SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 27 de septiembre de 2001 *

En el asunto C-235/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Reino Unido), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Eleanora Ivanova Kondova,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículo 45 y 59 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, celebrado y aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 94/908/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994 (DO L 358, p. 1),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, C. Gulmann, A. La Pergola (Ponente), M. Wathelet y V. Skouris, Presidentes de Sala, D.A.O. Edward J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón y R. Schintgen y la Sra. F. Macken, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de la Sra. Kondova, por el Sr. T. Eicke, Barrister, designado por la Sra. J. Coker, Solicitor;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. M. Ewing, en calidad de agente, asistida por la Sra. E. Sharpston, QC;

— en nombre del Gobierno belga, por la Sra. A. Snoecx, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. W.-D. Plessing y C.-D. Quassowski, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno español, por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. K. Rispal-Bellanger y el Sr. A. Lercher, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno irlandés, por el Sr. M.A. Buckley, en calidad de agente, asistido por las Sras. A. Barron y E. Barrington, BL;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. M.A. Fierstra, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. F. Benyon y las Sras. M-J. Jonczy y N. Yerrell, en calidad de agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la Sra. Kondova, representada por el Sr. T. Eicke, designado por la Sra. J. Coker; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. G. Amodeo, en calidad de agente, asistida por la Sra. E. Sharpston y por el Sr. S. Kovats, Barrister; del Gobierno alemán, representado por el Sr. C.-D. Quassowski; del Gobierno helénico, representado por el Sr. G. Karipsiadis y por la Sra. T. Papadopoulou, en calidad de agentes; del Gobierno español, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente; del Gobierno francés, representado por el Sr. A. Lercher; del Gobierno irlandés, representado por la Sra. E. Barrington; del Gobierno italiano, representado por la Sra. F. Quadri, avvocato dello Stato; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. M.A. Fierstra; del Gobierno austriaco, representado por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente, y de la Comisión, representada por el Sr. F. Benyon y por las Sras. M-J. Jonczy y N. Yerrell, expuestas en la vista de 13 de junio de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de septiembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 18 de diciembre de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de junio de 1999, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), planteó, con arreglo al artículo 234 CE, cinco cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 45 y 59 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, celebrado y aprobado en nombre de la Comunidad mediante 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 de asociación»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la Sra. Kondova, de nacionalidad búlgara, y el Secretary of State for the Home Department (en lo sucesivo, «Secretary of State») respecto a una resolución mediante la que éste le había denegado un permiso de residencia en el Reino Unido.

El Acuerdo de asociación

3 El Acuerdo de asociación se firmó el 8 de marzo de 1993 en Bruselas y, conforme a su artículo 124, párrafo segundo, entró en vigor el 1 de febrero de 1995.

4 Conforme a su artículo 1, apartado 2, los objetivos del Acuerdo de asociación consisten en ofrecer un marco apropiado para el diálogo político que permita

desarrollar unas relaciones políticas estrechas entre las Partes, fomentar la expansión del comercio y unas relaciones económicas armoniosas entre ellas para favorecer así un desarrollo económico dinámico y la prosperidad de la República de Bulgaria y crear el marco apropiado para la gradual integración de esta República en la Comunidad, ya que, según el decimoséptimo considerando de dicho Acuerdo, el objetivo último de este país es la adhesión a la Comunidad.

5 Las disposiciones del Acuerdo de asociación pertinentes en el asunto principal se encuentran en su título IV, «Circulación de trabajadores, derecho de establecimiento, prestación de servicios».

6 El artículo 38, apartado 1, del Acuerdo de asociación, que figura en el título IV, capítulo I, titulado «Circulación de trabajadores», dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de las condiciones y modalidades aplicables en cada Estado miembro:

— el trato concedido a los trabajadores de nacionalidad búlgara, contratados legalmente en el territorio de un Estado miembro, estará libre de toda discriminación basada en la nacionalidad, por lo que respecta a las condiciones de trabajo, remuneración o despido, en relación con sus propios nacionales;

— el cónyuge y los hijos de un trabajador contratado legalmente en el territorio de un Estado miembro en el que residan legalmente, exceptuando los trabajadores estacionales y los trabajadores sujetos a acuerdos bilaterales a los efectos del artículo 42, salvo que dichos acuerdos dispongan otra cosa, podrán acceder al mercado laboral de ese Estado miembro, durante la duración de estancia profesional autorizada del trabajador».

7 A tenor del artículo 45 del Acuerdo de asociación, que forma parte del título IV, capítulo II, titulado «Establecimiento»,

«1. 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.

[...]

5. A efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

a) establecimiento:

i) por lo que respecta a los nacionales, el derecho a iniciar y proseguir actividades económicas por cuenta propia y a establecer y gestionar empresas, particularmente sociedades, que controlen efectivamente. El trabajo por cuenta propia y las sociedades mercantiles de los nacionales no se extenderán a la busca u obtención de empleo en el mercado laboral o a la concesión de un derecho de acceso al mercado laboral de la otra Parte. Lo dispuesto en el presente capítulo no se aplicará a quienes no sean exclusivamente trabajadores por cuenta propia;

[...]

c) actividades económicas: en particular las actividades de carácter industrial, comercial y artesanal, así como las profesiones liberales.

[...]».

8 El artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación, que figura en el título IV, capítulo IV, titulado «Disposiciones generales», establece lo siguiente:

«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 [...]»

La normativa nacional

9 Las disposiciones del Derecho nacional pertinentes en el asunto principal son, esencialmente las United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) (normas relativas a la inmigración adoptadas en 1994 por el Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; en lo sucesivo, «Immigration Rules»), que regulan la entrada y la residencia en el Reino Unido, en su versión vigente en las fechas en que ocurrieron los hechos del litigio principal.

10 Las Immigration Rules tienen por objeto adaptar el ordenamiento jurídico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a las disposiciones en materia de establecimiento contenidas en el Acuerdo de asociación y en los demás acuerdos europeos de asociación celebrados entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y los países de Europa central y oriental, por otra.

11 La parte 6 de las Immigration Rules, titulada «Personas que deseen entrar y residir en el Reino Unido en condición de comerciantes, trabajadores por cuenta propia, inversores, autores, compositores o artistas», contiene determinadas disposiciones relativas al curso que debe darse a las solicitudes de autorización de admisión formuladas por «personas que tengan intención de ejercer una actividad conforme a lo dispuesto en un Acuerdo de asociación celebrado por la Comunidad». Los artículos 217 y 219, que figuran en esta parte bajo el epígrafe «Requisitos para la prórroga de un permiso de residencia con objeto de continuar ejerciendo una actividad en aplicación de lo dispuesto en un Acuerdo de asociación celebrado por la Comunidad», presentan el siguiente tenor literal:

«217. Para obtener una prórroga de la estancia en el Reino Unido con el fin de continuar ejerciendo en dicho país una actividad, el solicitante deberá acreditar:

i) que ha iniciado una actividad en el Reino Unido;

ii) que obtiene de esta actividad ingresos suficientes para atender a sus necesidades y a las de las personas a su cargo, sin necesidad de realizar un trabajo (distinto de su trabajo en esta actividad por cuenta propia) y sin recurrir a los fondos públicos;

iii) que no complementa ni complementará sus actividades ejerciendo o buscando un trabajo por cuenta ajena en el Reino Unido, distinto de su actividad por cuenta propia, y

iv) además, que cumple los requisitos [...] del artículo 219.

