

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. HENRI MAYRAS  
presentadas el 10 de marzo de 1976 \*

*Señor Presidente,  
Señores Jueces,*

Una excepción a los dos principios fundamentales de la libertad de circulación de las personas dentro de la Comunidad y de la prohibición de cualquier discriminación por razones de nacionalidad, se recoge en el apartado 3 del artículo 48 del Tratado de Roma en relación con la circulación y el empleo de los trabajadores por cuenta ajena, así como en el apartado 1 del artículo 56 en cuanto al derecho de establecimiento de los trabajadores por cuenta propia. Esta excepción fundada en el orden público, en el sentido amplio de la expresión, permite que, con respecto a los extranjeros ciudadanos comunitarios, los Estados miembros tomen medidas restrictivas del derecho de entrada y de residencia en sus territorios.

No obstante, el alcance de dicha excepción, que debe interpretarse en sentido restrictivo, no puede determinarse unilateralmente por uno cualquiera de los Estados aludidos, sin control por parte de las autoridades comunitarias. Debe hacerse especial reserva del

control judicial cuya garantía tiene a su cargo este Tribunal de Justicia.

Por consiguiente, si bien debe admitirse que las autoridades nacionales conservan un margen de libertad de apreciación, en el uso que están llamadas a realizar de la reserva de orden público, esta facultad de los Estados solamente puede ejercerse con *los límites* que impone el Derecho comunitario y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Si quise recordar los Fundamentos de Derecho esenciales de la sentencia dictada por este Tribunal hace más de un año en el asunto Van Duyn, ello obedece al hecho de que la solución de las cuestiones prejudiciales que planteó el tribunal de première instance de Liège, cuya resolución mediante la que se formula la petición de decisión prejudicial fue confirmada el 22 de diciembre pasado por la cour d'appel, está regida por las mismas consideraciones.

Se han formulado dichas cuestiones a este Tribunal de Justicia con motivo de un proceso penal seguido contra un súbdito fran-

\* Lengua original: francés.

cés acusado de haber entrado y residido en Bélgica sin haber obtenido la autorización del Ministro de Justicia para tal fin en la forma prevista en el Real Decreto de 21 de diciembre de 1965, relativo a las condiciones de entrada, residencia y establecimiento de los extranjeros en dicho país.

Según la información que obra en los autos del procedimiento nacional, con anterioridad, el acusado fue condenado por el delito de proxenetismo por la justicia francesa. Igualmente era sospechoso de haber cometido algunos robos a mano armada. Pero la investigación policial, según parece, no ha culminado en una inculpación penal.

De conformidad con las instrucciones dadas por el Fiscal Jefe de Lieja, en el marco de la (cito literalmente) «lucha contra el bandillaje y medidas relativas a los delincuentes internacionales», se descubrió la presencia de Jean Noël Royer, por primera vez, el 18 de enero de 1972, en la región de Lieja, en el municipio de Grâce-Hollogne, en donde su esposa regentaba un café-sala de fiestas. Habiendo entrado en Bélgica en noviembre de 1971, Royer había incumplido las formalidades de inscripción en el padrón de habitantes que exige la legislación belga.

Una vez acusado de estancia ilegal, se notificó al interesado una decisión administrativa de «expulsión del territorio belga», que incluía la prohibición de efectuar una nueva entrada. Dando el adecuado cumplimiento a dicha orden de expulsión, dicho interesado se desplazó a Alemania.

Pero, algunas semanas más tarde, regresó a Grâce-Hollogne. Habiéndose detectado su presencia rápidamente el 17 de abril de 1972, fue detenido por la policía y puesto en situación de prisión provisional. Fue puesto nuevamente en libertad el 10 de mayo de acuerdo con la resolución confirmativa de la Chambre des mises en accusation (Tribunal de apelación) de Liège, pero antes de dicha puesta en libertad se le notificó una Orden ministerial de expulsión del territorio, adoptada en virtud del apartado 3 del artículo 3 de la Ley de 28 de marzo de 1952 sobre extranjeros, a causa de que «su conducta personal hacía que su presencia se considerara como una amenaza para el orden público» y que «no había respetado las condiciones impuestas para la estancia de los extranjeros, sin tener en su poder permiso de establecimiento en el Reino».

