CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 14 de septiembre de 2000 [1]

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial se suscitó en el marco de un litigio principal en el que se trata de la entrada y estancia en el Reino Unido de una nacional búlgara que inicialmente entró en Gran Bretaña con un visado (entretanto expirado) para trabajar durante las vacaciones y posteriormente presentó una solicitud de asilo. Tras serle denegada éste, solicitó, invocando su matrimonio con un nacional de Islas Mauricio, que a su vez poseía un permiso de residencia indefinido en el Reino Unido en razón de un matrimonio anterior, un permiso de residencia que asimismo se le denegó. Finalmente, la demandante búlgara en el procedimiento principal invocó el artículo 45 del Acuerdo europeo con Bulgaria, [2] del que pretende derivar un derecho de residencia y de establecimiento en el Reino Unido como limpiadora por cuenta propia.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Decisión 94/908/CE, CECA, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994, relativa a la celebración del Acuerdo europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Bulgaria, por otra (DO L 358, p. 1).

II. Hechos

2. De la resolución de remisión de la High Court of Justice (England and Wales) se desprenden los siguientes hechos:

El 17 de julio de 1993, la demandante, por aquel entonces estudiante de veterinaria, entró en el Reino Unido. El 8 de junio de 1993, había obtenido en Bulgaria un visado de entrada (entry clearance) bajo la forma de un 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 de 1993 y el 7 de agosto de 1993. En su solicitud de visado, había indicado que tenía la intención de permanecer durante dos o tres meses en el Reino Unido, acreditando que podía asegurar su manutención durante ese período. Con arreglo a la información que había aportado, se le concedió una autorización de entrada en el Reino Unido como trabajadora agrícola de temporada por un período de tres meses.

3. El 23 de julio de 1993, la demandante solicitó asilo político. En la entrevista de asilo celebrada el 4 de marzo de 1994, reconoció que, en contra de las declaraciones que había efectuado con objeto de

obtener el visado de entrada y con ocasión de su entrada en el Reino Unido, siempre había tenido la intención de solicitar asilo en el Reino Unido. Su solicitud de asilo fue desestimada por el Immigration and Nationality Directorate (Dirección General de Inmigración y Nacionalidad; en lo sucesivo, «IND») el 19 de abril de 1994. El 27 de abril de 1994, la demandante interpuso contra dicha resolución un recurso de alzada ante el Special Adjudicator. De conformidad con la normativa nacional en materia de inmigración, durante el período transcurrido entre la expiración de su autorización de entrada inicial y la resolución de su recurso de alzada no se tomó ninguna medida contra ella.

4. El recurso de alzada de la demandante fue desestimado por el Special Adjudicator el 24 de febrero de 1995. Su solicitud de autorización para la interposición de un recurso fue denegada por el Immigration Appeal Tribunal el 14 de marzo de 1995. El 25 de abril de 1995, el IND comunicó por escrito a los abogados de la demandante que, tras la desestimación de su recurso, ya no había base jurídica que permitiera la estancia de la demandante en el Reino Unido, por lo que debía abandonar su territorio de inmediato. Sin embargo, la demandante no lo hizo. El 25 de julio de 1995, se casó con el Sr. Armen Moothien, un nacional 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 demandante solicitó al Secretary of State for the Home Department (Ministro de Interior; en lo sucesivo, «demandado») un permiso de residencia en el Reino Unido en virtud de dicho matrimonio.

5. El 28 de octubre de 1995 y el 9 de noviembre de 1995, funcionarios de inmigración realizaron sendas visitas al domicilio del matrimonio. En una entrevista celebrada el 9 de noviembre de 1995, la demandante comunicó asimismo al IND que no recibía ninguna ayuda social, sino que trabajaba dieciocho horas a la semana como limpiadora, por lo que recibía 50 GBP semanales.

6. Ni dichas visitas, ni las declaraciones por escrito efectuadas por la demandante, ni las respuestas que dio en dicha entrevista convencieron al demandado de la realidad y continuidad del matrimonio de la demandante.

7. Además, el demandado llegó a la conclusión de que la demandante había entrado ilegalmente en el Reino Unido. Esta conclusión se basaba en el hecho de que, en la entrevista, la demandante reconoció una vez más que su verdadera intención al entrar en el país había sido solicitar asilo.

8. En consecuencia, el 9 de noviembre de 1995 se le notificó a la demandante una «Notice to an Illegal Entrant» en la que se le informaba de que había entrado ilegalmente en el Reino Unido. Simultáneamente, se le concedió una «admisión provisional» hasta su expulsión del Reino Unido, condicionada a la obligación de presentarse periódicamente.

9. El 2 de enero de 1996, la demandante inició su actividad como limpiadora por cuenta propia.

10. Mediante escrito de 4 de abril de 1996, el AIRE Centre solicitó ante el demandado, en nombre de la demandante, un permiso de residencia en el Reino Unido con base en el Acuerdo europeo con Bulgaria. En la solicitud se explicaba que la demandante pretendía establecerse como trabajadora por cuenta propia para la prestación de servicios generales del hogar. Según se indicaba en la propia solicitud, su marido había encontrado un empleo y se comprometía a mantener a su esposa dentro de sus posibilidades hasta que su actividad profesional produjera unos ingresos suficientes. El AIRE Centre adjuntaba copias de folletos en los que se hacía publicidad de la actividad de la demandante, además de una estimación de los ingresos y gastos mensuales, referencias de clientes, una confirmación de los recursos económicos de la demandante y un escrito en el que se declaraba que la demandante trabajaría exclusivamente por cuenta propia.

11. Esta solicitud fue denegada por el demandado el 24 de julio de 1996. La denegación se basaba en que el demandado no había quedado convencido de que los ingresos que la demandante obtendría de la actividad que pretendía ejercer serían suficientes para asegurar su manutención sin necesidad de recurrir a un empleo por cuenta ajena o a fondos públicos.

12. Una vez adoptada dicha decisión, el 26 de julio de 1996 se ordenó la expulsión de la demandante en razón de su entrada ilegal en el Reino Unido. La demandante fue detenida el 10 de septiembre de 1996 con la intención de expulsarla del país el 11 de septiembre de 1996.

13. El 17 de septiembre de 1996, los abogados de la demandante comunicaron al demandado que tenían la intención de interponer un recurso, por lo que solicitaban que se reconsiderara la detención de la demandante y que fuera puesta en libertad.

14. El 24 de septiembre de 1996, la demandante solicitó autorización para interponer un recurso.

15. El 10 de octubre de 1996, la demandante fue puesta en libertad, exactamente un mes después de su detención.

16. Mediante escrito de 23 de octubre de 1996, el demandado volvió a exponer los cálculos de ingresos en los que se había basado la desestimación de la solicitud de la demandante; según afirmaba, dicho cálculo demostraba que los ingresos obtenidos por la demandante de su actividad profesional no serían suficientes para cubrir sus gastos en el futuro. Asimismo, señalaba que los representantes de la demandante todavía no habían abordado esta cuestión,

y les instaba a presentar unas previsiones realistas que mostraran que dicha actividad podría producir, en un plazo de entre seis y doce meses, ingresos suficientes como para cubrir sus gastos. Según el demandado, no era necesario que produjera dichos ingresos desde el primer día; también se aceptaría que, *a corto plazo,* la demandante complementara sus ingresos mediante recursos del Sr. Armen Moothien. De lo que se trataba era de que la actividad de la demandante produjera a largo plazo suficientes ingresos como para cubrir sus gastos.

17. Los abogados de la demandante respondieron mediante escrito de 4 de noviembre de 1996. Sus cálculos sobre la rentabilidad a largo plazo de la actividad de la demandante se basaban en las mismas tarifas por hora y los mismos gastos que ya habían comunicado al demandado el 4 de julio de 1996.

18. Mediante escrito de 3 de diciembre de 1996, el demandado comunicó a la demandante que estaba dispuesto a concederle un permiso de residencia en el Reino Unido en virtud del Acuerdo europeo con Bulgaria.

19. El demandado instaba a la demandante a retirar su solicitud de autorización para interponer un recurso. Mediante escrito de 15 de enero de 1997, el abogado de la demandante puso una serie de condiciones para que la demandante retirara su solicitud.

20. Mediante escrito de 21 de enero de 1997, el demandado comunicó que no aceptaba las condiciones contenidas en el escrito de 15 de enero de 1997. Según afirmaba, el recurso de la demandante no tenía ninguna posibilidad material de prosperar. El hecho de que, en su escrito de 3 de diciembre de 1996, hubiera accedido a conceder a la demandante un permiso de residencia constituía, según afirmaba, una decisión discrecional, y en modo alguno un reconocimiento de la ilegalidad de las anteriores denegaciones.

21. El 22 de enero de 1997, el órgano jurisdiccional remitente concedió a la demandante autorización para interponer un recurso.

III. Cuestiones prejudiciales

22. Dado que, en dicho procedimiento, la demandante invocó un derecho de residencia y de establecimiento derivado del Acuerdo europeo con Bulgaria —el tenor de los artículos a los que se alude en las cuestiones prejudiciales se reproduce en los puntos 26 y 27 *infra*—, la High Court of Justice (England and Wales) planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones de interpretación de dicho Acuerdo:

«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?»

IV. Disposiciones pertinentes del Acuerdo europeo con Bulgaria

23. El Acuerdo europeo con Bulgaria [3] (en lo sucesivo, también «AEB») se celebró «considerando el compromiso de la Comunidad, de sus Estados miembros y de Bulgaria con el fortalecimiento de las libertades políticas y económicas que constituyen la auténtica base de la asociación». [4] En el decimoséptimo considerando del Acuerdo se señala asimismo lo siguiente: «Reconociendo el hecho de que el objetivo final de Bulgaria es llegar a ser miembro de la Comunidad, y que esta asociación, en opinión de las Partes, ayudará a Bulgaria a alcanzar este objetivo [...]»

24. De conformidad con el artículo 1, apartado 1, del AEB, «se crea una asociación entre la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y Bulgaria, por otra parte».

25. Los objetivos de dicha asociación se enumeran en el artículo 1, apartado 2. Se trata de ofrecer un marco apropiado para el diálogo político entre las Partes, establecer gradualmente un área de libre comercio entre la Comunidad y Bulgaria que cubra sustancialmente todo el comercio entre

3 — Citado en la nota 2 *supra*.

4 — Véase el cuarto considerando.

ellas, fomentar la expansión del comercio y unas relaciones económicas armoniosas entre las Partes, suministrar una base para la cooperación económica, financiera, cultural y social, apoyar los esfuerzos de Bulgaria para desarrollar su economía y completar la transición hacia una economía de mercado y suministrar un marco apropiado para la gradual integración de Bulgaria en la Comunidad.

26. El título IV del Acuerdo regula la «Circulación de trabajadores, [el] derecho de establecimiento, [y los] servicios».

27. Las disposiciones relativas al derecho de establecimiento están contenidas en el capítulo II de dicho título.

A este respecto, en particular el artículo 45 dispone lo siguiente:

«1. Cada Estado miembro concederá, a partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, [5] 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. [6]

[...]

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;

5 — Con arreglo a lo dispuesto en su artículo 124, el Acuerdo, firmado el 8 de marzo de 1993, entró en vigor el 1 de febrero de 1995, es decir, en una fecha en la que la demandante ya se encontraba en el Reino Unido desde hacía año y medio.

6 — El anexo XVa tiene el siguiente tenor:
«Actos jurídicos relativos a bienes inmuebles en las regiones fronterizas de conformidad con la legislación vigente en determinados Estados miembros.»
Dado que esta excepción contenida en la última semifrase del artículo 45, apartado 1, carece de pertinencia para el presente caso, en lo sucesivo no volveré a referirme a ella.

ii) [...]

[...]

6. [...]»

28. El capítulo IV del título IV del Acuerdo contiene disposiciones generales. En el artículo 59 se establece, en su apartado 1, la siguiente normativa:

«1. 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 [...]»

V. Alegaciones de las partes

29. La demandante sostiene que el artículo 45 del AEB confiere un derecho de establecimiento a los nacionales búlgaros que deseen iniciar o proseguir una actividad económica como trabajadores por cuenta propia en un Estado miembro. A su juicio, dicho derecho existe con independencia del estatuto jurídico con el cual el solicitante entrara en el Estado miembro. En todo caso, no puede supeditarse a la concesión de un permiso de residencia o de otra forma de autorización discrecional por parte del Estado miembro.

30. Según la demandante, el artículo 45 del AEB contiene una obligación suficientemente clara y precisa que no está supeditada a la adopción de ulteriores medidas de aplicación para ser directamente aplicable. La normativa del artículo 59 del AEB no tiene ninguna consecuencia a este respecto.

31. A su entender, los Estados miembros únicamente pueden aplicar sus disposiciones nacionales relativas a la entrada, estancia y establecimiento de personas físicas a personas que invoquen su derecho de establecimiento y de residencia con arreglo al artículo 45 del AEB en la medida en que ello no dé lugar a una discriminación por razón de la nacionalidad o a una restricción de dichos derechos. En consecuencia, el artículo 59 del AEB no contiene ninguna base jurídica adicional para denegar una solicitud basada en el artículo 45 del AEB. No obstante, en el caso de que sea posible proceder a dicha denegación con arreglo al artículo 59 del AEB deberá respetarse el principio de proporcionalidad.

32. La demandante alega, asimismo, que los artículos 45 y/o 59 del AEB no permiten a un Estado miembro exigir a los nacionales búlgaros que demuestren que disponen de suficientes medios de vida propios sin necesidad de recurrir a ayudas públicas cuando no exige esa misma prueba a sus propios nacionales.

33. Por último, afirma que la infracción de los artículos 45 y 59 del AEB cometida por las autoridades británicas competentes es suficientemente caracterizada como para dar lugar a un derecho de indemnización por daños. Dichos daños se refieren tanto a la actividad económica como a la detención durante un mes de la demandante.

34. En opinión del Gobierno británico, el artículo 45 del AEB no reconoce un derecho de establecimiento a los nacionales búlgaros que permanezcan en el territorio de un Estado miembro vulnerando las disposiciones en materia de entrada. Con carácter subsidiario, alega que el artículo 45 del AEB no es directamente aplicable, como a su entender lo demuestra el hecho de que exista la norma especial del artículo 59. Un nacional búlgaro sólo puede invocar un derecho a la igualdad de trato en materia de establecimiento si ha respetado las disposiciones nacionales en materia de entrada y estancia a efectos del artículo 59 del AEB.

35. Por consiguiente, el Gobierno británico afirma que un Estado miembro puede seguir aplicando a los nacionales búlgaros sus disposiciones en materia de entrada, estancia y establecimiento siempre que con ello no se haga imposible o extremadamente difícil el ejercicio del derecho de establecimiento. Esto es algo conforme a los principios de no discriminación y de proporcionalidad. De conformidad con el artículo 59 del AEB, un Estado miembro puede, por tanto, exigir a un nacional búlgaro que permanece ilegalmente en el territorio de dicho Estado miembro tras haber entrado en él por motivos distintos del establecimiento que demuestre que efectivamente tiene la intención de iniciar o ejercer una actividad por cuenta propia, y que dicha actividad será económicamente rentable. Según el Gobierno británico, en caso de estancia ilegal la desestimación de una solicitud basada en el artículo 45 del AEB es perfectamente legal.

36. Por consiguiente, el Gobierno británico sostiene que los artículos 45 y 59 del AEB no se oponen a una normativa nacional que permite a las autoridades competentes exigir a los nacionales búlgaros que pretenden establecerse en el territorio de un Estado miembro invocando el artículo 45 del AEB que demuestren que su actividad genera unos ingresos suficientes o que disponen de otros medios de vida propios.

37. Por lo que respecta al derecho a una indemnización por daños alegado, el Gobierno británico afirma que, en el estado actual del Derecho comunitario, no se

aprecia la existencia de una infracción suficientemente grave de dichas disposiciones.

38. Los Gobiernos belga, alemán, español, francés, irlandés, neerlandés y austriaco y la Comisión llegan, en sus observaciones, fundamentalmente a la misma conclusión que el Gobierno del Reino Unido, si bien en algunos casos basándose en argumentos diferentes. Me referiré a las alegaciones de dichas partes, así como a las de la demandante y el Gobierno británico, en la medida en que sea necesario, en el marco de mi definición de postura.

VI. Definición de postura

39. Las cuestiones planteadas en el marco del presente procedimiento prejudicial tienen por objeto, en todos los casos, dilucidar si, en virtud del artículo 45 del AEB, puede invocarse frente al Estado miembro de que se trate un derecho de establecimiento directo o un derecho de residencia autónomo derivado del mismo, especialmente en el caso de que, en el momento de presentar su solicitud, la persona interesada se encontrara ilegalmente en el Estado miembro desde hacía ya tres años, y antes incluso de la entrada en vigor del Acuerdo.

1) *Sobre las dos primeras cuestiones*

40. Con carácter preliminar, procede señalar que —como propusieron también la Comisión y el Gobierno irlandés— debe invertirse el orden de las cuestiones prejudiciales y examinar, en primer lugar, si la demandante puede o no invocar directamente el artículo 45 del AEB ante un órgano jurisdiccional nacional o si puede derivar de éste el derecho de residencia que reclama. En efecto, en el caso de que no fuera así, todas las demás cuestiones planteadas en el presente procedimiento prejudicial tendrían necesariamente un carácter meramente hipotético.

a) Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

41. Antes de entrar en el examen de las diferentes disposiciones del Acuerdo europeo, procede examinar la competencia del Tribunal de Justicia.

42. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los acuerdos de asociación forman parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario, por lo que el Tribunal de Justicia tiene una amplia competencia a este respecto. [7]

7 — Sentencias de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, Rec. p. 3719), apartados 7 a 12, y de 20 de septiembre de 1990, Sevince (C-192/89, Rec. p. I-3461), apartados 8 a 12.

43. Esta jurisprudencia se aplica también a los acuerdos europeos. En esa medida, el hecho de que el Acuerdo con Bulgaria se calificara de acuerdo europeo no tiene ninguna otra trascendencia jurídica. Mientras que los primeros acuerdos celebrados con terceros Estados se denominaron todavía acuerdos de asociación, los posteriores recibieron la denominación de acuerdos de cooperación. Los acuerdos celebrados con los Estados de Europa Central y Oriental recibieron, en cambio, la denominación de acuerdos europeos. El concepto de acuerdo europeo tiene en cuenta el hecho de que los Estados de Europa Central y Oriental pertenecen políticamente a Europa, y aspiran a una futura adhesión a la Unión Europea.

44. Hasta ahora, existe una amplia jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el Acuerdo de Asociación con Turquía. Dado que dicho Acuerdo es manifiestamente comparable con el Acuerdo con Bulgaria aplicable en el presente asunto, en adelante podré remitirme —al menos en parte— a la jurisprudencia dictada en relación con aquél. Esto se aplica tanto a las cuestiones de competencia como a las cuestiones de interpretación, de modo que también en el marco de la presente petición de decisión prejudicial relativa al Acuerdo europeo es posible remitirse, al menos en parte, a dicha jurisprudencia.

45. No obstante, entre el Acuerdo de Asociación con Turquía, por un lado, y el Acuerdo europeo con Bulgaria, por otro, existen efectivamente algunas diferencias, de forma que en modo alguno es posible trasladar al Acuerdo europeo con Bulgaria la totalidad de la jurisprudencia dictada en relación con el Acuerdo de Asociación con Turquía. Esto es algo que debe examinarse en cada caso concreto, entre otras razones, por las profundas diferencias que existen en la configuración del Derecho derivado de cada uno de estos dos Acuerdos. Con arreglo asimismo a una reiterada jurisprudencia, un Tratado internacional no ha de interpretarse exclusivamente en función de los términos en que está redactado, sino también a la luz de sus objetivos. [8]

46. Con todo, por lo que respecta a la competencia del Tribunal de Justicia no existe ninguna diferencia entre el Acuerdo de Asociación con Turquía y el Acuerdo europeo con Bulgaria. En ambos casos se trata de un acuerdo a efectos del artículo 238 del Tratado CE (actualmente artículo 310 CE). En relación con los acuerdos que se celebran de conformidad con el artículo 238 del Tratado, el Tribunal de Justicia ha declarado, en una reiterada jurisprudencia, que tiene una amplia competencia para la interpretación de los mismos. [9]

47. Por tanto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al Acuerdo con Turquía puede trasladarse al presente caso, al menos por lo que respecta a la competencia para la interpretación de las disposiciones de los acuerdos europeos, de lo que se desprende, en consecuencia, que el

8 — Sentencia de 2 de marzo de 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, Rec. p. I-1209), apartado 47.

9 — Sentencias Demirel, citada en la nota 7 *supra*, apartado 8, y de 16 de junio de 1998, Hermès (C-53/96, Rec. p. I-3603), apartados 22 a 29, con otras referencias.

Tribunal de Justicia es competente para responder a las cuestiones que le han sido planteadas en el presente caso.

b) Aplicabilidad directa de las disposiciones del Acuerdo europeo

48. Por lo que respecta a la cuestión de la aplicabilidad directa de las diferentes disposiciones de los acuerdos de asociación, el Tribunal de Justicia ha aplicado también a los acuerdos de asociación los principios que ha desarrollado en relación con las disposiciones de las directivas. [10] Estas normas pueden trasladarse asimismo al presente caso, en virtud de las analogías en cuanto a su origen que se han descrito y de la similitud de objetivos entre los acuerdos de asociación y los acuerdos europeos.

49. Así pues, una disposición debe considerarse directamente aplicable cuando, a la vista de su tenor y del sentido y la finalidad del Acuerdo, contiene una obligación clara y precisa cuya ejecución no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno. [11]

50. Dado que los derechos invocados por la demandante sólo pueden derivarse, si acaso, del artículo 45, apartado 1, del AEB, en las consideraciones que siguen me limitaré también a examinar únicamente el efecto directo del artículo 45, apartado 1, del AEB, si bien teniendo en cuenta los efectos de otras disposiciones del Acuerdo.

51. El artículo 45, apartado 1, del AEB debe examinarse a la luz de los principios enunciados por el Tribunal de Justicia:

Tal como sostienen asimismo, en particular, los Gobiernos de Bélgica, Italia, España y Francia, el derecho de establecimiento descrito en el artículo 45, apartado 1, del AEB, pero sólo el derecho de establecimiento como tal, constituye una cláusula de igualdad de trato clara, precisa e incondicional que se aplica directamente. Dicha cláusula prohíbe a los Estados miembros, a partir de la entrada en vigor del AEB, dispensar a los nacionales búlgaros que deseen establecerse con arreglo a las disposiciones del Acuerdo un trato menos favorable que el que dispensan a sus propios nacionales.

52. En comparación con otras disposiciones de dicho Acuerdo, en este caso no se trata de una normativa que tenga un carácter meramente programático, y cuya aplicabilidad directa dependa de decisiones ulteriores del Consejo de Asociación. [12] Esto es lo que sucede, por ejemplo, en el ámbito de la libre circulación de trabaja-

10 — Sentencias de 26 de octubre de 1982, Kupferberg (104/81, Rec. p. 3641), apartados 22 a 26, y Demirel, citada en la nota 7 *supra*, apartados 7 a 12.

11 — Véase, entre otras, la sentencia de 4 de mayo de 1999, Sürül (C-262/96, Rec. p. I-2685), apartado 60, con otras referencias.

12 — En relación con el Consejo de Asociación, en el artículo 3, apartado 2, del AEB se dispone lo siguiente: «A nivel ministerial, el diálogo político se llevará a cabo en el seno del Consejo de asociación. Este tendrá la responsabilidad general de todos los asuntos que las Partes deseen plantearle.» También en los artículos 105 a 110 del AEB hay disposiciones relativas al Consejo de Asociación.

dores con arreglo al artículo 40, apartado 1, y en el de la libre prestación de servicios con arreglo al artículo 56, apartado 3, del AEB, ya que en ellos se alude expresamente a las medidas que deben adoptarse en el futuro.

53. Ni el propio tenor del artículo 45, apartado 1, del AEB ni los artículos aplicables al artículo 45, apartado 1, del AEB contienen ninguna referencia a decisiones del Consejo de Asociación que deban adoptarse en el futuro a este respecto. A diferencia de lo que sucede en este caso, las disposiciones del Acuerdo con Turquía relativas a la libre circulación de los trabajadores turcos especificaban que el calendario preciso y el orden de aplicación de dichas disposiciones debía establecerse mediante futuras decisiones del Consejo de Asociación. [13] Muchas de las disposiciones del Acuerdo de Asociación con Turquía sólo adquirieron efecto directo mediante la configuración del Derecho derivado por parte del Consejo de Asociación. [14]

54. Tampoco el sentido y la finalidad del Acuerdo europeo con Bulgaria se oponen a la aplicabilidad directa del artículo 45, apartado 1, del AEB. De sus considerandos se deducen los objetivos directos del Acuerdo, enumerados asimismo en el artículo 1, apartado 2, del AEB (véase el punto 25 *supra*).

55. De acuerdo con una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con acuerdos de asociación comparables, el hecho de que el objetivo esencial de este Acuerdo europeo sea, de manera incidental, favorecer el desarrollo económico de Bulgaria y, por lo tanto, exista un desequilibrio en las obligaciones contraídas por la Comunidad, no impide el reconocimiento por parte de la Comunidad del efecto directo de algunas de sus disposiciones. [15]

56. Otro indicio de la aplicabilidad directa del artículo 45, apartado 1, del AEB se desprende, sin embargo, del hecho de que el artículo 45, apartado 1, del AEB no otorgue al Estado miembro de acogida ninguna facultad discrecional por lo que respecta a la decisión relativa al derecho de establecimiento de un nacional búlgaro.

57. No obstante, en contra de la opinión de la demandante los derechos conferidos por el artículo 45, apartado 1, del AEB no se corresponden con el derecho de establecimiento del artículo 52 del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, tras su modificación), cuya aplicabilidad directa ha sido afirmada por el Tribunal de Justicia en una reiterada jurisprudencia. [16] Sin embargo, esto es algo que carece de pertinencia en el presente caso. Por un lado, el tenor de

13 — Véase la sentencia Demirel, citada en la nota 7 *supra*, apartado 16.

14 — Véase la sentencia Sevince, citada en la nota 7 *supra*, apartados 27 y ss.

15 — Sentencias de 12 de diciembre de 1995, Chiquita Italia (C-469/93, Rec. p. I-4533), apartado 34, y de 11 de mayo de 2000, Savas (C-37/98, Rec. p. I-2927), apartado 53.

16 — Sentencia de 21 de junio de 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631).

ambas disposiciones no es idéntico [17] y, por otro, la diferencia de trato se explica por las diferentes finalidades perseguidas por los dos Tratados.

58. Mientras que en el caso del AEB se trata de la integración gradual de Bulgaria y la adhesión a la Unión Europea no es ni mucho menos automática, los objetivos del Tratado CE son mucho más ambiciosos y profundos. Con él, se trata de crear un mercado común, para cuya realización se requiere necesariamente la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales entre los Estados miembros [véase el artículo 3, letra c), del Tratado CE, actualmente artículo 3 CE, apartado 1, letra c), tras su modificación].

59. De las consideraciones anteriores se desprende, por tanto, que, teniendo en cuenta el tenor y el sentido y la finalidad de dicha disposición, el artículo 45, apartado 1, del AEB tiene efecto directo en relación con el derecho de establecimiento de los nacionales búlgaros para ejercer una actividad por cuenta propia. Sin embargo, esto no quiere decir nada con respecto a la cuestión del derecho de residencia. Para poder apreciar en qué medida el artículo 45, apartado 1, del AEB confiere un derecho de residencia autónomo e independiente del Derecho nacional, debe determinarse cuál es el alcance de dicha disposición.

17 — Además, con arreglo a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia el hecho de que un artículo de un acuerdo de asociación tenga un tenor similar al de una disposición del Tratado CE no implica de manera automática, en modo alguno, que dichas disposiciones deban recibir la misma interpretación (a este respecto, véase la sentencia de 1 de julio de 1993, Metalsa, C-312/91, Rec. p. I-3751, apartados 11 a 20).

c) Sobre el alcance del artículo 45, apartado 1, del AEB

60. La demandante alegó fundamentalmente, tanto en sus observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia como en la vista oral, que, en virtud del derecho de establecimiento conferido por el artículo 45, apartado 1, del AEB, le corresponde simultáneamente un derecho implícito de residencia en el Estado miembro de que se trate, con independencia de que, en el momento de presentar la solicitud basada en el artículo 45, apartado 1, del AEB, se encontrara ya desde hacía tres años en el Estado miembro de acogida vulnerando la normativa nacional en materia de inmigración.

61. Los argumentos formulados por la demandante en relación con la falta de pertinencia de la ilegalidad de su estancia en el Estado miembro en relación con una solicitud referida al artículo 45, apartado 1, del AEB no me convencen. Pasan por alto el hecho de que, en el marco del artículo 45, apartado 1, del AEB, debe diferenciarse claramente entre derecho de residencia y derecho de establecimiento.

62. Con arreglo al tenor inequívoco del artículo 45, apartado 1, del AEB, dicha disposición se refiere únicamente al derecho de establecimiento de los nacionales búlgaros en un Estado miembro. En ninguna disposición del Acuerdo se hace referencia a un derecho implícito de residencia derivado del mismo.

63. Dado que el Tribunal de Justicia siempre ha adoptado como criterio para su examen, a la hora de deducir determinadas libertades de un derecho de establecimiento, los objetivos del respectivo Tratado,[18] este criterio debe aplicarse asimismo a la hora de deducir un derecho de residencia del derecho de establecimiento contemplado en el artículo 45, apartado 1, del AEB. De la limitación deliberada del ámbito normativo regulado por el Acuerdo se desprende que el artículo 45, apartado 1, del AEB establece una simple prohibición de discriminación o una obligación de igualdad de trato con respecto a los nacionales, pero sin llegar a conferir un derecho de residencia.

64. En una reiterada jurisprudencia sobre el Acuerdo de Asociación con Turquía, el Tribunal de Justicia ha declarado repetidamente que, en el estado actual del Derecho comunitario, las correspondientes disposiciones no invaden la competencia de los Estados miembros para regular la entrada y estancia de nacionales turcos en su territorio.[19]

65. No cabe aplicar un criterio diferente para la interpretación del artículo 45, apartado 1, del AEB. En contra de la tesis defendida por la demandante, esta jurisprudencia puede trasladarse al AEB. La tesis según la cual, a este respecto, el AEB va más allá que el Acuerdo de Asociación con Turquía es indefendible. Así lo pone de manifiesto la siguiente comparación entre ambos Acuerdos por lo que respecta al derecho de establecimiento:

— El Acuerdo de Asociación con Turquía

66. Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, y a su segundo considerando, este Acuerdo tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes Contratantes. Tan pronto como el funcionamiento del Acuerdo permita que Turquía asuma la totalidad de las obligaciones derivadas del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, las Partes Contratantes examinarán la posibilidad de una adhesión de Turquía a la Comunidad (según se dispone en el artículo 28 del Acuerdo).

67. En el artículo 41 del Protocolo Adicional de dicho Acuerdo de Asociación se dispone que las Partes Contratantes se comprometen a no introducir entre sí nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

68. No obstante, la mayor parte de los derechos derivados entretanto del Acuerdo de Asociación con Turquía se basan en las

18 — Sentencia de 7 de julio de 1976, Watson y Belmann (118/75, Rec. pp. 1185 y ss., especialmente p. 1198), apartado 16.

19 — Sentencias de 23 de enero de 1997, Tetik (C-171/95, Rec. p. I-329), apartado 21; de 16 de diciembre de 1992, Kus (C-237/91, Rec. p. I-6781), apartado 25, y Savas, citada en la nota 15 *supra*, apartado 58.

decisiones muy concretas adoptadas hasta ahora por el Consejo de Asociación.

— El Acuerdo europeo con Bulgaria

69. De conformidad con el artículo 1, apartado 2, del AEB, mediante el Acuerdo se pretende ofrecer un marco apropiado para el diálogo político y la integración gradual de Bulgaria en la Comunidad, la expansión del comercio y el fomento de unas relaciones económicas armoniosas. Además, en el decimoséptimo considerando se subraya que el objetivo final del Acuerdo europeo es llegar a la adhesión de Bulgaria a la Comunidad.

70. Con arreglo al artículo 45, apartado 1, del AEB, en materia de establecimiento los Estados miembros deben conceder a los nacionales búlgaros un trato no menos favorable que el que concedan a sus propios nacionales.

71. Si se comparan ambos Acuerdos, queda claro que ninguno de los dos tiene por objeto eliminar todos los obstáculos a la libre circulación de personas. En ambos Acuerdos se alude, además, únicamente a una expansión del comercio y al establecimiento de un marco para la integración gradual en la Comunidad, pero no de un marco equivalente al del Tratado CE.

72. En este contexto, el artículo 59 del AEB, que no tiene ninguna disposición comparable en el Acuerdo de Asociación con Turquía, deja aun más claro, al mencionar expresamente los conceptos de entrada y de estancia, que dichos ámbitos normativos deben seguir siendo competencia de los Estados miembros, precisando de este modo algo que ya se desprende de la jurisprudencia relativa al Acuerdo de Asociación con Turquía.

73. De las decisiones del Consejo de Asociación adoptadas hasta ahora en el marco de Acuerdo de Asociación con Turquía, en particular, se desprende claramente que, en el ámbito de la libre circulación y del derecho de establecimiento, el desarrollo del Acuerdo de Asociación con Turquía ha sido mucho mayor que el del AEB. De ello se desprende asimismo que no pueden atribuirse a los nacionales búlgaros mayores derechos para el ejercicio de una actividad por cuenta propia que los conferidos a los nacionales turcos en el marco del Acuerdo de Asociación con Turquía.

74. Invocando la adhesión relativamente rápida de Bulgaria a la Comunidad a la que se alude en el AEB, la demandante intenta atribuir al AEB un alcance mayor que el que tiene el Acuerdo de Asociación con

Turquía. Sin embargo, al hacerlo ignora que es imprescindible distinguir entre la significación política y la significación jurídica de un acuerdo.

75. Aunque antes me he referido a la posibilidad de trasladar al presente caso una parte de la jurisprudencia relativa al Acuerdo de Asociación con Turquía, la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la existencia de un derecho implícito de residencia de los trabajadores turcos en el marco del Acuerdo de Asociación celebrado con Turquía [20] no puede trasladarse al presente caso, en el que se trata del derecho de establecimiento de los nacionales búlgaros que ejercen una actividad por cuenta propia. Con arreglo a dicha jurisprudencia, los derechos concedidos a los trabajadores turcos en el ámbito laboral implican necesariamente la existencia de un correlativo derecho de residencia a favor de los interesados, pues en otro caso quedaría privado de eficacia el derecho a acceder al mercado de trabajo y a ejercer un empleo. Sin embargo, este derecho implícito de residencia se desprende única y exclusivamente de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación. En el marco del Acuerdo europeo con Bulgaria, no existe una normativa comparable a dicha Decisión.

76. Esta jurisprudencia, en realidad referida únicamente a los trabajadores turcos, ha sido extendida entretanto por el Tribunal de Justicia asimismo a las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento de los nacionales turcos en un Estado miembro. [21] Ahora bien, ello no ha impedido al Tribunal de Justicia subrayar expresamente que el derecho implícito de residencia se aplica únicamente, con carácter específico, al Acuerdo de Asociación con Turquía. [22] De ello se desprende clara e inequívocamente que dichos principios no pueden aplicarse en el marco del Acuerdo europeo con Bulgaria en el estado actual del Derecho comunitario, es decir, en tanto no se adopten decisiones del Consejo de Asociación en dicho sentido.

77. También la definición del concepto de establecimiento contenida en el artículo 45, apartado 5, [23] muestra claramente que, con arreglo al AEB, debe establecerse una estricta distinción entre trabajadores búlgaros por cuenta ajena y trabajadores búlgaros por cuenta propia, de modo que aquellos derechos que pueden aplicarse a los trabajadores por cuenta ajena no se aplican en ningún caso de manera incondicional a los trabajadores por cuenta propia.

78. También de la consideración que a continuación expondré se desprende que el derecho de establecimiento conferido a los nacionales búlgaros en el artículo 45,

20 — Sentencias Sevince y Kus, citadas en las notas 7 y 19 *supra*, respectivamente, y de 6 de junio de 1995, Bozkurt (C-434/93, Rec. p. I-1475), apartado 28.

21 — Sentencia Savas, citada en la nota 15 *supra*, apartado 63.

22 — Sentencia Savas, citada en la nota 15 *supra*, apartado 49.

23 — En el artículo 45, apartado 5, del AEB se dispone lo siguiente: «[...] 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. [...]»

apartado 1, del AEB no puede fundar un derecho implícito de residencia. En efecto, el propio Tribunal de Justicia ha hecho, en los casos en que se reconocía un derecho de residencia a nacionales turcos que ejercen una actividad por cuenta propia en virtud de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación, una excepción a este principio en el caso de que, en el momento de presentar su solicitud, los solicitantes se encontraran en el Estado miembro de que se trate vulnerando la legislación nacional en materia de inmigración. [24] En los correspondientes asuntos, se trataba de nacionales turcos que habían obtenido fraudulentamente su autorización de residencia inicial en un Estado miembro únicamente alegando hechos falsos.

79. Ahora bien, sería absolutamente ilógico dispensar un trato más favorable a las personas de Estados terceros en relación con los cuales la CE no ha adoptado decisiones de aplicación tan concretas como la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación adoptada en el marco del Acuerdo de Asociación con Turquía que a los nacionales, precisamente, de dicho Estado.

80. Así pues, cabe señalar que, en el estado actual de la aplicación del Acuerdo europeo con Bulgaria, deben distinguirse estrictamente el derecho de establecimiento conferido mediante el artículo 45, apartado 1, del AEB y un eventual derecho de residencia.

24 — Sentencias Savas, citada en la nota 15 *supra*, apartado 60, y de 5 de junio de 1997, Kol (C-285/95, Rec. p. I-3069), apartado 29.

d) Estancia ilegal ya con anterioridad a la entrada en vigor del AEB

81. La demandante engañó a las autoridades nacionales al proporcionar indicaciones falsas con ocasión de su entrada. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la ilegalidad de su estancia es incluso anterior a la entrada en vigor del Acuerdo europeo. [25] En esa medida, carece asimismo de pertinencia qué derechos tenía la demandante en virtud del permiso de trabajo y de residencia que obtuvo inicialmente. El artículo 45, apartado 1, del AEB no ofrece ningún indicio de que dicha disposición pueda subsanar las infracciones del Derecho nacional cometidas con anterioridad a su celebración.

82. Ni la génesis del AEB ni el propio tenor del Acuerdo europeo indican que las Partes Contratantes pretendieran, al celebrar el AEB, legalizar situaciones ilegales en materia de residencia existentes ya con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo.

83. Dado que, como se ha explicado, el AEB no confiere un derecho implícito de residencia ni siquiera a aquellas personas que se encuentren ilegalmente en un Estado miembro después de la entrada en vigor del Acuerdo, con mayor razón aun debe aplicarse este criterio a las personas que se encontraran ilegalmente en el Estado miembro ya con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo.

25 — Véase la nota 5 *supra*.

84. De no ser así, dicha disposición podría incitar a los nacionales búlgaros precisamente a entrar inicialmente en un Estado miembro con un pretexto cualquiera y posteriormente solicitar un permiso de residencia eludiendo de esa forma las disposiciones nacionales, pues el Estado miembro de que se tratara ya no tendría —por tratarse de un derecho conferido por un acuerdo de asociación— ninguna influencia sobre su concesión.

85. Así pues, el alcance del artículo 45, apartado 1, del Acuerdo AEB sólo llega hasta el punto de otorgar a un nacional búlgaro que ya se encuentre en el Estado de acogida legalmente, es decir, con arreglo a las disposiciones nacionales en materia de entrada y de estancia, un derecho a la igualdad de trato referido específica y exclusivamente al establecimiento.

86. Ahora bien, al haber quedado claro, por tanto, que el artículo 45, apartado 1, del AEB otorga únicamente un derecho de establecimiento, pero no un derecho de residencia, ello implica que los efectos del artículo 59 del AEB sólo pueden referirse, si acaso, al derecho de establecimiento. Pues bien, la cuestión que se plantea es la de en qué medida el artículo 59 del AEB puede limitar la facultad de los Estados miembros de configurar el derecho de establecimiento.

87. En el artículo 59 del AEB se dispone que ninguna de las disposiciones del AEB impedirá a un Estado miembro 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 aplique de manera que anulen o reduzcan los beneficios que correspondan a cualquiera de las Partes con arreglo a una disposición específica del Acuerdo.

88. Una comparación con el tenor del artículo 45, apartado 1, del AEB pone de manifiesto que el artículo 59 del AEB se dirige únicamente a la Comunidad, los Estados miembros y Bulgaria, y que los nacionales búlgaros como tales no pueden derivar ningún derecho directamente de dicha disposición. Esto explica asimismo el hecho de que el artículo 59 del AEB no afecte en modo alguno al efecto directo que, según he explicado al comienzo de mi análisis, tiene en principio el artículo 45, apartado 1, del AEB.

89. En el marco precisamente de la aplicación del Acuerdo europeo con Bulgaria, los Estados miembros deben poder realizar también determinados controles con ocasión de la entrada, la estancia y el establecimiento de nacionales búlgaros.

90. En contra de lo que sostiene la demandante, el hecho de que tanto el artículo 59 del AEB como el artículo 45, apartado 1, del AEB se encuentren en el título IV del AEB no constituye un indicio de que el artículo 45, apartado 1, del AEB confiera un derecho de residencia ni de que los Estados miembros no puedan adoptar medidas restrictivas a este respecto. Por el contrario, la posición del artículo 59 del

AEB en el texto del Acuerdo viene a corroborar que los Estados miembros siguen teniendo la facultad de regular la entrada y estancia de nacionales búlgaros incluso en el marco del derecho de establecimiento.

91. Por lo demás, las Partes Contratantes acordaron, con ocasión de la firma del Acta Final del Acuerdo, una «declaración conjunta relativa al artículo 59 del Acuerdo» adjunta al mismo en virtud de la cual el mero hecho de exigir un visado a los naturales de determinadas Partes y no de otras no deberá considerarse que anula o perjudica los beneficios adquiridos con arreglo a un acuerdo concreto.

92. Estas normas de interpretación establecidas por las propias Partes Contratantes, que forman parte integrante del Acuerdo, ponen de relieve una vez más cuáles son los objetivos del Acuerdo y muestran que la voluntad de todas las Partes Contratantes era mantener el derecho de los Estados miembros de regular de manera autónoma e independiente las disposiciones en materia de entrada y estancia.

93. Además, en el artículo 46, apartado 1, del AEB se dispone claramente que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 45, apartado 1, del AEB, cada Parte puede regular el establecimiento y la actividad de las sociedades y nacionales en su territorio, siempre que dichos reglamentos no sean discriminatorios. Así pues, no sólo el artículo 59 del AEB, sino también el artículo 46, apartado 1, del AEB, pone de manifiesto que los Estados miembros siguen manteniendo una facultad de regulación nada despreciable en materia de derecho de establecimiento.

94. En consecuencia, procede responder a las dos primeras cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente del siguiente modo:

El artículo 45 del Acuerdo europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Bulgaria, por otra, tiene efecto directo por lo que respecta al establecimiento de nacionales búlgaros en condiciones de igualdad de trato con respecto a los nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, pero no confiere ningún derecho de entrada o de estancia.

2) *Sobre la tercera cuestión*

95. Aun cuando, en razón de la respuesta negativa que he dado a las dos primeras cuestiones, no sería necesario responder a la tercera cuestión, sin embargo me pronunciaré con carácter subsidiario sobre dicha cuestión. Esta cuestión tiene por objeto, fundamentalmente, que se dilucide si las disposiciones relativas a la entrada y estancia del AEB se oponen a las disposiciones del Reino Unido o en qué medida las disposiciones en materia de entrada y

estancia son aplicables en el marco de la concesión del derecho de establecimiento.

96. Puesto que las disposiciones de un acuerdo de asociación o de un acuerdo europeo forman parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario,[26] dichas disposiciones prevalecen sobre el Derecho nacional, en el bien entendido, por supuesto, de que sólo en el caso de que efectivamente se superpongan.

97. Ahora bien, las disposiciones pertinentes en el presente caso no infringen dicho Derecho. Los artículos correspondientes de la legislación británica en materia de entrada y estancia se limitan a reflejar los intereses legítimos y legales del Estado miembro, a saber, regular el acceso incontrolado de nacionales de países terceros y evitar el abuso de las ventajas que se conceden a las personas que entran en su territorio con arreglo a la normativa aplicable.

98. Tampoco se aprecia que exista ninguna disposición que impida la entrada o la estancia en el Estado miembro en razón únicamente de la nacionalidad búlgara.

99. Los artículos pertinentes otorgan a las autoridades una cierta facultad de apreciación discrecional, que por lo demás éstas ejercieron en el procedimiento administrativo previo. Naturalmente, al aplicar las diferentes medidas adoptadas el Estado miembro debe respetar el principio de proporcionalidad. Ahora bien, en un caso de que un solicitante entrara en el país únicamente gracias a un engaño a las autoridades nacionales, dicho solicitante no puede invocar el principio de proporcionalidad. En particular, ello vulneraría los objetivos del Acuerdo. En este contexto, tampoco es desproporcionado, por otro lado, exigir a la demandante que primero salga del país y posteriormente vuelva a presentar en Bulgaria una nueva solicitud de residencia vinculada a una solicitud de establecimiento.

100. No sería compatible con el principio de proporcionalidad que el inicio de una actividad profesional por cuenta propia se supeditara a un examen de las necesidades nacionales desde el punto de vista económico o de la política laboral, ni que se denegara una solicitud de establecimiento alegando que el ordenamiento jurídico del respectivo Estado miembro establece una limitación general de la inmigración.

101. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros tienen además la facultad de adoptar medidas destinadas a evitar, desde un principio, que determinadas personas abusen de los derechos que se les han conferido.[27]

26 — Véase el punto 42 *supra*.

27 — Sentencia de 27 de marzo de 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Rec. p. I-1417), apartado 17.

102. Así pues, el AEB no se opone a la aplicación a los nacionales búlgaros de legislaciones y reglamentos de los Estados miembros, en particular, relativos a la entrada y estancia.

3) *Sobre la cuarta cuestión*

103. Con carácter también únicamente subsidiario, pero con objeto de clarificar la tesis que aquí defiendo, responderé a la cuarta cuestión.

104. También las disposiciones británicas que exigen demostrar que se dispone de unos ingresos asegurados son compatibles con las disposiciones del Acuerdo europeo. Con ello se acredita la seriedad de las intenciones del solicitante.

105. El artículo 45, apartado 5, letra a), del AEB únicamente reconoce a los nacionales búlgaros el derecho a establecerse en un Estado miembro como trabajadores por cuenta propia. La exigencia de demostrar que se dispone de ingresos suficientes permite, en particular, comprobar de manera objetiva que se cumple dicho requisito, sin menoscabar por ello los derechos de los nacionales búlgaros. Dicha normativa permite excluir oportunamente que los solicitantes búlgaros intenten acceder al mercado de trabajo (británico) para ejercer en él una actividad por cuenta ajena.

106. La disposición nacional tampoco constituye una vulneración de la igualdad de trato con respecto a los nacionales establecida en el artículo 45, apartado 1, del AEB. Los nacionales británicos, por un lado, y los nacionales búlgaros, por otro, están sujetos a sistemas sociales diferentes que deben tenerse en cuenta en este contexto. Hasta ahora, no hay en el marco de Acuerdo europeo con Bulgaria ninguna norma en materia de derecho de establecimiento que imponga a los Estados miembros la obligación de ayudar económicamente a los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes. Por tanto, el Estado miembro de acogida debe poder comprobar si cabe prever que el solicitante acabe dependiendo de las prestaciones estatales o no.

107. A este respecto, procede remitirse, en particular, a la Resolución del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, sobre la limitación de la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia,[28] en virtud de la cual los Estados miembros pueden exigir pruebas relativas a los ingresos como las de que se trata en el presente caso. En el punto A, número 7, se señala expresamente que debe impedirse, mediante medidas adecuadas, que se establezcan en un Estado miembro personas que no dispongan de los medios económicos necesarios.

28 — DO 1996, C 274, p. 7.

108. Tampoco la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la sentencia Levin,[29] citada por la demandante y relativa a la ilegalidad de la exigencia de demostrar que se disponen de medios de vida suficientes, puede trasladarse al presente caso. En el asunto Levin, el Tribunal de Justicia declaró que el concepto comunitario de trabajador a efectos del Tratado no depende de la obtención de unos ingresos mínimos. Dicha sentencia sirvió para determinar el concepto de trabajador en el Derecho comunitario teniendo en cuenta las funciones y objetivos de las Comunidades, y para dilucidar cuestiones básicas relativas al mercado interior en relación con la libre circulación de trabajadores en el marco del artículo 48 del Tratado CE (actualmente artículo 39 CE). Sólo por este motivo, ya resulta evidente que dicha jurisprudencia no puede trasladarse al presente caso.

109. Por un lado, en el presente caso se trata de disposiciones relativas a trabajadores por cuenta propia y, por otro, dichas disposiciones se encuentran en un Acuerdo europeo que, como queda indicado, no puede compararse en modo alguno, en este ámbito, con las normas del Tratado. Aquí, procede remitirse una vez más a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual las disposiciones similares o idénticas de diferentes Tratados deben interpretarse en cada caso en función de los respectivos objetivos y contextos.[30] Además, precisamente el artículo 59 del AEB permite la aplicación de disposiciones nacionales relativas a la entrada y estancia.

110. Así pues, el sentido y la finalidad del Acuerdo europeo con Bulgaria permiten exigir que se demuestre que se dispone de medios de vida suficientes, tal como hace el Reino Unido.

4) *Sobre la quinta cuestión*

111. Mientras que las cuestiones tercera y cuarta guardaban una relación directa con las dos primeras cuestiones, razón por la cual las he respondido con carácter subsidiario, no es eso lo que sucede en el caso de la quinta y última cuestión.

112. La cuestión de los requisitos para poder tener derecho a una indemnización por daños como consecuencia de la vulneración del AEB no tiene ninguna relación directa con las cuatro primeras cuestiones y, habida cuenta de la respuesta que he dado a las primeras cuestiones, sólo tiene un carácter meramente hipotético.

113. Por consiguiente, no es necesario responder aquí a dicha cuestión.

29 — Sentencia de 23 de marzo de 1982 (53/81, Rec. p. 1035).

30 — Sentencia de 9 de febrero de 1982, Polydor (270/80, Rec. p. 329).

VII. Conclusión

Propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales del siguiente modo:

«1) El artículo 45 del Acuerdo europeo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y Bulgaria, por otra, tiene efecto directo por lo que respecta al establecimiento de nacionales búlgaros en condiciones de igualdad de trato con respecto a los nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, pero no confiere ningún derecho de entrada o de estancia.

2) Un Estado miembro también puede aplicar su propia legislación y reglamentos relativos a la entrada y estancia a personas que invoquen o puedan invocar en el marco del establecimiento la igualdad de trato con arreglo al artículo 45 del AEB, siempre que no las aplique de manera que anule o reduzca los beneficios que correspondan a cualquiera de las Partes con arreglo a una disposición específica del Acuerdo.

3) Los artículos 45 y 59 del AEB deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la aplicación de una disposición nacional en virtud de la cual las autoridades nacionales competentes tienen la facultad de exigir a un nacional búlgaro que pretende establecerse como trabajador por cuenta propia que demuestre que dispone de medios de vida suficientes.»