[...]

219. Cuando una persona se haya establecido en el Reino Unido como trabajador por cuenta propia o en sociedad, necesitará acreditar, además de los extremos previstos en el artículo 217 anterior,

i) que es un nacional de [...] Bulgaria;

ii) que participa activamente, por cuenta propia o en sociedad en el Reino Unido, en una actividad comercial o de prestaciones de servicios;

iii) que es titular, único o junto a sus socios, de los activos de la empresa;

iv) en el caso de una sociedad, que su participación en la actividad de la empresa no constituye una relación laboral encubierta, y

v) mediante la presentación de las cuentas auditadas de la empresa, la situación económica actual.»

12 El artículo 322 de las Immigration Rules, incluido en su parte 9, que se denomina «Causas generales de denegación del permiso de entrada, de admisión o de modificación de un permiso de admisión o de residencia en el Reino Unido», está redactado en los siguientes términos:

«[...] se aplicarán las disposiciones siguientes en relación con la denegación de una solicitud de modificación del permiso de entrada o residencia o, en su caso, con una restricción del permiso:

[...]

Causas ordinarias de denegación de la solicitud de modificación del permiso de entrada o residencia en el Reino Unido

2) efectuar declaraciones falsas o no comunicar hechos significativos con el fin de obtener un permiso de entrada o una modificación del permiso;

[...]»

13 Las personas que han obtenido un permiso de residencia de duración limitada y que permanezcan a sabiendas en el Reino Unido más tiempo del autorizado o no cumplan alguna condición impuesta al concederse el permiso obtenido incurren en la infracción penal tipificada en el artículo 24, apartado 1, letra b), de la Immigration Act 1971 (Ley de inmigración) y podrán ser expulsadas con arreglo al artículo 3, apartado 5, de esta Ley.

14 Las declaraciones falsas en respuesta a preguntas formuladas por un agente del servicio de inmigración también constituyen una infracción penal que, a tenor del artículo 26, apartado 1, letra c), se sanciona con multa y/o con una pena privativa de libertad de hasta seis meses.

El litigio principal

15 De la resolución de remisión se deduce que la Sra. Kondova, estudiante de Veterinaria, llegó al Reino Unido el 17 de julio de 1993. El 8 de junio de 1993 había obtenido en Bulgaria un permiso de entrada («entry clearance») en forma de visado válido para una única entrada en el Reino Unido, con objeto de trabajar en el Friday Bridge International Farm Camp entre el 17 de julio y el 7 de agosto de 1993. Basándose en las informaciones proporcionadas por la Sra. Kondova para obtener dicho permiso, que fueron confirmadas por ella a su llegada, en la entrevista que mantuvo con el agente del servicio de inmigración, se le permitió la entrada en el Reino Unido y su permanencia en ese país durante tres meses como trabajadora agrícola.

16 El 23 de julio de 1993, la Sr. Kondova solicitó que se le concediera el estatuto de refugiado político. El 19 de abril de 1994 el Immigration and Nationality Directorate (en lo sucesivo, «IND») rechazó esta solicitud. La Sra. Kondova impugnó esta denegación ante el Special Adjudicator. De la resolución de remisión se deduce que, conforme a la normativa británica en materia de inmigración, durante el período transcurrido entre la expiración de su permiso de entrada y la resolución de su reclamación no se tomó ninguna medida contra ella. Dicha reclamación fue desestimada el 24 de febrero de 1995, y el 14 de marzo

de 1995 el Immigration Appeal Tribunal denegó la solicitud de autorización para interponer recurso de apelación presentada por la Sra. Kondova.

17 El 25 de abril de 1995, el IND informó por escrito a los letrados de la Sra. Kondova que, dado que la reclamación presentada por ésta había sido desestimada, no tenía derecho a residir en el Reino Unido, de forma que debía abandonar inmediatamente el país. Sin embargo, la Sra. Kondova no lo hizo y, el 25 de julio de 1995 contrajo matrimonio con el Sr. Moothien, nacional de la República de Mauricio que había obtenido un permiso de residencia indefinido en el Reino Unido en virtud de un matrimonio anterior que, entretanto, se había disuelto mediante divorcio. El 2 de agosto de 1995, la Sra. Kondova, basándose en dicho matrimonio, solicitó al Secretary of State un permiso de residencia en el Reino Unido.

18 Como la Sra. Kondova había admitido en una entrevista que, al llegar al Reino Unido, su verdadera intención era solicitar que se le concediera el estatuto de refugiado político y, por consiguiente, había inducido conscientemente a error tanto al funcionario encargado de examinar las solicitudes de permiso de entrada que le había expedido el visado en Bulgaria, como al agente del servicio de inmigración que la había entrevistado a su llegada, el Secretary of State llegó a la conclusión de que la interesada había entrado ilegalmente en el Reino Unido. Por consiguiente, el 9 de noviembre de 1995 se le notificó oficialmente que su entrada en el Reino Unido había sido ilegal y, como solución alternativa a una detención inmediata, se le concedía, hasta el momento de abandonar el Reino Unido, un «derecho de estancia temporal», sin perjuicio de la obligación de someterse a controles.

19 El 2 de enero de 1996, la Sra. Kondova inició su actividad como limpiadora por cuenta propia.

20 Mediante escrito de 4 de julio de 1996, la Sra. Kondova presentó una solicitud con el fin de obtener un permiso de residencia en el Reino Unido al amparo del

Acuerdo de asociación. Alegaba que deseaba establecerse para ejercer una actividad de prestación de servicios domésticos y que su cónyuge, que tenía un empleo, la mantendría en la medida de sus posibilidades hasta que su actividad profesional produjera unos ingresos suficientes. A este escrito adjuntaba una estimación de ingresos y gastos mensuales, una confirmación de sus recursos económicos y un escrito en el que declaraba ejercer exclusivamente una actividad de trabajadora por cuenta propia. El 11 de julio de 1996, la Sra. Kondova retiró la solicitud que había presentado anteriormente con objeto de permanecer en el Reino Unido por razón de su matrimonio.

21 El 24 de julio de 1996 el Secretary of State denegó la nueva solicitud de la Sra. Kondova, en virtud del artículo 217, inciso ii), de las Immigration Rules debido a que no se había probado que los ingresos que pudiera obtener de la actividad que se proponía realizar bastaran para permitirle subsistir sin necesidad de recurrir a otro empleo distinto de su actividad de servicios domésticos o a fondos públicos. El 26 de julio de 1996, el Secretary of State ordenó, consiguientemente, la expulsión de la Sra. Kondova, en razón de su entrada ilegal en el Reino Unido.