No resulta ocioso poner de relieve que, según la resolución por la que se formula la petición de decisión prejudicial, la investigación realizada algunos meses antes acerca de la conducta de Royer en Bélgica no había revelado ningún elemento desfavorable. Por lo tanto, al parecer, tan sólo las informaciones que poseía la policía belga sobre el pasado de delincuencia del Sr. Royer, la habían movido a considerar que su presencia constituía una amenaza potencial para el orden público.

En cualquier caso, es un hecho que la única acusación sobre la que se basa el proceso penal en el que se ha dictado la citada resolución es la de estancia ilegal, delito

tipificado y penado por el primer apartado del artículo 12 de la Ley de extranjeros. A tenor de este precepto:

«será condenado con la pena de un mes a un año de prisión y con la multa de 100 a 1.000 FB:

1. El extranjero que, sin la necesaria autorización, entrare o residiere en el país o que, sin el necesario permiso, se estableciera en el Reino, aunque fuere con carácter temporal».

Según parece, el Sr. Royer salió efectivamente del territorio belga como consecuencia de dicha orden de expulsión. No obstante, el proceso penal incoado en relación con la entrada y estancia ilegales siguieron su curso ante el tribunal de première instance. Habiéndose interpuesto recurso de apelación por el Ministerio Fiscal contra la resolución por la que se formula la petición de decisión prejudicial, el 22 de diciembre de 1975, la Cour de Liège, pura y simplemente confirmó las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano de instancia, en los mismo términos.

En esencia éstos son los hechos en base a los cuales el Juez nacional creyó necesario recabar la decisión del Tribunal de Justicia sobre la interpretación de diversas disposiciones de Derecho comunitario, relativas tanto a la libre circulación de los trabajadores como al derecho de establecimiento.

Sean cuales fueren los hechos que se imputan al Sr. Royer (y, en relación con los mismos, su personalidad así como las sentencias condenatorias que en su contra se dictaron en Francia no dicen mucho en su favor) considero que, por parte de este Tribunal, lo único que procede realizar consiste simplemente en intentar fundamentar en el Derecho comunitario, de un modo objetivo, los elementos que necesita el tribunal de Liège para poder resolver el proceso de que conoce.

Es ciertamente difícil determinar en qué se basa el Sr. Royer para pretender ostentar el derecho de residencia en Bélgica. Sobre el particular, la resolución por la que se formula la petición de decisión prejudicial no da ninguna indicación precisa: el Abogado del Sr. Royer aportó ante el órgano de primera instancia un contrato de trabajo suscrito por la esposa del procesado y la empresa propietaria del establecimiento, de la que la misma tenía el cargo retribuido de gerente; en este contrato se establece que la gerente será «asistida por los miembros de su familia». Corresponde tan sólo al órgano jurisdiccional belga deducir de ello que, por tal motivo, Royer podía ampararse, bien en la condición de trabajador por cuenta ajena, bien en la de cónyuge de un trabajador por cuenta ajena. Las cuestiones planteadas por el tribunal de Liège tampoco descartan la posibilidad de que el interesado pueda beneficiarse de lo establecido en los artículos 52 y siguientes, en relación con el derecho de establecimiento. Pero, al igual que la Comisión, considero que los problemas de interpretación que se han suscitado ante este Tribunal requieren una misma respues-

ta, tanto en lo tocante a la libre circulación de los trabajadores por cuenta ajena como al derecho de establecimiento.

Igualmente según la Comisión, me parece necesario agrupar las cuestiones, numerosas y pormenorizadas, que han sido plantadas ante este Tribunal, al objeto de examinarlas por orden lógico.

I. 1. Las referencias a las disposiciones comunitarias sobre las cuales el Juez belga solicita la interpretación permiten contemplar dos supuestos, según que la situación del interesado se rija, bien por el Capítulo del Tratado relativo a los trabajadores, y más concretamente por el artículo 48, cuyo desarrollo se ha realizado mediante el Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo y por la Directiva 68/360 del Consejo, bien por los capítulos relativos al derecho de establecimiento y prestaciones de servicios, en particular, los artículos 52, 53, 56, 62 y 66, desarrollados por la Directiva 73/148/CEE del Consejo.

En cualquiera de ambos casos debemos, en primer lugar, examinar la fundamentación del derecho de residencia en el territorio de un Estado miembro de los nacionales de otros Estados miembros, que gozan del derecho a la libre circulación de los trabajadores o del derecho de establecimiento.

