Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 21 de junio de 2012 [1]

Asunto C-268/11

Atilla Gülbahce
contra
Freie und Hansestadt Hamburg

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Alemania)]

«Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación CEE-Turquía — Principio de no discriminación en lo que respecta a las condiciones de trabajo — Concesión a un trabajador turco de un permiso de residencia temporal y de un permiso de trabajo por tiempo indefinido — Revocación con efectos retroactivos de las resoluciones de prórroga de la duración del permiso de residencia — Condiciones para basar el derecho de residencia en el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, en relación con el permiso de trabajo por tiempo indefinido»

1. En el presente asunto, el Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Alemania) solicita al Tribunal de Justicia que interprete una vez más la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación, [2] de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la asociación. [3]

2. El contexto fáctico de este asunto se refiere a un nacional turco que accedió al territorio alemán con un visado por reagrupación familiar y que obtuvo, en este concepto, un derecho de residencia. Dicho trabajador obtuvo asimismo un permiso de trabajo por tiempo indefinido. La cuestión principal en el presente asunto consiste en determinar si las autoridades de un Estado miembro están facultadas, en virtud de lo dispuesto en la Decisión nº 1/80, para revocar con efecto retroactivo los permisos de residencia concedidos a un nacional turco a partir del momento en que deja de concurrir el motivo, establecido en el Derecho nacional, para la concesión del permiso de residencia, a saber la convivencia con su cónyuge.

3. Esta cuestión me llevará en un primer momento a examinar si el demandante en el litigio principal puede invocar los derechos que se derivan del artículo 6, apartado 1, primer guión, de dicha Decisión para impugnar el efecto retroactivo de la citada revocación y para que se prorrogue su permiso de residencia. Dicha disposición concede a los trabajadores migrantes turcos, después de transcurrido un plazo de un año de empleo legal en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida, el derecho a que se renueve su permiso de trabajo con el mismo empresario.

1 — Lengua original: francés.

2 — El Consejo de Asociación fue instituido por el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado el 12 de septiembre de 1963, en Ankara, por la República de Turquía, por una parte, así como por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra parte. Dicho Acuerdo fue concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»).

3 — La Decisión nº 1/80 puede consultarse en *Acuerdo de asociación y protocolos CEE-Turquía y otros textos de base*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1992.

4. A continuación, en un segundo momento, precisaré en el presente asunto el alcance del artículo 10, apartado 1, de la Decisión antes citada, que dispone que los Estados miembros de la Unión Europea aplicarán a los trabajadores turcos que formen parte de su mercado legal de trabajo un régimen caracterizado por la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad con respecto a los trabajadores de la Unión en lo que atañe a la remuneración y demás condiciones de trabajo. En particular, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si un trabajador turco, que ha obtenido un permiso de trabajo por tiempo indefinido, puede invocar válidamente esta disposición para que se prorrogue su permiso de residencia, aun cuando no cumpla los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80.

5. En realidad, el Tribunal de Justicia debe determinar si el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 se refiere únicamente a las condiciones de ejercicio del trabajo de los nacionales turcos que forman parte del mercado legal de trabajo, mientras que, por su parte, las condiciones de acceso a dicho mercado y la adquisición del derecho de residencia necesario a tal efecto se rigen únicamente por el artículo 6, apartado 1, de la Decisión antes citada. ¿O puede considerarse que el principio de no discriminación establecido en el artículo 10, apartado 1, de la mencionada Decisión también surte efectos sobre las condiciones de acceso al trabajo de los trabajadores turcos y, en consecuencia, sobre su derecho de residencia?

6. En las presentes conclusiones propondré al Tribunal de Justicia que declare que el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede revocar 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, cuando el citado trabajador no ha tenido un comportamiento fraudulento y dicha revocación se produce tras la expiración del plazo de un año de empleo legal establecido en la citada disposición.

7. A continuación expondré los motivos por los que considero que el artículo 10, apartado 1, de la mencionada Decisión debe interpretarse en el sentido de que un trabajador turco que disfruta de un permiso de trabajo por tiempo indefinido y que no cumple los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la citada Decisión no puede invocar esa primera disposición para obtener una prórroga de su permiso de residencia en el territorio del Estado miembro de acogida.

I. Marco jurídico

A. *Derecho de la Unión*

1. Acuerdo de Asociación

8. Con el fin de regular la libre circulación de trabajadores turcos dentro del territorio de la Comunidad, el 12 de septiembre de 1963 se celebró un acuerdo de asociación entre ésta y la República de Turquía. El acuerdo tiene por objeto «promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes, teniendo plenamente en cuenta la necesidad de garantizar el desarrollo acelerado de la economía de Turquía y la elevación del nivel de empleo y de las condiciones de vida del pueblo turco». [4]

4 — Véase el artículo 2, apartado 1, del Acuerdo de Asociación.

9. La progresiva realización de la libre circulación de los trabajadores turcos a que se refiere ese acuerdo debe cumplirse con arreglo a los procedimientos que decide el Consejo de Asociación, el cual se encarga de asegurar la aplicación y el desarrollo progresivo del régimen de asociación. [5]

2. La Decisión nº 1/80

10. Así, el Consejo de Asociación adoptó la Decisión nº 1/80 que, en particular, tiene por objeto mejorar la situación jurídica de los trabajadores y de los miembros de sus familias con respecto al régimen establecido en la Decisión nº 2/76 del Consejo de Asociación, de 20 de diciembre de 1976, relativa a la aplicación del artículo 12 del Acuerdo de Asociación. Esta última Decisión otorgaba a los trabajadores turcos un derecho progresivo de acceso al empleo en el Estado miembro de acogida, y en favor de sus hijos, el derecho a acceder a la enseñanza en ese Estado.