22 El 10 de septiembre de 1996 la Sra. Kondova fue detenida y recluida en las dependencias de una comisaría de policía con objeto de trasladarla a la frontera. El Secretary of State alegó ante el órgano jurisdiccional *a quo* que, en virtud de la normativa nacional, en ocasiones la detención de una persona que haya entrado ilegalmente en el territorio nacional se lleva a cabo con el fin de trasladarla a la frontera y que los antecedentes de la Sra Kondova, como la presentación de una solicitud para que se le reconociera el estatuto de refugiado político, que fue desestimada, o de un permiso de residencia basado en un matrimonio dudoso, hacían dudar seriamente de que la interesada se sometiera voluntariamente a la decisión de trasladarla a la frontera.

23 El 24 de septiembre de 1996, la Sra. Kondova solicitó que se la autorizara a presentar un recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Secretary of State por la que se le denegaba el permiso para permanecer en el Reino Unido. La demandante fue puesta en libertad el 10 de octubre de 1996, es decir, un mes después de su detención.

24 Mediante escrito de 23 de octubre de 1996 el Secretary of State, además de confirmar el cálculo de rentabilidad en el que había basado la denegación del permiso de residencia de la Sra. Kondova, instó a ésta a que presentara previsiones realistas que demostraran que la actividad que proyectaba ejercer le podía proporcionar ingresos suficientes para cubrir sus gastos a largo plazo. En este escrito, admitía que, a corto plazo, los ingresos de la Sra. Kondova podían completarse con aportaciones de su cónyuge.

25 En un nuevo cálculo de rentabilidad a largo plazo de su actividad, presentado mediante escrito de 4 de noviembre de 1996, la Sra. Kondova aplicó la misma tarifa de retribución por hora y las mismas cifras de gastos que había comunicado al Secretary of State el 4 de julio de 1996. Sin embargo, se utilizó una base distinta respecto a la duración de la semana de trabajo de la Sra. Kondova, resultando que, con el nuevo cálculo, la actividad de la demandante era rentable.

26 En estas circunstancias, el 3 de diciembre de 1996 el Secretary of State comunicó por escrito a la Sra. Kondova que, a la luz del nuevo cálculo de la rentabilidad de su actividad, estaba dispuesto, aplicando su facultad discrecional de apreciación, a reconocerle un derecho a permanecer en el Reino Unido con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo de asociación, a pesar del carácter ilegal de su entrada en dicho Estado miembro. El Secretary of State también la instó a que retirara su solicitud para interponer recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, la Sra. Kondova intentó asegurar su posición, especialmente por lo que se refiere a la indemnización de daños y perjuicios. Por consiguiente, mediante escrito de 15 de enero de 1997, enumeró las condiciones para retirar su solicitud de autorización para interponer recurso contencioso-administrativo.

27 Mediante escrito de 21 de enero de 1997, el Secretary of State indicó que no estaba dispuesto a cumplir tales condiciones.

28 La solicitud de autorización para interponer recurso contencioso-administrativo que la Sra. Kondova había presentado al órgano jurisdiccional nacional, modificada tras la decisión del Secretary of State de 3 de diciembre de 1996, fue aceptada el 22 de enero de 1997. En ella la Sra. Kondova solicitaba, por una parte, que se declarara que tenía derecho y que continuaba teniéndolo, durante todo el período de autos, a un permiso de residencia en el Reino Unido para ejercer el derecho de establecimiento y de residencia que le confiere el Acuerdo de asociación y que las resoluciones iniciales del Secretary of State eran ilegales por violar su derecho de establecimiento, y, por otra parte, la indemnización del perjuicio que le causó tanto la negativa a reconocerle los derechos que le concede directamente el Acuerdo de asociación como por su detención ilegal, habida cuenta de dichos derechos.

Las cuestiones prejudiciales

29 Por considerar que, en esas circunstancias, la solución del litigio requería una interpretación del Acuerdo de asociación, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cinco cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿El artículo 45 del Acuerdo de asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra parte, [...] concede el derecho de establecimiento a un nacional búlgaro al que la legislación nacional trata como si hubiera entrado ilegalmente en el territorio de ese Estado miembro?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿el artículo 45 del Acuerdo tiene efecto directo en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, pese a lo dispuesto en el artículo 59 del Acuerdo?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión,

a) ¿en qué medida puede un Estado miembro aplicar su legislación y reglamentos en materia de entrada, estancia, trabajo, condiciones de trabajo y establecimiento de personas físicas, y prestación de servicios a personas que invoquen el artículo 45 del Acuerdo, sin vulnerar la salvedad establecida en la parte final de la primera frase del apartado 1 del artículo 59 y el principio de proporcionalidad?,

b) ¿autoriza el artículo 59, y de ser así en qué circunstancias, a denegar una solicitud presentada, de conformidad con el artículo 45 del Acuerdo de asociación, por una persona cuya presencia en el Estado miembro es, por lo demás, ilegal?

4) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿el artículo 45 o el artículo 59 del Acuerdo permiten la aplicación de una disposición de Derecho interno por la que las autoridades nacionales competentes pueden exigir a un nacional búlgaro que invoca derechos como trabajador por cuenta propia que demuestre:

a) que su participación en los beneficios de la actividad, con independencia de cualquier otra fuente de ingresos, será suficiente para atender a sus necesidades y a las de las personas a su cargo sin trabajar por cuenta ajena o recurrir a fondos públicos, y

b) que hasta que su actividad le reporte tales rendimientos, con independencia de cualquier otra fuente de ingresos, dispondrá de otros recursos para

atender a sus necesidades y a las de las personas a su cargo sin trabajar por cuenta ajena o recurrir a fondos públicos?

5) Si la respuesta a las cuestiones anteriores es que un nacional búlgaro que es inmigrante ilegal puede invocar un derecho de establecimiento directamente aplicable con arreglo al Acuerdo:

a) ¿Qué factores, con arreglo al Acuerdo de asociación, debe tener en cuenta el órgano jurisdiccional nacional para determinar si una violación, por parte de las autoridades competentes, de tales derechos directamente aplicables están suficientemente caracterizados para generar la responsabilidad por daños y perjuicios del Estado miembro?

b) En particular, en el estado del Derecho comunitario en el momento de los hechos (es decir, cuando se adoptaron las resoluciones de agosto y septiembre de 1996 de denegar la solicitud presentada por la demandante con el fin de permanecer en el Estado miembro como trabajador por cuenta propia, así como la decisión de detener a la demandante), ¿la postura adoptada por las autoridades nacionales competentes constituye una "infracción manifiesta y grave" de una norma jurídica superior?»

