CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 21 de julio de 2011 [1]

1. Con esta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente insta una interpretación de la Decisión nº 1/80 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía (en lo sucesivo, «Decisión nº 1/80»). [2]

2. El artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 (en lo sucesivo, «artículo 6, apartado 1») da derecho a los trabajadores turcos que forman parte del mercado legal de trabajo, tras un año de empleo legal, a renovar su permiso de trabajo para un mismo empresario. La cuestión principal es si, en un supuesto en que el permiso original de residencia del trabajador fue concedido con la condición de que residiese con su pareja de hecho, dicho permiso de residencia puede ser revocado tras la finalización del período de empleo legal de un año por haber concluido la relación antes de expirar el período de un año, y si dicha revocación puede ser retroactiva con efectos desde la fecha en que concluyó la relación.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Decisión del Consejo de Asociación constituido en virtud del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación.

Marco legal

Decisión nº 1/80

3. El artículo 6, apartado 1, establece:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 en relación con el libre acceso al empleo de los miembros de su familia, un trabajador turco que forme parte del mercado legal de trabajo de un Estado miembro:

— tendrá derecho, en dicho Estado miembro, después de un año de empleo legal, a la renovación de su permiso de trabajo con el mismo empresario si dispone de un empleo;

— tendrá derecho, en dicho Estado miembro, después de tres años de empleo legal y sin perjuicio de la preferencia que debe concederse a los trabajadores de los Estados miembros de la Comunidad, a aceptar otra oferta, realizada en condiciones normales y registrada en los servicios de empleo de dicho Estado miembro, para

desempeñar la misma profesión en otra empresa de su elección;

— podrá acceder libremente en dicho Estado miembro, después de cuatro años de empleo legal, a cualquier actividad laboral por cuenta ajena de su elección.»

Derecho neerlandés

Vreemdelingenwet 2000

4. En virtud del artículo 8, letra a), de la Vreemdelingenwet 2000 (Ley de extranjería de 2000; en lo sucesivo, «Vw 2000»), el extranjero residirá de forma legal en los Países Bajos si cuenta con un permiso de residencia ordinario por tiempo determinado del tipo al que se refiere el artículo 14 de dicha Ley.

5. El artículo 14, apartado 2, establece, entre otras cosas, que se podrá conceder un permiso de residencia ordinario por tiempo determinado, sujeto a condiciones relativas al propósito para el cual se autoriza tal residencia.

6. El artículo 16, apartado 1, letra g), de la Vw 2000 dispone que se podrá denegar una solicitud de un permiso de residencia regular por tiempo determinado si el extranjero no cumple con la condición relativa al propósito por el que desea residir en los Países Bajos.

7. El artículo 18, apartado 1, letra f), establece, entre otras cosas, que se podrá denegar una solicitud de prórroga del tiempo de validez de un permiso de residencia ordinario por tiempo determinado si no se cumple la condición con la que se concede el permiso.

8. Con arreglo al artículo 19, por cuanto aquí interesa, el permiso de residencia ordinario por tiempo determinado podrá ser retirado por el motivo al que se refiere el artículo 18, apartado 1, letra f).

Vreemdelingenbesluit 2000

9. En virtud del artículo 4.43 del Vreemdelingenbesluit 2000 (Decreto sobre extranjería de 2000; en lo sucesivo, «Vb 2000»), el extranjero que resida de forma legal conforme al artículo 8, letra a), de la Vw 2000 pero que ya no cumpla la condición con la que se concedió el permiso de residencia, deberá comunicar este extremo inmediatamente al jefe del cuerpo de policía de la región en la que se halle el municipio en que reside.

Cambio de residencia

10. No se discute que la legislación de los Países Bajos exige que toda persona (ya sea nacional o extranjera) que cambie su lugar de residencia lo notifique a las autoridades tanto del municipio de su residencia anterior como de la nueva.

Procedimiento principal y cuestión prejudicial

11. El Sr. Unal es nacional turco. Entró en los Países Bajos el 24 de febrero de 2004 en virtud de un permiso de residencia provisional. El 2 de septiembre de 2004 le fue concedido un permiso de residencia ordinario por tiempo determinado, con validez del 29 de marzo de 2004 al 29 de marzo de 2005 y que contenía la restricción «para residir con su pareja de hecho A.M. Sousa van der Molen». Según parece, tanto el Sr. Unal como la Sra. De Sousa van der Molen estaban empadronados en el municipio de 't Zandt.

12. El 21 de abril de 2005, el Sr. Unal presentó una solicitud de prórroga del período de validez de su permiso de residencia, solicitud que fue admitida mediante decisión de 26 de julio de 2005, si bien el permiso mantenía la restricción de que debía residir con su pareja de hecho.

13. Mediante decisión de 4 mayo de 2006, el período de validez del permiso de residencia se prorrogó hasta el 1 de marzo de 2009.

14. En los permisos de residencia concedidos al Sr. Unal figuraba la mención «puede trabajar libremente; no se exige permiso de trabajo».

15. El 8 de mayo de 2006, firmó un contrato de trabajo con una empresa de trabajo temporal en Groningen y comenzó a trabajar para uno de sus clientes, cuyas instalaciones estaban situadas en Nunspeet, a unos 150 kilómetros de 't Zandt, de manera que ese empleo le obligaba a recorrer en torno a 300 kilómetros cada día laborable. Dicho contrato fue prorrogado el 21 de noviembre de 2007, con validez hasta el 21 de noviembre de 2008. Por lo tanto, el período de un año de empleo legal a que se refiere el artículo 6, apartado 1, primer guión, comenzó el 8 de mayo de 2006 y concluyó el 7 de mayo de 2007.

