SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 16 de noviembre de 2004 *

En el asunto C-327/02,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Rechtbank te 's-Gravenhage (Países Bajos), mediante resolución de 16 de septiembre de 2002, registrada en el Tribunal de Justicia el 18 de septiembre de 2002, en el procedimiento entre:

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Jolanta Monika Rusiecka

y

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas y la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet (Ponente), R. Schintgen, S. von Bahr y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 2 de diciembre de 2003;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de las Sras. Panayotova, Kalcheva y Lis, por el Sr. R. van Asperen, advocaat;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. S. Terstal y J. van Bakel, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno griego, por los Sres. M. Apessos y K. Boskovits, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. C. Bergeot-Nunes, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. P.J. Kuijper y H. van Vliet, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de febrero de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 45, apartado 1, y 59, apartado 1, del Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra, aprobado por la Decisión 94/908/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994 (DO

L 358, p. 1; en lo sucesivo, «Acuerdo Comunidades-Bulgaria»), de los artículos 44, apartado 3, y 58, apartado 1, del Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Polonia, por otra, aprobado por la Decisión 93/743/Euratom, CECA, CE del Consejo y de la Comisión, de 13 de diciembre de 1993 (DO L 348, p. 1; en lo sucesivo, «Acuerdo Comunidades-Polonia») y de los artículos 45, apartado 3, y 59, apartado 1, del Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Eslovaca, por otra, aprobado por la Decisión 94/909/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994 (DO L 359, p. 1; en lo sucesivo, «Acuerdo Comunidades-Eslovaquia», y, conjuntamente, «Acuerdos de asociación»).

2 Esta petición se plantea en el marco de varios litigios entre, por una parte, las Sras. Panayotova y Kalcheva, nacionales búlgaras, las Sras. Lis, Topa y Rusiecka, nacionales polacas, y la Sra. Sopova, nacional eslovaca, y, por otra, el Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Ministro de Extranjería e Integración) relativos a la desestimación por éste de las solicitudes de permiso de residencia presentadas por aquéllas con el fin de ejercer una actividad profesional como trabajadoras por cuenta propia.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

3 El artículo 45, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, incluido en el título IV, dispone:

«Cada Estado miembro concederá, a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, para el establecimiento de sociedades y nacionales búlgaros y para la actuación de sociedades y nacionales búlgaros establecidos en su territorio, un trato no menos favorable que el concedido a sus propias sociedades o nacionales, excepto en los ámbitos contemplados en el Anexo XVa.»

4 A tenor del artículo 59, apartado 1, de dicho Acuerdo:

«A efectos del título IV del presente Acuerdo, ninguna de las disposiciones de este último impedirá a las Partes el aplicar su propia legislación y reglamentos relativos a la entrada y estancia, trabajo, condiciones de trabajo y establecimiento de personas físicas y prestación de servicios, siempre que no las apliquen de manera que anulen o reduzcan los beneficios que correspondan a cualquiera de las Partes con arreglo a una disposición específica del presente Acuerdo. [...]»

5 Los artículos 44, apartado 3, y 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y los artículos 45, apartado 3, y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia tienen un tenor similar al de los artículos 45, apartado 1, y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria.

Normativa neerlandesa

6 El artículo 16 a, apartado 1, de la Vreemdelingenwet 1994 (Ley de Extranjería de 1994; en lo sucesivo, «Vreemdelingenwet») establece que sólo se examinarán las solicitudes de permiso de residencia cuando el solicitante extranjero disponga de una autorización de residencia provisional válida. Los apartados 3 y 4 del mismo artículo eximen de este requisito a determinadas categorías de extranjeros, mientras que el apartado 6 de la misma disposición dispone que los solicitantes pueden quedar exentos en casos individuales muy especiales.

7 La autorización de residencia provisional ha de ser solicitada por el extranjero ante la representación diplomática o consular neerlandesa en su país de origen o en el país donde resida habitualmente. Será expedida si se cumplen los requisitos materiales exigidos para la obtención de un permiso de residencia. A no ser que las circunstancias hayan cambiado desde la expedición de dicha autorización o que se detecte que ésta se obtuvo gracias a datos incorrectos, su titular podrá obtener un permiso de residencia después de su llegada a los Países Bajos.