Sobre la segunda cuestión

30 Mediante su segunda cuestión, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente solicita fundamentalmente que se dilucide si el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación debe interpretarse en el sentido de que puede ser invocado por un particular ante un órgano jurisdiccional

de los Estados miembros, aunque las autoridades del Estado miembro de acogida sigan siendo competentes para aplicar al nacional búlgaro que invoca esta disposición la legislación nacional en materia de entrada, estancia y establecimiento, conforme al artículo 59, apartado 1, de dicho Acuerdo.

31 Con carácter preliminar debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, 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 (véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 1999, Sürül, C-262/96, Rec. p. I-2685, apartado 60).

32 Para comprobar si el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación cumple estos criterios, procede examinar en primer lugar su tenor literal.

33 A este respecto, debe señalarse que esta disposición establece, en términos claros, precisos e incondicionales, la prohibición impuesta a los Estados miembros de tratar de manera discriminatoria, por razón de su nacionalidad, entre otros a los nacionales búlgaros que deseen ejercer en el territorio de estos Estados actividades económicas como trabajadores por cuenta ajena o establecer y gestionar en ellos sociedades que controlen efectivamente.

34 Esta norma de igualdad de trato impone una obligación de resultado precisa y, por definición, puede ser invocada por un justiciable ante un órgano jurisdiccional nacional para pedirle que no aplique las disposiciones discriminatorias de una normativa de un Estado miembro que supedita el establecimiento de un nacional búlgaro a un requisito que no se impone a sus propios nacionales, sin que se exija a tal fin la adopción de medidas de aplicación complementarias (en este sentido, véase la sentencia Sürül, antes citada, apartado 63).

35 Además, el hecho de que el principio de no discriminación que establece el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación puede regir directamente la situación de los particulares no resulta contradicho por el examen del objeto y la naturaleza de dicho Acuerdo, del que forma parte esta disposición.

36 En efecto, a tenor de su decimoséptimo considerando y de su artículo 1, apartado 2, el Acuerdo de asociación tiene como objetivo crear una Asociación destinada a promover el intercambio y las relaciones económicas armoniosas entre las Partes contratantes para favorecer así un desarrollo económico dinámico y la prosperidad de la República de Bulgaria con objeto de facilitar su adhesión a la Comunidad.

37 Además, la circunstancia de que el objetivo esencial del Acuerdo sea favorecer el desarrollo económico de Bulgaria y, por lo tanto, suponga un desequilibrio en las obligaciones contraídas por la Comunidad para con el país tercero de que se trata, no puede impedir el reconocimiento por la Comunidad del efecto directo de algunas de las disposiciones de dicho Acuerdo (en este sentido, véase la sentencia Sürül, antes citada, apartado 72).

38 El tenor literal del artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación tampoco contradice la aplicabilidad directa del artículo 45, apartado 1, de dicho Acuerdo. En efecto, de esta disposición únicamente se deduce que las autoridades de los Estados miembros siguen siendo competentes para aplicar, observando los límites fijados por el Acuerdo de asociación, las normas nacionales en materia de entrada, estancia y establecimiento. Por consiguiente, dicho artículo 59, apartado 1, no afecta a la aplicación por los Estados miembros de las disposiciones del Acuerdo de asociación en materia de establecimiento y no tiene por objeto supeditar la ejecución o los efectos de la obligación de igualdad de trato impuesta por el artículo 45, apartado 1, a la adopción de medidas nacionales complementarias.

39 De las consideraciones precedentes se deduce que procede responder a la segunda cuestión que el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación debe interpretarse en el sentido de que establece, en el ámbito de aplicación del Acuerdo, un principio preciso e incondicional suficientemente operativo para ser aplicado por un juez nacional y que, por consiguiente, puede regir la situación jurídica de los particulares. El efecto directo que, por tanto, debe reconocerse a dicha disposición implica que los nacionales búlgaros que la aleguen pueden invocarla ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida, aunque las autoridades de éste siguen siendo competentes para aplicar a dichos nacionales la normativa nacional en materia de entrada, estancia y establecimiento, conforme al artículo 59, apartado 1, de dicho Acuerdo.

Sobre las cuestiones primera, tercera y cuarta

40 Mediante sus cuestiones primera, tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional pregunta fundamentalmente si, habida cuenta del artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación, el artículo 45, apartado 1, del mismo Acuerdo puede conferir a un nacional búlgaro un derecho de establecimiento y, correlativamente, un derecho de residencia en el Estado miembro en cuyo territorio ha permanecido y ejercido actividades profesionales como trabajador por cuenta propia, infringiendo la normativa nacional en materia de inmigración, cuando esta infracción se produjo antes de que alegara un derecho de establecimiento basándose en esta última disposición. Dicho órgano jurisdiccional pregunta en particular si el requisito de autosuficiencia económica derivada de un trabajo por cuenta propia, sin recurrir a un empleo complementario o a ayudas económicas concedidas por las autoridades públicas, que la normativa del Estado miembro de que se trata exige para el ejercicio del derecho de establecimiento por los nacionales búlgaros es compatible con las citadas disposiciones del Acuerdo de asociación.

41 Para proporcionar una respuesta útil a estas cuestiones, tal como se han reformulado, procede examinar en qué medida el Estado miembro de acogida

puede, sin infringir el requisito enunciado en la parte final de la primera frase del artículo 59, apartado 1, de dicho Acuerdo, aplicar su normativa en materia de entrada, estancia y establecimiento a nacionales búlgaros que invoquen el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación.

42 A este respecto, procede señalar que, a tenor del artículo 45, apartado 5, letras a) y c), del Acuerdo de asociación, el principio de no discriminación establecido en el apartado 3 de dicha disposición se aplica al derecho a acceder a actividades de carácter industrial, comercial y artesanal, y a las profesiones liberales y al derecho a ejercerlas por cuenta propia, así como al derecho a establecer y gestionar sociedades.

43 El derecho de un nacional búlgaro a acceder al ejercicio de actividades económicas que no formen parte del mercado laboral presupone que sea titular de un derecho de entrada y de residencia en el Estado miembro de acogida. En estas circunstancias, debe determinarse el alcance del artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación.

Sobre el alcance del artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación y sobre la eventual aplicación a esta disposición de la interpretación del artículo 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación)

44 La Sra. Kondova afirma que el derecho que invoca al amparo del artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación equivale al derecho de establecimiento regulado por el artículo 52 del Tratado. A este respecto alega que el hecho de que dicho artículo 52 no mencione en absoluto un derecho de residencia no impide al Tribunal de Justicia considerar que esta disposición confiere directamente a los nacionales de un Estado miembro el derecho a entrar en el territorio de otro

Estado miembro y permanecer en él, independientemente de la expedición de una autorización de residencia por el Estado miembro de acogida (sentencia de 8 de abril de 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497, apartados 31 y 32).

45 Según la Sra. Kondova, para poder ejercer los derechos de establecimiento y de residencia que confiere directamente el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación basta que las actividades del nacional búlgaro de que se trate sean efectivas y auténticas. Pues bien, las resoluciones del Secretary of State impugnadas por ella indican que sus actividades profesionales no eran meramente marginales o accesorias.