¿Se desprende este derecho directamente de los preceptos del Tratado y, en su caso, de los actos comunitarios adoptados para su desarrollo, o lo confiere tan sólo la tarjeta

de residencia emitida por las Autoridades nacionales del Estado de acogida?

La respuesta a esta primera pregunta se encuentra claramente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Tal como dicho Tribunal ha declarado, especialmente en las sentencias de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, y 21 de junio de 1974, Reyners, desde el término del período transitorio, tanto el artículo 48 como el artículo 52 son directamente aplicables.

Los mismos confieren a los particulares derechos que éstos pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales y que éstos deben proteger.

La primera de las disposiciones aludidas reconoce expresamente el derecho de los trabajadores a desplazarse libremente en el territorio de los Estados miembros y a residir en los mismos con objeto de ejercer en él un empleo.

El derecho de establecimiento, que da acceso al desarrollo de actividades por cuenta propia y permite que ello se realice en las mismas condiciones que los nacionales, postula implícitamente, pero indudablemente el derecho a entrar en el territorio y a residir en el mismo.

Tanto en un caso como en otro, la confirmación de la existencia de estos derechos se encuentra en las Directivas adoptadas por el Consejo, en virtud de los artículos

49, 54 y 63 para la supresión de las restricciones a la entrada y residencia, bien se trate de trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia. El artículo 10 del Reglamento n° 1612/68, el artículo 1 de la Directiva 68/360/CEE y el artículo 1 de la Directiva 73/148, en unos términos prácticamente idénticos, hacen extensiva la aplicación del Derecho comunitario en materia de entrada y residencia en el territorio de los Estados miembros al cónyuge de cualquier persona a la que dichas disposiciones sean de aplicación.

Dichas normas disponen que los Estados miembros deben reconocer *a los interesados el derecho de entrar en su territorio mediante la simple presentación de una tarjeta de identidad o de un pasaporte válido*; igualmente les reconoce el derecho de residencia con carácter permanente que se *prueba* simplemente mediante la emisión de un documento administrativo.

Por consiguiente, dispone el artículo 1 del Reglamento n° 1612/68 que cualquier nacional de un Estado miembro, independientemente de su lugar de residencia, tiene «derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena y a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro»; el artículo 10 del mismo Reglamento hace extensivo el «derecho a instalarse» a los miembros de la familia del que goza del derecho anteriormente apuntado. El artículo 4 de la Directiva 68/360 dispone que los Estados miembros deben reconocer «el derecho de estancia (léase residencia) en su territorio» a las personas referidas y que tal derecho debe «acreditarse» mediante la expedición de una

tarjeta de residencia específica. En su exposición de motivos la Directiva 73/148 declara que sólo puede lograrse plenamente la libertad de establecimiento «si se reconoce un derecho de residencia *permanente* a las personas con derecho al mismo» y que la libre prestación de servicios implica que se garantice al prestador y al destinatario «un derecho de residencia que *corresponda a la duración de la prestación*».

Consecuentemente, el derecho de residencia que se fundamenta directamente en los preceptos del Tratado, es de carácter subjetivo, inherente a la persona del nacional comunitario, trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia. En modo alguno dicho derecho se halla condicionado a la emisión de una tarjeta de residencia por las autoridades nacionales, cuya tarjeta sirve únicamente para acreditar un derecho preexistente y sin que pueda considerarse que lo origina. La reserva del orden y de la seguridad públicos prevista en el apartado 3 del artículo 48 y en el apartado 1 del artículo 56 no constituye requisito alguno de carácter previo para la adquisición del derecho de entrada y de residencia, sino que, en algunos casos debidamente justificados, posibilita la adopción de restricciones al ejercicio de un derecho que se desprende directamente del Tratado.

En estas circunstancias, en la medida en que las mismas se refieren a los ciudadanos comunitarios, el único objeto de las normas nacionales consiste en permitir el control de la presencia en el territorio, de esta categoría de extranjeros privilegiados y de verificar su condición de nacionales de otro

Estado miembro con motivo de la renovación periódica de las tarjetas de residencia.

¿Cuál es, sobre el particular, la legislación belga en materia de policía de extranjeros?