8 Si se trata de una estancia de corta duración no superior a tres meses, los nacionales búlgaros deben obtener un visado. Por su parte, los nacionales polacos y eslovacos tienen derecho, con arreglo al artículo 8 de la Vreemdelingenwet en relación con el artículo 46, apartado 1, letra c), del Vreemdelingenbesluit 1994 (Decreto de Extranjería de 1994), a permanecer libremente en los Países Bajos durante un período de tres meses (en lo sucesivo, «período exento»). No obstante, a tenor del artículo 46, apartado 2, del Vreemdelingenbesluit de 1994, este período exento expira automáticamente cuando durante su duración el interesado presenta una solicitud de permiso de residencia.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

9 Las solicitudes de permiso de residencia presentadas por las demandantes en el procedimiento principal con el propósito de ejercer en los Países Bajos una actividad profesional como trabajadoras por cuenta propia fueron denegadas por el jefe de la policía regional de Groningen (Países Bajos) al carecer éstas de la autorización de residencia provisional exigida por el artículo 16 a, apartado 1, de la Vreemdelingenwet. El Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie desestimó las reclamaciones presentadas contra esta denegación mediante decisiones adoptadas entre el 22 de enero y el 1 de mayo de 2001.

10 El Rechtbank te 's-Gravenhage, ante el que se ha presentado recurso contra dichas decisiones, considera, en primer lugar, que las demandantes en el procedimiento principal no pueden acogerse a ninguna de las excepciones previstas en los apartados 3, 4 y 6 del artículo 16 a de la Vreemdelingenwet.

11 Dicho órgano jurisdiccional señala, en segundo lugar, que en las sentencias de 27 de septiembre de 2001, Gloszczuk (C-63/99, Rec. p. I-6369), apartado 86, Kondova (C-235/99, Rec. p. I-6427), apartado 91, y Barkoci y Malik (C-257/99, Rec. p. I-6557), apartado 83, dictadas en litigios en que era aplicable la legislación del Reino Unido, el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones que regulan el derecho de establecimiento contenidas en los Acuerdos de asociación celebrados por las Comunidades no se oponen en principio a que los Estados miembros supediten el acceso a su territorio a un requisito de obtención previa de una autorización de residencia provisional.

12 A este respecto, destaca que en el apartado 4 del fallo de la sentencia Barkoci y Malik, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró, en relación con disposiciones de redacción idéntica a la de los artículos 45, apartado 3, y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia, a saber, los artículos 45, apartado 3, y 59, apartado 1, del Acuerdo europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Checa, por otra, celebrado y aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 94/910/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994 (DO L 360, p. 1; en lo sucesivo, «Acuerdo Comunidades-República Checa»):

«El requisito establecido al final de la primera frase del artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación debe interpretarse en el sentido de que la obligación de obtener en el país de residencia, con anterioridad a la salida hacia el Estado miembro de acogida, un permiso de entrada cuya expedición está sujeta a la comprobación de requisitos materiales como los previstos en el artículo 212 de las [United Kingdom] Immigration Rules [(House of Commons Paper 395); en lo sucesivo, "Immigration Rules"] no tiene por finalidad ni por efecto hacer imposible o excesivamente difícil el

ejercicio, por parte de los nacionales checos, de los derechos que les concede el artículo 45, apartado 3, del Acuerdo de asociación, en la medida en que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida ejerzan su facultad de apreciación respecto a las solicitudes de admisión con propósito de establecimiento, presentadas con arreglo al Acuerdo en el lugar de llegada a ese Estado, de tal manera que pueda concederse una autorización de entrada a un nacional checo por un motivo distinto al de las Immigration Rules, si la solicitud de este último cumple clara y manifiestamente los mismos requisitos materiales que habrían sido aplicables si hubiera solicitado un permiso de entrada en la República Checa.»

13 El órgano jurisdiccional remitente subraya que, sin embargo, el Tribunal precisó en el apartado 69 de la sentencia Barkoci y Malik, antes citada, lo siguiente:

«[...] sin que resulte necesario examinar si el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación permite a las autoridades competentes del Estado miembro de acogida denegar la entrada en su territorio de un nacional checo sin permiso de entrada, basta examinar si la aplicación por las autoridades británicas de la normativa nacional en materia de inmigración en su conjunto, incluido el ejercicio de la facultad discrecional del Secretary of State [for the Home Department] encaminado a determinar si en casos particulares puede dejar de aplicarse el requisito relativo a la posesión de un permiso de entrada, resulta conforme con el requisito establecido al final de la primera frase del mencionado artículo 59, apartado 1.»

14 Habida cuenta de lo anterior, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la respuesta dada en el punto 4 del fallo, puesta en relación con el apartado 69, de la sentencia Barkoci y Malik, antes citada, no se debe a las especificidades propias de la legislación del Reino Unido. Señala, a este respecto, que, a diferencia de ésta, el Derecho neerlandés no permite que la autoridad competente, fuera de las hipótesis previstas expresamente en el artículo 16 a de la Vreemdelingenwet, expida un permiso de residencia a las demandantes en el procedimiento principal si éstas carecen de una autorización de residencia provisional.

15 Por último, dicho órgano jurisdiccional destaca que las Sras. Panayotova y Kalcheva, al no haber obtenido el visado exigido, se encontraban en situación irregular en los Países Bajos cuando presentaron sus solicitudes de permiso de residencia con el fin de establecerse en este Estado miembro. Considera que, en cambio, la situación no es tan clara en el caso de las demás demandantes en el procedimiento principal, las cuales podrían residir legalmente en este Estado antes de presentar sus solicitudes de permiso de residencia, puesto que no estaban sujetas al requisito de obtener un visado para residir en los Países Bajos durante un período no superior a tres meses y podían encontrarse dentro del período exento descrito en el apartado 8 de la presente sentencia.

16 En este contexto, el Rechtbank te 's-Gravenhage decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe entenderse la respuesta dada por el Tribunal de Justicia a la cuarta cuestión en la sentencia de 27 de noviembre de 2001, Barkoci y Malik (C-257/99), en el sentido de que el hecho de que la autoridad competente, al examinar una solicitud de permiso de residencia, presentada en los Países Bajos, con propósito de establecimiento de conformidad con el Acuerdo de asociación, renuncie por completo a examinar el fondo por la mera razón de que el solicitante no posee una autorización de residencia provisional no es incompatible con el artículo 45, apartado 1, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación con Bulgaria, con el artículo 44, apartado 3, en relación con el artículo 58 del Acuerdo de asociación con Polonia y con el artículo 45, apartado 3, en relación con el artículo 59 del Acuerdo de asociación con la República Eslovaca? ¿Es relevante para responder a esta cuestión el hecho de que se cumplan clara y manifiestamente los requisitos materiales establecidos para la admisión?

2) ¿Es relevante para responder a la primera cuestión, y, en caso afirmativo, en qué medida, el hecho de que el solicitante de un permiso de residencia se encontrara o no legalmente en los Países Bajos en el momento de la solicitud, al amparo de un título distinto de una autorización de residencia provisional, por ejemplo, el denominado período exento, mencionado en el artículo 8, de la Vreemdelingenwet?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

17 Mediante sus dos cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita fundamentalmente que se dilucide si las disposiciones pertinentes de los Acuerdos de asociación deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro en virtud de la cual una solicitud de permiso de residencia presentada en su territorio con el fin de que el solicitante se establezca en él como trabajador por cuenta propia al amparo de dichos Acuerdos debe ser denegada, sin más examen, cuando el solicitante carece de una autorización de residencia provisional expedida previamente por los servicios diplomáticos o consulares de dicho Estado miembro en el país del que es originario el solicitante o donde resida habitualmente, aunque en la fecha de presentación de la solicitud se encuentre en situación regular en dicho Estado miembro a título distinto del de trabajador por cuenta propia y afirme cumplir clara y manifiestamente los requisitos materiales para la concesión de dicha autorización de residencia provisional y del permiso de residencia como trabajador por cuenta propia.

18 El efecto directo que debe reconocerse al artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación Comunidades-Bulgaria, al artículo 44, apartado 3, del Acuerdo de asociación Comunidades-Polonia y al artículo 45, apartado 3, del Acuerdo de asociación Comunidades-Eslovaquia implica que los nacionales búlgaros, polacos y eslovacos que, respectivamente, aleguen dichos artículos puedan invocarlos ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida, aunque las autoridades de éste sigan siendo competentes para aplicar a dichos nacionales la normativa nacional en materia de entrada, estancia y establecimiento, conforme al artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación Comunidades-Bulgaria, al artículo 58, apartado 1, del Acuerdo de asociación Comunidades-Polonia y al artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación Comunidades-Eslovaquia (véanse las sentencias, antes citadas, Gloszczuk, apartado 38, y Kondova, apartado 39, así como la sentencia de 20 de noviembre de 2001, Jany y otras, C-268/99, Rec. p. I-8615, apartado 28).

19 Si bien el derecho de establecimiento, tal como está definido por las tres primeras disposiciones citadas en el apartado anterior, implica conferir, como corolario del derecho de establecimiento, los derechos de entrada y de estancia, se desprende de las tres disposiciones citadas en último lugar que los derechos de entrada y de estancia no constituyen prerrogativas absolutas ya que su ejercicio puede estar limitado, en su caso, por las normas del Estado miembro de acogida relativas a la entrada, estancia y establecimiento de los referidos nacionales (sentencias, antes citadas, Gloszczuk, apartado 51, Kondova, apartado 54, y Jany y otras, apartado 28).

20 Para ser compatibles con el requisito impuesto en el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, en el artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia, y en el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia, las restricciones al derecho de establecimiento impuestas por la legislación del Estado miembro de acogida en materia de inmigración deben permitir que se alcance el objetivo perseguido y no deben constituir, respecto a éste, una intervención que menoscabe la propia sustancia de los derechos concedidos respectivamente por los artículos 45, apartado 1, 44, apartado 3, y 45, apartado 3, de dichos Acuerdos a los nacionales búlgaros, polacos y eslovacos, al hacer el ejercicio de estos derechos imposible o excesivamente difícil (sentencias, antes citadas, Gloszczuk, apartado 56, y Kondova, apartado 59).

21 A este respecto, disposiciones como el artículo 45, apartado 1, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, el artículo 44, apartado 3, en relación con el artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y el artículo 45, apartado 3, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia no se oponen en principio a un sistema de control previo que supedite la expedición, por parte de las autoridades competentes en materia de inmigración, de un permiso de entrada y de residencia al requisito de

que el solicitante pruebe que tiene realmente la intención de iniciar una actividad laboral por cuenta propia, sin ejercer simultáneamente un trabajo por cuenta ajena ni recurrir a los fondos públicos, y que dispone desde un primer momento de recursos económicos suficientes y tiene posibilidades razonables de conseguir sus objetivos (sentencias, antes citadas, Gloszczuk, apartado 86, Kondova, apartado 91, y Jany y otras, apartado 31).

22 Un sistema nacional de control previo de la naturaleza exacta de la actividad que se propone ejercer el solicitante, anterior a la salida de éste hacia el Estado miembro de acogida, persigue un objetivo legítimo, ya que permite que el ejercicio de los derechos de entrada y de estancia por los nacionales de los países considerados que invocan dichas disposiciones quede limitado únicamente a las personas a las que éstas se aplican (sentencias, antes citadas Gloszczuk, apartado 58, Kondova, apartado 61, y Barkoci y Malik, apartado 62).

23 Además, un sistema de control de estas características puede estar justificado, en particular, por el hecho de que la comprobación de los requisitos materiales y la realización de investigaciones detalladas que ésta implica puedan efectuarse con mayor facilidad en el Estado de origen, habida cuenta, en especial, de consideraciones tanto de carácter lingüístico como relativas al acceso a la información sobre la situación de los nacionales extranjeros que desean establecerse en un Estado miembro (véase la sentencia Barkoci y Malik, antes citada, apartados 65 y 66).

24 Exigir que el Estado miembro de acogida que aplica un sistema de control previo de esta índole prevea además que sus autoridades examinen todas las solicitudes presentadas en su territorio al amparo de los Acuerdos de asociación conllevaría el riesgo, entre otros, de un aluvión de solicitudes formuladas aprovechando estancias

turísticas o de otro tipo que en principio han de ser de corta duración. Pues bien, tal situación, como han destacado los Gobiernos neerlandés, griego y francés, podría menoscabar el sistema de control previo obligatorio establecido por el Estado miembro de que se trate así como, habida cuenta de los plazos para examinar las solicitudes y los recursos que puedan presentarse contra las denegaciones, la libertad de este Estado miembro de supeditar la entrada libre o simplificada en su territorio al requisito de que la estancia prevista sea de corta duración. También menoscabaría el efecto útil de lo dispuesto en el artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia, y en el artículo 59, apartado 1, de los Acuerdos Comunidades-Bulgaria y Comunidades-Eslovaquia.

25 Dado que la resolución de remisión no aporta precisiones sobre las exigencias materiales a las que la normativa neerlandesa supedita la expedición de la autorización de residencia provisional, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar, en su caso, que dichas exigencias pueden garantizar la consecución del objetivo recordado en el apartado 22 de la presente sentencia (véase, en relación con la normativa neerlandesa vigente cuando sucedieron los hechos que originaron la sentencia Jany y otras, antes citada, el apartado 31 de ésta).

26 Es preciso recordar asimismo que la propia regulación del procedimiento para la expedición de dicha autorización de residencia provisional tampoco debe hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio del derecho de establecimiento conferido por los Acuerdos de asociación.

27 Por consiguiente, el régimen aplicable a tales autorizaciones de residencia provisional debe basarse en un sistema procedimental suficientemente accesible y adecuado para garantizar a los interesados que sus solicitudes sean tramitadas en un plazo razonable y con objetividad e imparcialidad, debiendo, además, poder recurrir

judicialmente contra las eventuales denegaciones de autorización (véase, por analogía, la sentencia de 12 de julio de 2001, Smits y Peerbooms, C-157/99, Rec. p. I-5473, apartado 90). En relación con este último punto es necesario recordar que el Derecho comunitario exige la tutela judicial efectiva frente a las decisiones que las autoridades nacionales adopten con arreglo a él y que el principio de tutela judicial efectiva constituye un principio general que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que está consagrado por el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, en sus artículos 6 y 13 (véanse, en particular, las sentencias de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartados 18 y 19, y de 19 de junio de 2003, Eribrand, C-467/01, Rec. p. I-6471, apartado 61).

28 De todo cuanto precede se desprende que cuando un Estado miembro ha optado por un sistema que somete a un mecanismo de control previo a la entrada en su territorio la concesión de un derecho de residencia con propósito de establecimiento con arreglo a lo dispuesto en los Acuerdos de asociación, este Estado miembro puede, en principio, prever que las autoridades competentes en materia de inmigración denieguen, sin más examen, las solicitudes de permiso de residencia presentadas con dicho fin en su territorio por un nacional búlgaro, polaco o eslovaco, si éste carece de la autorización de residencia provisional exigida que debería haberse obtenido ante los servicios diplomáticos o consulares de dicho Estado miembro en el país de origen del interesado o en el que tenga su residencia habitual antes de su salida hacia el referido Estado miembro.

29 El órgano jurisdiccional remitente pregunta, no obstante, si esta denegación sigue siendo conforme con dichas disposiciones de los Acuerdos de asociación en el supuesto de que el interesado se encuentre regularmente en el Estado miembro de acogida a título distinto del de trabajador por cuenta propia en el momento en que presenta su solicitud de permiso de residencia con propósito de establecimiento y en la que afirma cumplir clara y manifiestamente los requisitos materiales para la concesión de la autorización de residencia provisional y del permiso de residencia como trabajador por cuenta propia.

30 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la circunstancia de que los interesados se encuentren legalmente en los Países Bajos al amparo del período exento previsto en la legislación neerlandesa, es preciso recordar, ante todo, que en el marco de un sistema nacional basado en medidas apropiadas de comprobación anteriores a la salida de un nacional extranjero hacia el Estado miembro de acogida con el fin de establecerse en él como trabajador por cuenta propia, la eventual admisión temporal de éste en el territorio de dicho Estado miembro por otro motivo, cuando carece de la autorización de entrada que puede expedirse al término de tales comprobaciones, no equivale en modo alguno a esta última autorización, de modo que no puede ampararse únicamente en la circunstancia de su admisión temporal para alegar que había adquirido el derecho a establecerse como trabajador por cuenta propia en el territorio de dicho Estado miembro (véase, por analogía, la sentencia Barkoci y Malik, antes citada, apartados 77 a 79).

31 Además, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es compatible con el artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y, por tanto, con los artículos 59, apartado 1, de los Acuerdos Comunidades-Bulgaria y Comunidades-Eslovaquia, el hecho de que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida denieguen una solicitud presentada respectivamente con arreglo a los artículos 44, apartado 3, 45, apartado 1, o 45, apartado 3, de dichos Acuerdos basándose en que, en el momento de su presentación, el solicitante se encontraba ilegalmente en su territorio, debido a falsas declaraciones realizadas ante dichas autoridades con el fin de obtener una autorización inicial de entrada basada en otros motivos o al incumplimiento de una condición expresa a la que se había sometido dicha entrada y que se refería a la duración autorizada de su estancia en dicho Estado miembro (sentencia Gloszczuk, antes citada, apartado 77).

32 Se ha de llegar a la misma conclusión cuando la solicitud presentada con arreglo a dichas disposiciones resulte incompatible con las condiciones expresas de admisión del interesado en el Estado miembro de acogida y, en especial, a las condiciones relativas a la duración autorizada de la estancia en dicho Estado.

33 Así, como se ha señalado en el apartado 24 de la presente sentencia, si se permitiera a los nacionales búlgaros, polacos o eslovacos presentar una solicitud de establecimiento al amparo de los Acuerdos de asociación en el Estado miembro de acogida, a pesar de haber entrado en el territorio de éste con la condición expresa de no permanecer en él más de tres meses, dichos nacionales podrían eludir con facilidad las normas nacionales relativas a la admisión y a la residencia de extranjeros, privando de este modo de efecto útil al artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y al artículo 59, apartado 1, de los Acuerdos Comunidades-Bulgaria y Comunidades-Eslovaquia.

34 A este respecto hay que considerar que los nacionales búlgaros, polacos o eslovacos que no se sometan a los controles pertinentes de las autoridades nacionales y no respeten las condiciones en que se les ha reconocido el derecho de acceso a dicho territorio no pueden ampararse en las disposiciones de los Acuerdos de asociación relativas al derecho de establecimiento para evitar la aplicación de dichas condiciones.

35 En segundo lugar, en lo que atañe a la circunstancia de que el nacional búlgaro, polaco o eslovaco que presenta en territorio neerlandés una solicitud de permiso de residencia con el fin de establecerse con arreglo a los Acuerdos de asociación afirmando que cumple clara y manifiestamente las exigencias materiales que debieron ser objeto de comprobación en el marco del sistema de control previo establecido por la normativa neerlandesa, es cierto que, en el apartado 74 de la sentencia Barkoci y Malik, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que los artículos 45, apartado 3, y 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-República Checa no impiden que las autoridades del Estado miembro de acogida competentes en materia de inmigración exijan que un nacional checo obtenga, con anterioridad a su salida hacia ese Estado, un permiso de entrada cuya expedición está sujeta a la

comprobación de requisitos materiales para el establecimiento, como los previstos en el artículo 212 de las Immigration Rules, en la medida en que las mencionadas autoridades ejerzan su facultad de apreciación respecto a las solicitudes de entrada con propósito de establecimiento, presentadas con arreglo al Acuerdo en el lugar de llegada a ese Estado, de tal manera que pueda concederse una autorización de entrada a un nacional checo por un motivo distinto al de las Immigration Rules, si la solicitud de este último cumple clara y manifiestamente los mismos requisitos materiales que habrían sido aplicables si hubiera solicitado un permiso de entrada en la República Checa.