46 La Sra. Kondova reconoce que los derechos controvertidos están sometidos a la limitación establecida en el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación. Añade que, no obstante, los Estados miembros únicamente pueden adoptar disposiciones relativas a la entrada, estancia y establecimiento de las personas físicas siempre y cuando no restrinjan estos derechos de manera irrazonable y excesiva. En efecto, la interpretación conforme a la cual el ejercicio del derecho a establecerse en un Estado miembro sin sufrir en él discriminación alguna está sometida a una facultad de apreciación absolutamente discrecional de las autoridades competente de este Estado equivale a privar de contenido al capítulo de dicho Acuerdo que regula el establecimiento.

47 La Sra. Kondova alega en particular que, puesto que la legislación del Reino Unido no obliga a los nacionales de este Estado miembro a demostrar que disponen de recursos suficientes para subvenir a sus necesidades antes de autorizarlos a ejercer una actividad por cuenta propia, exigir el cumplimiento de este requisito a nacionales búlgaros constituye una violación del derecho de establecimiento, directamente aplicable, que les corresponde.

48 Por consiguiente, según la Sra. Kondova, la aplicación, por las autoridades competentes del Estado miembro de acogida, de normas nacionales relativas a la

inmigración que exigen que los nacionales búlgaros obtengan un permiso de entrada y de residencia puede, por sí sola, privar de efecto a los derechos reconocidos por el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación.

49 El Gobierno del Reino Unido y los demás Gobiernos que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia así como la Comisión contestan a ello que la finalidad y el sistema general del Acuerdo de asociación obligan a interpretar conjuntamente los artículos 45, apartado 1, y 59, apartado 1. A este respecto afirman que, al haber excluido el artículo 38 del Acuerdo de asociación el derecho de acceso al mercado laboral del Estado miembro de acogida, un sistema nacional de control basado en la obligación de solicitar un permiso previo de entrada y de residencia es necesario para garantizar que las disposiciones en materia de establecimiento de dicho acuerdo no sean invocadas por nacionales búlgaros que tienen, en realidad, intención de acceder por esta vía a dicho mercado, como trabajadores por cuenta ajena.

50 Procede recordar que, conforme a la jurisprudencia reiterada en el marco de interpretación de las disposiciones tanto del Tratado como del Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (DO 1964, 217, p. 3687), el derecho al trato nacional en materia de establecimiento, tal como lo define el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación, en términos comparables o análogos a los del artículo 52 del Tratado, implica necesariamente la existencia de un derecho de admisión y un derecho de residencia, como corolarios del derecho de establecimiento, a favor de los nacionales búlgaros que deseen ejercer actividades de carácter industrial, comercial, o artesanal o profesiones liberales en un Estado miembro (véanse las sentencias Royer, antes citada, apartados 31 y 32, y de 11 de mayo de 2000, Savas, C-37/98, Rec. p. I-2927, apartados 60 y 63).

51 No obstante, también debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, una mera similitud del tenor de una disposición de uno de los Tratados constitutivos de las Comunidades y de un acuerdo internacional entre la Comunidad y un país tercero no basta para dar a los términos de este acuerdo el mismo significado que tienen en los Tratados (véanse las sentencias de 9 de febrero de 1982, Polydor y

RSO, 270/80, Rec. p. 329, apartados 14 a 21; de 26 de octubre de 1982, Kupferberg, 104/81, Rec. p. 3641, apartados 29 a 31, y de 1 de julio de 1993, Metalsa, C-312/91, Rec. p. I-3751, apartados 11 a 20).

52 Según esta jurisprudencia, la extensión de la interpretación de una disposición del Tratado a una disposición, redactada en términos comparables, similares o incluso idénticos, que figure en un acuerdo concluido por la Comunidad con un país tercero, depende, en especial, de la finalidad perseguida por cada una de dichas disposiciones en su propio marco. A este respecto, reviste una importancia considerable la comparación entre los objetivos y el contexto del acuerdo, por una parte, y los del Tratado, por otra (véase la sentencia Metalsa, antes citada, apartado 11).

53 Pues bien, el Acuerdo de asociación tiene simplemente por objetivo crear un marco apropiado para la integración progresiva de la República de Bulgaria en la Comunidad, para su eventual adhesión a ésta, mientras que el objetivo del Tratado es la creación de un mercado interior, cuyo establecimiento implica la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales [véase el artículo 3, letra c), del Tratado CE (actualmente artículo 3 CE, apartado 1, letra c), tras su modificación)].

54 Además, del propio tenor literal del artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación se desprende que, como corolarios del derecho de establecimiento, los derechos de entrada y de estancia concedidos a los nacionales búlgaros no constituyen prerrogativas absolutas ya que, en su caso, las normas del Estado miembro de acogida relativas a la entrada, estancia y establecimiento de los nacionales búlgaros, pueden limitar su ejercicio.

55 De lo anterior se desprende que la interpretación del artículo 52 del Tratado, como se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no puede aplicarse al artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación.

56 Por tanto, no puede acogerse la alegación de la Sra. Kondova conforme a la cual la aplicación por las autoridades competentes de un Estado miembro, de las normas nacionales en materia de inmigración que exigen una autorización de entrada de los nacionales búlgaros privan de efecto, por sí solas, a los derechos reconocidos a estos últimos por el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación.

57 Sin embargo, como se deduce del artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación, la facultad del Estado miembro de acogida de aplicar sus normas internas relativas a la entrada, estancia y establecimiento de personas físicas a las solicitudes formuladas por nacionales búlgaros está sometida expresamente al requisito de que no anule ni reduzca los beneficios que corresponden a la República de Bulgaria con arreglo a dicho Acuerdo.

58 Por consiguiente, se plantea la cuestión de si las restricciones impuestas al derecho de establecimiento por la normativa del Estado miembro de acogida en materia de inmigración, derecho que confiere directamente a los nacionales búlgaros el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación, y a los derechos de entrada y estancia que constituyen sus corolarios son compatibles con el requisito expreso enunciado en el artículo 59, apartado 1, de este Acuerdo.

Sobre la compatibilidad de las restricciones impuestas al derecho de establecimiento por la normativa del Estado miembro de acogida en materia de inmigración con el requisito enunciado en el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación

59 A este respecto hay que comprobar si las normas sobre inmigración aplicadas por las autoridades nacionales competentes permiten alcanzar el objetivo perseguido y si no constituyen, respecto a éste, una intervención que menoscaba la propia sustancia de los derechos concedidos por el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo

de asociación a los nacionales búlgaros, al hacer el ejercicio de estos derechos imposible o excesivamente difícil.

60 Procede señalar de entrada que, puesto que el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación sólo es aplicable a las personas que ejercen exclusivamente una actividad por cuenta propia, conforme al artículo 45, apartado 5, letra a), inciso i), última frase, de dicho Acuerdo, es necesario determinar si la actividad que los beneficiarios de esta disposición se proponen desempeñar en el Estado miembro de acogida es una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia.