Ante todo, paso a examinar las disposiciones aplicables a la entrada y residencia de los mismos en territorio belga.

La norma básica es la Ley de 28 de marzo de 1952, modificada por las de 30 de abril de 1964 y 1 de abril de 1969.

En principio, en el apartado A de su artículo 2, la misma establece que ningún extranjero puede entrar o residir en Bélgica, a menos que obtenga autorización del Ministro de Justicia en la forma establecida por Real Decreto, o que cumpla determinadas condiciones previstas, especialmente, en Convenios internacionales.

Además, en virtud del apartado C, ningún extranjero puede *establecerse* en el Reino, sin que, a tal efecto, haya obtenido permiso del Ministro de Justicia.

En consecuencia dicha norma establece un régimen de autorización previa. Pero el Real Decreto de 21 de diciembre de 1965, modificado en 1969, en su Capítulo III, contiene algunos preceptos especiales aplicables a los nacionales de los países miembros de las Comunidades Europeas, los

cuales toman en consideración los requisitos previstos en el Derecho comunitario.

En efecto, en virtud del artículo 33 del Decreto, para tales ciudadanos, la entrada en Bélgica está condicionada únicamente a la posesión de un pasaporte o de un documento de identidad oficial, emitido por las autoridades del Estado del que los mismos son nacionales.

Por lo que a su establecimiento en Bélgica se refiere, dispone el artículo 39 que para los mismos, el «permiso de establecimiento» exigido por la Ley de 28 de marzo de 1952 constituye *un derecho*. Por lo tanto, la emisión de dicho documento tiene por único objeto servir de medio de prueba del derecho de residencia preexistente, que a su favor les reconoce el Derecho comunitario.

Es cierto que el artículo 38 prevé que durante tres meses a partir de la fecha de entrada en Bélgica, un certificado de inscripción les dará derecho a permanecer en dicho país, siempre que dicha entrada se haya producido lícitamente. Dicho certificado lo emite la Administración municipal en el momento de su declaración de llegada. Tan sólo puede obtenerse una prórroga del mismo por un mismo plazo de tres meses.

A pesar de que no esté previsto en las Directivas comunitarias, no puede considerarse que la exigencia de dicho documento esté en contra de las normas contenidas en las mismas. Su justificación se halla en la

necesidad práctica de proveer el plazo pertinente para la emisión del permiso de establecimiento, sin que, empero, imponga condición previa alguna para el ejercicio del derecho de residencia, garantizado por el Derecho comunitario al nacional de otro Estado miembro que se establezca en Bélgica para ejercer en dicho país, una de las actividades previstas en los artículos 48 o 52 del Tratado.

En lo tocante a la obligación que el artículo 15 del mismo Real Decreto impone a todo extranjero, consistente en inscribirse en el padrón de habitantes de la Administración municipal del lugar de residencia dentro de los ocho días siguientes a su entrada en Bélgica si desea permanecer por más tiempo, la misma se funda únicamente en lo dispuesto en la Ley de 2 de junio de 1856 sobre los empadronamientos generales y los registros de población. En lo que a los ciudadanos comunitarios se refiere, la misma no supone ningún *requisito* que condicione su derecho de residencia. Además, las infracciones contra dicha Ley son de carácter administrativo, las sanciones que llevan aparejadas son las atribuidas a este tipo de infracciones.

En estas circunstancias, el hecho de que un nacional de un Estado miembro de la Comunidad no cumpla con esta obligación y el de no hallarse en posesión bien de un certificado de inscripción bien de un permiso de establecimiento, no bastan para privarle del derecho de residencia que le corresponde directamente con arreglo al Tratado.

Sin embargo, el Derecho comunitario no prohíbe a las autoridades nacionales imponer sanciones adecuadas al incumplimiento de las disposiciones internas relativas al control de extranjeros, con el fin de garantizar la eficacia de dichas disposiciones. Pero, habida cuenta del principio de no discriminación consagrado en los artículos 7 y 48 del Tratado, dichas sanciones no pueden ser de mayor gravedad que las que se aplican a los nacionales del Estado miembro de que se trate cuando éstos no se atienen a las obligaciones administrativas previstas para el caso de cambio de residencia. Concretamente, una medida de la gravedad de una detención o prisión mientras se sustancia el expediente de expulsión del territorio nacional parece no tener parangón con la infracción que se imputa a Royer; la misma no constituye una forma legítima de coerción con respecto a una persona que no ha hecho sino ejercer el derecho que le confiere el Tratado de acceder al territorio de un Estado miembro y de residir en él mismo, incluso en el caso de que esta persona haya dejado de cumplimentar las formalidades en materia de control de extranjeros.