11. Las disposiciones aplicables a los derechos de los trabajadores turcos se estipulan en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, que tiene el siguiente tenor:

«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 forma parte del mercado de trabajo legal de un Estado miembro:

— tiene derecho, en dicho Estado miembro, después de un año de trabajo 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.»

12. El artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 dispone que los Estados miembros aplicarán a los trabajadores turcos que formen parte de su mercado de trabajo legal un régimen caracterizado por la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad con respecto a los trabajadores de la Unión en lo que atañe a la remuneración y demás condiciones de trabajo.

13. Con arreglo al artículo 13 de esta Decisión:

«Los Estados miembros de la Comunidad y Turquía no podrán introducir nuevas restricciones relativas a las condiciones de acceso al empleo de los trabajadores y de los miembros de su familia que se encuentren en su territorio respectivo en situación legal por lo que respecta a la residencia y al empleo.»

B. *Derecho nacional*

14. El artículo 19, apartado 1, párrafo primero, puntos 1 y 4, de la Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ley de entrada y residencia de los extranjeros en el territorio federal), de 9 de julio de 1990, [6] dispone que, en caso de cese de la convivencia matrimonial, el permiso de residencia del cónyuge se prorrogará como derecho de residencia autónomo e

5 — Véase el artículo 6 del Acuerdo de Asociación.

6 — BGBl. 1990 I, p. 1354; en lo sucesivo, «Ausländergesetz».

independiente del motivo de residencia establecido en el artículo 17, apartado 1, de la Ausländergesetz, cuando la convivencia matrimonial legal en el territorio federal hubiera durado al menos dos años y siempre que el extranjero estuviera en posesión de un permiso de residencia o de una autorización de residencia en el momento en que se cumplan las condiciones establecidas en los puntos 1 a 3, a menos que no hubiera podido solicitar en plazo su prórroga por motivos que no le sean imputables.

15. El artículo 23, apartado 1, punto 1, de la Ausländergesetz prevé que deberá concederse el permiso de residencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, apartado 1, de dicha norma, al cónyuge extranjero de un nacional alemán cuando éste tenga su residencia habitual en el territorio federal.

16. Según el artículo 4, apartado 1, de la Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Ley sobre residencia, trabajo e integración de los extranjeros en el territorio federal), de 30 de julio de 2004,[7] para entrar y residir en el territorio federal, los extranjeros deberán estar en posesión de un permiso de residencia a menos que el Derecho de la Unión o una disposición reglamentaria dispongan otra cosa, o si existe un derecho de residencia en virtud del Acuerdo de Asociación.

17. En virtud del artículo 4, apartado 2, de la Aufenthaltsgesetz, el permiso de residencia permite desarrollar una actividad por cuenta ajena cuando así lo prevé la citada Ley o cuando el permiso de residencia lo permite expresamente. Cada permiso de residencia debe indicar si autoriza el desarrollo de una actividad por cuenta ajena. El extranjero que no esté en posesión de un permiso de residencia para trabajar no podrá ser autorizado a desarrollar un trabajo a menos que la Agencia federal para el empleo lo haya aceptado o que por reglamento se declare lícito el desarrollo de dicha actividad sin autorización de la citada Agencia. Las restricciones establecidas a la concesión de la autorización por la citada agencia deben figurar en el permiso de residencia.

18. El artículo 4, apartado 5, de la Aufenthaltsgesetz establece que el extranjero que en virtud del Acuerdo de Asociación disfrute de un derecho de residencia está obligado a demostrar la existencia de tal derecho aportando pruebas de que es titular de un permiso de residencia cuando no posea una autorización de establecimiento o un permiso de residencia permanente en la Unión. El permiso de residencia se expedirá previa solicitud.

19. Según el artículo 39 de la Aufenthaltsgesetz, un permiso de residencia que autorice a un extranjero para trabajar sólo puede expedirse con el consentimiento de la Agencia federal para el empleo, salvo que una disposición reglamentaria disponga otra cosa. Dicho consentimiento podrá prestarse en los casos previstos en los acuerdos entre Estados, en la Ley o en un reglamento. El artículo 50, apartado 1, de la Aufenthaltsgesetz dispone que el extranjero estará obligado a abandonar el territorio federal cuando no posea o haya dejado de poseer el permiso de residencia necesario y no disfrute o haya dejado de disfrutar de un derecho de residencia en virtud del Acuerdo de Asociación.

20. En virtud del artículo 105, apartado 2, de la Aufenthaltsgesetz, se considera que los permisos de trabajo concedidos antes de la entrada en vigor de esa Ley constituyen una autorización sin restricciones de la Agencia federal para trabajar ejerciendo una actividad profesional.

7 — BGBl. 2004 I, p. 1950, en su versión publicada el 25 de febrero de 2008 (BGBl. 2008 I, p. 162; en lo sucesivo, «Aufenthaltsgesetz»).