61 A este respecto, la aplicación de un sistema nacional de control previo de la naturaleza exacta de la actividad que se propone ejercer el solicitante persigue un objetivo legítimo, en la medida en que permite limitar el ejercicio de los derechos de entrada y de estancia por los nacionales búlgaros que invocan el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación únicamente a las personas a las que se aplica esta disposición.

62 Por el contrario, como se deduce de los artículo 45, apartado 1, y 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación, el Estado miembro de acogida no puede denegar a un nacional búlgaro la entrada y la estancia para establecerse en el territorio de dicho Estado alegando, por ejemplo, la nacionalidad del interesado o su país de residencia, ni que el ordenamiento jurídico nacional establece una limitación general de inmigración, ni puede supeditar el derecho a iniciar una actividad por cuenta propia en dicho Estado al reconocimiento de una necesidad justificada por consideraciones económicas o relacionadas con el mercado laboral.

63 Por lo que se refiere, en particular, a los requisitos materiales, como los exigidos en los artículos 217 y 219 de las Immigration Rules, procede considerar que, como señalan el Gobierno del Reino Unido y la Comisión, su finalidad es permitir a las autoridades competentes comprobar que un nacional búlgaro que desee establecerse en el Reino Unido tiene realmente intención de iniciar una actividad 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. Además, requisitos materiales como los establecidos en los citados artículos 217 y 219 permiten garantizar la consecución de dicho objetivo.

64 Por otra parte y como ha señalado acertadamente el Gobierno del Reino Unido, tras la entrada en vigor del Acuerdo de asociación y de los demás Acuerdos europeos de asociación celebrados con los países de Europa central y oriental, se han vuelto a examinar y se han modificado las normas nacionales relativas a la inmigración de los nacionales de países terceros que tengan intención de establecerse para desempeñar un trabajo por cuenta propia. Así, por ejemplo, la obligación de disponer de un capital de 200.000 GBP para invertir en la actividad se sigue imponiendo a las personas que no pueden invocar derechos basados en acuerdos europeos de asociación, pero ya no se aplica a los nacionales búlgaros.

65 Además, la normativa nacional controvertida en el procedimiento principal contiene normas que permiten a una persona que tenga intención de establecerse en el Estado miembro de acogida en virtud de las disposiciones de un acuerdo europeo de asociación solicitar un permiso para permanecer en ese Estado como trabajador por cuenta propia, aunque hubiera sido admitida inicialmente con otro fin. Por consiguiente, disposiciones como los artículos 217 y 219 de las Immigration Rules facilitan el establecimiento de los nacionales búlgaros en el Estado miembro de acogida y deben considerarse compatibles con el Acuerdo de asociación.

66 No obstante, debe recordarse que el Secretary of State desestimó la solicitud de permiso de residencia presentada al amparo del Acuerdo de asociación por la Sra. Kondova por motivos ajenos a los requisitos materiales establecidos por la normativa nacional en materia de inmigración para el establecimiento de nacionales búlgaros.

67 En efecto, el hecho de que, como se indica en el apartado 26 de la presente sentencia, el Secretary of State declarara, basándose en el segundo cálculo de rentabilidad a largo plazo de la actividad de la Sra. Kondova, que le había sido presentado el 4 de noviembre de 1996, que estaba dispuesto a ejercer su facultad discrecional de apreciación y a reconocer a ésta el derecho a permanecer en el Reino Unido con arreglo a lo dispuesto en el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación, no enerva la afirmación anterior del carácter ilegal de la entrada de la Sra. Kondova en el Reino Unido, puesto que había realizado declaraciones falsas tanto al funcionario que le expidió su visado en Bulgaria como al agente del servicio de inmigración que la entrevistó a su llegada al Reino Unido.

68 En estas circunstancias procede considerar que la resolución denegatoria del Secretary of State que es objeto de control jurisdiccional en el procedimiento principal se basa en esta última afirmación.

69 Por consiguiente, procede examinar si el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación permite a las autoridades competentes del Estado miembro de acogida denegar el permiso de residencia solicitado por un nacional búlgaro que invoca el artículo 45, apartado 1 de este Acuerdo debido a que la presencia del solicitante en territorio de este Estado es ilegal a consecuencia de las falsas declaraciones que efectuó con el fin de obtener el permiso de entrada inicial, cuando la irregularidad se produjo antes de que comenzara a desempeñar un trabajo por cuenta propia e invocara un derecho a establecerse al amparo del Acuerdo de asociación.

70 Procede recordar que ésa era precisamente la situación de la Sra. Kondova, que residió en el Reino Unido de manera ilegal desde marzo de 1995 y que hasta julio de 1996 no solicitó un permiso de establecimiento al amparo del Acuerdo de asociación.

Sobre la facultad de las autoridades competentes del Estado miembro de acogida para denegar el permiso de residencia solicitado por un nacional búlgaro que invoca el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación, únicamente debido a que su presencia en el territorio de dicho Estado es ilegal

71 La Sra. Kondova alega que el artículo 45 del Acuerdo de asociación no exige el cumplimiento de requisitos previos relativos a la legalidad de la estancia. Según ella, nada de lo dispuesto en este artículo autoriza, por tanto, a mantener que no puede concederse un derecho de establecimiento a los nacionales búlgaros debido a una infracción a la normativa sobre inmigración del Estado miembro de que se trate.

72 Por consiguiente, un Estado miembro sólo puede denegar una solicitud presentada con arreglo al artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación por una persona cuya presencia en su territorio es ilegal, después de haber tenido en cuenta los requisitos materiales establecidos por dicho Acuerdo.

73 Para pronunciarse sobre la fundamentación de esta alegación hay que recordar que, como se ha señalado en los apartados 60 a 65 de la presente sentencia, un sistema de control previo como el establecido por las Immigration Rules, mediante el cual el Estado miembro de acogida supedita la expedición de un permiso de entrada y de residencia a la comprobación, por las autoridades competentes en materia de inmigración, de que el solicitante se propone realmente ejercer en ese Estado exclusivamente una actividad por cuenta propia y viable es, en principio, compatible con el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación en relación con el artículo 59, apartado 1, del mismo Acuerdo.

74 En el marco de tal sistema de control previo, si un nacional búlgaro, que ha presentado previamente una solicitud formal de permiso de residencia con el fin de establecerse, cumple los requisitos materiales exigidos a tal fin por la normativa de inmigración del Estado miembro de acogida, la observancia del requisito expreso establecido en el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación obliga a las autoridades nacionales competentes a reconocerle el

derecho a establecerse como trabajador por cuenta propia y, para ello, concederle un permiso de entrada y de residencia.

