nacional turco, y el Land de Baden-Württemberg, relativo a varias resoluciones de este último por las que se le había denegado la prórroga de su permiso de residencia provisional en Alemania y se había ordenado su expulsión del territorio de este Estado miembro.

Marco jurídico

Asociación CEE-Turquía

- 3 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 materia de 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), a fin 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).
- 4 A tal efecto, el Acuerdo de Asociación comprende una fase preparatoria, que permitirá a la República de Turquía reforzar su economía con la ayuda de la Comunidad (artículo 3), una fase transitoria, durante la cual se garantizarán 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).

A tenor del artículo 12 del Acuerdo de Asociación, recogido en su título II que lleva el encabezamiento «Establecimiento de la fase transitoria»:

«Las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos 48, 49 y 50 del Tratado constitutivo de la Comunidad para llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores.»

El artículo 22, apartado 1, del Acuerdo de Asociación dispone:

«Para la consecución de los objetivos fijados por el Acuerdo y en los casos previstos por éste, el Consejo de Asociación dispondrá de un poder de decisión. Cada una de las dos Partes estará obligada a adoptar las medidas que implique la ejecución de las decisiones tomadas [...]»

El Protocolo Adicional, firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970 y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad en virtud del Reglamento (CEE) nº 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO L 293, p. 1; EE 11/01, p. 213; en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»), adopta, a tenor de su artículo 1, las condiciones, modalidades y ritmos de realización de la fase transitoria mencionada en el artículo 4 del Acuerdo de Asociación. De conformidad con su artículo 62, el Protocolo Adicional forma parte integrante de dicho Acuerdo.

El Protocolo Adicional contiene un título II, que lleva por epígrafe «Libre circulación de personas y servicios», cuyo capítulo I está dedicado a los trabajadores.

- 9 El artículo 36 del Protocolo Adicional, que forma parte de este capítulo I, 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, entre el final del décimo segundo y del vigésimo segundo años siguientes a la entrada en vigor del mencionado Acuerdo y que el Consejo de Asociación decidirá las modalidades necesarias al respecto.
- 10 El 19 de septiembre de 1980, el Consejo de Asociación adoptó la Decisión nº 1/80. Los artículos 6, 7 y 14 de esta Decisión figuran en su capítulo II, que lleva el encabezamiento «Disposiciones sociales», sección 1, referente a las cuestiones relativas al empleo y a la libre circulación de los trabajadores.
- 11 El artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 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.»

12 El artículo 7, párrafo primero, de la Decisión n° 1/80 establece lo siguiente:

«Los miembros de la familia de un trabajador turco que forme parte del mercado de trabajo legal de un Estado miembro que hayan sido autorizados a reunirse con él:

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

13 El artículo 14, apartado 1, de la misma Decisión dispone:

«Las disposiciones de la presente sección se aplicarán sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas.»

Otras disposiciones pertinentes de Derecho comunitario

- 14 El artículo 10, apartado 1, 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 (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2434/92 del Consejo, de 27 de julio de 1992 (DO L 245, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento nº 1612/68»), está redactado en los siguientes términos:

«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:

- 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.»

El litigio principal y la cuestión prejudicial

- 15 De los autos del procedimiento principal se desprende que el Sr. Ayaz, nacido el 24 de septiembre de 1979 y soltero, se reunió en 1991 con su padrastro en Alemania, acompañado de su madre.
- 16 Consta que el padrastro del Sr. Ayaz, de nacionalidad turca, es desde los años ochenta un trabajador que forma parte del mercado legal de trabajo del citado Estado miembro, donde reside legalmente.

17 Según el órgano jurisdiccional remitente, la madre del Sr. Ayaz no ha sido autorizada, en ningún momento, a trabajar en Alemania.

18 Desde su entrada en el territorio alemán, el Sr. Ayaz ha vivido con su madre y padrastro, a excepción de una interrupción a finales de 1999 por un breve período. Durante su estancia en Alemania, siguió y terminó la enseñanza primaria previa a la formación profesional y, posteriormente, asistió durante un año a una escuela de formación profesional. A continuación, inició dos cursos de formación profesional sin que terminara ninguno. Tras haber estado desempleado durante un cierto período, trabajó de manera intermitente como conductor.