36 No obstante, como el Tribunal de Justicia precisó en el apartado 72 de la referida sentencia Barkoci y Malik, cuando las autoridades competentes en materia de inmigración del Estado miembro de acogida adoptan una política consistente en excluir la necesidad imperativa de estar en posesión de un permiso de entrada, parece coherente con la lógica del sistema de control previo, y justificado por lo que respecta al Acuerdo Comunidades-República Checa, que, en el ejercicio de su facultad de apreciación de la situación individual del solicitante, dichas autoridades realicen un examen más somero del fundamento de una solicitud de establecimiento presentada con arreglo a dicho Acuerdo en el lugar de llegada al Estado miembro que el que se efectúa en el caso de una solicitud de un permiso de entrada presentada por el nacional checo en su país de residencia.

37 Ahora bien, como han destacado el órgano jurisdiccional remitente y los Gobiernos que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, en el ordenamiento jurídico neerlandés, a diferencia de la situación vigente en el Reino Unido, las autoridades competentes en materia de inmigración carecen de esa facultad de apreciación. Así, con arreglo al Derecho interno, a falta de una autorización de residencia provisional expedida por los servicios diplomáticos o consulares neerlandeses en el Estado de origen del interesado, dichas autoridades carecen, en principio, de competencia para expedir un permiso de residencia con propósito de establecimiento con arreglo a los Acuerdos de asociación y para comprobar, a tal fin, si se cumplen los requisitos materiales a los que está supeditada dicha expedición.

38 Sin perjuicio de la posibilidad de que los Estado miembros establezcan un sistema de control previo con la posibilidad de examinar las solicitudes presentadas directamente en el territorio nacional, resulta conforme con la lógica de un sistema de control previo como el establecido por el Reino de los Países Bajos y aceptable a la luz de los Acuerdos de asociación que dicho Estado miembro prevea en su ordenamiento jurídico que, cuando se incumpla la exigencia de presentar previamente en el país de origen o en el país de residencia habitual una solicitud de autorización de residencia provisional con propósito de establecimiento, las autoridades competentes de dicho Estado miembro denieguen a los nacionales búlgaros, polacos o eslovacos que invoquen, respectivamente, el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, el artículo 44, apartado 3, del Acuerdo Comunidades-Polonia, y el artículo 45, apartado 3, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia, el permiso de residencia que solicitan, con independencia de que se cumplan o no realmente los requisitos materiales a los que está supeditada la obtención de dicha autorización de residencia provisional (véanse, por analogía, las sentencias, antes citadas, Gloszczuk, apartado 70, y Kondova, apartado 75).

39 De todo lo expuesto se desprende que procede responder del siguiente modo a las cuestiones planteadas:

— El artículo 45, apartado 1, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Bulgaria, el artículo 44, apartado 3, en relación con el artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Polonia y el artículo 45, apartado 3, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Comunidades-Eslovaquia no se oponen en principio a la normativa de un Estado miembro que establece un sistema de control previo que supedita el acceso al territorio de dichos Estado miembro con propósito de establecimiento como trabajador por cuenta

propia a la expedición de una autorización de residencia provisional por los servicios diplomáticos o consulares de dicho Estado miembro en el país del que es originario el interesado o donde resida habitualmente. Un sistema de estas características puede supeditar válidamente la concesión de dicha autorización al requisito de que el solicitante pruebe que tiene realmente la intención de iniciar una actividad laboral por cuenta propia, sin ejercer simultáneamente un trabajo por cuenta ajena ni recurrir a los fondos públicos, y que dispone desde un primer momento de recursos económicos suficientes y tiene posibilidades razonables de conseguir sus objetivos. No obstante, el régimen aplicable a tales autorizaciones de residencia provisional debe basarse en un sistema procedimental suficientemente accesible y adecuado para garantizar a los interesados que sus solicitudes sean tramitadas en un plazo razonable y con objetividad e imparcialidad, debiendo, además, poder recurrir judicialmente contra las eventuales denegaciones de autorización.

— Dichas disposiciones de los Acuerdos de asociación deben interpretarse en el sentido de que tampoco se oponen, en principio, a que dicha normativa nacional prevea que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida denieguen una solicitud de permiso de residencia con propósito de establecimiento con arreglo a dichos Acuerdos de asociación presentada en el territorio de este Estado miembro cuando el solicitante carece de la autorización de residencia provisional exigida por dicha normativa.

— Son irrelevantes a este respecto el hecho de que el solicitante afirme cumplir clara y manifiestamente los requisitos materiales exigidos para la concesión de la autorización de residencia provisional y del permiso de residencia con propósito de establecimiento, así como la circunstancia de que dicho solicitante se encuentre en situación regular en el Estado miembro de acogida por otro motivo en el momento de presentar su solicitud, si ésta resulta ser incompatible con las condiciones expresas a que se ha supeditado la admisión del interesado en dicho Estado miembro y, en especial, las relativas a la duración autorizada de la estancia.

Costas

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

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

1) **El artículo 45, apartado 1, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra, aprobado por la Decisión 94/908/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994, el artículo 44, apartado 3, en relación con el artículo 58, apartado 1, del Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Polonia, por otra, aprobado por la Decisión 93/743/Euratom, CECA, CE del Consejo y de la Comisión, de 13 de diciembre de 1993, y el artículo 45, apartado 3, en relación con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Eslovaca, por otra, aprobado por la Decisión 94/909/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994, no se oponen en principio a la normativa de un Estado miembro que establece un sistema de control previo que supedita el acceso al territorio de dicho Estado miembro con propósito de establecimiento como trabajador por cuenta propia a la expedición de una autorización de residencia provisional por los servicios diplomáticos o**

consulares de dicho Estado miembro en el país del que es originario el interesado o donde resida habitualmente. Un sistema de estas características puede supeditar válidamente la concesión de dicha autorización al requisito de que el solicitante pruebe que tiene realmente la intención de iniciar una actividad laboral por cuenta propia, sin ejercer simultáneamente un trabajo por cuenta ajena ni recurrir a los fondos públicos, y que dispone desde un primer momento de recursos económicos suficientes y tiene posibilidades razonables de conseguir sus objetivos. No obstante, el régimen aplicable a tales autorizaciones de residencia provisional debe basarse en un sistema procedimental suficientemente accesible y adecuado para garantizar a los interesados que sus solicitudes sean tramitadas en un plazo razonable y con objetividad e imparcialidad, debiendo, además, poder recurrir judicialmente contra las eventuales denegaciones de autorización.

2) **Dichas disposiciones de los Acuerdos de asociación deben interpretarse en el sentido de que tampoco se oponen, en principio, a que dicha normativa nacional prevea que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida denieguen una solicitud de permiso de residencia con propósito de establecimiento con arreglo a dichos Acuerdos de asociación presentada en el territorio de este Estado miembro cuando el solicitante carece de la autorización de residencia provisional exigida por dicha normativa.**

3) **Son irrelevantes a este respecto el hecho de que el solicitante afirme cumplir clara y manifiestamente los requisitos materiales exigidos para la concesión de la autorización de residencia provisional y del permiso de residencia con propósito de establecimiento, así como la circunstancia de que dicho solicitante se encuentre en situación regular en el Estado miembro de acogida por otro motivo en el momento de presentar su solicitud, si ésta resulta ser incompatible con las condiciones expresas a que se ha supeditado la admisión del interesado en dicho Estado miembro y, en especial, las relativas a la duración autorizada de la estancia.**

Firmas.