75 En cambio, si, como sucede en el procedimiento principal, no se cumple el requisito relativo a la presentación de una solicitud previa de permiso de residencia para establecerse en el país, las autoridades del Estado miembro de acogida competentes en materia de inmigración pueden, en principio, denegar este permiso a un nacional búlgaro que invoque el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación, independientemente de que se cumplan los demás requisitos materiales exigidos por la normativa nacional.

76 Además, procede señalar que, como indica acertadamente la Comisión, la eficacia de tal sistema de control previo se basa, en gran medida, en la veracidad de las declaraciones emitidas por los interesados en el momento en que solicitan un visado de entrada a los servicios competentes en su Estado de origen o a su llegada al Estado miembro de acogida.

77 En estas circunstancias y como ha puesto de manifiesto el Abogado General en el punto 84 de sus conclusiones, si se permitiera a los nacionales búlgaros presentar en cualquier momento una solicitud de establecimiento en el Estado miembro de acogida a pesar de haber infringido anteriormente la normativa nacional en materia de inmigración, dichos nacionales podrían verse incitados a permanecer ilegalmente en el territorio de ese Estado y a someterse al sistema nacional de control sólo después de cumplir los requisitos materiales previstos por la normativa en materia de inmigración.

78 En ese momento, el solicitante podría valerse de la clientela y del fondo de comercio que hubiera conseguido, en su caso, durante su estancia ilegal en el Estado miembro de acogida, o de los medios económicos que hubiera podido reunir en él, incluidos en su caso los obtenidos en una actividad laboral por cuenta ajena, y presentarse a las autoridades nacionales como trabajador por cuenta propia que ejerce o puede ejercer una actividad viable, cuyos derechos deberían ser reconocidos de conformidad con el Acuerdo de asociación.

79 Pues bien, tal interpretación podría privar de efecto útil al artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación y permitir abusos al consentir infracciones de las normas nacionales relativas a la admisión y residencia de extranjeros.

80 Por consiguiente, un nacional búlgaro que, aun teniendo intención de iniciar una actividad laboral por cuenta ajena o por cuenta propia en un Estado miembro, burla los controles pertinentes de las autoridades nacionales, al declarar falsamente que se ha trasladado a ese Estado para desempeñar un trabajo de temporada, se sitúa fuera de la esfera de protección que se le reconoce con arreglo al Acuerdo de asociación (analógicamente y respecto al eventual fraude al Derecho nacional por parte de nacionales comunitarios que se acogen abusiva o fraudulentamente al Derecho comunitario, véase la sentencia de 9 de marzo de 1999, Centros, C-212/97, Rec. p. I-1459, apartado 24, y la jurisprudencia citada en ese apartado).

81 A este respecto, el hecho de que la infracción de la normativa del Estado miembro de acogida en materia de inmigración haya sido cometida por el nacional búlgaro en una fecha anterior a la de entrada en vigor del Acuerdo de asociación carece de pertinencia en la medida en que, como sucede en el asunto principal, la situación irregular no había cesado en esa fecha y aún persistía cuando se presentó la solicitud de establecimiento. Además, como se indica en el apartado 26 de la presente sentencia, el Secretary of State tramitó la solicitud presentada por la Sra. Kondova conforme al Acuerdo de asociación como si fuera una solicitud de permisos de residencia y la denegó debido a la ilegalidad de la situación de ésta en la fecha en que se adoptó su resolución.

82 Por tanto, es compatible con el artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación el hecho de que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida denieguen una solicitud presentada con arreglo al artículo 45, apartado 1, de dicho Acuerdo basándose en que, en el momento de su presentación, el solicitante residía ilegalmente en su territorio, debido a falsas declaraciones realizadas ante dichas autoridades o a la ocultación de hechos pertinentes con el fin de obtener una autorización inicial de entrada en dicho Estado basada en otro motivo.

Sobre la compatibilidad del requisito de presentación de una nueva solicitud formal de establecimiento con la regla de igualdad de trato establecida en el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación y con el requisito mencionado el artículo 59, apartado 1, de éste

83 Por lo que se refiere a la cuestión de si el requisito de presentación, por parte de un nacional búlgaro cuya presencia en el territorio del Estado miembro de acogida es ilegal, de una nueva solicitud formal de establecimiento, en su Estado de origen o, en su caso, en otro país, es compatible con la regla de igualdad de trato establecida en el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación, puesto que este requisito no se exige a los nacionales del Estado miembro de acogida, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ha declarado, respecto a la libre circulación de trabajadores, que la reserva que figura en el artículo 48, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE, apartado 3, tras su modificación) permite a los Estados miembros adoptar, respecto a nacionales de otros Estados miembros y por los motivos que recoge dicha disposición, en particular por razones de orden público, medidas que no podrían aplicar a sus propios nacionales, en el sentido de que no tiene la facultad de expulsar a éstos del territorio nacional o prohibirles acceder a él (a este respecto, véanse las sentencias de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, apartado 22; de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille, asuntos acumulados 115/81 y 116/81, Rec. p. 1665, apartado 7; de 7 de julio de 1992, Singh, C-370/90, Rec. p. I-4265, apartado 22; de 17 de junio de 1997, Shingara y Radiom, asuntos acumulados C-65/95 y C-111/95, Rec. p. I-3343, apartado 28, y de 16 de julio de 1998, Pereira Roque, C-171/96, Rec. p. I-4607, apartado 37).

84 Esta diferencia de trato entre los propios nacionales y los de los demás Estados miembros deriva de un principio de Derecho internacional que se opone a que un Estado miembro niegue a sus propios nacionales el derecho a entrar en su territorio y a permanecer en él, principio respecto al cual no cabe suponer que el Tratado no lo haya tenido en cuenta en las relaciones entre los Estados miembros (sentencias Van Duyn, antes citada, apartado 22, y Pereira Roque, antes citada, apartado 38).

85 Por las mismas razones, tal diferencia de trato en favor de los nacionales del Estado miembro de acogida no puede considerarse incompatible con el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación.

86 Se plantea asimismo la cuestión de si, en una situación como la de la Sra. Kondova, el requisito de presentación de una nueva solicitud formal de establecimiento, en el Estado de origen del nacional búlgaro o, en su caso, en otro país, es compatible con el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación en relación con el requisito establecido al final de la primera frase del artículo 59, apartado 1, del mismo Acuerdo.

87 A este respecto, procede señalar que emitir falsas declaraciones constituye un incumplimiento de la obligación de declarar sinceramente sus intenciones que, como se indica en el apartado 76 de la presente sentencia, incumbe a quien solicita establecerse en el Estado miembro de acogida, obligación cuyo cumplimiento es necesario para que las autoridades nacionales competentes puedan comprobar que la actividad por cuenta propia que pretende ejercer el nacional búlgaro en este Estado es exclusiva y viable. Habida cuenta de la gravedad de tal incumplimiento, no puede considerarse injustificado el requisito de que dicho nacional deba presentar una nueva solicitud formal de establecimiento en su Estado de origen o, en su caso, en otro país, prevista en su caso por la normativa del Estado miembro de acogida en materia de inmigración.