C. Jurisprudencia Eddline El-Yassini y Gattoussi

21. En los asuntos en que recayeron las sentencias Eddline El-Yassini y Gattoussi,[8] el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre un problema análogo al que plantea el órgano jurisdiccional remitente en el presente procedimiento, pero en un contexto jurídico distinto. En efecto, dichos asuntos tenían como marco jurídico, respectivamente, el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Marruecos[9] y el Acuerdo euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra.[10]

22. En ambos casos, el Estado miembro de acogida redujo, mediante una limitación del derecho de residencia, el derecho de un nacional de un país tercero a ejercer una actividad profesional, aun cuando tal derecho le había sido conferido por un permiso de trabajo.[11]

23. El Sr. El-Yassini, tras haber contraído matrimonio con una nacional británica, obtuvo en 1991 un permiso de residencia en Reino Unido válido por un período de doce meses. Desde su matrimonio, ejerce una actividad por cuenta ajena. El Sr. El-Yassini, después de separarse de su esposa, solicitó en 1992 la prórroga de su permiso de residencia, basándose en particular en el artículo 40, párrafo primero, del Acuerdo CEE-Marruecos, que dispone que cada uno de los Estados miembros concederá a los trabajadores de nacionalidad marroquí empleados en su territorio un régimen caracterizado por la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad con respecto a sus propios nacionales en lo que respecta a las condiciones de trabajo y de remuneración. El Secretary of State for the Home Department denegó la solicitud del Sr. El-Yassini alegando, en particular, que los términos «en lo que respecta a las condiciones de trabajo y de remuneración», utilizados en dicha disposición, no se refieren al derecho de residencia de un trabajador marroquí en el Estado miembro de acogida y que, en consecuencia, no pueden interpretarse en el sentido de que le confieren el derecho a seguir ejerciendo su empleo en dicho Estado tras la expiración de su permiso de residencia.

24. El Sr. Gattoussi, nacional tunecino, tras haber contraído matrimonio con una nacional alemana y haber sido autorizado a reunirse con ella, obtuvo un permiso de residencia de tres años de validez y posteriormente un permiso de trabajo por tiempo indefinido. Tras tener conocimiento de que el Sr. Gattoussi no convivía con su esposa, las autoridades alemanas limitaron la duración de la validez de su autorización de residencia y le impusieron la obligación de abandonar el territorio alemán so pena de expulsión a Túnez. Al igual que en el asunto que dio lugar a la sentencia Eddline El-Yassini, antes citada, las autoridades nacionales consideraron que el Sr. Gattoussi no podía disfrutar de un permiso de residencia basado en el artículo 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo según el cual cada uno de los Estados miembros concederá a los trabajadores de nacionalidad tunecina empleados en su territorio un régimen caracterizado por la ausencia de cualquier discriminación basada en la nacionalidad con respecto a sus propios nacionales en lo que respecta a las condiciones de trabajo, de remuneración y de despido.

8 — Sentencias de 2 de marzo de 1999 (C-416/96, Rec. p. I-1209) y de 14 de diciembre de 2006 (C-97/05, Rec. p. I-11917), respectivamente.

9 — Este acuerdo se firmó en Rabat el 27 de abril de 1976 y fue aprobado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) nº 2211/78 del Consejo, de 26 de septiembre de 1978 (DO L 264, p. 1; EE 11/09, p. 3; en lo sucesivo, «Acuerdo CEE-Marruecos»).

10 — Este acuerdo se firmó en Bruselas el 17 de julio de 1995 y fue aprobado en nombre de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero mediante la Decisión 98/238/CE, CECA del Consejo y de la Comisión de 26 de enero de 1998 (DO L 97, p. 1; en lo sucesivo, «Acuerdo euromediterráneo»).

11 — Véase la sentencia Gattoussi, antes citada, apartado 31.

25. En ambos asuntos, a pesar de que los solicitantes disponían de un permiso de trabajo por tiempo indefinido y tenían un empleo, las autoridades nacionales denegaron la prórroga de su derecho de residencia, porque el motivo inicial para la concesión de dicho derecho ya no existía en el momento en que expiró la validez de su permiso de residencia. En ambos asuntos la cuestión consistía en determinar si los artículos 40, párrafo primero, del Acuerdo CEE-Marruecos y 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo debían interpretarse en el sentido de que se oponían a que los Estados miembros se negaran a expedir, en esas circunstancias, un permiso de residencia.

26. En la sentencia Eddline El-Yassini, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró, a este respecto que «en el estado actual del Derecho comunitario, no está prohibido, en principio, que un Estado miembro deniegue la renovación del permiso de residencia de un nacional marroquí a quien haya autorizado a entrar en su territorio y a ejercer en él una actividad profesional, en la medida en que el motivo inicial para el reconocimiento del derecho de residencia no subsista cuando expire la validez del permiso de residencia concedido a la persona interesada». [12] Asimismo señaló que «la circunstancia de que dicha medida de las autoridades nacionales competentes obligue al interesado a poner fin a su relación laboral en el Estado miembro de acogida antes del término convenido en el contrato celebrado con su empresario, por regla general, no puede afectar a dicha interpretación.» [13]

27. No obstante, el Tribunal de Justicia prosigue declarando que «el resultado sería distinto si el órgano jurisdiccional remitente comprobara que el Estado miembro de acogida había concedido al trabajador migrante marroquí unos derechos concretos en el ámbito del ejercicio de un empleo más amplios que los que le hayan sido conferidos por ese mismo Estado en el ámbito de la residencia.» [14] Éste sería el caso si el Estado miembro de que se trata sólo hubiera concedido al interesado un permiso de residencia para un período más corto que el correspondiente al permiso de trabajo y si, posteriormente y antes de que finalizara el permiso de trabajo, se opusiera a la renovación del permiso de residencia sin justificar tal denegación por motivos de protección de un interés legítimo del Estado, como son las razones de orden público, de seguridad y de salud públicas. [15]

