

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. F.G. JACOBS

presentadas el 12 de diciembre de 2002¹

1. La Decisión n° 1/80² del Consejo de Asociación creado por el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía³ prohíbe la discriminación basada en la nacionalidad respecto a la retribución y otras condiciones de trabajo de los trabajadores turcos en los Estados miembros. El Verfassungsgerichtshof (Tribunal Constitucional) austriaco desea saber si esta disposición se opone a la normativa nacional según la cual los trabajadores turcos no pueden ser elegidos para la asamblea general de una Cámara de trabajadores y, de ser así, si esta disposición tiene efecto directo.

Marco jurídico

El Acuerdo CEE-Turquía y la Decisión n° 1/80

2. Los objetivos del acuerdo son esencialmente establecer lazos más estrechos e

incrementar el comercio entre Turquía y la Comunidad, desarrollar la economía turca y mejorar el nivel de empleo y las condiciones de vida del pueblo turco, con vistas al ingreso de Turquía en la Comunidad en una fecha futura. Estipula una fase preparatoria, una fase transitoria —que es la fase en curso— y una fase final.⁴

3. A tenor del artículo 9, las Partes Contratantes reconocen que dentro del ámbito del Acuerdo, se prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad, de conformidad con el principio establecido en lo que es actualmente el artículo 12 CE, tras su modificación.

4. Los artículos 12 a 14 del Acuerdo regulan el establecimiento progresivo de la libre circulación de trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. A tenor del artículo 12, las Partes

1 — Lengua original: inglés.

2 — Decisión n° 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación (no publicada oficialmente).

3 — Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963, aprobado 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 — Véase el preámbulo y el artículo 2.

Contratantes acuerdan guiarse por los que actualmente son los artículos 39 CE a 41 CE, tras su modificación, a fin de realizar gradualmente la libre circulación de trabajadores entre ellas.

5. Un Protocolo Adicional a este Acuerdo⁵ establece las condiciones, trámites y agenda para la realización de la fase transitoria. Los artículos 36 a 40 del Protocolo se refieren a la libre circulación de trabajadores. De conformidad con el artículo 36, «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 [...] El Consejo de Asociación decidirá las modalidades necesarias al respecto».

6. El artículo 37 del Protocolo establece: «Cada Estado miembro concederá a los trabajadores de nacionalidad turca empleados en la Comunidad un régimen caracterizado por la ausencia de toda discriminación por razón de la nacionalidad con respecto a los trabajadores nacionales de los Estados miembros de la Comunidad, en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y a la retribución.»

⁵ — Firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970, confirmado por el Reglamento (CEE) n° 2760/72 del Consejo (DO L 293, p. 1; EE 11/01, p. 216). Conforme al artículo 62, forma parte integral del Acuerdo.

7. El artículo 6 del Acuerdo crea un Consejo de Asociación que asegure la puesta en práctica y desarrollo progresivo de la Asociación. A tenor del artículo 22, apartado 1, el Consejo de Asociación tiene la facultad de tomar decisiones conforme a lo previsto en el Acuerdo, y las Partes Contratantes están obligadas a tomar las medidas necesarias para ejecutar tales decisiones. Con arreglo al artículo 23, el Consejo de Asociación se compone de miembros de los Gobiernos de los Estados miembros, del Consejo, de la Comisión y del Gobierno turco.

8. El 19 de septiembre de 1980, el Consejo de Asociación aprobó la Decisión n° 1/80, cuyo artículo 10, apartado 1, establece: «Por lo que respecta a la retribución y demás condiciones de trabajo, los Estados miembros de la Comunidad dispensarán a los trabajadores turcos que pertenezcan al mercado legal de trabajo un trato no discriminatorio por razón de la nacionalidad respecto a los trabajadores comunitarios.»

Disposiciones del Tratado y Reglamento n° 1612/68

9. Como se ha indicado anteriormente, el Acuerdo CEE-Turquía alude a varias disposiciones del Tratado, a la luz de las cuales debe ser interpretado.

10. El artículo 12 CE establece: «En el ámbito de aplicación del presente Tratado [...] se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.» El artículo 39 CE asegura la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad y su apartado 2 establece que tal libertad de circulación supone «la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo». ⁶ Sin embargo, a tenor de su apartado 4, las disposiciones del artículo no se aplican a «los empleos en la administración pública». Conforme al artículo 40 CE, el Consejo adoptará, mediante directivas o reglamentos, las medidas necesarias a fin de hacer efectiva la libre circulación de los trabajadores, tal como queda definida en el artículo 39 CE.

de desempleo.» Y conforme al artículo 8, apartado 1, ⁸ tal trabajador «se beneficiará de la igualdad de trato en relación con la afiliación a organizaciones sindicales y el ejercicio de los derechos sindicales, incluyendo el derecho de voto y el acceso a los puestos de administración o de dirección de una organización sindical; podrá ser excluido de participar en la gestión de organismos de derecho público y del ejercicio de una función de derecho público. Además, se beneficiará del derecho de elegibilidad a los órganos de representación de los trabajadores en la empresa [...]».

Los asuntos «ASTI»

11. Una de tales medidas es el Reglamento n° 1612/68 del Consejo. ⁷ Su artículo 7, apartado 1, establece: «En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente que los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación

12. En 1991, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el asunto ASTI. ⁹ El litigio ante el órgano jurisdiccional nacional se refería a la obligación de abonar una cuota a la chambre des employés privés, una Cámara profesional de Luxemburgo, por cuenta de los empleados que son comunitarios, pero no luxemburgueses y que, de conformidad con la normativa aplicable en Luxemburgo, están obligatoriamente afiliados a ella, pero que, por razón de su nacionalidad, no tienen derecho a votar en la elección de sus miembros.

6 — El artículo 28, apartado 2, del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (DO 1994 L 1, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo EEE») contiene una disposición idéntica relativa a la discriminación entre los trabajadores de los Estados miembros de la CE y de otros Estados del EEE.

7 — Reglamento (CEE) n° 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).

8 — Tras su modificación por el Reglamento (CEE) n° 312/76 del Consejo, de 9 de febrero de 1976, por el que se modifican las disposiciones relativas a los derechos sindicales de los trabajadores que figuran en el Reglamento (CEE) n° 1612/68 (DO L 39, p. 2; EE 05/02, p. 69).

9 — Sentencia de 4 de julio de 1991, Association de soutien aux travailleurs immigrés (ASTI), C-213/90, Rec. p. I-3507.

13. El Tribunal de Justicia examinó la cuestión anterior a la luz del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1612/68, el cual, en su opinión, «excede del marco de las organizaciones sindicales propiamente dichas e incluye, en especial, la participación de los trabajadores en aquellos organismos que, aun no revistiendo la naturaleza jurídica de organizaciones sindicales, desempeñan unas funciones similares de defensa y representación de los intereses de los trabajadores»¹⁰ y «se opone a que una legislación nacional niegue a los trabajadores extranjeros el derecho de voto en las elecciones de los miembros de una Cámara profesional, a la que deben afiliarse obligatoriamente y a la que han de abonar una cuota, que está encargada de la defensa de los intereses de los trabajadores afiliados y que ejerce una función consultiva en el ámbito legislativo.»¹¹

14. Al tomar esa decisión, el Tribunal de Justicia desestimó la alegación planteada por el Gobierno luxemburgués de que tal Cámara profesional se halla comprendida dentro de la excepción prevista en el artículo 8, apartado 1, por su naturaleza de organismo de Derecho público que, por medio de su función consultiva, participa en el ejercicio de una función de Derecho público. El Tribunal de Justicia señaló que la exclusión (que se corresponde con la excepción prevista en el artículo 39 CE, apartado 4) tan sólo permite excluir eventualmente a los trabajadores de los demás Estados miembros de determinadas actividades que suponen la participación en el ejercicio de una función de Derecho público.¹²

15. Posteriormente, en el asunto Comisión/Luxemburgo,¹³ el Tribunal de Justicia confirmó esa sentencia y además consideró que Luxemburgo había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del que ahora es el artículo 39 CE, apartado 2, y en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1612/68, «al mantener en vigor una normativa que excluye a los trabajadores nacionales de otros Estados miembros, que desempeñan sus actividades en este país, del derecho de sufragio activo y pasivo con ocasión de las elecciones convocadas en el seno de las Cámaras profesionales luxemburguesas».

Normativa austriaca aplicable

16. En Austria, los organismos conocidos como Kammern für Arbeiter und Angestellte (Cámaras de trabajadores y empleados; en lo sucesivo, «Cámaras de trabajadores») en cada *Land*, que conjuntamente forman el Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Cámara federal de trabajadores y empleados; en lo sucesivo, «Bundesarbeitskammer»), representan y promueven los intereses sociales, económicos, profesionales y culturales de los trabajadores. Conforme al Arbeiterkammergesetz (Ley de Cámaras de Trabajadores; en lo sucesivo, «AKG») 1992, son corporaciones de Derecho público.

10 — Apartado 16.

11 — Apartado 21 y fallo.

12 — Apartados 18 y 19 de la sentencia, que cita la sentencia de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica (149/79, Rec. p. 3881), apartado 15.

13 — Sentencia de 18 de mayo de 1994, Comisión/Gran Ducado de Luxemburgo (C-118/92, Rec. p. I-1891).

17. Conforme a la resolución de remisión, sus cometidos más importantes incluyen:
- la representación de los intereses de los trabajadores, incluyendo a los trabajadores desempleados y jubilados, en particular enviando representantes a distintos organismos y organizaciones,
 - la vigilancia de las condiciones de trabajo,
 - la colaboración con las organizaciones profesionales voluntarias capacitadas para celebrar acuerdos colectivos y con organismos que representen los intereses dentro de las empresas
- y
- el asesoramiento a los miembros sobre normativa social y laboral y, en particular, proporcionando representación jurídica.
18. En el ámbito de su competencia, las Cámaras de trabajadores también pueden,
- con arreglo a las instrucciones vinculantes de los organismos estatales, ejercer funciones de administración estatal que les concede el Derecho público pero, según la resolución de remisión, no se han transferido funciones relevantes de este tipo.
19. Todos los trabajadores son en principio miembros de las Cámaras de trabajadores y deben abonar una cuota.
20. Los órganos de una Cámara de trabajadores comprenden una asamblea general (Vollversammlung) cuyos delegados son elegidos por un período de cinco años por los trabajadores con derecho a voto. Todos los trabajadores afiliados a la Cámara en la fecha de la elección tienen derecho a voto, con independencia de su nacionalidad.
21. Sin embargo, para ser elegidos, el artículo 21 de la AKG establece determinadas condiciones que incluyen el requisito de que los candidatos deben ser elegibles (en todos los sentidos, excepto la edad) al Parlamento austriaco. Esto excluye en particular a todas las personas que no posean la nacionalidad austriaca.

Procedimiento

22. Las elecciones a la asamblea general de la Cámara de trabajadores de Vorarlberg se celebraron en 1999.

23. Un grupo que se presentaba bajo el nombre de «Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG» (en lo sucesivo, «Gemeinsam») propuso una lista de 26 candidatos que incluía cinco nacionales turcos que disfrutaban plenamente de los derechos conferidos por el Acuerdo CEE-Turquía. Sin embargo, la comisión electoral excluyó de la lista a los cinco nacionales turcos porque no poseían la nacionalidad austriaca.

24. Gemeinsam obtuvo 2 del total de 70 escaños, con 1.535 votos de un total de 45.444 válidamente emitidos. Entonces impugnó la validez de las elecciones ante el ministro federal competente, quien desestimó la reclamación, basándose esencialmente en que, aunque el requisito de la nacionalidad austriaca era realmente ilegal a la luz de la prohibición de discriminación directamente aplicable establecida en el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, la exclusión de los nombres de los nacionales turcos no podía haber influido en el resultado de la elección, dado que se votaban listas y no candidatos individuales.

25. Gemeinsam y los cinco nacionales turcos excluidos de la elección plantearon entonces un nuevo recurso ante el Verfassungsgerichtshof impugnando, esencialmente, la segunda parte del razonamiento del ministro. Al parecer, este tribunal está de acuerdo con los demandantes a este respecto, pero le preocupa la primera parte del razonamiento, en la que el ministro acepta la ilegalidad de la disposición en cuestión. Manifiesta sus dudas sobre si la elegibilidad a la asamblea general de una Cámara de trabajadores puede caber en el significado de «demás condiciones de trabajo» del artículo 10, apartado 1, de la Decisión.

26. Por consiguiente, solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara con carácter prejudicial sobre las siguientes cuestiones:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 en el sentido de que se opone a una norma de un Estado miembro que niega a los trabajadores de nacionalidad turca la legitimación pasiva en las elecciones a la asamblea general de las Cámaras de trabajo?»

2) Si se responde afirmativamente a la primera cuestión, ¿el artículo 10, apar-

tado 1, de la Decisión nº 1/80 es una norma jurídica comunitaria directamente aplicable?»

extiende tanto a los ciudadanos de la Unión Europea como a los de otros países del EEE, pero la sentencia que recaiga en este asunto puede contribuir a resolver los puntos litigiosos en este procedimiento.

27. Gemeinsam, la Cámara de trabajadores de Vorarlberg, el Gobierno austriaco y la Comisión han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia y todos ellos, a excepción del Gobierno austriaco, realizaron observaciones orales en el acto de la vista el 24 de octubre de 2002.

Valoración

28. Puede resultar útil recordar que en la actualidad hay también pendiente ante el Tribunal de Justicia un procedimiento de infracción relacionado, interpuesto por la Comisión contra la República de Austria, en el asunto C-465/01.

29. El 9 de julio de 1999, de conformidad con el artículo 226 CE, la Comisión informó a las autoridades austriacas de que las disposiciones sobre elegibilidad tanto a las Cámaras de trabajadores como a los Comités de Empresa infringían el artículo 39 CE, el artículo 28 del Acuerdo EEE y las prohibiciones de discriminación establecidas en diversos acuerdos de asociación celebrados por la Comunidad. El recurso ante el Tribunal de Justicia se interpuso el 4 de diciembre de 2001.

30. Este procedimiento es de mayor alcance que el presente asunto, dado que también abarca los comités de empresa y se

La primera cuestión

31. El artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación prohíbe cualquier discriminación basada en la nacionalidad, por lo que respecta a la retribución y demás condiciones de trabajo, entre los nacionales comunitarios y los nacionales turcos que pertenezcan al mercado legal de trabajo en el Estado miembro de acogida. Consta que el presente asunto se refiere sólo a esa clase de nacionales turcos.

32. La cuestión que se suscita es si el derecho a ser elegido para la asamblea general de una Cámara de trabajadores en Austria está comprendido en esa prohibición de discriminación.

33. Básicamente, se han apuntado dos razones por las que eso podría no ser así.

La primera, como sugiere el tribunal nacional y alega el Gobierno austriaco, tal derecho podría no estar comprendido en la definición de «condiciones de trabajo» a efectos de la disposición controvertida. La segunda, como alega la Cámara de trabajadores de Vorarlberg, incluso si el derecho está comprendido en esa definición, podría sin embargo quedar excluido de la prohibición de discriminación debido a que los elegidos participan en el ejercicio de una función de Derecho público.

a) ¿El derecho a ser elegido a la asamblea general de una Cámara de trabajadores es una «condición de trabajo»?

34. En el ámbito de la libre circulación de trabajadores, el Tribunal de Justicia ha interpretado el Acuerdo CEE-Turquía, el Protocolo Adicional y las resoluciones del Consejo de Asociación a la luz de los artículos 39 CE a 41 CE, como debe ser, teniendo en consideración el artículo 12 de Acuerdo.

35. Más recientemente, por ejemplo, en el asunto Nazli,¹⁴ declara:

«Las disposiciones del Capítulo II, Sección 1, de la Decisión n° 1/80¹⁵ constituyen una

14 — Sentencia de 10 de febrero de 2000 (C-340/97, Rec. p. I-957), apartados 54 a 56.

15 — Es decir, las relativas al empleo y a la libre circulación de trabajadores, incluyendo el artículo 10.

etapa más hacia la consecución de la libre circulación de trabajadores y se basan en los artículos [39 CE a 41 CE] [...]»¹⁶

Una jurisprudencia reiterada ha deducido del tenor del artículo 12 del Acuerdo de Asociación y del artículo 36 del Protocolo Adicional, así como del objetivo de la Decisión n° 1/80, que los principios admitidos en el marco de los artículos [39 CE a 41 CE] deben aplicarse, en la medida de lo posible, a los nacionales turcos que gozan de los derechos reconocidos por la Decisión n° 1/80 [...]»¹⁷

De lo anterior se deduce que, para determinar el alcance de la excepción de orden público prevista en el artículo 14, apartado 1, de la Decisión n° 1/80, procede remitirse a la interpretación dada a esta excepción en materia de libre circulación de trabajadores nacionales de los Estados miembros de la Comunidad. Tal interpretación está tanto más justificada por cuanto dicha disposición está redactada en términos casi idénticos a los del [artículo 39 CE, apartado 3].¹⁸»

16 — Se citan las sentencias de 6 de junio de 1995, Bozkurt (C-434/93, Rec. p. I-1475), apartados 14 y 19; de 23 de enero de 1997, Tetik (C-171/95, Rec. p. I-329), apartado 20, y de 19 de noviembre de 1998, Akman (C-210/97, Rec. p. I-7519), apartado 20.

17 — Se citan las sentencias Bozkurt, apartados 14, 19 y 20, y Tetik, apartados 20 y 28, las sentencias de 26 de noviembre de 1998, Birden (C-1/97, Rec. p. I-7747), apartado 23; de 30 de septiembre de 1997, Günaydin (C-36/96, Rec. p. I-5143), apartado 21, y de 30 de septiembre de 1997, Ertanir (C-98/96, Rec. p. I-5179), apartado 21.

18 — Ambas disposiciones citadas establecen que los derechos conferidos «se aplicarán sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas».

36. Esta última consideración parece importante en el presente caso, habida cuenta de la gran similitud entre los términos significativos del artículo 39 CE, apartado 2, y del artículo 10, apartado 1, de la Decisión n° 1/80.

37. Además, el artículo 9 del Acuerdo CEE-Turquía recoge explícitamente la prohibición general de discriminación expresada en el artículo 12 CE.

38. En el marco del Tratado, se deduce claramente de las sentencias ASTI y Comisión/Luxemburgo que la normativa austriaca no puede impedir que los nacionales comunitarios sean elegibles a la asamblea general de una Cámara de trabajadores.

39. Sólo un argumento podría oponerse a la aplicación de ese principio a los trabajadores turcos ya incorporados a la población activa de un Estado miembro y que, por ende, no pueden ser discriminados en cuanto a las condiciones de trabajo.

40. El artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1612/68, en el que se basó en particular el Tribunal de Justicia en estos asuntos, es más explícito que el artículo 39 CE, apartado 2. También es más explícito que el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n° 1612/68, cuyo tenor es más comparable al del artículo 10, aparta-

do 1, de la Decisión n° 1/80. Así, podría pensarse que el artículo 8, apartado 1, establece una extensión de los derechos otorgados normalmente a los trabajadores en el contexto de la libertad de circulación, yendo más allá de lo que normalmente se entiende como «condiciones de trabajo», pero una extensión que se limita específicamente a los nacionales de la Comunidad (y de otros países del EEE) comprendidos en el Reglamento n° 1612/68. El hecho de que no se haya adoptado ninguna disposición explícita en el contexto del Acuerdo CEE-Turquía podría significar, por consiguiente, que no cabe aplicar el derecho a la elegibilidad a los órganos de representación de los trabajadores.

41. Sin embargo, no estoy de acuerdo con ese punto de vista.

42. Me resulta claro que el derecho a participar en la representación de los trabajadores es intrínsecamente una «condición de trabajo» del tipo contemplado en el Tratado, en el Reglamento n° 1612/68, en el Acuerdo CEE-Turquía y su Protocolo Adicional y en la Decisión n° 1/80.

43. Como han señalado el órgano jurisdiccional nacional, el Gobierno austriaco y la Comisión, el Tribunal de Justicia ha dado una definición amplia de la noción de condiciones de trabajo, que aparece en

diversos instrumentos comunitarios en el contexto de una prohibición de discriminación. Así, por ejemplo, en la sentencia Meyers,¹⁹ que se refería a la discriminación por razón del sexo en relación con el derecho a obtener un crédito familiar. El Tribunal de Justicia se negó a circunscribir este último concepto únicamente a las condiciones de trabajo que figuren en el contrato de trabajo o que el empresario aplique en el marco de la relación laboral, lo cual, según dijo el Tribunal de Justicia, significaría sustraer del ámbito de aplicación de la prohibición de discriminación controvertida, situaciones que forman parte directamente de la relación laboral.²⁰

44. A mi entender, no se puede razonablemente sostener que un trabajador privado del derecho —del que disfrutan los nacionales de su Estado de acogida— a participar en sindicatos u otros órganos similares que representen los intereses de los trabajadores no es víctima de discriminación por lo que respecta a las condiciones de trabajo. Ninguna definición amplia de esa noción, tal como la admitida de modo constante por el Tribunal de Justicia, puede separar la participación en los distintos procesos reguladores de las condiciones de trabajo de las propias condiciones en sí, o la participación en términos de derecho a votar de la participación en términos de derecho a presentarse a unas elecciones.

45. En otras palabras, allí donde todos los trabajadores están sometidos a las mismas condiciones de trabajo materiales y donde existe un órgano que puede ejercer alguna influencia sobre esas condiciones, no puede decirse que no hay discriminación, por lo que respecta a las condiciones de trabajo, entre un grupo que tiene derecho a presentarse para formar parte de ese órgano así como a votar por los candidatos y otro grupo que tiene sólo el derecho a votar.

46. En efecto, denegar tal derecho a cualquier trabajador parece incompatible con el compromiso de los Estados miembros de garantizar los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, expresado por ejemplo en el Preámbulo del Tratado de la Unión Europea y en el artículo 136 CE. Si en un determinado sector, ámbito o empresa se excluye a una proporción considerable de trabajadores por una norma como la controvertida, eso —aparte de la discriminación de los individuos afectados— podría menoscabar la influencia y comprometer la legitimidad de tales órganos de representación.

47. Por tanto, considero que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1612/68 aclara el alcance de la prohibición de discriminación establecida en el artículo 39 CE, apartado 2, y confirmada en el artículo 7, apartado 1, del mismo Reglamento.

19 — Sentencia de 13 de julio de 1995 (C-116/94, Rec. p. I-2131), en particular, su apartado 24.

20 — A saber, en este asunto, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones del trabajo (DO L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70).

48. Además aclara, no obstante, el límite de dicho alcance que deriva del artículo 39 CE, apartado 4, —según el cual el artículo 39 CE no es aplicable a los empleos en la administración pública— al establecer que los no nacionales podrán ser excluidos de «participar en la gestión de organismos de Derecho público y del ejercicio de una función de Derecho público». Ambos aspectos de la aclaración deberían así tenerse en cuenta al definir el alcance de la prohibición equivalente del artículo 10, apartado 1, de la Decisión 1/80.

b) ¿La elección a la asamblea general de una Cámara de trabajadores implica la participación en el ejercicio de una función de Derecho público?

49. La Cámara de trabajadores de Vorarlberg expone tres tipos de argumentos, subrayando que el derecho a participar en la representación de los trabajadores está sujeto al artículo 39 CE, apartado 4, que se aplica donde «los empleos en cuestión son característicos de las actividades específicas de la administración pública, en la medida en que la administración pública tiene conferido el ejercicio de la potestad pública y la responsabilidad de salvaguardar los intereses generales del Estado».²¹

21 — Sentencia de 3 de junio de 1986, Comisión/Francia (C-307/84, Rec. p. 1725), apartado 12 y la jurisprudencia allí citada.

50. A este respecto, manifiesta en primer lugar que las Cámaras de trabajadores son autoridades representativas, autónomas, no territoriales, de Derecho público y sujetas a los requisitos constitucionales de la democracia, con facultades cuasilegislativas y de decisión que implican el ejercicio de una función de Derecho público. La participación en el proceso democrático está sujeta a una condición de nacionalidad y la única excepción es el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, abierto a todos los ciudadanos de la Unión conforme al artículo 19 CE, apartado 1. Sin embargo, se trata de una excepción limitada establecida expresamente en el Tratado. Las Cámaras de trabajadores austriacas componen otro órgano democrático de ámbito infranacional, no comprendido en la excepción, de modo que ni siquiera los ciudadanos de la Unión pueden presentarse como candidatos. Lo mismo debe aplicarse *a fortiori* a los nacionales turcos.

51. En segundo lugar, la Cámara de trabajadores presentó al Tribunal de Justicia una lista concienzuda y exhaustiva de organismos gubernamentales para los cuales se nominan o designan los miembros o delegados y que pueden, en su opinión, ejercitar funciones estatales.

52. En tercer lugar, señala que el artículo 3, apartado 2, de la Decisión n° 3/80 del Consejo de Asociación, adoptada el mismo día que la Decisión n° 1/80, excluye expresamente a los trabajadores turcos de la elegibilidad a los órganos de las instituciones de seguridad social, mientras que

les permite participar en las elecciones.²² Considera que el artículo 10, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 debe interpretarse en ese sentido.

naturaleza y facultades de las Cámaras de trabajadores conforme al Derecho nacional. La medida en la que tales Cámaras puedan ejercer una función de Derecho público será, por tanto, ante todo una cuestión que determine ese órgano jurisdiccional.

53. Conviene aquí resaltar que las observaciones de la Cámara de trabajadores de Vorarlberg parecen contradecir la opinión del Verfassungsgerichtshof en el procedimiento principal. El órgano jurisdiccional nacional manifiesta claramente²³ que las características que el Tribunal de Justicia juzga relevantes en las sentencias ASTI y Comisión/Luxemburgo parecen aplicarse a las Cámaras de trabajadores austriacas y que las facultades típicas de estas últimas en cuanto a la participación en la administración social y económica o enviando miembros a los organismos administrativos no supone, como tal, una participación en el ejercicio de funciones estatales.

55. En cualquier caso, incluso a la luz de las muy detalladas observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia por la Cámara de trabajadores, no me parece que haya ningún apoyo en el Derecho comunitario para su alegación.

56. En primer lugar, hay que subrayar que lo que está debatiéndose es la limitación de un derecho fundamental, que como tal debe interpretarse de modo restrictivo.

54. El Verfassungsgerichtshof está indudablemente mejor cualificado que este Tribunal de Justicia para determinar el papel,

57. Además, esta limitación deriva del artículo 39 CE, apartado 4, y debe interpretarse con arreglo tanto al artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1612/68 como al artículo 10, apartado 1, de la Decisión n° 1/80. Conforme a jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el tipo de empleo afectado debe entenderse referido a «un conjunto de empleos que implican una participación, directa o indirecta, en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las demás entidades públicas y que suponen, por ello, por parte de sus titulares, la existencia de una relación particular de lealtad con el Estado, así como la reciprocidad de derechos y deberes

22 — El texto completo del artículo 3 es el siguiente:
«Igualdad de trato

1. Las personas que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a las cuales sean aplicables las disposiciones de la presente Decisión, estarán sujetas a las obligaciones y podrán acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de éste, sin perjuicio de las disposiciones particulares contenidas en la presente Decisión.

2. Las disposiciones del apartado 1 serán aplicables al derecho de elegir a los miembros de los órganos de las instituciones de seguridad social o de participar en su designación, pero no afectarán a las disposiciones de la legislación de los Estados miembros en lo que se refiere a la elegibilidad y formas de designación de los interesados para estos órganos.»

23 — En el apartado 3.2.4 de la resolución de remisión.

que son el fundamento del vínculo de nacionalidad. Los empleos excluidos son únicamente aquéllos que, habida cuenta de las tareas y responsabilidades que les son inherentes, pueden tener las características de las actividades específicas de la Administración en los ámbitos antes descritos». ²⁴ Ninguno de los ejemplos aducidos por la Cámara de trabajadores muestra, en mi opinión, ninguna prueba de la existencia de tal relación especial de lealtad y de reciprocidad de derechos y deberes.

58. El hecho de que tales Cámaras estén sometidas a restricciones constitucionales y democráticas no parece ser de por sí significativo, y cualquier apreciación de su legitimidad debe seguramente tener en cuenta la identidad e intereses de los representados, en este caso, los que trabajan en el Estado miembro más que sus nacionales. Además, los tipos de disposiciones que las Cámaras pueden adoptar por sí mismas parecen ser básicamente autorreguladoras; la propia Cámara de trabajadores de Vorarlberg pone de relieve su naturaleza autónoma y el hecho de que su ámbito de actividad se limita esencialmente a los intereses de aquellos a quienes representa.

59. Es cierto que, de la lista de organismos a los que las Cámaras de trabajadores

pueden enviar miembros, varios de ellos pueden ejercer funciones de Derecho público (aunque muchos otros parecen tener un papel puramente consultivo y parece que en la mayoría de los casos el derecho de las Cámaras de trabajadores se limita a proponer un cierto número de candidatos de los cuales uno o más pueden ser designados por una autoridad estatal). Sin embargo, aun cuando la excepción recogida en el artículo 39 CE, apartado 4, y en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 1612/68 se aplicase al hecho de ser miembro de tales organismos, de modo que los trabajadores turcos no pudieran ser nombrados para ellos, eso no significa que a tales trabajadores se les deba denegar la cualidad de socios de las asambleas generales de las propias Cámaras de trabajadores. Como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Bélgica, ²⁵ que cita en la sentencia ASTI:

«El artículo 8 del Reglamento n° 1612/68 no pretende excluir de ciertos empleos a los trabajadores de otros Estados miembros, sino solamente permite excluir, en su caso, a dichos trabajadores de ciertas actividades que implican la participación en el poder público, tales como —para atenerse a los ejemplos citados por el propio Gobierno belga— las que implican “la presencia de representantes sindicales en los consejos de Administración de numerosos organismos públicos con competencia en materia económica”.»

60. Tampoco me parece que la comparación propuesta con la denegación de la

²⁴ — Véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de noviembre de 1991, *Bleis* (C-4/91, Rec. p. I-5627), apartado 6, así como la jurisprudencia allí citada.

²⁵ — Citada en la nota 12, en el apartado 15 de la sentencia.

elegibilidad de los trabajadores turcos a los órganos de las instituciones de seguridad social con arreglo al artículo 3, apartado 2, de la Decisión n° 3/80, apoye el planteamiento propuesto. Antes bien, parece confirmar, si cabe, lo que he señalado anteriormente, puesto que permite a tales trabajadores participar en entidades que envían miembros a los órganos que realizan una función de Derecho público, pero sin que sean ellos mismos miembros de esos órganos.

61. Por tanto, dada la apreciación de la función y las facultades de las Cámaras de trabajadores austriacas realizada por el Verfassungsgerichtshof y sin perjuicio de cualquier cambio en dicha apreciación, considero que el artículo 10, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 del Consejo de Asociación se opone a una normativa nacional que deniegue a los trabajadores turcos la elegibilidad a la asamblea general de tales Cámaras.

La segunda cuestión

62. Está claro que tanto el Acuerdo de Asociación como las Decisiones del Consejo de Asociación pueden en principio tener efecto directo. El Tribunal de Justicia, en una de sus sentencias más recientes en este ámbito, ha expresado ese principio de la siguiente manera: «una disposición de un acuerdo celebrado por la Comunidad con

terceros países debe considerarse directamente aplicable cuando, a la vista de su tenor, de su objeto, así como por la naturaleza del acuerdo, contiene una obligación clara y precisa, que en su ejecución o en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno». ²⁶

63. En la sentencia Sevince, ²⁷ el Tribunal de Justicia ya había declarado que debido a su vinculación directa con el Acuerdo que aplican, las Decisiones del Consejo de Asociación, forman parte, por igual razón que el propio Acuerdo, y a partir de su entrada en vigor, del ordenamiento jurídico comunitario.

64. Por lo que respecta al artículo 10, apartado 1, de la Decisión n° 1/80, resulta útil hacer referencia a la sentencia dictada en el asunto Sürül ²⁸ sobre la disposición comparable del artículo 3, apartado 1, de la Decisión n° 3/80 del Consejo de Asociación. ²⁹ Según el Tribunal de Justicia, dicho apartado consagra, en términos claros, precisos e incondicionales, la prohibición de discriminar por razón de su nacionalidad a las personas a las cuales sea aplicable la Decisión. Recoge una obligación de resultado precisa y, por tanto, podría ser

26 — Sentencia de 29 de enero de 2002, Pókrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Rec. p. I-1049), apartado 19, que cita, entre otras, las sentencias de 4 de mayo de 1999, Sürül (C-262/96, Rec. p. I-2685), apartado 60, y de 27 de septiembre de 2001, Głoszczuk (C-63/99, Rec. p. I-6369), apartado 30. El asunto se refería al Acuerdo de Asociación entre Polonia y las Comunidades.

27 — Sentencia de 20 de septiembre de 1990 (C-192/89, Rec. p. I-3461), apartado 9.

28 — Citada en la nota 26 *supra*, apartados 60 y siguientes de la sentencia.

29 — Citada en la nota 22 *supra*.

invocada por un justiciable ante un órgano jurisdiccional nacional para pedirle que deje inaplicadas las disposiciones discriminatorias de una normativa nacional que supedita la concesión de un derecho a un requisito que no se impone a los nacionales de ese Estado, sin exigir para ello la adopción de medidas de aplicación complementarias. El artículo 3, apartado 1, no es sino la aplicación y concreción, en el ámbito particular de la Seguridad Social, del principio general de no discriminación por razón de la nacionalidad enunciado en el artículo 9 del Acuerdo, que se remite a su vez al artículo 12 CE.³⁰

65. El Tribunal de Justicia ya había alcanzado anteriormente una conclusión similar³¹ con respecto al primer apartado del artículo 40 del Acuerdo CEE-Marruecos,³² que reza: «Cada uno de los Estados miembros concederá a los trabajadores de nacionalidad marroquí empleados en su territorio un régimen caracterizado por la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad con respecto a sus propios

nacionales en lo que respecta a las condiciones de trabajo y de remuneración.» Igualmente, se declaró que las normas de no discriminación del Acuerdo de Asociación con Polonia tenían efecto directo.³³

66. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del objeto y naturaleza del Acuerdo CEE-Turquía³⁴ y del tenor literal de la propia disposición, parece evidente que, como esas otras disposiciones, el artículo 10, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 contiene una obligación clara y precisa que no depende de la adopción de acto ulterior alguno. Por lo tanto, tiene efecto directo y puede ser invocada por particulares en procedimientos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Tampoco veo razón alguna para condicionar ese efecto directo, como propone la Cámara de trabajadores de Vorarlberg, a la interpretación conjunta del artículo 10, apartado 1, con el artículo 3, apartado 2 de la Decisión n° 3/80, que es una disposición totalmente distinta y, en cualquier caso, no parece llevar a la conclusión abogada por la Cámara.

30 — El Tribunal de Justicia citó las sentencias de 31 de enero de 1991, Kziber (C-18/90, Rec. p. I-199), apartados 15 a 23, confirmada por la sentencia de 20 de abril de 1994, Youfi (C-58/93, Rec. p. I-1353), apartados 16 a 19, de 5 de abril de 1995, Krid (C-103/94, Rec. p. I-719), apartados 21 a 24; de 3 de octubre de 1996, Hallouzi-Choho (C-126/95, Rec. p. I-4807), apartados 19 y 20, y de 15 de enero de 1999, Babahenini (C-133/97, Rec. p. I-183), apartados 17 y 18, relativa al principio de igualdad de trato recogido en el artículo 39, apartado 1, del Acuerdo de Cooperación CEE-Argelia [véase Reglamento (CEE) n° 2210/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978 (DO L 263, p. 1; EE 11/08, p. 70)], y en el artículo 41, apartado 1, del Acuerdo de Cooperación CEE-Marruecos [véase el Reglamento (CEE) n° 2211/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978 (DO L 264, p. 1; EE 11/09, p. 3)].

31 — Sentencia de 2 de marzo de 1999, El-Yassini (C-416/96, Rec. p. I-1209), apartados 25 a 32.

32 — Citado en la nota 30 *supra*.

67. La respuesta a la segunda cuestión remitida resulta por consiguiente de modo ineludible —como resulta la respuesta a la primera cuestión— de la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia.

33 — Véanse las sentencias Gloszczuk, apartados 29 a 38, y Pokrzepowicz-Meyer, apartados 19 a 30, citadas ambas en la nota 26 *supra*.

34 — Véanse los apartados 2 a 4 *supra*, y la sentencia Nazli, citada en el apartado 35.

Conclusión

68. Por lo tanto, soy de la opinión de que el Tribunal de Justicia debería dar la siguiente respuesta a las cuestiones planteadas por el Verfassungsgerichtshof:

- «1) El artículo 10, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 del Consejo de Asociación creado por el Acuerdo CE-Turquía ha de interpretarse en el sentido de que se opone a una norma nacional que no reconozca a los trabajadores turcos que pertenezcan al mercado legal de trabajo de un Estado miembro el derecho a ser elegidos para la asamblea general de un organismo como una Cámara de trabajadores en Austria, habida cuenta de que tal asamblea general no participa por sí misma en el ejercicio de una función de Derecho público.
- 2) El artículo 10, apartado 1, de la Decisión n° 1/80 tiene efecto directo.»