88 En efecto, por los mismos motivos indicados en los apartados 73 a 82 de la presente sentencia, la interpretación del Acuerdo de asociación que preconiza la Sra. Kondova, consistente en permitir la regularización de eventuales situaciones ilegales debido a que ya se cumplen los requisitos materiales del establecimiento exigidos por la normativa del Estado miembro de acogida en materia de inmigración, comprometería la eficacia y la fiabilidad del sistema nacional de control previo.

89 Sin embargo, incluso en una situación como la del asunto principal, la observancia del requisito establecido al final de la primera frase del artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación exige que la intervención de las autoridades competentes del Estado miembro de acogida no tenga por objeto

ni por efecto menoscabar la esencia de los derechos de entrada, estancia y establecimiento concedidos por el Acuerdo de asociación a los nacionales búlgaros.

90 De ello se deduce que la desestimación, por las autoridades competentes del Estado miembro de acogida, de una solicitud de establecimiento presentada por un nacional búlgaro al amparo del artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación, debido a las falsas declaraciones emitidas ante dichas autoridades o a la ocultación de hechos pertinentes con objeto de obtener el permiso de entrada, y la exigencia de que el nacional presente una nueva solicitud formal de establecimiento basado en dicho Acuerdo, solicitando un visado de entrada a los servicios competentes en su Estado de origen o, en su caso, en otro país, no pueden impedir en ningún caso que se vuelva a examinar posteriormente la situación de tal nacional, cuando presente la nueva solicitud. Por otra parte, tales medidas deben adoptarse sin incumplir la obligación de respetar los derechos fundamentales de dicho nacional, como el derecho al respeto de su vida familiar y sus bienes que incumbe al Estado miembro de que se trate en virtud del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, o de otros instrumentos internacionales a los que dicho Estado se haya adherido eventualmente.

91 Del conjunto de consideraciones precedentes se deduce que procede responder a las cuestiones primera, tercera y cuarta que:

— El derecho de establecimiento, tal como está definido en el artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación, implica que se confiere un derecho de entrada y un derecho de estancia, como corolarios de aquél, a los nacionales búlgaros que deseen ejercer actividades de carácter industrial, comercial y artesanal o profesiones liberales en un Estado miembro. Sin embargo, del artículo 59, apartado 1, de dicho Acuerdo se desprende que estos derechos de entrada y de estancia no constituyen prerrogativas absolutas, ya que, en su caso, las normas del Estado miembro de acogida relativas a la entrada, estancia y establecimiento de los nacionales búlgaros pueden limitar su ejercicio.

— El artículo 45, apartado 1, del Acuerdo de asociación, en relación con el artículo 59, apartado 1, del mismo Acuerdo, no se opone 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. Requisitos materiales como los establecidos en los artículos 217 y 219 de las Immigration Rules permiten precisamente a las autoridades competentes realizar tal comprobación y son adecuados para garantizar la consecución de dicho objetivo.

— El artículo 59, apartado 1, del Acuerdo de asociación debe interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida pueden denegar una solicitud presentada con arreglo al artículo 45, apartado 1, de este Acuerdo por el mero hecho de que, al presentar esta solicitud, el nacional búlgaro residía ilegalmente en el territorio de ese Estado a consecuencia de falsas declaraciones emitidas ante dichas autoridades o de la ocultación de hechos pertinentes con el fin de obtener un permiso de entrada inicial en dicho Estado miembro por otro concepto. Por consiguiente, pueden exigir que este nacional presente una nueva solicitud formal de establecimiento basada en dicho Acuerdo, solicitando un visado de entrada ante los servicios competentes de su Estado de origen o, en su caso, en otro país, siempre y cuando dichas medidas no impidan que se vuelva a examinar posteriormente la situación de tal nacional cuando presente la nueva solicitud.

Sobre la quinta cuestión

92 Habida cuenta de la respuesta dada a las cuestiones primera, tercera y cuarta, no es preciso responder a la quinta cuestión.

Costas

93 Los gastos efectuados por los Gobiernos del Reino Unido, belga, alemán, helénico, español, francés, irlandés, italiano, neerlandés y austriaco y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. 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.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), mediante resolución de 18 de diciembre de 1998, declara:

1) **El artículo 45, 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, celebrado y aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 94/908/CECA, CE, Euratom del**

Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994, debe interpretarse en el sentido de que establece, en el ámbito de aplicación del Acuerdo, un principio preciso e incondicional suficientemente operativo para ser aplicado por un juez nacional y que, por consiguiente, puede regir la situación jurídica de los particulares. El efecto directo que, por tanto, debe reconocerse a dicha disposición implica que los nacionales búlgaros que la aleguen pueden invocarla ante los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de acogida, aunque las autoridades de éste siguen siendo competentes para aplicar a dichos nacionales la normativa nacional en materia de entrada, estancia y establecimiento, conforme al artículo 59, apartado 1, de dicho Acuerdo.

2) El derecho de establecimiento, tal como está definido en el artículo 45, apartado 1, de dicho Acuerdo de asociación, implica que se confiere un derecho de entrada y un derecho de estancia, como corolarios de aquél, a los nacionales búlgaros que deseen ejercer actividades de carácter industrial, comercial y artesanal o profesiones liberales en un Estado miembro. Sin embargo, del artículo 59, apartado 1, de dicho Acuerdo se desprende que estos derechos de entrada y de estancia no constituyen prerrogativas absolutas, ya que, en su caso, las normas del Estado miembro de acogida relativas a la entrada, estancia y establecimiento de los nacionales búlgaros pueden limitar su ejercicio.

3) El artículo 45, apartado 1, de dicho Acuerdo, en relación con el artículo 59, apartado 1, del mismo Acuerdo, no se opone 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. Requisitos materiales como los establecidos en los artículos 217 y 219 de las United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) permiten precisamente a las autoridades competentes realizar tal comprobación y son adecuados para garantizar la consecución de dicho objetivo.

4) El artículo 59, apartado 1, de dicho Acuerdo de asociación debe interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes del Estado miembro de acogida pueden denegar una solicitud presentada con arreglo al artículo 45, apartado 1, de este Acuerdo por el mero hecho de que, al presentar esta solicitud, el nacional búlgaro residía ilegalmente en el territorio de ese Estado a consecuencia de falsas declaraciones emitidas ante dichas autoridades o de la ocultación de hechos pertinentes con el fin de obtener un permiso de entrada inicial en dicho Estado miembro por otro concepto. Por consiguiente, pueden exigir que este nacional presente una nueva solicitud formal de establecimiento basada en dicho Acuerdo, solicitando un visado de entrada ante los servicios competentes de su Estado de origen o, en su caso, en otro país, siempre y cuando dichas medidas no impidan que se vuelva a examinar posteriormente la situación de tal nacional cuando presente la nueva solicitud.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de septiembre de 2001.

El Secretario El Presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias