



## Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL  
SRA. ELEANOR SHARPSTON  
presentadas el 28 de febrero de 2019<sup>1</sup>

**Asunto C-677/17**

**Sr. Çoban  
contra**

**Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos)]

«Petición de decisión prejudicial — Acuerdo de Asociación CEE-Turquía — Protocolo Adicional — Artículo 59 — Decisión n.º 3/80 — Seguridad social de los trabajadores migrantes — Artículo 6, apartado 1 — Supresión de las cláusulas de residencia — Prestaciones complementarias concedidas con arreglo a la normativa nacional — Revocación»

1. Va en la naturaleza humana, tras una larga estancia en el extranjero por trabajo o en una misión, querer volver a casa. Ulises renunció a la riqueza, incluso a la inmortalidad, por regresar a Ítaca.<sup>2</sup> De forma más prosaica, tanto el legislador de la Unión como el Consejo de Asociación CEE-Turquía han tenido en mente este instinto al adoptar disposiciones que facultan a los trabajadores a exportar determinadas prestaciones de la seguridad social cuando abandonan el Estado miembro en que se encuentra la institución responsable de pagar dichas prestaciones.

2. La presente petición de decisión prejudicial se refiere a la interpretación de la Decisión n.º 3/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, relativa a la aplicación de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros de la Comunidad Europea a los trabajadores turcos y a los miembros de sus familias,<sup>3</sup> en relación con el artículo 59 del Protocolo Adicional firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas.<sup>4</sup> Dicha disposición prohíbe, en particular, aplicar requisitos de residencia para el pago de algunas prestaciones de la seguridad social a trabajadores turcos.

3. El Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos), órgano jurisdiccional remitente, pregunta por la relación entre dicha prohibición y la norma que prohíbe un «trato más favorable» a los trabajadores turcos en comparación con el de los nacionales de los Estados miembros, con arreglo al artículo 59 del Protocolo Adicional.

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

<sup>2</sup> En *La Odisea*, libro V, 136, Calipso dice que tenía intención hacer inmortal a Ulises si se quedaba en su isla. En *La Odisea*, libro VII, 313, Alcínoo (rey de los feacios) ofrece a Ulises riquezas y la mano de su hija Nausícaa si se queda.

<sup>3</sup> DO 1983, C 110, p. 60.

<sup>4</sup> Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n.º 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, por el que se celebra el Protocolo Adicional así como el Protocolo Financiero, firmados el 23 de noviembre de 1970, anejos al Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía y relativo a las medidas que deben adoptarse para su entrada en vigor (DO 1977, L 361, p. 2; EE 11/07, p. 92) (en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»).

## Derecho de la Unión

### *El Acuerdo de Asociación y el Protocolo Adicional*

4. Las Partes contratantes firmaron el Acuerdo de Asociación en 1963.<sup>5</sup> De conformidad con su artículo 2, apartado 1, el Acuerdo tiene por objeto «promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre las Partes [contratantes], 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».

5. El artículo 12 se inserta en el capítulo 3 del Acuerdo, titulado «Otras disposiciones de carácter económico». Dicho artículo dispone que «las Partes contratantes acuerdan basarse en los artículos [45 TFUE, 46 TFUE y 47 TFUE] para llevar a cabo gradualmente, entre ellas, la libre circulación de trabajadores».

6. El título II del Protocolo Adicional contiene disposiciones detalladas sobre la «libre circulación de personas y servicios», cuyo capítulo I está dedicado a los «trabajadores».

7. El artículo 39 (incluido en dicho capítulo) establece que, «antes de finalizar el primer año posterior a la entrada en vigor del presente Protocolo, el Consejo de Asociación adoptará disposiciones en materia de seguridad social en favor de los trabajadores de nacionalidad turca que se desplacen en el interior de la [Unión] y de su familia residente en la [Unión]». Las mencionadas disposiciones «deberán permitir a los trabajadores de nacionalidad turca [...] la acumulación de todos los períodos de seguro o de empleo cumplidos en los diferentes Estados miembros en [lo] que se refiere a las pensiones y rentas de vejez, de fallecimiento y de invalidez, así como a la asistencia sanitaria del trabajador y de su familia residente en la [Unión]».<sup>6</sup> De conformidad con el artículo 39, apartado 4, «las pensiones y rentas de vejez, de fallecimiento y de invalidez, adquiridas en virtud de las disposiciones adoptadas en aplicación del apartado 2, deberán poder exportarse a Turquía».

8. El título IV del Protocolo Adicional («Disposiciones generales y finales») contiene el artículo 59, conforme al cual «en los ámbitos cubiertos por el presente Protocolo, Turquía no podrá beneficiarse de un trato más favorable que el que los Estados miembros se conceden entre sí en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad».

9. El Protocolo Adicional forma parte integrante del Acuerdo de Asociación.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 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, y por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra parte (DO 1973, C 113, p. 1), y 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, C 217, p. 3685; EE 11/01, p. 18) (en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación»).

<sup>6</sup> Artículo 39, apartados 1 y 2, respectivamente.

<sup>7</sup> Artículo 62 del Protocolo Adicional.

### **Decisión n.º 1/80**

10. La Decisión n.º 1/80 fue adoptada por el Consejo de Asociación para promover la libertad de circulación de trabajadores.<sup>8</sup> Su artículo 6 establece las condiciones de acceso al empleo por los nacionales turcos que forman o han formado parte del mercado de trabajo de un Estado miembro. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, cuando un trabajador turco ejerce su derecho a trabajar con arreglo al Acuerdo de Asociación y a la Decisión n.º 1/80, disfruta al mismo tiempo de un derecho de residencia en el Estado miembro de que se trate.<sup>9</sup> Sin embargo, pierde dicho derecho si abandona definitivamente el mercado de trabajo; por ejemplo, por incapacidad laboral.<sup>10</sup>

### **Decisión n.º 3/80**

11. El objetivo de la Decisión n.º 3/80, adoptada sobre la base del artículo 39 del Protocolo Adicional, es poner en práctica medidas de seguridad social que permitan la circulación de los trabajadores turcos que trabajen o hayan trabajado en uno o varios Estados miembros.<sup>11</sup> La Decisión n.º 3/80 hace numerosas referencias cruzadas al Reglamento (CEE) n.º 1408/71, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad.<sup>12</sup>

12. El artículo 2 de la Decisión n.º 3/80, titulado «Ámbito de aplicación personal», dispone que la Decisión se aplica a los trabajadores que estén o hayan estado sometidos a la legislación de uno o varios Estados miembros y que sean nacionales de Turquía, a los miembros de las familias de dichos trabajadores que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a los supervivientes de dichos trabajadores.

13. El artículo 3, apartado 1, titulado «Igualdad de trato», establece que «las personas que residan en el territorio de uno de los Estados miembros y a las cuales sean aplicables las disposiciones de [la Decisión n.º 3/80] estarán sujetas a las obligaciones y podrán acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de este».

14. De conformidad con el artículo 4 («Ámbito de aplicación material»):

«1. La presente Decisión se aplicará a todas las legislaciones relativas a las ramas de seguridad social relacionadas con:

[...]

b) las prestaciones de invalidez, comprendidas las destinadas a mantener o a mejorar la capacidad de ganancia;

[...]

2. La presente Decisión se aplicará a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos [...]

8 Decisión n.º 1/80, de 19 de septiembre de 1980, relativa al desarrollo de la Asociación, instituida mediante el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (en lo sucesivo, «Decisión n.º 1/80»). La Decisión no ha sido publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, pero está disponible en una compilación de textos relevantes, publicada bajo la autoridad del Consejo en 1992: véase [https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey\\_association\\_agreements\\_and\\_protocols\\_and\\_other\\_basic\\_texts.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf).

9 Véase la sentencia de 20 de septiembre de 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322), apartado 29.

10 Véase la sentencia de 6 de junio de 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168), apartado 42.

11 Artículo 39, apartado 1, del Protocolo Adicional y preámbulo de la Decisión n.º 3/80.

12 Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1971 (DO 1971, L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98).

[...]

4. La presente Decisión no se aplicará ni a la asistencia social y médica [...]».

15. El artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Decisión n.º 3/80, titulado «Supresión de las cláusulas de residencia [...]», dispone: «A menos que la presente Decisión disponga otra cosa, las prestaciones en metálico de invalidez, de vejez o de supervivencia, las rentas de accidente de trabajo o de enfermedad profesional y los subsidios de defunción adquiridos en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros, no podrán ser objeto de reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario resida en el territorio de un Estado miembro distinto de aquél en que se encuentra la institución deudora».

### **Reglamento n.º 1408/71**

16. El Reglamento n.º 1408/71 define el concepto de «prestaciones» en su artículo 1, letra t), como «todas las prestaciones [...], comprendidos todos los elementos a cargo de los fondos públicos, las mejoras por revalorización o [prestaciones suplementarias], sin perjuicio de las disposiciones del Título III, así como las prestaciones consistentes en entrega de capital que puedan sustituir a las pensiones o rentas y los pagos efectuados en concepto de reembolso de cotizaciones». <sup>13</sup> El artículo 4 de dicho Reglamento define el ámbito de aplicación de este, que se extiende a todas las legislaciones relativas a las «ramas de seguridad social» relacionadas con alguno de los riesgos enumerados en su artículo 4, apartado 1 -como las «prestaciones de invalidez» previstas en el artículo 4, apartado 1, letra b)-, y excluye la «asistencia social y médica» (artículo 4, apartado 4), sin establecer distinción alguna entre los regímenes contributivos y no contributivos (artículo 4, apartado 2).

17. El artículo 10 dispone que «las prestaciones en metálico de invalidez [...] adquirid[a]s en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros, no podrán ser objeto de ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario resida en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora». Por lo tanto, su redacción sirvió claramente de modelo para el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Decisión n.º 3/80.

18. En virtud del efecto combinado de los artículos 4, apartado 2 *bis*, letra a), y 10 *bis*, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71, ambos introducidos por el Reglamento (CEE) n.º 1247/92 del Consejo, <sup>14</sup> dicha prohibición no se aplica a ciertas prestaciones especiales en metálico de carácter no contributivo (en lo sucesivo, «PEMNC»). Siempre que una PEMNC aparezca mencionada en el anexo II *bis* del

<sup>13</sup> En principio, el Reglamento n.º 1408/71 fue sustituido por el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1; en DO 2007, L 204, p. 30, y en DO 2013, L 188, p. 10). En el momento de autos era de aplicación el Reglamento n.º 883/2004 en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1372/2013 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2013 (DO 2013, L 346, p. 27). Pese a estar ya derogado en muchos aspectos, el Reglamento n.º 1408/71 fue modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 592/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1408/71 del Consejo, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO 2008, L 177, p. 1).

<sup>14</sup> Reglamento de 30 de abril de 1992, por el que se modifica el Reglamento n.º 1408/71 (DO 1992, L 136, p. 1). El nuevo artículo 4, apartado 2 *bis*, incluyó en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1408/71 las PEMNC, sometidas desde entonces a lo dispuesto en el artículo 10 *bis*. En la sentencia de 4 de noviembre de 1997, Snares (C-20/96, EU:C:1997:518), primer asunto dedicado al nuevo artículo 10 *bis*, el Tribunal de Justicia aclaró que, una vez que una prestación figura en el anexo II *bis* del Reglamento n.º 1408/71, queda comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 10 *bis* de dicho Reglamento, y que «del tenor literal del artículo 10 *bis* se desprende, además, que esta disposición implica que las prestaciones mencionadas en la misma se hallan comprendidas, por otro lado, en el apartado 2 *bis* del artículo 4 del Reglamento n.º 1408/71, modificado por el Reglamento n.º 1247/92» y «se rige exclusivamente por las normas de coordinación del artículo 10 *bis*» (apartados 30 a 32).

Reglamento n.º 1408/71, la percepción de esa prestación podrá limitarse al territorio del Estado miembro que la concede. En otras palabras, las PEMNC *no* son exportables. Respecto a los Países Bajos, el anexo II *bis* incluye la Toeslagenwet de 6 de noviembre de 1986 (Ley sobre Prestaciones Complementarias; en lo sucesivo, «TW»)<sup>15</sup>.

19. La Decisión n.º 3/80 *no* se modificó de manera que incluyese una disposición equivalente a la del artículo 10 *bis*, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71.

### **Reglamento n.º 883/2004**

20. El Reglamento n.º 883/2004 tiene por objeto adoptar medidas de coordinación para garantizar que el derecho a la libre circulación de personas pueda ejercerse de forma efectiva.<sup>16</sup>

21. El artículo 2 define el ámbito de aplicación personal del Reglamento en el sentido de que este «se aplicará a las personas nacionales de uno de los Estados miembros y a los apátridas y refugiados residentes en uno de los Estados miembros, que estén o hayan estado sujetas a la legislación de uno o de varios Estados miembros, así como a los miembros de sus familias y a sus supérstites».

22. El artículo 3 define el ámbito de aplicación material del Reglamento del siguiente modo:

«1. El presente Reglamento se aplicará a toda legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con:

[...]

c) las prestaciones de invalidez;

[...]

2. Salvo disposición en contrario del anexo XI, [<sup>17</sup>] el [Reglamento n.º 883/2004] se aplicará a los regímenes de seguridad social generales y especiales, contributivos y no contributivos, así como a los regímenes relativos a las obligaciones del empleador o del armador.

3. El [Reglamento n.º 883/2004] también se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en el artículo 70.

[...]»

23. El artículo 7, relativo a la supresión de las cláusulas de residencia, replica el artículo 10 del Reglamento n.º 1408/71 y establece que, «salvo disposición en contrario del [Reglamento n.º 883/2004], las prestaciones en metálico debidas en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros o del presente Reglamento no podrán sufrir ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario o los miembros de su familia residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora».

<sup>15</sup> La TW se añadió a dicha lista mediante el Reglamento (CE) n.º 647/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2005, por el que se modifican el Reglamento n.º 1408/71 y el Reglamento (CEE) n.º 574/72 del Consejo, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento n.º 1408/71 (DO 2005, L 117, p. 1).

<sup>16</sup> Considerando 45.

<sup>17</sup> Dicho anexo contiene disposiciones especiales para la aplicación de la legislación de los Estados miembros.

24. El artículo 70 (que abre el capítulo 9, titulado «Prestaciones especiales en metálico no contributivas») contiene una versión más elaborada del artículo 10 *bis* del Reglamento n.º 1408/71 y dispone lo siguiente:

«1. El presente artículo se aplicará a las prestaciones especiales en metálico no contributivas previstas en la legislación que, por su alcance personal, objetivos y condiciones para su concesión presenten características tanto de legislación de seguridad social a que se refiere el apartado 1 del artículo 3 como de asistencia social.

2. A efectos del presente capítulo, se entenderá por “prestaciones especiales en metálico no contributivas” aquellas que:

a) tienen por objeto proporcionar:

i) cobertura adicional, sustitutoria o auxiliar de los riesgos cubiertos por las ramas de seguridad social mencionadas en el apartado 1 del artículo 3, que garantice a las personas en cuestión unos ingresos mínimos de subsistencia respecto a la situación económica y social en el Estado miembro de que se trate;

o

ii) únicamente la protección específica de las personas con discapacidad, en estrecha vinculación con el contexto social de cada una de esas personas en el Estado miembro de que se trate,

y

b) cuando la financiación proceda exclusivamente de la tributación obligatoria destinada a cubrir el gasto público general, y las condiciones de concesión y cálculo de las prestaciones, no dependan de ninguna contribución del beneficiario. No obstante, las prestaciones concedidas para complementar una prestación contributiva no se considerarán prestaciones contributivas por este único motivo,

y

c) figuren en el anexo X.

3. El artículo 7 y los demás capítulos del presente título no se aplicarán a las prestaciones mencionadas en el apartado 2 del presente artículo.

4. Las prestaciones recogidas en el apartado 2 únicamente serán facilitadas en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan, y de conformidad con su legislación. Esas prestaciones serán facilitadas y sufragadas por la institución del lugar de residencia.»

25. Por lo tanto, como excepción a la norma general del artículo 7, una PEMNC que figure en el anexo X no es exportable con arreglo al Reglamento n.º 883/2004, al igual que sucedía con el artículo 10 *bis* del Reglamento n.º 1408/71.

26. El artículo 90, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004 dispone que el Reglamento n.º 1408/71 queda derogado a partir de la fecha de aplicación del primero, pero que «se mantiene en vigor y se preservan sus efectos jurídicos» a los efectos de «c) [...] acuerdos que contengan una referencia al Reglamento (CEE) n.º 1408/71, en tanto que dichos Acuerdos no se modifiquen a la luz del presente Reglamento».



27. El anexo X del Reglamento n.º 883/2004 enumera las distintas PEMNC y, para los Países Bajos, incluye la TW.

28. En 2012, el Consejo adoptó la Decisión 2012/776/UE con la intención de actualizar la Decisión n.º 3/80 y a la que adjuntó un nuevo «proyecto de decisión del Consejo de Asociación UE-Turquía con respecto a la adopción de disposiciones de coordinación de los sistemas de seguridad social». <sup>18</sup> Sin embargo, que yo conozca, dicho proyecto de decisión no ha sido adoptado por el Consejo de Asociación. Por lo tanto, la Decisión n.º 3/80 aún *no* ha sido modificada de manera que incluya una disposición equivalente a la del artículo 70 del Reglamento n.º 883/2004.