16. En torno al 2 de abril de 2007 y, en todo caso, antes de expirar el período de un año, el Sr. Unal se trasladó de 't Zandt a Lelystad, que distaba solo unos 35 kilómetros de Nunspeet, y comunicó debidamente su cambio de domicilio a las autoridades correspondientes. La Sra. De Sousa van der Molen, no obstante, siguió registrada como residente en la zona de 't Zandt, donde llevaba trabajando unos diez años. El hecho de que las partes dejaran

de estar empadronadas en el mismo domicilio llevó a las autoridades nacionales a la conclusión de que ya no estaban conviviendo desde dicha fecha. No se admitió la alegación del Sr. Unal de que estuvieron viviendo juntos hasta comienzos de junio de 2007 y de que la Sra. De Sousa van der Molen siguió empadronada en 't Zandt porque no había vendido su propiedad allí. [3]

17. El 4 de junio de 2007, el Sr. Unal presentó una solicitud de que se modificase la restricción de su permiso de residencia de manera que no se refiriese ya a la residencia con la Sra. De Sousa van der Molen, sino simplemente a una «residencia continuada».

18. Mediante resolución de 28 de diciembre de 2007, el Staatsecretaris van Justitie (en lo sucesivo, «Secretario de Estado») rechazó tal solicitud. En su opinión, la relación entre el Sr. Unal y la Sra. De Sousa van der Molen había finalizado efectivamente el 2 de abril de 2007, habida cuenta de que desde esa fecha ya no estaban registrados en el padrón del municipio de 't Zandt (en lo sucesivo, «padrón municipal») como residentes en la misma dirección. En consecuencia, llegó a la conclusión de que el Sr. Unal ya no cumplía con la restricción impuesta al permiso de residencia que le había sido concedido.

19. Mediante resolución independiente de 7 de febrero de 2008 se revocó el permiso de residencia del Sr. Unal con efectos retroactivos desde el 2 de abril de 2007. Dado el carácter de su permiso de residencia, eso también implicaba la revocación de su derecho a trabajar. El Secretario de Estado consideró que el contenido del padrón municipal era de relevancia determinante y que las pruebas aportadas por el Sr. Unal no tenían peso suficiente para desvirtuar la información contenida en la base de datos.

20. El Sr. Unal recurrió las resoluciones del Secretario de Estado, el cual desestimó dicho recurso mediante resolución de 31 de julio de 2008. En ella, se hacía constar que la narración del Sr. Unal de los hechos que rodearon el traslado a Lelystad había sido rechazada por cuanto sus declaraciones a ese respecto no habían sido respaldadas con ninguna prueba objetivamente verificable. A tal fin era insuficiente una declaración por escrito realizada por la Sra. De Sousa van der Molen en un sentido similar. La inscripción en el padrón municipal debía considerarse concluyente. Dado que, desde el 2 de abril de 2007, el Sr. Unal llevaba menos de un año de empleo legal con el mismo empresario, no tenía derecho a una residencia continuada en los Países Bajos en virtud del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía.

3 — No se discute que el señor Unal estaba obligado a notificar a las autoridades nacionales «inmediatamente» cualquier cambio en su situación. Véase el artículo 4.43 de la Vb 2000, a que se refiere el punto 9 anterior.

21. El Sr. Unal interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Secretario de Estado de 31 de julio de 2008 ante el Rechtbank 's-Gravenhage (Tribunal de Distrito de La Haya; en lo sucesivo, «Rechtbank»). Mediante resolución de 6 de julio de 2009, dicho tribunal declaró infundado el recurso, al considerar que el Sr. Unal no había demostrado debidamente que la relación había concluido después del 2 de abril de 2007. En consecuencia, el tribunal coincidió con la conclusión del Secretario de Estado de que, dado que el Sr. Unal no llevaba más de un año empleado legalmente con el mismo empresario en la fecha en que se presume que concluyó la relación, no podía beneficiarse de los derechos derivados del artículo 6, apartado 1.

22. El Sr. Unal apeló al Raad van State (Consejo de Estado) y este órgano jurisdiccional consideró que era necesaria una interpretación del artículo 6, apartado 1, para poder resolver el procedimiento principal. En particular, tenía dudas de si lo declarado por el Tribunal de Justicia en su sentencia Altun [4] acerca del principio de seguridad jurídica puede tener algún efecto sobre la forma en que se ha de interpretar dicho artículo en relación con el litigio principal. Por ello, suspendió el curso de las actuaciones y planteó al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, la siguiente cuestión:

«¿Se opone el [artículo 6, apartado 1], primer guión, en relación con el principio de seguridad jurídica, a que en una situación en la que no se da un comportamiento fraudulento, las autoridades nacionales competentes, tras la expiración del plazo de un año establecido en el citado artículo 6, apartado 1, primer guión, revoquen con efecto retroactivo el permiso de residencia concedido a un trabajador turco a partir del momento en que deja de concurrir el motivo, establecido en el Derecho nacional, para la concesión del permiso de residencia?»

23. El Sr. Unal, el Gobierno de los Países Bajos y la Comisión han presentado observaciones escritas. No se solicitó la celebración de vista ni tuvo ésta lugar.

Análisis jurídico

24. El principal problema planteado por la cuestión remitida es si el artículo 6, apartado 1, permite la revocación retroactiva de un derecho de residencia cuando la persona afectada ha residido y trabajado en el Estado miembro de acogida más allá del período de un año establecido en el artículo 6, apartado 1, primer guión, pero ha dejado de cumplir con una condición impuesta a su permiso de residencia antes de concluir dicho período. A este respecto, se ha de presumir que no se plantea la posibilidad de una conducta fraudulenta por parte de dicha persona.

4 — Sentencia de 18 de diciembre de 2008 (C-337/07, Rec. p. I-10323).

25. En primer lugar me ocuparé de ese problema.

26. A continuación abordaré la cuestión de si, como contempla la resolución de remisión, la respuesta a este problema se ve afectada por lo declarado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Altun.

27. Por último, creo que es conveniente también considerar la aplicación de los principios de equivalencia y efectividad en relación con las pruebas que una persona que pretende acogerse a los derechos derivados del artículo 6, apartado 1, puede aportar para fundamentar que ha de ser beneficiario de éstos.

Sobre la posibilidad de revocar retroactivamente los derechos derivados del artículo 6, apartado 1

28. Para responder a la cuestión del órgano jurisdiccional nacional relativa a si un permiso de residencia puede ser revocado con efectos retroactivos en las circunstancias descritas en la resolución de remisión es necesario comenzar con el objetivo del artículo 6, apartado 1.

29. El Tribunal de Justicia ha definido la finalidad de dicha disposición como la de «consolidar progresivamente la situación de los trabajadores turcos en el Estado miembro de acogida». [5] Tal objetivo concreta de forma específica para los trabajadores turcos la definición que hizo el Tribunal de Justicia del objetivo de la propia Decisión nº 1/80, «favorecer la integración gradual en el Estado miembro de acogida de los nacionales turcos que cumplan los requisitos establecidos en una de las disposiciones de esta Decisión y que, por tanto, disfruten de los derechos que ésta les confiere». [6]

30. A tal fin, el artículo 6, apartado 1, dispone que los derechos de los trabajadores turcos se extiendan gradualmente en función de la duración del ejercicio de una actividad por cuenta ajena legal en el Estado miembro de acogida. [7] Una vez que ha cumplido cuatro años de empleo legal en dicho Estado, el trabajador tiene derecho a acceder libremente, en ese Estado miembro, a cualquier actividad por cuenta ajena de su elección. Antes de ese momento, la protección que se confiere es menos extensa. Por ejemplo, el artículo 6, apartado 1, primer guión, establece que un trabajador que haya culminado sólo un año de empleo legal tiene derecho a la renovación de su permiso de trabajo con el mismo empresario, si este puede ofrecerle un empleo.

31. El artículo 6, apartado 1, según sus propios términos, contempla el derecho de un

5 — Véase la sentencia de 24 de enero de 2008, Payir y otros (C-294/06, Rec. p. I-203), apartado 37.

6 — Véanse, entre otras, la sentencia de 8 de mayo de 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Rec. p. I-4301), apartado 79; de 18 de julio de 2007, Derin (C-325/05, Rec. p. I-6495), apartado 53, y Altun, citada en la nota 4, apartado 29.

7 — Véase la sentencia de 10 de enero de 2006, Sedef (C-230/03, Rec. p. I-157), apartado 34.

nacional turco a trabajar en el Estado miembro de acogida. Sin embargo, está suficientemente claro que, dada la estrecha vinculación entre el derecho a ejercer un empleo y el derecho de residencia, dicha disposición implica necesariamente un derecho concomitante de residencia para la persona que invoca el derecho a trabajar. [8]

32. Para invocar derechos en virtud del artículo 6, el nacional turco debe cumplir tres requisitos.

33. En primer lugar, debe ser un «trabajador». El Tribunal de Justicia ha considerado que, para cumplir dicho requisito, un trabajador turco debe ejercer actividades reales y efectivas, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio. La principal condición es que una persona realice durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, prestaciones por las cuales percibe una retribución. [9] No hay nada en el presente caso que haga pensar que el Sr. Unal no cumple este requisito.

34. En segundo lugar, debe pertenecer al «mercado legal de trabajo». El Tribunal de Justicia ha declarado que «este concepto designa el conjunto de los trabajadores que se han atenido a las disposiciones legales y reglamentarias del Estado miembro de acogida y que de este modo tienen derecho a ejercer una actividad profesional en dicho Estado». [10] De nuevo, parece claro que se cumple este requisito.

35. En tercer lugar, y lo más importante desde el punto de vista de la cuestión planteada, es preciso que exista un «empleo legal» en el Estado miembro de que se trate. El Tribunal de Justicia ha considerado que la expresión «empleo legal» significa que debe haber «una situación estable y no precaria en el mercado de trabajo de un Estado miembro y, en consecuencia, [...] un derecho de residencia no discutido». [11] El contrato de trabajo del Sr. Unal parece haber sido suficientemente estable y no precario como para superar la prueba, pero ¿es eso suficiente para conferirle un «derecho de residencia no discutido»?

36. Por último, cabe señalar que, conforme a asentada jurisprudencia, la Decisión nº 1/80 no invade la competencia que siguen teniendo los Estados miembros para regular tanto la entrada en su territorio de los nacionales

8 — Véase, a este respecto, la sentencia de 20 de septiembre de 1990, Sevince (C-192/89, Rec. p. I-3461), apartado 29.

9 — Sentencia Payir y otros, citada en la nota 5, apartado 28. A este respecto, el enfoque no es diferente del seguido con respecto de un nacional de la UE que pretende ejercer derechos de libre circulación como trabajador (véanse, por ejemplo, las sentencias de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, apartado 17, y de 14 de diciembre de 1989, Agegate, C-3/87, Rec. p. 4459, apartado 35), antes de la consagración de derechos más amplios a raíz de la introducción del concepto de ciudadanía de la Unión por el Tratado de Maastricht en 1992.

10 — Sentencia Payir y otros, citada en la nota 5, apartado 29.

11 — Sentencia Payir y otros, citada en la nota 5, apartado 30.

turcos como las condiciones de su primer empleo. [12]

37. En el asunto Kus [13] se pidió al Tribunal de Justicia que considerase en qué medida un Estado miembro de acogida podía seguir imponiendo condiciones a la residencia de un trabajador turco que había culminado un período de empleo legal a los efectos del artículo 6, apartado 1.

38. El asunto trataba de un nacional turco al que se había permitido entrar en Alemania para contraer matrimonio con una ciudadana alemana. Ejerció su primer empleo y trabajó en dicho Estado miembro durante más de cuatro años, adquiriendo así los derechos previstos en el artículo 6, apartado 1, tercer guión. Más tarde se divorció de su esposa. Al intentar renovar su permiso de residencia, las autoridades nacionales rechazaron la solicitud por haber desaparecido la razón original de su estancia. El Tribunal de Justicia consideró que:

«20. [...] lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80 se limita a regular la situación del trabajador turco en materia de empleo, sin referirse a su situación en relación con el derecho de residencia (véase la citada sentencia Sevince, apartado 28).

21. A continuación procede destacar que, según su texto, dicho precepto se aplica a los trabajadores turcos que forman parte de un mercado legal de trabajo de un Estado miembro y particularmente que, con arreglo al primer guión del apartado 1 del artículo 6, es suficiente que un trabajador turco haya desempeñado un empleo legal durante más de un año para que tenga derecho a la renovación de su permiso de trabajo con el mismo empresario. Por lo tanto, esta norma no hace depender el reconocimiento de este derecho de ningún otro requisito, y en particular de los requisitos con los que se ha obtenido el derecho de entrada y residencia.

22. Por consiguiente, aunque la conformidad a Derecho del empleo, en el sentido de estas normas, suponga una situación estable y no provisional en el mercado del empleo e implique por lo tanto la existencia de un derecho de residencia no discutido e incluso, si es necesario, la posesión de un título legal de residencia, los motivos por los que se reconoce este derecho o por los que se otorga este título no son determinantes en lo que se refiere a su aplicación.

23. De ello se sigue que, desde el momento en que un trabajador turco haya desempeñado un puesto de trabajo durante más de un año al amparo de un permiso de trabajo válido, debe considerarse que cumple los requisitos previstos en el primer guión del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión nº 1/80, incluso si el permiso de residencia que posee

12 — Véase, entre otras, la sentencia Payir y otros, citada en la nota 5, apartado 36.

13 — Sentencia de 16 de diciembre de 1992 (C-237/91, Rec. p. I-6781).

le ha sido concedido, inicialmente, para fines distintos que el de desarrollar una actividad por cuenta ajena.»

39. Esto significa, a mi parecer, que el principio de seguridad jurídica es de aplicación a un trabajador turco que haya completado uno de los períodos establecidos en el artículo 6, apartado 1. Por ejemplo, si ha culminado un período de un año de empleo legal para un mismo empresario, ha de saber que puede seguir trabajando para ese mismo empresario, siempre que éste tenga un empleo que ofrecerle. Si ha estado empleado de forma legal durante un período de cuatro años, debe saber que puede acceder libremente a cualquier actividad por cuenta ajena de su elección en el Estado miembro de acogida. Cualquier restricción que se hubiese impuesto a su derecho de residencia en el momento de entrar en dicho Estado dejará de ser aplicable. El proceso de integración que apoya el artículo 6, apartado 1, ya ha comenzado, y será ilícito todo intento de revocar su permiso de residencia por haber dejado de cumplir con alguna de esas restricciones.

40. Aplicando a la situación del presente caso los principios recién esbozados, deseo realizar las siguientes observaciones:

— el Sr. Unal entró en los Países Bajos el 24 de febrero de 2004 en virtud de un permiso de residencia provisional; le fue concedido un permiso de residencia ordinario por tiempo determinado el 2 de septiembre de 2004 (con efectos retroactivos desde el 29 de marzo de 2004), y dicho permiso fue prorrogado para abarcar sucesivos períodos de residencia en dicho Estado miembro; durante el período de residencia inicial, no estuvo empleado en ese Estado miembro;

— dado que el artículo 6, apartado 1, versa sobre el derecho de un nacional turco a trabajar en el Estado miembro de acogida [14] y que los derechos que contempla no se adquieren solamente con la residencia, el período durante el cual el Sr. Unal estuvo residiendo pero no trabajando no se puede tener en cuenta para el cómputo de sus derechos derivados de dicha disposición;

— se ha acreditado que el 8 de mayo de 2006, el día en que el Sr. Unal comenzó a trabajar en los Países Bajos, poseía un «permiso legal de residencia»; [15] no necesitaba poseer un permiso de trabajo independiente, [16] de manera que no se ha de tener en cuenta el requisito mencionado en el apartado 23 de la sentencia Kus;

— el período de un año establecido en el artículo 6, apartado 1, primer guión, comenzó el 8 de mayo de 2006 y concluyó el 7 de mayo de 2007;

14 — Véase el punto 31 de las presentes conclusiones.

15 — Véase el apartado 22 de la sentencia Kus, citada en la nota 13.

16 — Véase el punto 14 de las presentes conclusiones.

— el «hecho cuestionable» desde el punto de vista de las autoridades neerlandesas tuvo lugar el 2 de abril de 2007, es decir, dentro del período de un año en cuestión, pero no transcendió hasta después de expirar dicho período;

— a falta de «hecho cuestionable» alguno, los derechos del Sr. Unal respecto a su empleo en el Estado miembro de acogida en virtud del artículo 6, apartado 1, primer guión, aplicando los razonamientos del Tribunal de Justicia en la sentencia Kus, habrían cristalizado el 7 de mayo de 2007, por lo que le habría correspondido un derecho concomitante de residencia; [17]

— en consecuencia, la cuestión que se plantea es si se ha de considerar que el Sr. Unal cumplía los requisitos del artículo 6, apartado 1, a pesar de que haya tenido lugar efectivamente el hecho cuestionable.

41. Existen ciertas limitaciones a la regla general de que las restricciones que se imponen al derecho de residencia en el momento de entrar en un Estado miembro desaparecen cuando cristalizan los derechos como trabajador en virtud de la Decisión nº 1/80. [18]

42. Para satisfacer los requisitos del artículo 6, apartado 1, el trabajador turco debe haber mantenido un «empleo legal» durante el período en cuestión. Eso, a su vez, implica que el trabajador ha disfrutado legalmente del derecho de residencia durante el período de que se trata. [19]

43. En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que un trabajador turco no había cumplido tal requisito durante el tiempo en que residió en el Estado miembro de acogida en virtud de una autorización provisional de residencia dependiente del resultado de un recurso que había interpuesto contra una resolución que le denegaba el permiso de residencia. [20] También consideró que un trabajador turco que hubiese residido en el Estado miembro de acogida en virtud únicamente de una normativa nacional que permite residir en el país de acogida durante el procedimiento de concesión del permiso de residencia no podía ampararse en el período en cuestión para calcular sus derechos derivados del artículo 6, apartado 1, pues se le había concedido el derecho de residir y trabajar en dicho país sólo con carácter provisional, a la espera de una resolución definitiva. [21] Aquí, sin embargo, es evidente que el derecho de residencia del Sr. Unal no era provisional ni tenía tal limitación.

44. El asunto Kol [22] planteó un problema diferente. En este caso, se pidió al Tribunal de

17 — Véase el punto 31 de las presentes conclusiones.

18 — Véase el punto 39 de las presentes conclusiones.

19 — Véase la sentencia de 30 de septiembre de 1997, Günaydin (C-36/96, Rec. p. I-5143), apartado 44.

20 — Véase la sentencia Sevince, citada en la nota 8, apartado 31.

21 — Véase la sentencia Kus, citada en la nota 13, apartado 18.

22 — Sentencia de junio de 1997 (C-285/95, Rec. p. I-3069).

Justicia que se pronunciase acerca de la situación de un nacional turco que entró en Alemania de forma fraudulenta. El asunto versaba sobre un derecho de residencia basado en un matrimonio ficticio. El Tribunal se refirió, entre otras sentencias, a la del asunto Kus, [23] y consideró que aquel razonamiento debía aplicarse, con mayor motivo, al asunto entonces pendiente. Prosiguió observando que los períodos de empleo cubiertos con posterioridad a la obtención de una autorización de residencia de la que disfrutó el interesado a causa de un comportamiento fraudulento no pueden ser considerados legales a efectos de la aplicación del artículo 6, apartado 1, ya que el nacional turco no cumplía los requisitos para la concesión de dicha autorización, que podía, por consiguiente, ser revocada después de descubrirse el fraude. [24] Los períodos de empleo cubiertos por el Sr. Kol al amparo de una autorización de residencia viciada por fraude no podían generar derechos a su favor. [25]

45. ¿Es válido el razonamiento de la sentencia Kol para el presente asunto?

46. No lo creo.

47. La sentencia Kol introduce una limitación a la regla general establecida en la sentencia Kus de que las restricciones que se imponen al derecho de residencia en el momento de entrar en un Estado miembro desaparecen cuando cristalizan los derechos como trabajador en virtud de la Decisión nº 1/80. [26] La razón de esa limitación es muy clara: cuando una persona, con sus actos u omisiones, busca deliberadamente engañar a las autoridades nacionales para obtener un derecho de residencia y, con él, acceder al mercado de trabajo, no se le debe permitir hacerlo. De lo contrario, sería posible obtener esos derechos mediante conductas fraudulentas.

48. Si se hubiera determinado que el Sr. Unal adquirió su derecho de residencia en el Estado miembro de acogida por motivos en los que subyacía una intención de engañar, está claro que las autoridades nacionales habrían estado facultadas para revocar dicho permiso de residencia aun a pesar de haber residido y trabajado allí durante más de un año. Sin embargo, en el presente asunto, el órgano jurisdiccional nacional deja perfectamente claro que no hay indicios de que la conducta del Sr. Unal haya sido fraudulenta. Por lo tanto, lo establecido en la sentencia Kol no es de aplicación directa a este asunto.

49. Asimismo, como se ha comentado, no es éste un caso en que, conforme a la jurisprudencia disponible, el empleo del Sr. Unal se haya de considerar ilegal por un motivo diferente de la conducta fraudulenta. [27]

23 — Citado en la nota 13.
24 — Véase, al efecto, el apartado 26.
25 — Véase el apartado 28.
26 — Véase el punto 39 de las presentes conclusiones.
27 — Véase el punto 42 de las presentes conclusiones.

50. ¿Debe extenderse, no obstante, la limitación realizada en la sentencia Kol a la regla general sobre los derechos de residencia a las personas en la situación del Sr. Unal, que no han actuado con ánimo fraudulento?

51. El Gobierno de los Países Bajos argumenta que se debe presumir que una persona en esa situación conoce la ley. Las disposiciones relevantes de la legislación nacional están disponibles, entre otros medios, en Internet. Considera que, dado que se debe presumir que el Sr. Unal las conocía, las autoridades nacionales estaban facultadas para revocar su permiso de residencia con efectos retroactivos.

52. Yo no veo justificación para tal extensión del principio. De actuar así, se socavaría lo que el Tribunal de Justicia ha definido como «principio general de respeto de los derechos adquiridos», [28] así como la correspondiente seguridad jurídica, que forma parte esencial de la norma general que he descrito. [29] La derogación de dicho principio general en casos que impliquen una conducta fraudulenta, reconocida por el Tribunal de Justicia en la sentencia Kol, es suficiente para proteger frente al abuso deliberado de derechos.

53. De ahí se deduce, en mi opinión, que las autoridades nacionales no estaban facultadas para anular de forma retroactiva el derecho de residencia del Sr. Unal en relación con el período entre el 2 de abril y el 7 de mayo de 2007, con el resultado de la pérdida del disfrute de sus derechos derivados del artículo 6, apartado 1, primer guión.

54. Debo añadir que si una persona como el Sr. Unal hubiese deseado realmente socavar el sistema establecido en el artículo 6, apartado 1, con intención de engañar a las autoridades nacionales, nada le habría sido más fácil que demorar un mes el traslado a Lelystad. De haber hecho así, habría completado el período de un año de empleo que exige dicha disposición, sin alertar a las autoridades de posibles cambios en el carácter de la relación con su pareja. Por supuesto, incumbe al órgano jurisdiccional nacional determinar los hechos, pero el hecho de que el Sr. Unal no siguiese ese procedimiento hace que se me antoje más improbable que probable que con ello intentase «burlar el sistema», sino que simplemente evidencia un deseo por su parte de reducir el trastorno de su desplazamiento

28 — Véase la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Bozkurt (C-303/08, Rec. p. I-13445), apartado 41.

29 — Debo observar que el Derecho no sólo conoce la máxima *nemo censetur ignorare legem:* también admite la presunción de que *nemo praesumitur malus*.

diario al trabajo, que sin duda debía de ser muy penoso.

55. Por lo tanto, a mi juicio se ha de responder a la cuestión prejudicial que el artículo 6, apartado 1, primer guión, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que las autoridades nacionales competentes, en una situación en la que no se da un comportamiento fraudulento y tras la expiración del plazo de un año establecido en el citado artículo 6, apartado 1, primer guión, revoquen con efecto retroactivo el permiso de residencia concedido a un trabajador turco a partir del momento en que deja de concurrir el motivo, establecido en el Derecho nacional, para la concesión del permiso de residencia.

Aplicación de la jurisprudencia Altun al asunto de autos

56. Una parte sustancial de la resolución de remisión se dedica a analizar en qué grado puede ser relevante para el caso del Sr. Unal la sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto Altun. [30] El órgano jurisdiccional nacional se pregunta en qué medida dicha sentencia y, en concreto, las reflexiones que contiene sobre la doctrina de la seguridad jurídica, pueden afectar al resultado del presente litigio. Él llega a la conclusión, esencialmente, de que dicha sentencia no se puede aplicar a las presentes circunstancias.

57. Yo comparto esa opinión.

58. El asunto *Altun* versaba sobre un nacional turco que había entrado en el Estado miembro de acogida como solicitante de asilo. Le fue concedido un permiso de residencia por tiempo indefinido en dicho Estado sobre la base de alegaciones cuyo posterior análisis reveló que podían haber sido fraudulentas. Tras la concesión de su derecho de residencia, el interesado inició el procedimiento de reunificación familiar respecto a ciertos miembros de su familia. La cuestión que se planteó era la del efecto que podría tener una posible conducta fraudulenta por su parte sobre los derechos de los miembros de su familia derivados del artículo 7 de la Decisión nº 1/80. El Tribunal de Justicia concluyó que, en la medida en que los derechos de esos miembros de su familia hubiesen adquirido una validez autónoma con arreglo al procedimiento establecido en dicho artículo, dichos derechos no podían ponerse en cuestión a causa de las irregularidades que, en el pasado, hubieran afectado al derecho de residencia original del trabajador turco. El Tribunal de Justicia llegó a esa conclusión basándose en la doctrina de la seguridad jurídica. [31] Señaló que las limitaciones a los derechos que reconoce el artículo 7, párrafo primero, de la Decisión

30 — Citado en la nota 4.

31 — Véanse los apartados 51 a 60 de la sentencia.

nº 1/80 sólo pueden ser de dos tipos. [32] Aceptar el argumento de que a los miembros de la familia que hubieran adquirido derechos autónomos en virtud de dicho apartado se les podía privar de dichos derechos a causa de la conducta de la persona con la que habían ido a reunirse en el Estado miembro de acogida significaría que su seguridad en cuanto a la existencia de dichos derechos se vería socavada de forma drástica por un elemento sobre el que no tenían ningún tipo de control.

59. Ya me he referido al principio de seguridad jurídica al considerar si las autoridades nacionales estaban facultadas para revocar con efectos retroactivos el derecho de residencia del Sr. Unal en las circunstancias del procedimiento principal. Yo no veo de qué manera puede afectar a esta postura lo establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Altun. En ella, el principal problema planteado residía en el carácter de los derechos derivados que asisten a los miembros de la familia con arreglo al artículo 7 de la Decisión nº 1/80. La posición del propio trabajador turco que invoca derechos en virtud del artículo 6, apartado 1, no se ve en absoluto afectada por la sentencia Altun. En consecuencia, no extraigo de ello ninguna orientación para responder a la cuestión remitida por el órgano jurisdiccional nacional.

Otras consideraciones: los principios de equivalencia y efectividad

60. Me he referido antes al hecho de que las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales no aceptaron las pruebas aportadas por el Sr. Unal para demostrar que había seguido residiendo con la Sra. De Sousa van der Molen entre el 2 de abril y primeros de junio de 2007. [33]

61. Aunque el órgano jurisdiccional nacional no ha solicitado al Tribunal de Justicia que considere este asunto en su resolución de remisión, la Comisión pregunta si la forma en que se apreció la prueba en el plano nacional satisface los principios de equivalencia y efectividad.

62. En esencia, tal como yo entiendo los hechos descritos en la resolución de remisión y en los autos, la situación es la siguiente:

— El Sr. Unal alega que se trasladó de 't Zandt a Lelystad porque no podía seguir haciendo frente a un desplazamiento diario de 300 kilómetros entre ida y vuelta del trabajo. Él y la Sra. De Sousa van der

32 — A saber, o bien la presencia del migrante turco en el territorio del Estado miembro de acogida constituye, por su comportamiento personal, un peligro real y grave para el orden público, la seguridad o la salud públicas, en el sentido del artículo 14 de la citada Decisión, o bien el interesado ha abandonado el territorio de dicho Estado durante un período de tiempo significativo y sin motivos legítimos. Véase el apartado 62 de la sentencia.

33 — Véanse los puntos 18 y ss. de las presentes conclusiones.

Molen continuaron viviendo juntos tras el traslado y no dejaron de hacerlo hasta primeros de junio de 2007. La Sra. De Sousa van der Molen siguió empadronada en 't Zandt porque no había vendido la casa que poseía en esa población, mientras que el Sr. Unal se empadronó debidamente en Lelystad.

— En sus resoluciones de 28 de diciembre de 2007 y de 7 de febrero de 2008, el Secretario de Estado consideró que el hecho de que el Sr. Unal y la Sra. De Sousa van der Molen, tras el traslado del Sr. Unal a Lelystad, no siguieran empadronados en el mismo domicilio fue determinante para la finalización de su relación.

— En su resolución de 31 de julio de 2008, el Secretario de Estado se mantuvo en su postura, basándose en que las alegaciones del Sr. Unal no estaban respaldadas por una prueba objetivamente verificable, y que la declaración escrita de la Sra. De Sousa van der Molen en el sentido de que las partes habían continuado conviviendo pese al traslado no bastaba a tal efecto.

— En el procedimiento ante el Rechtbank, el Sr. Unal intentó presentar nuevas pruebas en apoyo de sus alegaciones, entre ellas una declaración de un amigo común suyo y de la Sra. De Sousa van der Molen, dos cartas de felicitación relativas al nuevo hogar y una serie de fotografías. El Rechtbank consideró que dichos elementos tampoco eran prueba pertinente de que la relación se había mantenido después del 2 de abril de 2007.

63. La Comisión observa que es difícil entender qué pruebas podría haber aportado el Sr. Unal que convencieran a las autoridades nacionales de que su versión de los hechos era la correcta.

64. Aunque lógicamente los órganos jurisdiccionales nacionales han de tener una noción más exacta de por qué ciertas pruebas fueron aceptadas y otras rechazadas, yo me decanto por el punto de vista de la Comisión. Por eso, voy a resumir los principios esenciales del Derecho de la Unión Europea que considero relevantes a este respecto.

65. Es evidente que las decisiones del Consejo de Asociación, como la Decisión nº 1/80, forman parte integrante, desde su entrada en vigor, del ordenamiento jurídico de la Unión Europea. [34] Por lo tanto, los derechos derivados de dicha Decisión emanan del Derecho de la UE.

34 — Véase la sentencia Sevince, citada en la nota 8, apartado 9.

66. También está claro que, a falta de una normativa de la UE que regule la materia, corresponde al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro establecer las normas concretas de procedimiento que rijan las acciones de defensa de dichos derechos. [35]

67. No obstante, los Estados miembros tienen la responsabilidad de garantizar, en cada caso, una protección efectiva de estos derechos. [36] La regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad). [37]

68. El respeto del principio de equivalencia exige que la norma nacional de que se trate se aplique indistintamente a los recursos basados en la vulneración del Derecho de la Unión y a los que se fundamentan en el incumplimiento del Derecho interno y que tengan un objeto y una causa semejantes. Para comprobar si se respeta el principio de equivalencia, corresponde al órgano jurisdiccional nacional, que es el único que conoce directamente la regulación procesal de los recursos en el ámbito del Derecho interno, determinar si la regulación procesal destinada a garantizar, en Derecho interno, la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión otorga a los justiciables se atiene a este principio, y examinar tanto el objeto como los elementos esenciales de los recursos de carácter interno supuestamente similares. Para pronunciarse sobre la equivalencia de las normas procesales, el órgano jurisdiccional nacional debe determinar de manera objetiva y abstracta la similitud de estas normas desde el punto de vista del lugar que ocupan en el conjunto del procedimiento, del desarrollo de dicho procedimiento y de las particularidades de las normas. [38]

69. Por lo que respecta al principio de efectividad, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que los casos en los que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil en la práctica el ejercicio de los derechos que atribuye a los particulares el ordenamiento jurídico comunitario deben también analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades ante las distintas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, procede tomar en consideración, en su caso, los principios sobre los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, tales como la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento. [39]

35 — Véase, entre otras, la sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, Rec. p. I-2483), apartado 44 y la jurisprudencia citada.

36 — Véase, entre otras, la sentencia Impact, citada en la nota 35, apartado 45 y la jurisprudencia citada.

37 — Véase, entre otras, la sentencia Impact, citada en la nota 35, apartado 46 y la jurisprudencia citada. El principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho de la Unión reconocido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Véase a este respecto la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (C-444/09 y C-456/09, Rec. p. I-14031), apartado 75.

38 — Véase la sentencia de 29 de octubre de 2009, Pontin (C-63/08, Rec. p. I-10467), apartados 45 y 46.

39 — Véase la sentencia Pontin, citada en la nota 38, apartado 47.

70. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si se han cumplido estos principios en el procedimiento principal.

Observaciones finales

71. Ya apunté antes la regla general de que un trabajador turco que cumpla los requisitos del artículo 6, apartado 1, primer guión, está legitimado para considerar adquiridos los derechos que de esa disposición se derivan, con la única limitación de que de ella no se puede derivar ningún derecho si el derecho de residencia del trabajador es meramente provisional o si el trabajador ha incurrido en conducta fraudulenta. A este respecto, he llegado a la conclusión de que no hay justificación para extender la limitación que se aplica a las conductas fraudulentas y aplicarla también a comportamientos en los que no hay intención de engañar. [40]

72. Quisiera añadir lo siguiente.

73. La adopción por el legislador de la UE de un número cada vez mayor de medidas de armonización en el seno de la Unión puede hacer perder la perspectiva de la medida en que la UE sigue y seguirá estando fundamentada en la diversidad. [41] No sólo son numerosas y variadas las historias y culturas de los Estados miembros: lo mismo sucede con sus ordenamientos jurídicos. Lo que es bien sabido o instintivamente obvio para un nacional de un Estado miembro puede resultar curioso, difícil de entender o incluso incomprensible, y quizá no evidente en absoluto, para un nacional de otro Estado miembro, más aún cuando se añaden a la ecuación terceros países que tienen una relación con la Unión en forma de acuerdo de asociación y a sus ciudadanos.

74. Puede ser un proceso relativamente sencillo para las autoridades de un Estado miembro de acogida llegar a la conclusión de que, cuando un nacional de un país tercero no se sujeta a las normas de aquel o simplemente no alcanza a concebir las consecuencias de una particular línea de conducta que puedan parecer obvias a los nacionales de dicho Estado, dicha persona está tratando de abusar de esas normas, y a partir de ahí considerar que tal incumplimiento es prueba de conducta fraudulenta o algo similar. Yo creo que a esa conclusión se ha de llegar con mucha prudencia. Un nacional de un país tercero puede encontrar difíciles de entender esas normas, y difícil, o incluso imposible (sobre todo si no habla con fluidez la lengua del Estado miembro de acogida), acceder a ellas. Salvo que se trate de una persona económicamente acomodada, es improbable que pueda permitirse pagar los honorarios que le exigirían los abogados por explicarle cada norma relevante para su situación. A mi juicio, es excesivamente simplista argumentar, por ejemplo, como hace el Gobierno de los Países Bajos en sus observaciones, que, al estar disponible la legislación nacional en Internet, entre otros

40 — Véanse, en particular, los puntos 40, 43, 44 y 52 de las presentes conclusiones.

41 — Véase, por ejemplo, el artículo 22 de la Carta: «la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística».

medios, se puede presumir automáticamente que los nacionales de países terceros como el Sr. Unal han entendido las normas, sus consecuencias y las presunciones que se pueden derivar en virtud de ellas a causa de una u otra forma de actuación. Dicho argumento se aventura a presumir que todas las culturas y estilos de vida se asimilan instantáneamente a los del Estado miembro de acogida, cuando es evidente que no es así. Ello también puede tener consecuencias peligrosas sobre las libertades y los derechos de la persona afectada.

Conclusión

75. Por los motivos expuestos, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada por el Raad van State del siguiente modo:

El artículo 6, apartado 1, primer guión, de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, se debe interpretar en el sentido de que se opone a que en una situación en la que no se da un comportamiento fraudulento, las autoridades nacionales competentes, tras la expiración del plazo de un año establecido en el citado artículo 6, apartado 1, primer guión, revoquen con efecto retroactivo el permiso de residencia concedido a un trabajador turco a partir del momento en que deja de concurrir el motivo, establecido en el Derecho nacional, para la concesión del permiso de residencia.