Aunque el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, en el sentido estricto de la expresión, no pueda considerarse como parte integrante de la normativa comunitaria, cuya aplicación directa corresponda a los Tribunales nacionales, bajo el control del Tribunal de Justicia, debe señalarse que la letra f) del apartado 1 del artículo 5 permite, si fuera menester, confirmar el resultado al que, a mi juicio, inevitablemente nos vemos abocados.

2. No obstante, procede además determinar si el hecho de incumplir una obligación de inscripción exigida por la legislación nacional constituye una «conducta personal» que, por razones de orden público, puede justificar la adopción de una medida de expulsión del territorio.

En primer lugar, debe recordarse que, a tenor del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/221/CEE, que se aplica tanto a los trabajadores por cuenta ajena como a los trabajadores por cuenta propia, las medidas de tal naturaleza deben fundarse exclusivamente sobre la conducta personal del individuo a que se apliquen. Y el apartado 2 dispone que «la mera existencia de condenas penales, no constituye por sí sola motivo para la adopción de dichas medidas». En las sentencias del Tribunal de Justicia recaídas en los asuntos *Bonsignore* y *Rutili*, éste declaró que el móvil de «prevención general» que subyace en la expulsión de un nacional de un Estado miembro con el fin de disuadir a otros extranjeros de cometer delitos semejantes a los cometidos por el referido nacional no era compatible con el artículo 3 de dicha Directiva.

Ciertamente, varias sentencias condenatorias penales anteriores bien en el Estado de residencia, en el Estado de origen o en otro Estado, constituyen un importante elemento de apreciación. El apartado 2 del artículo 5 de la Directiva prevé la evacuación de consultas sobre el particular entre las autoridades competentes, estableciendo la obligación del Estado miembro consultado de responder en el plazo de dos meses. Pero tales consultas no deben tener un carácter

sistemático. Sobre todo, el elemento que constituye una condena penal anterior debe relacionarse con todo el contexto que es preciso tomar en consideración antes de adoptar una medida de expulsión o de denegación de admisión: una medida de tal naturaleza debe tener por objeto la sanción de una conducta antisocial y de una perturbación *grave y actual* del orden público. Las medidas tomadas con respecto a los extranjeros por razones de orden público deben basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado; en otras palabras, estas medidas deben ser *individualizadas*.

Habida cuenta de lo dicho anteriormente, el hecho de no haber cumplido con lo prescrito en relación con el control de los extranjeros, incluso considerado en relación con las penas impuestas anteriormente, no puede, por sí solo, constituir una amenaza contra el orden y la seguridad públicos que justifique la adopción de una medida de tanta gravedad como una expulsión, en el supuesto de que la conducta del extranjero en el momento presente en el Estado de residencia no haya, por lo demás, puesto de relieve ningún elemento desfavorable.

En el mismo orden de cosas, a tenor del apartado 3 del artículo 3 de la Directiva, una decisión de expulsión no puede basarse en el mero hecho de la caducidad del Documento Nacional de Identidad que haya permitido la entrada y la residencia o el establecimiento. Además (apartado 4 del artículo 3), el Estado que había emitido el referido documento debe readmitir a su titular en su territorio, sin ninguna formalidad, incluso en el caso de que sea discutible



la nacionalidad del mismo. Ello confirma el carácter accesorio o subordinado de la tarjeta de residencia.

Por último, en cuanto al papel que desempeñan los documentos administrativos nacionales en relación con los derechos que otorga el Tratado, puede establecerse un paralelismo con las licencias o certificados que emiten las Autoridades nacionales en el ámbito de la circulación de mercancías.

El 13 de octubre de 1970, el Bundesfinanzhof consideró que el certificado de circulación de mercancías no es un acto constitutivo de derechos, sino que constituye una mera declaración por la que las Autoridades del Estado miembro exportador certifican la realidad de determinados datos del exportador que puedan justificar un trato preferente. Anteriormente a dicho órgano, el 12 de agosto de 1968, el Hessischer Finanzgericht había decidido que las disposiciones relativas al certificado de circulación de mercancías, tienen un carácter puramente formal sin que puedan tener ninguna influencia en las transacciones comerciales comunitarias.

Por su parte, en la sentencia de 6 de junio de 1972, Schlüter y Maack (94/71, Rec. p. 307), el Tribunal de Justicia dejó bien sentado que la declaración que el exportador tiene la obligación de efectuar, y especialmente, la presentación del certificado de salida, constituyen una manifestación suficiente de la voluntad del exportador de disfrutar de la restitución y cumplen con las exigencias de la normativa comunitaria.

Si bien, por motivos que afectan a la organización de sus servicios, los Estados miembros pueden igualmente obligar a los exportadores a presentar una solicitud redactada en la forma prevista en el Derecho interno, sin embargo, no pueden sancionar el incumplimiento de dicha obligación con la privación del derecho a la restitución.

Igualmente, en la sentencia de 1 de febrero de 1972, Hagen OHG (49/71, -- Rec. p. 23), el Tribunal de Justicia declaró que una oferta a la intervención inicialmente incompleta podría completarse con posterioridad.

II. Mediante su cuarta cuestión, el Juez belga pretende aclarar si de los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva 68/360 se desprende que los Estados miembros se hallan obligados a reconocer la existencia de un derecho otorgado por el Tratado siempre que el interesado esté en condiciones de aportar la prueba adecuada y si de los mismos se desprende que, antes de recurrir a una medida coercitiva de carácter físico, un Estado miembro está obligado a servirse de otros medios para conseguir que un nacional de otro Estado que se encuentre en una situación irregular en el territorio del primero, regularice voluntariamente su situación.

Según ya he recordado, a tenor de los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva, los Estados miembros «reconocen» el derecho de residencia en su territorio a las personas que están en condiciones de presentar los documentos indicados en la Directiva, cuyo derecho se «acredita» mediante la emisión

de una tarjeta de residencia especial a favor de los nacionales de los Estados miembros.

Por consiguiente, el objeto de esta disposición no consiste en crear un derecho en favor de los nacionales comunitarios, sino más bien en regular el ejercicio de un derecho que confiere el Tratado. El derecho de residencia debe reconocerse en favor de cualquier persona que pertenezca a las categorías definidas en el artículo 1 y que, mediante la exhibición de los documentos mencionados en el apartado 3, se halle en condiciones de probar su pertenencia a una de dichas categorías.

Sin embargo, considero que, el referido artículo no establece obligación jurídica alguna para las Autoridades nacionales de conceder un trato especial a una persona que fuera hallada en una situación irregular en el supuesto de que dichas Autoridades tengan algún motivo para pensar que su presencia puede constituir una amenaza para el orden y la seguridad públicos.

En el supuesto de que la conducta del extranjero dejara que desear en tal sentido y, en aquél en que, aun sin poder subsumirse *ipso facto* en la Ley Penal, a los ojos de las Autoridades nacionales justificara, en definitiva, la adopción de una medida de expulsión, considero que convendría advertir al extranjero clara y formalmente acerca del riesgo de expulsión a que el mismo estaría expuesto caso de no cambiar su comportamiento.

III. Mediante su quinta cuestión, el Juez belga pregunta si, habida cuenta de las exigencias del Derecho comunitario, una decisión de expulsión o de negativa a emitir una tarjeta de residencia o de establecimiento puede dar lugar a medidas de ejecución inmediata o si tales decisiones sólo pueden ejecutarse una vez agotados los recursos que cabe interponer ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

Como lo ha recordado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 28 de octubre de 1975, recaída en el asunto Rutili, a tenor del artículo 8 de la Directiva 64/221, cualquier persona contra la que se adopte una medida de expulsión del territorio debe poder interponer contra dicha decisión los recursos disponibles para los nacionales contra los actos administrativos; a falta de tal posibilidad, según el artículo 9, el interesado, como mínimo, debe poder ejercer sus medios de defensa ante una Autoridad competente, distinta de la que haya tomado la medida restrictiva de libertad; por último, salvo en caso de urgencia, la sustanciación del recurso ante una Autoridad competente debe ser previa a la decisión de expulsión.

Por consiguiente, salvo en caso de urgencia debidamente justificada, en el supuesto de que sea ejercitable un recurso jurisdiccional en el sentido del artículo 8, la decisión de expulsión no puede tener carácter ejecutivo antes de que el interesado haya podido interponer un recurso de tal naturaleza. Lo mismo cabe afirmar en el caso de que, a pesar de la posibilidad de interponer dicho recurso, el mismo carezca de efecto suspensivo: el interesado debe tener la posibilidad

de recurrir ante una Autoridad distinta de la que haya adoptado la medida restrictiva de libertad y, en cualquier caso, salvo el de urgencia debidamente justificada, no puede procederse a la ejecución de dicha medida antes de que se haya pronunciado la referida Autoridad.

Por último, conforme al artículo 7 de la Directiva, salvo en caso de urgencia, el plazo señalado a favor del interesado para abandonar el territorio no puede ser inferior a un mes o quince días a partir de la notificación de la decisión definitiva, según que el interesado esté en posesión o no de la tarjeta de residencia, respectivamente.

IV. Mediante sus cuestiones sexta, séptima y octava, el Juez belga pregunta al Tribunal de Justicia si, en virtud de los artículos 53 y 62 del Tratado, un Estado miembro puede adoptar disposiciones o seguir prácticas menos liberalizadoras que las que aplicaba antes o después de la entrada en vigor del Tratado.

Los artículos 53 y 62 prohíben a los Estados miembros la introducción de cualquier nueva restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios tal como existían en la fecha de entrada en vigor del Tratado; por lo que a las nuevas

medidas liberalizadoras se refiere, es evidente que dichos preceptos tan sólo hacen referencia a las que deben adoptarse en ejecución de una obligación que deriva del Tratado.

La Directiva 64/221 estableció algunas limitaciones a la libertad de apreciación de los Estados miembros en materia de protección del orden público, de la seguridad y de la salud públicas y concretó sus obligaciones con arreglo al Tratado en este ámbito. Pero la misma no empece a la competencia de los Estados miembros en cuanto a la forma y los medios adecuados para garantizar el resultado que debe alcanzarse.

Por consiguiente, en el supuesto de que un Estado miembro haya adoptado disposiciones o seguido prácticas más liberalizadoras que las exigidas por el Derecho comunitario, esta circunstancia no puede otorgar a los ciudadanos comunitarios unos derechos más amplios que los que se desprenden de los artículos 53 y 62 y de las disposiciones comunitarias adoptadas para su aplicación, particularmente de la Directiva 64/221. Por lo tanto, Bélgica puede volver a implantar un sistema menos permisivo, con la condición de que él mismo sea conforme con el Derecho comunitario y, debo añadir, con sus compromisos internacionales.

Como conclusión, propongo que el Tribunal de Justicia declare lo siguiente:

- 1) a) El derecho que ostentan los nacionales de un Estado miembro de entrar en el territorio de otro Estado miembro y de residir en el mismo deriva directamente de los artículos 48, 52 y 59 y de las disposiciones comunitarias adoptadas para su aplicación, independientemente de cualquier permiso de residencia emitido por el Estado de acogida.
  - b) El hecho de que los nacionales de un Estado miembro hayan incumplido las formalidades relativas al control de los extranjeros no constituye amenaza alguna para el orden y la seguridad públicos y, por lo tanto, por sí mismo, no puede justificar ninguna medida de expulsión o de detención.
- 2) El artículo 4 de la Directiva 68/360 establece la obligación de los Estados miembros de emitir un permiso de residencia para cualquier persona que, mediante la presentación de los documentos prescritos, haya probado su pertenencia a las categorías a que se refiere el artículo 1 de dicha disposición.
  - 3) Salvo en caso de urgencia debidamente motivada, no puede ejecutarse ninguna decisión de expulsión antes de que el interesado haya tenido la oportunidad de agotar los recursos cuyo ejercicio tiene garantizado en virtud de los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221.
  - 4) Los artículos 53 y 62 del Tratado prohíben a los Estados miembros que introduzcan nuevas restricciones a la libertad efectivamente lograda en materia de establecimiento y de prestaciones de servicios a la entrada en vigor del Tratado; los Estados miembros no pueden restablecer disposiciones o seguir prácticas menos permisivas en la medida en que las medidas liberalizadoras adoptadas constituyan la ejecución de obligaciones dimanantes del Tratado.