19 Entre 1997 y 2001, el Sr. Ayaz fue condenado en reiteradas ocasiones por los órganos jurisdiccionales alemanes por distintos hechos delictivos.

20 En Alemania, el interesado disfrutó de permisos de residencia temporales, el último de los cuales expiró el 31 de octubre de 1999.

21 El 8 de julio de 1999, el Sr. Ayaz solicitó la concesión de un permiso de residencia por tiempo indefinido, sin que se adoptara respecto a esta petición ninguna decisión formal.

22 El 24 de marzo de 2000, el Sr. Ayaz solicitó la prórroga de su permiso de residencia temporal.

23 Mediante resolución de 9 de agosto de 2000, el Landratsamt Rems-Murr-Kreis denegó esta última solicitud y conminó al interesado a salir de Alemania dentro del mes siguiente a la notificación de la referida denegación; el incumplimiento de esta orden conminatoria implicaría necesariamente su expulsión a Turquía.

- 24 El 14 de septiembre de 2000, el Sr. Ayaz interpuso un recurso contra esta resolución y al mismo tiempo solicitó al Verwaltungsgericht Stuttgart que le concediera la protección cautelar de sus derechos.
- 25 Mediante resolución de 30 de octubre de 2000, dicho órgano jurisdiccional declaró el efecto suspensivo de ese recurso.
- 26 El 8 de febrero de 2002, el Regierungspräsidium Stuttgart desestimó por infundado el recurso que había formulado el Sr. Ayaz, al considerar que éste suponía un serio peligro para la seguridad y el orden públicos a causa de las graves infracciones que había cometido y que ni la Constitución alemana ni el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales se oponían a su expulsión.
- 27 El 5 de marzo de 2002, el interesado interpuso un recurso contra la resolución del Regierungspräsidium Stuttgart ante el Verwaltungsgericht Stuttgart.
- 28 Según este último órgano jurisdiccional, la resolución impugnada de 8 de febrero de 2002 es conforme con el Derecho nacional, dado que la Ausländergesetz (Ley alemana de extranjería) prevé la expulsión automática del extranjero que, como en el presente caso, haya sido condenado por sentencia firme, en los últimos cinco años, a penas correspondientes a menores de un total de tres años y medio.
- 29 Sin embargo, el tribunal remitente considera que debe averiguarse si el Sr. Ayaz puede gozar de la protección contra las expulsiones establecida en el artículo 14,

apartado 1, de la Decisión nº 1/80, tal como fue interpretado en la sentencia de 10 de febrero de 2000, Nazli (C-340/97, Rec. p. I-957), apartados 50 a 64. Por una parte, se desprende de dicha sentencia, en efecto, que el referido artículo 14, apartado 1, se opone a la expulsión de un nacional turco titular de un derecho conferido directamente por la Decisión nº 1/80, cuando tal medida se acuerda a raíz de una condena penal y con la finalidad de disuadir a otros extranjeros, sin que el comportamiento personal del interesado haga pensar concretamente que cometerá nuevas infracciones graves que puedan perturbar el orden público del Estado miembro de acogida. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente considera que, en el caso de autos, el comportamiento personal del Sr. Ayaz no supone un riesgo concreto de nuevas perturbaciones graves del orden público de modo que, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, procede anular la resolución de expulsión.

30 No obstante, para que esta disposición sea aplicable al litigio principal, es preciso determinar si el interesado se halla entre las personas amparadas por la Decisión nº 1/80.

31 A este respecto, el Sr. Ayaz no puede invocar los derechos que el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 confiere al trabajador turco que esté integrado en el mercado laboral del Estado miembro, dado que no reúne los requisitos establecidos en dicha disposición.

32 En lo que atañe a la aplicación del artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80, el interesado tampoco puede disfrutar de un derecho de residencia en Alemania gracias a su madre dado que ella nunca ha trabajado por cuenta ajena en el Estado miembro de acogida. En cambio, el padrastro del Sr. Ayaz sí cumple el requisito de pertenecer al mercado legal de trabajo de este Estado, de modo que se plantea la cuestión de si el demandante en el litigio principal debe ser considerado «miembro de la familia» en el sentido de aquella disposición. Pues bien, no se ha dado una respuesta clara a esta cuestión.

- 33 Al considerar que, en estas circunstancias, la resolución del litigio requiere una interpretación del Derecho comunitario, el Verwaltungsgericht Stuttgart decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es miembro de la familia en el sentido del artículo 7, [párrafo primero], de la Decisión [nº] 1/80 [...] el hijastro menor de 21 años de un trabajador turco que forma parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 34 Para pronunciarse sobre la cuestión planteada, procede destacar, con carácter preliminar, que, según se desprende del propio tenor del artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80, el ejercicio de los derechos previstos en esta disposición está sujeto a los dos requisitos acumulativos en ella establecidos, a saber, por una parte, que la persona de que se trate sea miembro de la familia de un trabajador turco que ya forme parte del mercado legal de trabajo del Estado miembro de acogida, y, por otra, que esta persona haya sido autorizada por las autoridades competentes de este Estado a reunirse con dicho trabajador.
- 35 Por lo que se refiere a este segundo requisito, es reiterada jurisprudencia, en efecto, que en el estado actual del Derecho comunitario las disposiciones relativas a la Asociación entre la Comunidad Económica Europea y la República de Turquía no invaden la competencia de los Estados miembros para regular la entrada en su territorio de los nacionales turcos y las condiciones de su primera actividad profesional, de manera que la primera admisión de estos nacionales en un Estado miembro queda regulada, en principio, exclusivamente por el Derecho nacional de dicho Estado (véase, recientemente, la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros, asuntos acumulados C-317/01 y C-369/01, Rec. p. I-12301, apartados 63 y 65).

36 Sin embargo, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente en el asunto principal se refiere únicamente al primer requisito mencionado en el apartado 34 de la presente sentencia.

37 Por lo que atañe a este requisito, la cuestión planteada no afecta a la condición del nacional turco, ya presente en el territorio del Estado miembro, de trabajador que forma parte del mercado legal de trabajo de dicho Estado –elemento que el órgano jurisdiccional remitente afirma–, sino que gira exclusivamente en torno a la cuestión de si el hijastro de dicho trabajador es un «miembro de la familia», en el sentido del artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80.

38 A este respecto, dicha disposición no contiene una definición del concepto de «miembro de la familia» del trabajador.

39 No obstante, este concepto debe ser objeto de una interpretación uniforme a escala comunitaria, a fin de garantizar su aplicación homogénea en los Estados miembros.

40 Por consiguiente, el alcance del concepto debe determinarse en función del objetivo que persigue y del contexto en el que se enmarca.

41 Por un lado, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el sistema instaurado por el artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80, pretende crear condiciones

favorables para la reagrupación familiar en el Estado miembro de acogida, al permitir, en un primer momento, la presencia de los miembros de la familia al lado del trabajador migrante y al consolidar, después de un cierto período, su posición a través de la concesión del derecho a acceder a un empleo en este Estado (véase, en particular, la sentencia de 17 de abril de 1997, Kadiman, C-351/95, Rec. p. I-2133, apartados 34 a 36).

- 42 Por otro lado, la misma finalidad la persigue el Reglamento nº 1612/68 que, según señaló el Tribunal de Justicia en los apartados 82 y 83 de la sentencia de 8 de mayo de 2003, *Wählergruppe Gemeinsam* (C-171/01, Rec. p. I-4301), debe aclarar lo establecido en el artículo 48 del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, tras su modificación) y, en particular, el artículo 10, apartado 1, del citado Reglamento.
- 43 En su sentencia de 17 de septiembre de 2002, *Baumbast y R* (C-413/99, Rec. p. I-7091), apartado 57, el Tribunal de Justicia declaró a este respecto 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», en virtud de aquella disposición del Reglamento nº 1612/68, afecta tanto a los descendientes de dicho trabajador como a los de su cónyuge.
- 44 Pues bien, desde la sentencia de 6 de junio de 1995, *Bozkurt* (C-434/93, Rec. p. I-1475), apartados 14, 19 y 20, una jurisprudencia reiterada ha deducido del tenor de los artículos 12 del Acuerdo de Asociación y 36 del Protocolo Adicional, así como del objetivo de la Decisión nº 1/80 que pretende llevar a cabo progresivamente la libre circulación de trabajadores basándose en los artículos 48 del Tratado, 49 del Tratado CE (actualmente artículo 40 CE, tras su modificación) y 50 del Tratado CE (actualmente artículo 41 CE), que los principios admitidos en el marco de estos artículos deben aplicarse, en la medida de lo posible, a los nacionales turcos que gozan de los derechos reconocidos por dicha Decisión (véanse, recientemente, la sentencia, antes citada, *Wählergruppe Gemeinsam*, apartado 72, y, por analogía, por lo que se refiere al artículo 14 del Acuerdo de Asociación, relativo a la libre prestación de servicios, la sentencia *Abatay* y otros, antes citada, apartado 112).

45 De ello se desprende que, por lo que respecta a la determinación del alcance del concepto de «miembro de la familia» en el sentido del artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80, procede referirse a la interpretación dada al mismo concepto en materia de libre circulación de los trabajadores nacionales de los Estados miembros de la Comunidad y, más en particular, al alcance del artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1612/68 (véanse, por analogía, las sentencias *Wählergruppe Gemeinsam*, antes citada, y de 16 de septiembre de 2004, Comisión/Austria, C-465/01, Rec. p. I-8291, por lo que se refiere a la aplicación de la interpretación dada al artículo 8, apartado 1, del referido Reglamento, a efectos del derecho de elegibilidad de los trabajadores turcos en organismos como las cámaras de trabajadores o comités de empresa).

46 Por lo demás, el artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80, no contiene ningún elemento que pueda hacer pensar que el alcance del concepto de «miembro de la familia» se limite, respecto al trabajador, a sus parientes consanguíneos.

47 La interpretación anterior resulta confirmada, además, por la sentencia de 11 de noviembre de 1999, *Mesbah* (C-179/98, Rec. p. I-7955), en la que el Tribunal de Justicia declaró que el concepto de «miembro de la familia» del trabajador migrante marroquí, en el sentido del 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 en virtud del Reglamento (CEE) nº 2211/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978 (DO L 264, p. 1; EE 11/09, p. 3), engloba a los ascendientes de ese trabajador y de su cónyuge que residen con él en el Estado miembro de acogida. En efecto, esta interpretación establecida respecto a un acuerdo de cooperación debe valer, con mayor motivo, para un acuerdo de asociación que persigue una finalidad más ambiciosa (véase el apartado 3 de la presente sentencia).

- 48 Habida cuenta del conjunto de consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80 debe interpretarse en el sentido de que el hijastro menor de 21 años o a cargo de un trabajador turco que forma parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro es un miembro de la familia de este trabajador, en el sentido de dicha disposición, y disfruta de los derechos que esta Decisión le confiere en la medida en que haya sido autorizado debidamente a reunirse con dicho trabajador en el Estado miembro de acogida.

Costas

- 49 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

El artículo 7, párrafo primero, de la Decisión nº 1/80, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, adoptada por el Consejo de Asociación instituido en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, debe interpretarse en el sentido de que el hijastro menor de 21 años o a cargo de un trabajador turco que forma parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro es un miembro de la familia de este trabajador, en el sentido de dicha disposición, y disfruta de los derechos que esta Decisión le confiere en la medida en que haya sido autorizado debidamente a reunirse con dicho trabajador en el Estado miembro de acogida.

Firmas.