28. El efecto útil del artículo 40, párrafo primero, del Acuerdo CEE-Marruecos implica necesariamente que, en el supuesto de que un nacional marroquí haya sido debidamente autorizado a ejercer una actividad profesional en el territorio de un Estado miembro por un tiempo determinado, durante todo este período el interesado goza de los derechos que le confiere dicha disposición. [16]

29. El Tribunal de Justicia ha seguido el mismo razonamiento en la sentencia Gattoussi, antes citada. [17]

II. Hechos y procedimiento principal

30. El Sr. Gülbahce, nacional turco, llegó al territorio alemán en febrero de 1996 y presentó una solicitud de asilo. En junio de 1997, contrajo matrimonio con una nacional alemana. Su solicitud de asilo fue denegada posteriormente.

12 — Sentencia Eddline El-Yassini, antes citada, apartado 62.
13 — *Ibidem*, apartado 63.
14 — *Ibidem*, apartado 64.
15 — *Ibidem*, apartado 65.
16 — *Ibidem*, apartado 66.
17 — Véanse los apartados 29 y 40 de dicha sentencia.

31. El Sr. Gülbahce volvió a su país de origen en mayo de 1998 antes de regresar a territorio alemán el 8 de junio del mismo año, con un visado por reagrupación familiar. A tal efecto, declaró ser residente en el domicilio de su esposa en esa época. En julio de 1998, el servicio local de extranjería le concedió un permiso de residencia válido por un año. El 17 de junio de 1999 dicho permiso fue prorrogado hasta el 2 de julio de 2001. Por otro lado, el 29 de septiembre de 1998 la Oficina de empleo de Bochum (Alemania) concedió al Sr. Gülbahce un permiso de trabajo por tiempo indefinido.

32. Entre febrero y noviembre de 1999, el Sr. Gülbahce estuvo empleado como auxiliar en el sector de la construcción en Hamburgo (Alemania), y de nuevo desde el mes de septiembre de 2000 trabajó para distintos empresarios siempre en Hamburgo. Cada uno de los contratos de trabajo tuvo una vigencia inferior a un año.

33. El 1 de julio de 2000, el Sr. Gülbahce formuló una solicitud para obtener un apartamento en Hamburgo y, en junio de 2001, solicitó ante el Servicio de extranjería de la Freie un Hansestadt Hamburg la prórroga del permiso de residencia por razones de trabajo.

34. El 16 de agosto de 2001, la Freie und Hansestadt Hamburg concedió al Sr. Gülbahce un permiso de residencia con una validez de dos años, que el 20 de enero de 2004 prorrogó por última vez por dos años más.

35. En julio de 2005, la Freie und Hansestadt Hamburg tuvo conocimiento de que la esposa del Sr. Gülbahce había declarado por escrito el 2 de noviembre de 1999 a la ciudad de Aschersleben (Alemania) que vivía separada de él desde el 1 de octubre de 1999. El Sr. Gülbahce alegó ante la Freie und Hansestadt Hamburg que se había separado definitivamente de su esposa en noviembre de 2000. Por motivos laborales, viajaba a menudo por todo el territorio alemán y solamente residía con su esposa durante los fines de semana y los períodos de descanso.

36. En diciembre de 2005, el Sr. Gülbahce solicitó la prórroga de su permiso de residencia para desempeñar un empleo que comenzó a desempeñar en noviembre de 2004 en Atla GmbH en Hamburgo.

37. Mediante resolución de 6 de febrero de 2006, confirmada por la resolución de 29 de agosto de 2006, la Freie und Hansestadt Hamburg revocó los permisos de residencia del Sr. Gülbahce de 16 de agosto de 2001 y de 20 de enero de 2004 con efecto retroactivo. Desestimó la solicitud de prórroga del permiso de residencia y le advirtió sobre su repatriación a Turquía. Consideró que los permisos de residencia del Sr. Gülbahce no debían haber sido prorrogados, pues la convivencia matrimonial no había durado dos años, según las declaraciones de su esposa. Asimismo, la Freie und Hansestadt Hamburg consideró que el Sr. Gülbahce no podía invocar el artículo 6 de la Decisión nº 1/80 para obtener una prórroga, ya que, en el momento de cada una de las prórrogas, no llevaba al menos un año empleado en la misma empresa. Por otra parte, el Sr. Gülbahce había conseguido fraudulentamente los permisos de residencia, al haber cesado la convivencia matrimonial con su esposa.

38. Mediante sentencia de 3 de julio de 2007, el Verwaltungsgericht (Alemania) desestimó el recurso interpuesto por el Sr. Gülbahce contra la resolución de la Freie und Hansestadt Hamburg, declarando que había actuado conforme a Derecho al revocar los permisos de residencia, puesto que la convivencia matrimonial de los cónyuges no se había mantenido durante dos años. Además, el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, invocado por el Sr. Gülbahce en relación con su permiso de trabajo por tiempo indefinido, no tiene el efecto de obligar a la Freie und Hansestadt Hamburg a permitirle seguir desarrollando las actividades profesionales que desempeñaba en ese momento mediante la prórroga de su permiso de residencia.

39. Mediante sentencia de 29 de mayo de 2008, el Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, órgano jurisdiccional de apelación, modificó la sentencia dictada por el Verwaltungsgericht y ordenó a la Freie und Hansestadt Hamburg que concediera al Sr. Gülbahce un permiso de residencia, ya que el permiso de trabajo por tiempo indefinido daba lugar, en relación con el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, a un derecho de residencia independiente del matrimonio. En efecto, un trabajador turco que forme parte del mercado de trabajo legal de un Estado miembro y que esté en posesión de un permiso de trabajo legal por tiempo indefinido está facultado para invocar dicha disposición, aunque no pueda invocar los derechos derivados del artículo 6 de la Decisión mencionada. El órgano jurisdiccional de apelación considera que procede aplicar, por analogía, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de no discriminación derivado del Acuerdo CEE-Marruecos y del Acuerdo euromediterráneo. En consecuencia, sólo se le podría haber privado del derecho a ejercer efectivamente el empleo por razones de protección de un interés legítimo del Estado, es decir, por razones de orden público o de seguridad y salud públicas. Ahora bien, estos motivos no concurren y, en particular, el Sr. Gülbahce no celebró un matrimonio de conveniencia.

40. Al pronunciarse sobre el recurso de casación, el Bundesverwaltungsgericht (Alemania) anuló, mediante sentencia de 8 de diciembre de 2009, la sentencia de 29 de mayo de 2008 y devolvió el asunto para que se celebrase un nuevo juicio y se resolviese de nuevo, basándose en que el órgano jurisdiccional de apelación partió erróneamente del principio de que el Sr. Gülbahce había tenido derecho a la prórroga o a obtener un permiso de residencia en virtud del artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 y habida cuenta de la concesión de un permiso de trabajo por tiempo indefinido.

41. El órgano jurisdiccional remitente señala que de las nuevas vistas celebradas en el marco de la devolución del asunto y de los elementos de prueba aportados por las partes se desprende que el Sr. Gülbahce trabaja desde octubre de 2006 para Consultin Bau GMBH, situada en Hamburgo, primero de forma discontinua y posteriormente, desde el 2 de noviembre de 2009, de manera permanente.

III. Cuestiones prejudiciales

42. Por albergar dudas sobre la interpretación que ha de darse a las disposiciones de la Decisión nº 1/80, el Hamburgisches Oberverwaltungsgericht suspendió el procedimiento y planteó las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 en el sentido de que:

a) un trabajador turco, a quien le fue legalmente concedido un permiso para desempeñar un empleo en el territorio de un Estado miembro por un tiempo determinado (o bien un permiso por tiempo indefinido) superior a la duración del permiso de residencia (el llamado "permiso de trabajo excedente"), puede ejercer durante todo ese período los derechos que le confiere dicho permiso, siempre que no se opongan razones de protección de un interés legítimo del Estado, concretamente razones de orden público o de seguridad y salud públicas,

b) y no le está permitido al Estado miembro negar de antemano todo efecto de dicho permiso sobre el derecho de residencia, remitiéndose a la legislación nacional vigente en el momento de su expedición, que supedita el permiso de trabajo al permiso de residencia (a raíz de las sentencias [Eddline] El-Yassini, [antes citada], punto 3 del sumario y apartados 62 a 65, sobre el alcance del artículo 40, apartado 1, del Acuerdo CEE-Marruecos, y […] Gattoussi, [antes citada], punto 2 del sumario y apartados 36 a 43, sobre el alcance del artículo 64, apartado 1, del Acuerdo euromediterráneo […])?

En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión:

2) ¿Debe interpretarse el artículo 13 de la Decisión nº 1/80 en el sentido de que la cláusula de "standstill" prohíbe también al Estado miembro privar a un trabajador turco integrado en el mercado legal de trabajo, mediante una disposición legal (en este caso, la [Aufenthaltgesetz]), de la posibilidad de invocar una vulneración del principio de no discriminación recogido en el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 a la vista del permiso de trabajo que previamente le había sido concedido y que excede de la duración del documento de residencia?

En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión:

3) ¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 en el sentido de que el principio de no discriminación que consagra no prohíbe a las autoridades nacionales, en todo caso, revocar los permisos de residencia concedidos indebidamente, según la legislación nacional, a un trabajador turco por un tiempo determinado, una vez concluido su período de validez conforme a la legislación nacional, por los períodos en que el trabajador turco utilizó efectivamente el permiso de trabajo por tiempo indefinido concedido con anterioridad y trabajó?

4) ¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 asimismo en el sentido de que dicha disposición contempla exclusivamente el empleo ejercido por un trabajador turco en posesión de un permiso de trabajo debidamente concedido por las autoridades nacionales por tiempo indefinido y sin restricciones materiales en el momento en que expira su permiso de residencia concedido para otros fines, y que, por ello, un trabajador turco en tal situación no puede exigir que las autoridades nacionales le permitan seguir residiendo, aun después de la finalización definitiva de ese empleo, para ejercer un nuevo empleo (en su caso, tras el período de tiempo necesario para la búsqueda del empleo)?

5) ¿Debe interpretarse el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 también en el sentido de que el principio de no discriminación (sólo) prohíbe a las autoridades nacionales del Estado miembro de acogida adoptar, tras expirar el último permiso de residencia concedido, medidas para poner fin a la residencia de un nacional turco integrado en el mercado legal de trabajo a quien inicialmente le fueron concedidos unos derechos más amplios para el ejercicio de un empleo que en relación con su residencia, siempre que dichas medidas no vayan dirigidas a proteger un interés legítimo del Estado, pero no las obliga a conceder una autorización de residencia?»

IV. Análisis

43. El Sr. Gülbahce considera que la prórroga de sus permisos de residencia en agosto de 2001 y enero de 2004 no fue contraria a Derecho y que estaba legitimado para exigir dicha prórroga con el fin de ejercitar su derecho a trabajar, derivado del permiso de trabajo por tiempo indefinido que le había sido concedido en septiembre de 1998.

44. De la resolución de remisión se desprende que el Hamburgisches Oberverwaltungsgericht parte de la premisa de que el Sr. Gülbahce no podía invocar los derechos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 para impugnar la revocación de sus permisos de residencia.

45. Sin embargo, procede observar que en dicha resolución se indica que el Sr. Gülbahce solicitó en diciembre de 2005 la prórroga de su permiso de residencia para un trabajo que comenzó a desarrollar en noviembre de 2004 en Atla GmbH, en Hamburgo. Asimismo, se señala que el Sr. Gülbahce no emprendió ninguna actividad profesional de larga duración hasta noviembre de 2004, actividad que

desarrolló hasta junio de 2006.[18] Además, el órgano jurisdiccional remitente explica que, en el momento en que se revocaron los permisos de residencia de agosto de 2001 y de enero de 2004 y se denegó la prórroga de su permiso de residencia, a saber, en febrero de 2006, el Sr. Gülbahce llevaba trabajando para el mismo empresario durante más de un año.[19]

46. En consecuencia, no me parece obvio que el Sr. Gülbahce no cumpliera en modo alguno los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80.

47. Por consiguiente, para ofrecer una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, estudiaré las cuestiones que plantea, en primer lugar partiendo de la hipótesis de que el Sr. Gülbahce podría basar su derecho a la prórroga del permiso de residencia en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, y posteriormente partiendo de la premisa en la que se apoya el órgano jurisdiccional remitente, es decir, que el Sr. Gülbahce no reúne los requisitos previstos en dicha disposición.

A. *El Sr. Gülbahce puede invocar el derecho que se deriva del artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80*

48. El órgano jurisdiccional remitente expone que, con arreglo a las disposiciones nacionales, en virtud de la revocación en febrero de 2006 de los permisos de residencia de agosto de 2001 y de enero de 2004, el derecho de residencia nacional del Sr. Gülbahce se extinguió con carácter retroactivo desde el 3 de julio de 2001 y, en consecuencia, no podía invocar el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80.[20]

49. En mi opinión esta apreciación contradice directamente la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Unal.[21]

50. En efecto, en esa sentencia el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 6, apartado 1, primer guión, de la Decisión nº 1/80 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que las autoridades nacionales competentes 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, cuando el citado trabajador no ha tenido un comportamiento fraudulento y dicha revocación se produce tras la expiración del plazo de un año de empleo legal establecido en el citado artículo 6, apartado 1, primer guión.

51. En particular, el Tribunal de Justicia consideró que en virtud del principio general de respeto de los derechos adquiridos, una vez que un nacional turco puede invocar válidamente derechos con arreglo a una disposición de la Decisión nº 1/80, tales derechos ya no dependen de que se mantengan las circunstancias que los generaron, puesto que esta Decisión no exige un requisito de esta naturaleza.[22]

52. Para determinar si el Sr. Unal había adquirido esos derechos, el Tribunal de Justicia tomó como fecha pertinente la de la adopción por las autoridades competentes del Estado miembro de acogida de la resolución de revocación del permiso de residencia del trabajador turco.[23]

18 — Véase el apartado 23 de la resolución de remisión.

19 — Véase el apartado 24 de la resolución de remisión.

20 — Véase el apartado 23 de la resolución de remisión.

21 — Sentencia de 29 de septiembre de 2011 (C-187/10, Rec. p. I-9045).

22 — Sentencia Unal, antes citada, apartado 50.

23 — *Ibidem,* apartados 51 y 52.

53. En el litigio principal, al Sr. Gülbahce se le revocaron sus permisos de residencia de 16 de agosto de 2001 y de 20 de enero de 2004 mediante resolución de 6 de febrero de 2006. Pues bien, como se ha señalado en el punto 45 de las presentes conclusiones, en ese momento el Sr. Gülbahce llevaba trabajando más de un año para el mismo empresario.

54. En consecuencia, en la fecha en que se produjo la revocación de los permisos de residencia objeto de controversia, el Sr. Gülbahce había adquirido derechos en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, lo que entraña necesariamente la existencia de un derecho correlativo de residencia en su favor. [24] A estos efectos, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si el período de trabajo cubierto por el Sr. Gülbahce entre noviembre de 2004 y junio de 2006 cumple el requisito de un año de empleo legal en el sentido de dicha disposición, dado que 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. [25] A este respecto, la legalidad del empleo presupone la existencia de una situación estable y no precaria en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida e implica, a estos efectos, un derecho de residencia indiscutido. [26]

55. En particular, el desempeño de un empleo por un nacional turco al amparo de un permiso de residencia expedido a raíz de un comportamiento fraudulento que dio lugar a una condena o de una autorización de residencia provisional que sólo es válida a la espera de una resolución definitiva sobre su derecho de residencia no crea derechos en beneficio de dicho nacional con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80. [27]

56. En el presente asunto, según parece el Sr. Gülbahce no ha cometido ningún comportamiento fraudulento y disfrutaba además de un permiso de residencia y de un permiso de trabajo por tiempo indefinido que le permitían ejercer libremente una actividad por cuenta ajena en el territorio alemán. En todo caso, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el Sr. Gülbahce reunía los requisitos exigidos en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80.

57. Por tanto, estimo que si el órgano jurisdiccional remitente determina que el Sr. Gülbahce cumplía el requisito del plazo de un año de empleo legal en el mercado de trabajo alemán en la fecha en la que se revocaron los permisos de residencia de agosto de 2001 y de enero de 2004, éste podría invocar los derechos que le confiere dicha disposición a efectos de la prórroga de su permiso de residencia, y las autoridades nacionales competentes no estarían legitimadas para revocar con efecto retroactivo sus permisos de residencia a partir del momento en que dejó de concurrir el motivo, establecido en el Derecho nacional, para la concesión del permiso de residencia.

58. Por el contrario, si el órgano jurisdiccional remitente establece que el Sr. Gülbahce no cumplía ese requisito, habría actuado conforme a Derecho al denegar la posibilidad de que el Sr. Gülbahce obtuviera la prórroga de su permiso de residencia sobre la base del artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80.

59. En este segundo supuesto, se suscita la duda de si el Sr. Gülbahce puede invocar el artículo 10, apartado 1, de esa Decisión para que se prorrogue su permiso de residencia.

24 — *Ibidem,* apartados 29 y 30.

25 — *Ibidem,* apartado 38.

26 — *Ibidem,* apartado 31.

27 — *Ibidem,* apartado 47.

B. *El Sr. Gülbahce no puede invocar los derechos derivados del artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80*

60. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide, en esencia, el alcance del artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80. ¿Permite dicho artículo que un nacional turco titular de un permiso de trabajo por tiempo indefinido obtenga una prórroga de su permiso de residencia aunque se oponga a ello el tenor del artículo 6, apartado 1, de dicha Decisión, cuyos requisitos no cumple?

61. En efecto, parece que el órgano jurisdiccional remitente estima que el Sr. Gülbahce no puede considerarse comprendido en una de las situaciones previstas en el artículo 6, apartado 1, de la citada Decisión por no haber cumplido en el momento de la revocación de su permiso de residencia un período de trabajo ininterrumpido de al menos un año con el mismo empresario.

62. En lo que respecta, en primer lugar, a la eventual aplicación por analogía de las normas establecidas en el Acuerdo CEE-Marruecos o en el Acuerdo euromediterráneo, procede señalar la diferencia que existe entre dichos acuerdos y el Acuerdo de Asociación.

63. El propio Tribunal de Justicia lo ha señalado en el apartado 61 de la sentencia Eddline El-Yassini, antes citada, al indicar que entre el Acuerdo CEE-Marruecos y el Acuerdo de Asociación existen diferencias sustanciales, no sólo en su tenor literal, sino también en cuanto a su objeto y a su objetivo, y concluir que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia desarrollada sobre el Acuerdo de Asociación no puede ser aplicada por analogía al Acuerdo CEE-Marruecos.

64. Así pues, en dicha sentencia el Tribunal de Justicia declaró que el Acuerdo de Asociación tiene por objeto la integración progresiva de los trabajadores turcos en previsión de la adhesión de República de Turquía a la Unión, mientras que el Acuerdo CEE-Marruecos se circunscribe únicamente a una cooperación económica global. [28]

65. Tras recordar los términos del artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, el Tribunal de Justicia observa que en ese contexto ha declarado reiteradamente que un trabajador turco que cumple los requisitos establecidos en dicha disposición tiene derecho a la renovación de su permiso de residencia en el Estado miembro de acogida para continuar ejerciendo en él una actividad laboral por cuenta ajena legal. [29]

66. Al apreciar que las disposiciones de dicha Decisión reflejan su sistemática específica, el Tribunal de Justicia concluyó lógicamente que la interpretación del Acuerdo CEE-Marruecos no puede realizarse por analogía con esas disposiciones.

67. Estas mismas razones exigen seguir el razonamiento recíproco de esta declaración del Tribunal de Justicia.

68. En efecto, el Tribunal de Justicia ha subrayado en el apartado 53 de la sentencia Eddline El-Yassini, antes citada, que la prórroga del permiso de residencia del trabajador turco para seguir desarrollando una actividad por cuenta ajena legal presupone que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80. Ahora bien, ha de señalarse que esta disposición no tiene equivalente en el Acuerdo CEE-Marruecos. Por sí sola, esta circunstancia aboga en contra de la interpretación por analogía propuesta por el Sr. Gülbahce. Esta conclusión es tanto más ineludible cuanto que la citada disposición forma parte integrante de un sistema propio del Acuerdo de Asociación por razón de su objeto y finalidad.

28 — Véanse los apartados 54 y 58 de dicha sentencia.

29 — Véase la sentencia Eddline El-Yassini, antes citada, apartado 53 y jurisprudencia citada.

69. En mi opinión, de lo anterior se desprende que la hipótesis planteada en esa sentencia no es extrapolable al asunto objeto de examen.

70. En la medida en que el Sr. Gülbahce no reúne los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80, no puede invocar ningún derecho de renovación o prórroga de su permiso de residencia basándose en dicha decisión.

71. En efecto, de la sentencia Unal, antes citada, se desprende que, cuando los derechos derivados del artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 pueden invocarse en concepto de derechos adquiridos, el hecho de que las condiciones iniciales que permitieron adquirirlos hayan desaparecido carece de importancia. [30] Ahora bien, si no se cumple el requisito de duración mínima de empleo previsto en el artículo 6, apartado 1, primer guión, de dicha Decisión, los derechos que se derivan de la misma no pueden haberse adquirido.

72. Por consiguiente, ahora puede precisarse el alcance del artículo 10, apartado 1, de la citada disposición.

73. Esta disposición forma parte del sistema específico del Acuerdo de Asociación y de la Decisión nº 1/80. Por lo tanto completa el artículo 6, apartado 1, de dicha Decisión, y no se opone a él, en contra de la interpretación que defiende el Sr. Gülbahce. En efecto, esta última disposición, dado que establece un sistema de integración progresiva, instaura un procedimiento que comienza por un régimen que limita los derechos del trabajador turco que forma parte del mercado de trabajo legal.

74. El régimen progresivo de adquisición del derecho a desarrollar una actividad profesional comprende, en sus fases iniciales, restricciones que se asemejan a una discriminación por razón de la nacionalidad, como demuestra el artículo 6, apartado 1, segundo guión, de esta Decisión, que dispone que debe concederse prioridad a los trabajadores de los Estados miembros. Estas restricciones están justificadas por la filosofía global del Acuerdo de Asociación y se refieren a la adquisición del derecho a solicitar un empleo.

75. Una vez adquirido ese derecho y obtenido un empleo, por el contrario, no puede tolerarse ningún tipo de discriminación en las condiciones de ejercicio de dicho derecho. Esto es lo que, en mi opinión, recuerda el artículo 10, apartado 1, de la citada Decisión.

76. En consecuencia, a mi juicio, las condiciones de acceso al empleo de los trabajadores turcos únicamente se rigen por el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 y, por consiguiente, el artículo 10, apartado 1, de dicha Decisión no puede estar también destinado a regular tales condiciones de acceso y permitir, pues, al interesado basar su solicitud de prórroga del permiso de residencia en ella.

77. A este respecto, deseo recordar que, en la situación actual del Derecho de la Unión, las disposiciones relativas al Acuerdo de Asociación no privan a los Estados miembros de su competencia de regular tanto la entrada de nacionales turcos en su territorio como las condiciones de su primera actividad profesional, sino que únicamente regulan la situación de los trabajadores turcos que ya están legalmente integrados en el Estado miembro de acogida a raíz del desarrollo legal de un trabajo durante un plazo determinado, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Decisión nº 1/80. [31] Por tanto, la primera admisión de un nacional turco en el territorio de un Estado

30 — Véase el apartado 50 de esa sentencia.

31 — Véase la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros, (C-317/01 y C-369/01, Rec. p. I-12301), apartado 63 y jurisprudencia citada. Véase, asimismo, la sentencia Unal, antes citada, apartado 41.

miembro está regulada, en principio, exclusivamente por el Derecho nacional de dicho Estado, y el interesado sólo puede invocar, con arreglo al Derecho de la Unión, determinados derechos en materia de ejercicio de un empleo asalariado o de una actividad por cuenta propia y, por consiguiente, en materia de residencia, si se encuentra ya en situación legal en el Estado miembro de que se trate. [32]

78. El Acuerdo de Asociación no concede pues ningún derecho de residencia a los trabajadores turcos.

79. Por consiguiente, si se admitiera que un trabajador turco que no reúne los requisitos del artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 puede invocar el artículo 10, apartado 1, de dicha Decisión, los Estados miembros estarían obligados a prorrogar su permiso de residencia a pesar de que las autoridades nacionales competentes del territorio del Estado miembro de acogida consideren que su situación era irregular.

80. Tal interpretación tendría por efecto crear un derecho de residencia en favor del trabajador turco desde el momento en que esté en posesión de un permiso de trabajo por tiempo indefinido. Este derecho no sólo no está previsto en el Acuerdo de Asociación, sino que además priva a los Estados miembros de su competencia para regular la entrada de nacionales turcos en su territorio hasta que adquieran los derechos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80.

81. Esta interpretación pondría en peligro el sistema establecido por la Decisión nº 1/80.

82. Por todos los motivos expuestos, considero que el artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 debe interpretarse en el sentido de que un trabajador turco que disfruta de un permiso de trabajo por tiempo indefinido y que no cumple los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de dicha Decisión, no puede invocar la primera disposición para obtener la prórroga de su permiso de residencia en el territorio del Estado miembro de acogida.

V. Conclusión

83. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Hamburgisches Oberverwaltungsgericht:

«1) El artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la asociación, adoptada por el Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado el 12 de septiembre de 1963, en Ankara, por la República de Turquía, por una parte, así como por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra parte, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede revocar 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, cuando el citado trabajador no ha tenido un comportamiento fraudulento y dicha revocación se produce tras la expiración del plazo de un año de empleo legal previsto en la citada disposición.

2) El artículo 10, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 debe interpretarse en el sentido de que un trabajador turco que disfruta de un permiso de trabajo por tiempo indefinido y que no cumple los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 1, de dicha Decisión, no puede invocar la primera disposición para obtener la prórroga de su permiso de residencia en el territorio del Estado miembro de acogida.»

32 — Sentencia Abatay y otros, antes citada, apartado 65 y jurisprudencia citada.