### ***Reglamento (UE) n.º 1231/2010***

29. El Reglamento (CE) n.º 1231/2010 extiende el régimen aplicable con arreglo al Reglamento n.º 883/2004 a los nacionales de terceros países y a los miembros de sus familias y sus supervivientes que, siempre que estén residiendo legalmente en el territorio de un Estado miembro y siempre que su situación no esté circunscrita, en todos sus aspectos, al interior de un solo Estado miembro. <sup>19</sup>

### ***Derecho neerlandés***

#### *La TW*

30. Con arreglo a la TW, las personas tienen derecho a percibir una prestación complementaria que complemente sus ingresos hasta alcanzar (como máximo) el salario mínimo aplicable en los Países Bajos (en lo sucesivo, «prestación complementaria»). La concesión de dicha prestación complementaria se condiciona al requisito de que el interesado esté afiliado a algún seguro laboral, como el de incapacidad laboral. <sup>20</sup>

31. El artículo 4a, introducido en la TW por la Wet beperking export uitkeringen de 27 de mayo de 1999 (Ley por la que se Limita la Exportabilidad de las Prestaciones) con efectos a partir del 1 de enero de 2000, establece lo siguiente:

«1. La persona mencionada en el artículo 2 no tendrá ningún derecho a percibir complementos durante el período en el que no resida en los Países Bajos.

2. La persona mencionada en el artículo 2 que, en virtud del apartado 1, no tenga derecho a percibir complementos sí tendrá derecho a percibir complementos desde el día en que resida en los Países Bajos si cumple los requisitos establecidos en el artículo 2, apartados 1, 2 o 3.»

<sup>18</sup> Decisión del Consejo, de 6 de diciembre de 2012, relativa a la posición que deberá adoptar la Unión Europea en el seno del Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo por el que se crea una asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía con respecto a la adopción de las disposiciones de coordinación de los sistemas de seguridad social (DO 2012, L 340, p. 19).

<sup>19</sup> Artículo 1 del Reglamento (UE) n.º 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 y el Reglamento (CE) n.º 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos (DO 2010, L 344, p. 1).

<sup>20</sup> Artículo 1, apartado 1, letra d), de la TW. Por su lado, la TW se basa en la Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Ley sobre el Seguro de Incapacidad Laboral; en lo sucesivo, «WAO») que fue examinada en las sentencias de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, en lo sucesivo, «sentencia Akdas», EU:C:2011:346), y de 14 de enero de 2015, Demirci y otros (C-171/13, en lo sucesivo, «sentencia Demirci», EU:C:2015:8).

### *La Remigratiewet*

32. La Remigratiewet (Ley sobre Repatriación) dispone, en particular, la concesión de ayuda económica a ciertas categorías de personas que deseen abandonar los Países Bajos y regresar a sus países de origen. El artículo 8, apartado 1, de dicha Ley establece que las personas que hayan abandonado los Países Bajos para regresar a su país de origen podrán volver a los Países Bajos, como muy tarde, un año después de la fecha en la que se hayan establecido en el país de destino.

### **Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas**

33. El Sr. Çoban nació el 20 de febrero de 1951, es nacional turco y forma parte del mercado legal de trabajo de los Países Bajos a efectos del artículo 6 de la Decisión n.º 1/80. Trabajó como transportista internacional hasta el 11 de septiembre de 2006, cuando tuvo que dejar de trabajar por enfermedad. El 18 de diciembre de 2006 obtuvo un permiso de residencia de residente de larga duración — UE.

34. El 8 de septiembre de 2008 le fue concedida una prestación en virtud de la Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Ley sobre Trabajo e Ingresos en función de la Capacidad Laboral) correspondiente a una incapacidad laboral de entre el 45% y el 55 % conforme a la escala nacional aplicable. Desde enero de 2012 se le concedió también una prestación complementaria por importe de 940,25 euros brutos al mes con arreglo a la TW, para asegurarle unos ingresos equivalentes al salario mínimo de los Países Bajos. En el momento de autos, con arreglo al artículo 4a de la TW, para tener derecho a la mencionada prestación era necesario residir en los Países Bajos.

35. El 10 de febrero de 2014, el Sr. Çoban puso en conocimiento del Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Consejo de Administración del Instituto de Gestión de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Ajena, Países Bajos; en lo sucesivo, «Uwv») su propósito de establecerse en Turquía a partir del 1 de abril de 2014. Mediante decisión de 12 de febrero de 2014, el Uwv puso fin al complemento percibido por el Sr. Çoban con efectos a partir de su fecha de salida. Este no interpuso reclamación contra dicha decisión, de modo que esta adquirió carácter firme.

36. En el marco de su salida del país, el Sr. Çoban solicitó a las autoridades neerlandesas ciertas ayudas a la repatriación, que le fueron concedidas. Se trasladó a Turquía el 18 de marzo de 2014, fecha en la que aún poseía un permiso de residencia de residente de larga duración — UE.

37. El 9 de julio de 2014, el Sr. Çoban solicitó de nuevo desde Turquía un complemento al amparo de la TW. De la resolución de remisión no se deduce con total claridad si se trataba de una «nueva» solicitud de la misma prestación o de una solicitud de que le fuese reconocido este derecho adquirido a la prestación y esta le fuese concedida.<sup>21</sup> Mediante decisión de 1 de agosto de 2014, el Uwv desestimó esta solicitud. El 20 de octubre de 2014, el Uwv confirmó la decisión alegando que el Sr. Çoban ya no tenía derecho a percibir la prestación complementaria, pues no residía en los Países Bajos y, por tanto, no cumplía la condición de residencia establecida en el artículo 4a de la TW.

38. El recurso del Sr. Çoban contra la decisión del Uwv fue desestimado por el Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primera Instancia de Ámsterdam, Países Bajos).

39. El Sr. Çoban recurrió la sentencia en apelación ante el tribunal remitente. Este señala que el Sr. Çoban abandonó los Países Bajos por propia iniciativa y en un momento en el que ya se había introducido el requisito de residencia en el artículo 4a de la TW. Cuando el Sr. Çoban solicitó la prestación complementaria desde Turquía, y cuando esta le fue denegada, aún tenía la oportunidad de

<sup>21</sup> Véanse los puntos 60 y ss. de las presentes conclusiones.



regresar a los Países Bajos en virtud de su permiso de residencia de la UE.<sup>22</sup> Así las cosas, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de la forma correcta de aplicar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al Sr. Çoban.<sup>23</sup> Consecuentemente, ha planteado la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80, en relación con el artículo 59 del Protocolo Adicional, en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro como el artículo 4a de la [TW], en virtud de la cual una prestación complementaria concedida es revocada si el beneficiario se traslada a Turquía, aun cuando dicho beneficiario haya abandonado voluntariamente el territorio del Estado miembro? ¿Es relevante a este respecto el hecho de que, en el momento de salir del país, el interesado ya no tenga derecho a residir en él con arreglo a la normativa de la Asociación [CEE-Turquía], pero sí disponga de un permiso de residencia de residente de larga duración residencia de residente de larga duración — UE? ¿Es relevante a este respecto que la normativa nacional permita al interesado volver en el plazo de un año contado a partir de su partida para así volver a percibir el complemento, y que éste conserve dicha posibilidad mientras disponga de un permiso de residencia de residente de larga duración — UE?»

40. El Uvw, el Gobierno neerlandés y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas. En la vista, celebrada 3 de octubre de 2018, presentaron observaciones orales el Sr. Çoban, el Uvw, el Gobierno neerlandés y la Comisión.

### Observaciones preliminares

41. La prestación complementaria prevista en la TW es una PEMNC en el sentido del artículo 70 del Reglamento n.º 883/2004 y está recogida en su anexo X. Por lo tanto, a diferencia de la norma general establecida en su artículo 7, se trata de una prestación no exportable a los efectos de dicho Reglamento. Así pues, el Reglamento n.º 883/2004 mantiene el carácter no exportable de la TW, antes forjado por el artículo 10 *bis* y el anexo II *bis* del Reglamento n.º 1408/71. Este régimen se extiende a los nacionales de terceros países y los miembros de su familia que residan en la Unión, en virtud del artículo 1 del Reglamento n.º 1231/2010.<sup>24</sup>

42. Las normas especiales que rigen las PEMNC se deben al hecho de que en el pasado el Tribunal de Justicia admitió que la concesión de prestaciones estrechamente vinculadas al entorno social se supedita a una cláusula de residencia en el Estado miembro de la institución competente.<sup>25</sup> Las conclusiones del Abogado General Léger en el asunto Snares, a las que me remito con gratitud, contienen un detallado análisis de las razones para las modificaciones y cambios que propiciaron.<sup>26</sup>

43. Las referencias que la Decisión n.º 3/80 hace al Reglamento n.º 1408/71 no han sido actualizadas ni modificadas. Sobre todo, sucede así con el artículo 1, letra a), de la Decisión n.º 3/80, que define una serie de conceptos, entre ellos el de «prestaciones», remitiéndose a dicho Reglamento. Por lo tanto, con arreglo al artículo 90, apartado 1, del Reglamento n.º 883/2004, la Decisión n.º 3/80 se debe seguir interpretando en referencia al Reglamento n.º 1408/71.<sup>27</sup> Por otro lado, lo que es fundamental es que la Decisión n.º 3/80 *no* contiene ninguna disposición —equivalente a los artículos 4, apartado 2, letra a), y 10 *bis* del Reglamento n.º 1408/71, perpetuados por los artículos 3, apartado 3, y 70 del

22 El órgano jurisdiccional remitente observa a este respecto que el Sr. Çoban perdió su derecho a permanecer en los Países Bajos en virtud de la normativa de la Asociación CEE-Turquía cuando abandonó el mercado laboral de dicho Estado miembro definitivamente, pero que aún podía regresar acogándose a la Ley sobre Repatriación en el plazo de un año.

23 Concretamente las sentencias Akdas y Demirci.

24 Véanse los puntos 18, 23, 26 y 27 de las presentes conclusiones.

25 Véase la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452), apartado 16, confirmada en la sentencia de 4 de noviembre de 1997, Snares (C-20/96, EU:C:1997:518), apartados 42 y 43.

26 Véanse las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto Snares (C-20/96, EU:C:1997:227), puntos 11 a 20.

27 Véase el punto 26 de las presentes conclusiones.

Reglamento n.º 883/2004— que se refiera expresamente a las PEMNC como tales, las incluya en el ámbito de aplicación del Reglamento y después, como excepción a la regla general, las declare no exportables. La Decisión n.º 3/80 *solo* contiene la norma general de que las prestaciones que contempla *son* exportables.

44. Por último, cabe recordar que el Tribunal de Justicia ya declaró que el artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80 tiene efecto directo, de modo que los nacionales turcos a los cuales dicha Decisión es de aplicación tienen derecho a invocarla directamente ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros para impedir la aplicación de las normas de Derecho interno que se opongan a esta. El tenor del artículo 6, apartado 1, prohíbe a los Estados miembros, en términos claros, precisos e incondicionales reducir, modificar, suspender, suprimir o confiscar ciertas prestaciones por el hecho de que el beneficiario resida en Turquía o en otro Estado miembro.<sup>28</sup>

### Apreciación

45. ¿Se opone el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Decisión n.º 3/80, aun en relación con el artículo 59 del Protocolo Adicional, a que la legislación nacional suprima una prestación complementaria como la de la TW si el beneficiario se traslada a Turquía pese a poseer un permiso de residencia de residente de larga duración — UE que le faculte para regresar a los Países Bajos y volver a percibir la prestación?

### *Alcance de la prohibición establecida en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80*

46. El objetivo del artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80 es consolidar progresivamente la situación de los trabajadores turcos en el Estado miembro de acogida. A este respecto, complementa la Decisión n.º 1/80, cuyo objeto esencial es la integración progresiva de esos mismos trabajadores en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida.<sup>29</sup>

47. El ámbito de aplicación personal de la Decisión n.º 3/80 incluye a los trabajadores de nacionalidad turca que estén o hayan estado sujetos a la legislación de uno o más Estados miembros.<sup>30</sup> El Tribunal de Justicia ya declaró, en la sentencia Akdas, que ahí se incluyen los trabajadores turcos «que actualmente residen en Turquía» y que son «beneficiarios de prestaciones en metálico de invalidez adquiridas con arreglo a la normativa de un Estado miembro».<sup>31</sup> No se discute que el Sr. Çoban está comprendido en el ámbito de aplicación personal de la Decisión n.º 3/80 y, por ende, de su artículo 6, apartado 1.

48. A continuación voy a examinar brevemente el ámbito de aplicación material de dicha disposición.

49. De la resolución de remisión se desprende que la prestación básica correspondiente a la incapacidad del Sr. Çoban no le ha sido retirada. Lo que se le ha retirado es la prestación complementaria que antes percibía en virtud de la TW y que iba dirigida a complementar sus ingresos hasta el nivel del salario mínimo en los Países Bajos.

50. ¿Constituye la prestación complementaria contemplada en la TW una «prestación de invalidez» en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80?

28 Sentencia de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346), apartados 67 a 73.

29 Sentencia de 14 de enero de 2015, Demirci y otros (C-171/13, EU:C:2015:8), apartados 48 y 49.

30 Artículo 2 de la Decisión n.º 3/80.

31 Sentencia de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346), apartado 79.

51. El órgano jurisdiccional remitente considera que la prestación complementaria es una prestación de invalidez en el sentido de dicha disposición. De hecho, las sentencias Akdas y Demirci del Tribunal de Justicia, en que se interpretaba el artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80, versaban precisamente sobre esa misma prestación.<sup>32</sup>

52. Confieso que yo no estoy tan segura de que la prestación complementaria contemplada por la TW esté realmente sujeta a la Decisión n.º 3/80.

53. En primer lugar, quisiera señalar que las PEMNC fueron incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1408/71 mediante las enmiendas introducidas por el Reglamento n.º 1247/92, las cuales incluían tanto el artículo 4, apartado 2 *bis*, letra a) (que expresamente incluye las PEMNC en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1408/71 y las describe como destinadas a proporcionar una cobertura de «carácter supletorio, complementario o accesorio»), como el artículo 10 *bis* (la norma del carácter no exportable de las PEMNC). Sin embargo, no se han efectuado cambios análogos en la Decisión n.º 3/80 para incluir las PEMNC en su ámbito de aplicación.

54. En segundo lugar, el artículo 4 de la Decisión n.º 3/80 define su ámbito de aplicación material y, en su apartado 1, letra b), explica que las prestaciones de invalidez comprenden «las destinadas a mantener o a mejorar la capacidad de ganancia». Pero esto es precisamente lo que *no* hace la prestación complementaria de la TW: no tiene nada que ver con la capacidad de ganancia. Lo que hace es mejorar el *poder adquisitivo* del beneficiario.

55. En tercer lugar, el artículo 4, apartado 4, de la Decisión n.º 3/80 dice expresamente que esta «no se aplicará [...] a la asistencia social» y, sin embargo, el propósito de toda PEMNC como la prestación complementaria de la TW (a diferencia de las prestaciones de invalidez) es, al menos en parte, de carácter social.

56. Estos hechos podrían considerarse contrarios a la consideración de que las PEMNC están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Decisión n.º 3/80. Sin embargo, dado que tanto en la sentencia Akdas como en la sentencia Demirci el Tribunal de Justicia ya consideró que la misma prestación de la TW *está* sujeta a la Decisión n.º 3/80, voy a partir de la premisa de que se trata de una «prestación de invalidez» en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80.<sup>33</sup>

57. ¿Se somete al artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80 una solicitud de prestación complementaria con arreglo a la TW cuando se presenta tras la repatriación a Turquía, bien como nueva solicitud de la prestación o como petición de su restablecimiento?

58. Los términos del artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80 dejan claro que las prestaciones comprendidas en el ámbito de aplicación material de dicha disposición y «*adquirid[a]s* en virtud de la legislación de uno o de varios Estados miembros» (el subrayado es mío) no pueden ser objeto de «ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación» por el hecho de que el beneficiario resida en Turquía o en el territorio de otro Estado miembro.

32 Sentencias de 14 de enero de 2015, Demirci y otros (C-171/13, EU:C:2015:8), apartados 38 y 39, y de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346), apartados 47 y 48. En la sentencia Akdas, apartado 54, el Tribunal de Justicia cita la postura del órgano jurisdiccional remitente, según la cual la prestación complementaria abonada en virtud de la TW, cuya concesión no depende de una apreciación individualizada de las necesidades personales del solicitante, debe asimilarse a una prestación de invalidez, en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra b), de la Decisión n.º 3/80 y, de este modo, está incluida en el ámbito de aplicación material de esta.

33 En la sentencia de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346), apartado 77, el Tribunal de Justicia señaló que «es pacífico entre las partes» que una prestación como la prestación complementaria que instaura la TW está sujeta al artículo 4, apartado 1, letra b), de la Decisión n.º 3/80 y, por tanto, a la prohibición que contiene su artículo 6, apartado 1. Probablemente por este motivo la cuestión no fue abordada ni por el Abogado General ni por el Tribunal de Justicia en el asunto Demirci (sentencia de 14 de enero de 2015, C-171/13, EU:C:2015:8).

59. Asimismo, el artículo 39, apartado 4, del Protocolo Adicional (fundamento de la Decisión n.º 3/80)<sup>34</sup> solamente hace referencia a la posibilidad de «*export[ar]* a Turquía» «las pensiones y rentas [...] de invalidez, *adquiridas* en virtud de las disposiciones adoptadas» (el subrayado es mío).

60. De ahí se deduce que una solicitud de *restablecimiento* del derecho a una prestación previamente adquirida estaría sujeta al artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80, pero no así una nueva solicitud dirigida a *obtener* el derecho a una prestación. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional, como juez exclusivo de los hechos, determinar en último término a cuál de estas dos categorías pertenece la solicitud formulada por el Sr. Çoban desde Turquía el 9 de julio de 2014. Solo añadiré que una solicitud de *restablecimiento* debe estar necesariamente sujeta a la Decisión n.º 3/80, dado que la restitución es la solución obvia a la supresión indebida de una prestación.

61. No obstante, es preciso abordar otra dificultad más. La resolución de remisión deja claro que el Sr. Çoban estuvo percibiendo efectivamente la prestación complementaria de la TW desde enero de 2012 hasta que se le retiró por decisión de 12 de febrero de 2014, con efectos a partir del 1 de abril de 2014 (fecha en que el Sr. Çoban regresaría a Turquía, según informó a la Uvw). El Sr. Çoban no impugnó dicha decisión, de modo que esta adquirió carácter firme.

62. Pese a todo, el órgano jurisdiccional remitente considera que, en la medida en que la presente solicitud del Sr. Çoban puede entenderse como una petición de *restablecimiento* de su prestación complementaria con arreglo a la TW, está haciendo valer de nuevo su *derecho adquirido* a dicha prestación (y, de hecho, está solicitando al Uvw que reconsidere su decisión de 12 de febrero de 2014 por la que puso fin al pago de la prestación).<sup>35</sup> Una vez más, corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar, con arreglo al Derecho interno, si el hecho de que el Sr. Çoban no impugnase la decisión del Uvw de 12 de febrero de 2014 es un impedimento para considerar que su actual demanda constituye una reclamación de un derecho adquirido a la prestación. De la resolución de remisión parece desprenderse que, conforme al Derecho nacional, dicha circunstancia *no* impide al Sr. Çoban fundamentar así su demanda.

63. De ahí se deduce que las circunstancias del caso del Sr. Çoban sí están comprendidas en el ámbito de aplicación de la prohibición que impone el artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80.

64. Ahora paso a ocuparme de las demás cuestiones (importantes) que ha de afrontar el Tribunal de Justicia. ¿Se ve afectado el derecho que asiste directamente al Sr. Çoban a invocar el artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80 por el doble hecho de que poseía un permiso de residencia de residente de larga duración — UE y de que su repatriación a Turquía fue voluntaria? ¿Tiene el artículo 59 del Protocolo Adicional el efecto de invalidar ese derecho?

65. Para responder a estas cuestiones es necesario, en primer lugar, examinar al detalle las dos sentencias opuestas Akdas y Demirci del Tribunal de Justicia.

### ***Las sentencias Akdas y Demirci***

66. En el asunto Akdas, todos los demandantes eran nacionales turcos que habían quedado en situación de incapacidad laboral y habían solicitado y obtenido, mientras aún residían en los Países Bajos, tanto una pensión de invalidez con arreglo a la WAO como una prestación complementaria con arreglo a la TW en su versión anterior a 2000. Regresaron a Turquía para estar cerca de sus

<sup>34</sup> Véanse el artículo 39, apartado 1, del Protocolo Adicional y el preámbulo de la Decisión n.º 3/80.

<sup>35</sup> Esta frase (contenida en el apartado 5 de la resolución de remisión en el presente asunto) se repite en el apartado 4.4 de la posterior resolución de remisión del mismo tribunal en el asunto C-257/18, Güler (aún pendiente). En efecto, en ella el órgano jurisdiccional remitente subraya el hecho de que el Sr. Çoban efectivamente *tiene* un derecho adquirido a la prestación complementaria, «mientras que en el caso de Güler no está tan claro», y esta es una de las razones para remitir la petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE.

familias y conservaron la percepción de ambas prestaciones en virtud del artículo 39, apartado 4, del Protocolo Adicional. Sin embargo, cuando entró en vigor la versión modificada de la TW el 1 de enero de 2000, las autoridades nacionales competentes fueron suprimiendo el pago de la prestación complementaria abonada con arreglo a la TW.

67. El Tribunal de Justicia examinó la introducción del artículo 10 *bis* en el Reglamento n.º 1408/71 y el consiguiente carácter no exportable de las PEMNC como la mencionada prestación complementaria,<sup>36</sup> y llegó a la conclusión de que permitir a los demandantes seguir percibiendo dicha prestación *no* era incompatible con el artículo 59 del Protocolo Adicional.

68. En primer lugar, el artículo 39, apartado 4, del Protocolo Adicional preveía expresamente la exportación de las prestaciones (y el artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80 reflejaba debidamente dicha disposición). En segundo lugar, los demandantes estaban comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 de la Decisión n.º 3/80, como trabajadores turcos. En tercer lugar, aplicar el régimen de las PEMNC del Reglamento n.º 1408/71 en el ámbito de la Decisión n.º 3/80 equivaldría a *modificar* dicha Decisión, una competencia que le está reservada únicamente al Consejo de Asociación, con arreglo a los artículos 8 y 22 del Acuerdo de Asociación. En cuarto lugar, la situación de los demandantes no podía compararse válidamente a la de los nacionales de la Unión, ya que estos eran titulares del derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros y disfrutaban de la libertad no solo de abandonar un Estado miembro, sino también de retornar a él.<sup>37</sup>

69. En cambio, en el asunto Demirci el Tribunal de Justicia consideró que el Sr. Demirci y sus compañeros *no* podían basarse en la Decisión n.º 3/80 para oponerse al requisito de residencia al que la normativa nacional sometía el pago de la prestación complementaria de la TW.

70. Todos los demandantes en dicho asunto poseían la doble nacionalidad turca y neerlandesa. Al igual que el Sr. Akdas y sus compañeros, también habían quedado en situación de incapacidad laboral, y también a ellos les habían sido concedidas tanto la pensión de invalidez principal con arreglo a la WAO como la prestación complementaria prevista en la TW, en su versión anterior a 2000. Ellos también regresaron a Turquía para estar cerca de sus familias, conservando la percepción de ambas prestaciones en virtud del artículo 39, apartado 4, del Protocolo Adicional. Sin embargo, de modo análogo, cuando entró en vigor la versión modificada de la TW el 1 de enero de 2000, las autoridades nacionales competentes decidieron retirarles la prestación complementaria abonada con arreglo a la TW. Ellos impugnaron estas decisiones.

71. A diferencia del asunto Akdas, el Tribunal de Justicia señaló que el hecho de que el Sr. Demirci y sus compañeros hubiesen adquirido la nacionalidad del Estado miembro de acogida como trabajadores turcos «los coloca en una situación particular, habida cuenta, especialmente, de los objetivos del régimen de asociación CEE-Turquía». La adquisición de la nacionalidad del Estado miembro de acogida representa, en principio, el más alto grado de integración del trabajador turco en el Estado miembro de acogida. La adquisición de esta segunda nacionalidad comportaba las consecuencias jurídicas vinculadas no solo a la posesión de esta nacionalidad, sino también, y de forma correlativa, de la ciudadanía de la Unión, en particular, en materia de derecho de residencia y de libre circulación. En consecuencia, «nada [justificaba] que el nacional turco, cuyo régimen jurídico ha cambiado necesariamente en el momento de adquirir la nacionalidad del Estado miembro de acogida, no sea tratado por dicho Estado exclusivamente como nacional de ese Estado para el abono de una prestación como la controvertida en el litigio principal».<sup>38</sup>

36 Sentencia de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346), apartados 84 a 87.

37 Sentencia de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346), apartados 88 a 95.

38 Sentencia de 14 de enero de 2015, Demirci y otros (C-171/13, EU:C:2015:8), apartados 53 a 57.



72. El Tribunal de Justicia consideró que, si se permitiese al Sr. Demirci y a sus compañeros conservar la prestación complementaria de la TW, gozarían de una doble diferencia de trato injustificada. Al disponer de la nacionalidad neerlandesa, serían tratados de modo más favorable que los trabajadores que solo poseyeran la nacionalidad turca y ya no tuviesen el derecho a residir en los Países Bajos por haber dejado de pertenecer al mercado legal de trabajo de este último Estado. Además, se verían igualmente favorecidos en relación con los nacionales del Estado miembro de acogida o de otro Estado miembro, que tendrían derecho, ciertamente, a un régimen favorable en términos de residencia y libre circulación en la Unión, pero que seguirían sometidos al requisito de residencia en el territorio del Reino de los Países Bajos para el abono de la prestación complementaria. Este resultado era contrario al artículo 59 del Protocolo Adicional.

### ***Artículo 59 del Protocolo Adicional***

73. El Protocolo Adicional es Derecho primario dentro de la jerarquía normativa de la Asociación CEE-Turquía (artículo 62 del Protocolo Adicional). Las Decisiones adoptadas por el Consejo de Asociación en el ejercicio de facultades delegadas, por lo tanto, deben interpretarse de tal modo que estén en consonancia con la norma de «trato no más favorable» que establece. En otra ocasión ya sugerí que el artículo 59 del Protocolo Adicional refleja el principio de que la pertenencia a la Unión Europea es la relación más profunda y concreta que puede conseguir un Estado, y que cualquier otro tipo de relación entre un Estado tercero y la Unión Europea, por lo tanto, necesariamente ha de tener menos privilegios.<sup>39</sup>

74. Como deja claro su tenor, el artículo 59 del Protocolo Adicional se refiere a los derechos y obligaciones de los Estados miembros y Turquía. No regula expresamente los derechos y obligaciones de los ciudadanos particulares. Dicho esto, no cabe duda de que el artículo 59 puede servir y sirve como principio de interpretación, que lleva al Tribunal de Justicia a examinar elementos de comparación y a pronunciarse a favor de una de las posibles lecturas del texto de cada instrumento de rango inferior (como la Decisión n.º 3/80) en lugar de otras. La jurisprudencia sobre el artículo 59 confirma su importancia a este respecto cuando se pueden comparar válidamente dos situaciones que afectan a nacionales de la Unión y a nacionales turcos. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente, en relación con la libre circulación de trabajadores y la Decisión n.º 1/80, que el artículo 59 del Protocolo Adicional prohíbe colocar a los nacionales turcos en una situación más favorable que la de los ciudadanos de la Unión.<sup>40</sup> Sin embargo, en numerosas ocasiones el Tribunal de Justicia ha rechazado comparar la situación de los miembros de la familia de los trabajadores turcos para quienes se derivan derechos del artículo 7 de la Decisión n.º 1/80 con la de los miembros de la familia de ciudadanos de la Unión, ya que (tras examinar las respectivas situaciones jurídicas) el Tribunal de Justicia concluyó que no había comparación válida entre ellas, habida cuenta de las sensibles diferencias existentes.<sup>41</sup>

75. Por lo tanto, comparto plenamente el análisis de mi colega el Abogado General Wahl en el asunto Demirci: «Como queda patente de las consideraciones formuladas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Akdas, el artículo 59 del Protocolo Adicional opera como un “mecanismo de último recurso” para garantizar que la interpretación de las disposiciones del régimen de Asociación CEE-Turquía no dispense indebidamente un trato menos favorable a los ciudadanos de la Unión que

<sup>39</sup> Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto *Yön* (C-123/17, EU:C:2018:267), puntos 89 y 90.

<sup>40</sup> Véase, en particular, la sentencia de 29 de abril de 2010, Comisión/Países Bajos (C-92/07, EU:C:2010:228), apartado 62 y jurisprudencia citada.

<sup>41</sup> Véanse, en particular, las sentencias de 18 de julio de 2007, *Derin* (C-325/05, EU:C:2007:442), apartados 58 a 69, especialmente el apartado 68, y de 22 de diciembre de 2010, *Bozkurt* (C-303/08, EU:C:2010:800), apartado 45. Véanse, en esta misma línea, mis conclusiones presentadas en el asunto *Pehlivan* (C-484/07, EU:C:2010:410), punto 63: es necesario tener una visión de conjunto.



a los nacionales turcos. No obstante, el artículo 59 no constituye una cláusula de no discriminación general que pueda ser invocada por los ciudadanos de la Unión en cualquier situación en la que los nacionales turcos tengan reconocidos derechos en virtud del régimen de Asociación CEE-Turquía que los ciudadanos de la Unión no disfrutan». <sup>42</sup>

76. ¿Puede compararse realmente la situación del Sr. Çoban a la de los demandantes en el asunto Akdas o a la de los demandantes en el asunto Demirçi?

77. Como útilmente señala el órgano jurisdiccional remitente, <sup>43</sup> el Sr. Çoban perdió su derecho a residir en los Países Bajos en virtud del Acuerdo de Asociación cuando abandonó definitivamente el mercado laboral. <sup>44</sup> Dejó de trabajar, por enfermedad, el 11 de septiembre de 2006. Sin embargo, el 18 de diciembre de 2006 obtuvo un permiso de residencia de residente de larga duración — UE, que aún poseía cuando decidió regresar a Turquía con efectos desde el 1 de abril de 2014. La Ley sobre Repatriación le permitía cambiar de parecer y volver a los Países Bajos en el plazo de un año desde su repatriación.

78. En lo sucesivo, voy a limitar mi análisis a los derechos que otorga dicho permiso con arreglo al Derecho de la Unión y a sus limitaciones. No sé si el permiso de residencia que poseía el Sr. Çoban confería algún derecho adicional con arreglo al Derecho nacional y, a mi parecer, es irrelevante. Lo que importa aquí es si, en virtud de los derechos que le otorga *el Derecho de la Unión*, su situación puede (o no) compararse válidamente con la de un nacional neerlandés o la de otros ciudadanos de la Unión. Si tal comparación es legítima, al igual que sucede con los demandantes de doble nacionalidad turca y neerlandesa, su derecho a seguir percibiendo la prestación de la TW (que de otro modo le correspondería) quedará invalidado por el artículo 59 del Protocolo Adicional.

79. Voy a examinar en primer lugar, y brevemente, el asunto de la repatriación voluntaria frente a la involuntaria, antes de analizar si la situación del titular de un permiso de residencia de residente de larga duración — UE debe equipararse a la de un nacional neerlandés o a la de otros ciudadanos de la Unión.

80. La Decisión n.º 3/80 no hace distinción entre las diferentes razones por las que un trabajador de nacionalidad turca que está o ha estado sujeto a la legislación de uno o varios Estados miembros desea trasladarse a Turquía o incluso a otro Estado miembro. <sup>45</sup> Su objetivo es garantizar que el trabajador turco, los miembros de su familia residentes en la Unión y sus supervivientes, sean cuales sean las circunstancias, conserven la cobertura de la seguridad social a la que dicho trabajador turco ha contribuido durante su vida laboral. Salvo disposición en contrario (y no hay «otra» disposición ni una disposición «especial» relevantes en la Decisión n.º 3/80), el trabajador turco ha de estar sujeto «a las obligaciones y [...] acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de este» (artículo 3, apartado 1).

81. A continuación, el artículo 6, apartado 1, contempla expresamente la posibilidad de que una persona sujeta a la Decisión (conforme a su artículo 2) y que perciba tres prestaciones adquiridas de las allí mencionadas («prestaciones en metálico de invalidez, de vejez o de supervivencia, las rentas de accidente de trabajo o de enfermedad profesional») desee o necesite trasladarse. Quienes perciben tales prestaciones son precisamente personas que probablemente no puedan trabajar o incluso no puedan valerse por sí mismas sin asistencia. Por lo tanto, el artículo 6, apartado 1, afirma clara y

42 Conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto Demirçi y otros (C-171/13, EU:C:2014:2073), punto 43.

43 Véanse el punto 38 de las presentes conclusiones y el texto de la cuestión prejudicial.

44 Véase el punto 9 de las presentes conclusiones.

45 Véase el artículo 2 (Ámbito de aplicación personal) en relación con el artículo 6 (Supresión de las cláusulas de residencia). Entre las personas comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 2 se encuentran también los miembros de las familias de los trabajadores residentes en el territorio de algún Estado miembro y sus supervivientes.

expresamente que tales prestaciones, de las que obviamente van a depender si se trasladan, «no podrán ser objeto de ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario resida en Turquía o en el territorio de un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora».

82. En otras palabras, trasladarse a otro lugar *no* ha de significar la pérdida de la prestación. La conclusión lógica que de ahí se obtiene es que la Decisión n.º 3/80 contempla un gran abanico de situaciones de traslado y que es irrelevante la razón de este. Voy a proponer, a modo de ilustración, una (nada improbable) situación hipotética. Supongamos que el trabajador en cuestión se ha jubilado y se va haciendo viejo y achacoso. Por desgracia, ha enviudado y no tiene a nadie en el Estado miembro donde vive que pueda cuidar de él. En Turquía cuenta con una numerosa familia, pero también tiene una hija que vive en un Estado miembro vecino. Puede decidir, pongamos, quedarse donde está, aislado y desvalido. También puede optar por reunirse con su hija y la familia de esta. O puede elegir regresar a Turquía. A mi parecer, sería no solo irreal, sino inhumano, sugerir que, si decide trasladarse bien a otro Estado miembro o bien a Turquía (opciones 2 o 3), la «voluntariedad» de su decisión le deja fuera del ámbito de aplicación del artículo 6, o incluso de toda la Decisión n.º 3/80. Este no puede ser el prisma desde el cual se interprete el artículo 6, apartado 1.

83. Por lo tanto, llego a la conclusión de que, aunque el Tribunal de Justicia mencionó el ejercicio voluntario de los derechos de libre circulación como ciudadano de la Unión para fundamentar su argumentación en la sentencia Demirci, no pudo pretender que la «voluntariedad de la salida» del Estado miembro que concedió la prestación sea el factor determinante que, si se demuestra, prive al nacional turco de las prestaciones de la seguridad social y, por tanto, de la protección que confiere el artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80.

84. Así pues, voy a entrar ahora en la cuestión del estatuto y los derechos del titular de un permiso de residente de residencia de larga duración — UE en comparación con los de: a) un nacional neerlandés y b) un nacional de otro Estado miembro y, por tanto, ciudadano de la Unión.

85. La Directiva 2003/109/CE del Consejo va dirigida a conceder a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente en la Unión durante un mínimo de cinco años y que cuenten con un permiso de residencia de larga duración «un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible» al de los ciudadanos de la Unión Europea (considerando 2).<sup>46</sup> El considerando 7 aclara que, a los efectos de *obtención* del estatuto de residente de larga duración, «los nacionales de terceros países deberán acreditar que disponen de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad, para evitar convertirse en una carga para el Estado miembro. Al evaluar la posesión de recursos fijos y regulares, los Estados miembros podrán tener en cuenta elementos como las cotizaciones a un régimen de pensiones y el cumplimiento de las obligaciones fiscales». Da efecto a dicho considerando el artículo 5, apartado 1, letras a) y b), que exige recursos suficientes *sin* recurrir al sistema de seguridad social y la posesión de un seguro de enfermedad como requisitos para obtener el estatuto de residente de larga duración.

86. El artículo 8, apartado 1, establece que el estatuto de residente de larga duración será permanente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9. Entre los motivos para la retirada o pérdida de dicho estatuto que enumera esta última disposición, se incluye, aparte de ciertos motivos de política pública, la «ausencia del territorio de la [Unión] durante un período de 12 meses consecutivos» [artículo 9,

<sup>46</sup> Directiva de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO 2004, L 16, p. 44).

apartado 1, letra c)]. El artículo 11 consagra el derecho a la igualdad de trato con los nacionales del Estado miembro de que se trate, pero también contiene una serie de excepciones a este principio. En particular, su apartado 4 dispone que «los Estados miembros podrán limitar la igualdad de trato a las prestaciones básicas respecto de la asistencia social y la protección social».<sup>47</sup>

87. Curiosamente, la Directiva 2003/109 no parece ocuparse de la cuestión de qué sucede (es decir, qué derechos corresponden, por un lado, al nacional de un tercer país y al Estado miembro de acogida) cuando el interesado se hace dependiente de la seguridad social con carácter permanente y subsiste gracias a la asistencia social, o si queda en la total indigencia.

88. Parece claro que el Sr. Çoban pudo haber cumplido los requisitos (y probablemente los cumplió) para obtener un permiso de residencia de residente de larga duración — UE en virtud de su trabajo como transportista internacional. Obtuvo dicho permiso muy poco tiempo (en torno a tres meses) después de haber dejado de trabajar inicialmente.<sup>48</sup> En ese momento quizá no estuvieran del todo claras sus perspectivas de futuro, sobre todo si en algún momento podría reincorporarse al trabajo. Es preciso señalar que no fue hasta casi dos años después (el 8 de septiembre de 2008) cuando le fue reconocida una invalidez de entre el 45 % y el 55 % y se le concedió la prestación por incapacidad.<sup>49</sup>

89. Cuando el Uvw le retiró la prestación abonada con arreglo a la TW, ¿se encontraba el Sr. Çoban en una situación análoga a la de un nacional neerlandés (como el Sr. Demirci y sus compañeros) o a la de un nacional de otro Estado miembro que, por ende, es ciudadano de la Unión?

90. Parece evidente que, con respecto a los Países Bajos, la situación del Sr. Çoban no se puede comparar válidamente con la de un nacional neerlandés. El Sr. Demirci y sus compañeros se encontraban en su propio país (de adopción). Al adquirir la nacionalidad neerlandesa habían obtenido «el más alto grado de integración del trabajador turco en el Estado miembro de acogida».<sup>50</sup> Eran neerlandeses. El Sr. Çoban no ha dado este paso fundamental.

91. Por otro lado, ¿puede compararse la situación del Sr. Çoban con la de un ciudadano de la Unión que posea también el estatuto de residente de larga duración en los Países Bajos y que se traslade a cualquier otro lugar, renunciando así a su derecho al cobro de la prestación complementaria con arreglo a la TW?

92. En principio, es casi axiomático que, por favorable que sea la situación de un nacional de un tercer país que haya adquirido el estatuto de residente de larga duración en la Unión si se compara con la situación de un nacional de un tercer país que aún *no* haya adquirido dicho estatuto,<sup>51</sup> no puede ser tan buena como la de un ciudadano de la Unión.

<sup>47</sup> Sobre el concepto de «prestaciones básicas», véase la sentencia de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), apartado 91. *Los Estados miembros podrán «limitar la igualdad de trato de que gozan los titulares del estatuto otorgado por la Directiva 2003/109, con excepción de las prestaciones de asistencia social o de protección social concedidas por las autoridades públicas, sea a escala nacional, regional o local, que contribuyan a que los particulares puedan hacer frente a necesidades elementales como la alimentación, la vivienda y la salud»* (el subrayado es mío).

<sup>48</sup> Véase el punto 33 de las presentes conclusiones.

<sup>49</sup> Véase el punto 34 de las presentes conclusiones.

<sup>50</sup> Sentencia de 14 de enero de 2015, Demirci y otros (C-171/13, EU:C:2015:8), apartado 53.

<sup>51</sup> No cabe duda de que su estatuto es muy favorable. El Abogado General Szpunar lo describe así en sus conclusiones presentadas el asunto P y S (C-579/13, EU:C:2015:39), puntos 29 a 31: «[...] la Directiva 2003/109 crea en favor de los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente en la Unión durante un período de al menos cinco años un *estatuto jurídico particular que deriva exclusivamente del Derecho de la Unión*: el estatuto de residente de larga duración. [...] La introducción de este estatuto crea una *forma alternativa* de participación en la vida económica y social de la Unión para los extranjeros *respecto de la ciudadanía*, lo que se corresponde en la doctrina con el concepto de “*denizenship*”, frente al de “*citizenship*”. [...] Respecto de aquellas cuestiones que no se rigen por el Derecho de la Unión, el estatuto de los nacionales de terceros países que residen dentro de la Unión sigue estando *sujeto al Derecho nacional de los Estados miembros*» (el subrayado es mío).

93. Como ha puesto de relieve el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones que se remontan hasta el asunto *Grzelczyk*, «la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico».<sup>52</sup> El Sr. *Grzelczyk* obtuvo el derecho al «*minimex*» belga, una «ventaja social» en el sentido del Reglamento (CEE) n.º 1612/68<sup>53</sup>, durante su último año de estudios, *no* en virtud del Derecho derivado (de la CEE), sino de la solidaridad debida a un conciudadano de la Unión. Un estudiante belga que se encontrase en su misma situación podría haber accedido al «*minimex*» para obtener una ayuda económica. Por lo tanto, igualmente debía poder el Sr. *Grzelczyk*.<sup>54</sup>

94. El estatuto de residente de larga duración no le confiere a un nacional de un tercer país tal derecho para integrar las lagunas del Derecho derivado de la Unión o matizar la interpretación de este. Por lo tanto, es necesariamente improbable que dicho estatuto pueda ser realmente equivalente al de un ciudadano de la Unión.

95. A mi parecer, al menos desde dos puntos de vista, la situación del Sr. *Çoban* a 1 de abril de 2014 puede perfectamente calificarse como más precaria que la de un ciudadano de la Unión. El primero se refiere a la continuidad de su seguridad económica una vez que ha quedado en situación de invalidez laboral permanente; el segundo, a la duración limitada de su derecho a conservar su estatuto de residente de larga duración si abandona los Países Bajos y regresa a Turquía.

96. En cuanto al primero de esos puntos de vista, de las sentencias *Dano*<sup>55</sup> y *Alimanovic*<sup>56</sup> se desprende claramente que, en determinadas circunstancias, los Estados miembros están facultados para limitar el acceso a las PEMNC incluso a los *ciudadanos de la Unión* que residen legalmente en sus territorios, hasta el momento en que estos adquieren el derecho de residencia permanente.<sup>57</sup> Que yo conozca, a día de hoy no hay jurisprudencia del Tribunal de Justicia que se ocupe de la cuestión de si un nacional de un tercer país que ha adquirido el estatuto de residente de larga duración y que posteriormente se ha visto en una situación en que para su subsistencia depende totalmente de una combinación de prestación de la seguridad social y PEMNC puede confiar en conservar su estatuto y, con él, en la percepción de dichas prestaciones durante el resto de su vida. Sería muy aventurado dar por cierta una respuesta afirmativa.<sup>58</sup>

97. En cuanto al segundo punto de vista, del tenor del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/109 se desprende claramente que los nacionales de un tercer país «perderán su derecho a mantener el estatuto de residente de larga duración en [...] ausencia del territorio de la Comunidad durante un período de 12 meses consecutivos». A partir de ese momento, quedarán en la misma

52 Sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458), apartado 31.

53 Reglamento del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO 1968, L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77). Sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458), apartado 27. Sin embargo, el Sr. *Grzelczyk* no estaba comprendido en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, ya que no reunía los requisitos para ser considerado «trabajador» (véanse los apartados 15 y 16 de la sentencia).

54 Sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458), apartado 29. En cuanto a la efectividad de los derechos de la ciudadanía de la Unión con arreglo al Tratado para superar las limitaciones del Derecho derivado, véanse los apartados 30 a 36 de esa misma sentencia.

55 Sentencia de 11 de noviembre de 2014, *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358).

56 Sentencia de 15 de septiembre de 2015, *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597).

57 Véase la sentencia de 11 de noviembre de 2014, *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), apartados 68 a 74. La Sra. *Dano* disponía de un certificado (nacional) de residencia permanente, pero aún no podía reclamar el derecho de residencia con arreglo a la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO 2004, L 158, p. 77); véanse los apartados 26 y 44 de la sentencia, respectivamente.

58 Véanse, a este respecto, las sentencias de 19 de septiembre de 2013, *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565), apartados 64, 69 y 78, y de 15 de septiembre de 2015, *Alimanovic* (C-67/14, EU:C:2015:597), apartados 57 a 59 y 62. El texto de la Directiva 2003/109 no responde a esta cuestión (véase el punto 87 de las presentes conclusiones).

situación que cualquier otro nacional de un tercer país que pretenda entrar (de nuevo) en la Unión Europea.<sup>59</sup> Hipotéticamente, atendiendo a los hechos del presente asunto (la invalidez de entre el 45 % y el 55 % del Sr. Çoban), una persona en tal situación no podrá beneficiarse del trato preferente que se otorga a un nacional turco que desea incorporarse (de nuevo) al mercado de trabajo de un Estado miembro en virtud del Acuerdo de Asociación (y, en cualquier caso, no tendrá los mismos derechos de circulación en la UE que un ciudadano de la Unión).<sup>60</sup>

98. En cambio, un ciudadano de la Unión que posea el estatuto de residente de larga duración y que opte por permanecer en los Países Bajos (conservando así su derecho a percibir la prestación complementaria de la TW) ciertamente puede llegar a perder su estatuto de residencia de larga duración (al cabo de dos años y no de doce meses<sup>61</sup>), pero, obviamente, podrá regresar a los Países Bajos cuando lo desee.<sup>62</sup>

99. En la sentencia Demirci, el Tribunal de Justicia introdujo su detallado análisis de por qué (a diferencia de los demandantes en el asunto Akdas) aquellas personas con doble nacionalidad turca y neerlandesa no podían basarse en la Decisión n.º 3/80 para conservar su prestación complementaria con arreglo a la TW, con las siguientes palabras: «El que los recurridos en el litigio principal hayan adquirido la nacionalidad del Estado miembro de acogida como trabajadores turcos los coloca en *una situación particular*» (el subrayado es mío).<sup>63</sup>

100. Sin embargo, es evidente que el Sr. Çoban *no* se encuentra en «una situación particular» equivalente. No posee la doble nacionalidad turca y neerlandesa. Tampoco es nacional de otro Estado miembro de la Unión. Posee una única nacionalidad: la turca. En mi opinión, las consideraciones expuestas en los puntos 84 y siguientes de las presentes conclusiones demuestran que esta situación no se puede comparar válidamente con la de un nacional neerlandés o la de un ciudadano de la Unión. De ello se deduce que el efecto del artículo 59 del Protocolo Adicional no consiste en privarle de los derechos directamente efectivos que se derivan a su favor del artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80 y a los que, en caso contrario, podría acogerse.

### **Observaciones finales**

101. Del análisis que acabo de desarrollar se inferirá claramente que la causa en que radica la incertidumbre que ha dado lugar al presente litigio es el hecho de que la Decisión n.º 3/80 reproduce la versión del Reglamento n.º 1408/71 que estaba en vigor *antes de ser modificado* para hacer no exportables las PEMNC.<sup>64</sup> En la sentencia Akdas y después también en la sentencia Demirci, el Tribunal de Justicia partió del hecho de que las PEMNC están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Decisión n.º 3/80.<sup>65</sup>

59 Quizá no sea casualidad que la Ley sobre Repatriación permita a los trabajadores turcos que se han repatriado a Turquía cambiar de parecer y volver a los Países Bajos, siempre que lo hagan en el plazo de un año desde la fecha en que se establecieron en el país de destino (véase el punto 32 de las presentes conclusiones).

60 Véase la sentencia de 14 de enero de 2015, Demirci y otros (C-171/13, EU:C:2015:8), apartado 56: «a diferencia de los trabajadores de los Estados miembros, los nacionales turcos no disfrutan de la libre circulación dentro de la Unión, sino que únicamente pueden invocar ciertos derechos en el territorio del Estado miembro de acogida (véanse las sentencias Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, apartado 29, y Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, apartado 66)».

61 Véase el artículo 16, apartado 4, de la Directiva 2004/38.

62 Véase el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

63 Sentencia de 14 de enero de 2015, Demirci y otros (C-171/13, EU:C:2015:8), apartado 53.

64 Véase el punto 55 de las presentes conclusiones. El Tribunal de Justicia, en su sentencia de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346), fue claramente consciente de la discordancia entre la Decisión n.º 3/80 y la versión modificada del Reglamento n.º 1408/71 (véanse los apartados 83 a 86 de dicha sentencia).

65 Véase la sentencia de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346), apartado 77.



102. Aunque el artículo 59 del Protocolo Adicional sirve como valiosa herramienta interpretativa,<sup>66</sup> de modo que puede intervenir en determinadas situaciones para evitar la aplicación de la Decisión n.º 3/80, sus funciones y facultades no llegan al extremo de reescribir la Decisión n.º 3/80 de manera que se excluyan las propias PEMNC, que el Tribunal de Justicia había declarado incluidas en el ámbito de aplicación de dicho instrumento. La competencia para modificar o reformular la Decisión n.º 3/80 le corresponde al Consejo de Asociación.<sup>67</sup> Si por motivos políticos se considera conveniente impedir que los nacionales turcos conserven su derecho a percibir una PEMNC en caso de abandonar el Estado miembro de acogida, a no ser que el Tribunal de Justicia revise la premisa en que se basaron las sentencias Akdas y Demirci,<sup>68</sup> la única forma de llegar a ese resultado es la vía legislativa.

## Conclusión

103. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda en los siguientes términos a las cuestiones planteadas por el Centrale Raad van Beroep (Tribunal Central de Apelación, Países Bajos):

«El artículo 6, apartado 1, de la Decisión n.º 3/80 del Consejo de Asociación de 19 de septiembre de 1980, relativa a la aplicación de los regímenes de seguridad social de los Estados miembros de la Comunidad Europea a los trabajadores turcos y a los miembros de sus familias, puede ser invocada directamente por un antiguo trabajador que, además de la nacionalidad turca, no posea la de ningún Estado miembro y que sea beneficiario de una prestación complementaria con arreglo a la Toeslagenwet (Ley sobre Prestaciones Complementarias), para conservar dicha prestación si regresa a Turquía. Este resultado no es contrario al artículo 59 del Protocolo Adicional firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas. Para que dicha persona tenga derecho a volver al Estado miembro de acogida y a reanudar la residencia en él en el plazo de doce meses es irrelevante si dicha persona: a) se traslada a Turquía por su propia iniciativa, o b) disfruta, como nacional de un tercer país, del estatuto de residente de larga duración en la Unión.»

<sup>66</sup> Véanse los puntos 73 y ss. de las presentes conclusiones.

<sup>67</sup> Sentencia de 26 de mayo de 2011, Akdas y otros (C-485/07, EU:C:2011:346), apartado 91.

<sup>68</sup> Si el Tribunal de Justicia desea revisar dicha premisa, con todos los respetos sugiero que el lugar adecuado para tal reconsideración de una jurisprudencia asentada ha de ser la Gran Sala.