

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 28 de octubre de 1975 *

En el asunto 36/75,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el tribunal administratif de Paris, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Rolland Rutili, con domicilio en Gennevilliers,

y

Ministerio del Interior,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 48 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; H. Kutscher, Presidente de Sala; A.M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen y A.J. Mackenzie Stuart, Jueces;

* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sr. H. Mayras;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Considerando que, mediante resolución de 16 de diciembre de 1974, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de abril de 1975, el tribunal administratif de Paris planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la excepción relativa al orden público que figura en el artículo 48 del Tratado CEE, habida cuenta de las medidas adoptadas para aplicar dicho artículo, fundamentalmente el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y la Directiva nº 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre la libre circulación de los trabajadores (DO L 257, p. 2 y 13; EE 05/01, p. 77 y 88);
- 2 que dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso que un nacional italiano con domicilio en la República Francesa interpuso contra la resolución que le atribuía un permiso de residencia correspondiente a un nacional de un Estado miembro de la CEE, acompañada de una prohibición de residir en determinados departamentos franceses;
- 3 que de los autos del tribunal administratif y de los debates mantenidos ante el Tribunal de Justicia se desprende que el demandante en el litigio principal fue objeto en 1968, primero, de una orden de expulsión, y, posteriormente, de una orden de confinamiento en un determinado departamento;
- 4 que, el 23 de octubre de 1970, dicha medida fue sustituida por la prohibición de residir en cuatro departamentos, incluyendo el departamento en el que el interesado tenía su domicilio y en el que continuaba residiendo su familia;

- 5 que de los autos y de las informaciones facilitadas al Tribunal de Justicia resulta asimismo que la motivación de las medidas adoptadas contra el demandante en el litigio principal le fue dada a conocer al interesado, en términos genéricos, en el procedimiento iniciado ante el tribunal administratíf, es decir, en una fecha posterior a la de la interposición del recurso el 16 de diciembre de 1970;
- 6 que de la información facilitada al tribunal administratíf por el Ministerio del Interior (información cuestionada, es verdad, por el demandante en el litigio principal) resulta que al interesado se le imputan actividades de carácter político y sindical llevadas a cabo durante los años 1967 y 1968, y que, por esa razón, se considera que su presencia en los departamentos mencionados en la decisión «puede perturbar el orden público»;
- 7 que para resolver las cuestiones de Derecho comunitario suscitadas en este litigio con respecto a los principios de libre circulación y de igualdad de trato de todos los trabajadores de los Estados miembros, el tribunal administratíf planteó al Tribunal de Justicia dos cuestiones destinadas a precisar el alcance de la excepción relativa al orden público que figura en el artículo 48 del Tratado.

Sobre la primera cuestión

- 8 Considerando que, mediante la primera cuestión, lo que se pregunta es si la expresión «sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público», que figura en el artículo 48 del Tratado, se refiere tan sólo a los actos normativos que cada Estado miembro decida adoptar para limitar en su territorio la libre circulación y residencia de los nacionales de los demás Estados miembros, o si se refiere también a las resoluciones individuales adoptadas en aplicación de dichas disposiciones normativas.
- 9 Considerando que a tenor del apartado 1 del artículo 48 la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad quedará asegurada;
- 10 que a tenor del apartado 2 de ese mismo artículo la libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo;

- 11 que a tenor del apartado 3, la libre circulación de los trabajadores implicará el derecho de desplazarse libremente en el territorio de los Estados miembros, de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo y de permanecer en él después de haber ejercido el empleo;
- 12 que, por último, a tenor del artículo 7, en el ámbito de aplicación del Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad;
- 13 que, sin embargo, a tenor del apartado 3 del artículo 48, la libre circulación de los trabajadores, y especialmente su libertad de desplazarse en el territorio de los Estados miembros, puede ser restringida por limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas;
14. que se han adoptado diversas normas de desarrollo para aplicar las disposiciones citadas, sobre todo el Reglamento nº 1612/68 y la Directiva 68/360 del Consejo, sobre libre circulación de los trabajadores;
- 15 que la excepción relativa al orden público fue especificada por la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública (DO 1964, 56, p. 850; EE 05/01, p. 36);
- 16 que el efecto de todas estas disposiciones es, sin excepción alguna, el de imponer obligaciones a los Estados miembros, y que, por consiguiente, en el supuesto de que las disposiciones legales o reglamentarias adoptadas por un Estado miembro para limitar en su territorio la libre circulación y la residencia de los nacionales de los restantes Estados miembros no resulten conformes con alguna de dichas obligaciones, corresponderá a los órganos jurisdiccionales hacer que las normas de Derecho comunitario que puedan invocarse ante los Tribunales prevalezcan sobre las disposiciones de Derecho interno;
- 17 que, en la medida en que las disposiciones del Tratado y del Derecho derivado tengan por objeto regular la situación de los particulares o garantizar su protección, corresponderá asimismo a los órganos jurisdiccionales nacionales examinar la conformidad de las resoluciones individuales con las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario;

- 18 que así sucede no sólo con los principios de no discriminación y de libre circulación consagrados por los artículos 7 y 48 del Tratado y por el Reglamento n° 1612/68, sino también con las disposiciones de la Directiva 64/221, destinadas tanto a delimitar el alcance de la excepción relativa al orden público como a garantizar ciertas garantías mínimas de carácter procesal a las personas a las que se aplican medidas restrictivas de su libertad de circulación o de su derecho de residencia;
- 19 que esta conclusión se deriva tanto del respeto a los derechos de los nacionales de los Estados miembros, derechos conferidos directamente por el Tratado y por el Reglamento 1612/68, como de lo dispuesto expresamente por el artículo 3 de la Directiva 64/221, a cuyo tenor las medidas de orden público o de seguridad pública «deberán estar fundamentadas, exclusivamente, en el comportamiento personal del individuo a que se apliquen»;
- 20 que este punto de vista se impone con mayor razón por cuanto que las legislaciones internas relativas a la defensa del orden público y de la seguridad pública reservan generalmente a las autoridades nacionales apreciaciones que podrían quedar al margen de todo control jurisdiccional si el Juez no pudiese hacer extensible su examen a las resoluciones individuales adaptadas en el marco de la excepción contenida en el apartado 3 del artículo 48 del Tratado;
- 21 que, por consiguiente, a la cuestión planteada procede responder que la expresión «sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público», que figura en el artículo 48, no sólo se refiere a las disposiciones legales y reglamentarias que cada Estado miembro adopta para limitar en su territorio la libre circulación y la residencia de los nacionales de los demás Estados miembros, sino también a las resoluciones individuales adoptadas en aplicación de dichas disposiciones legales o reglamentarias.

Sobre la segunda cuestión

- 22 Considerando que, mediante la segunda cuestión, se pide que se precise el sentido que conviene atribuir a la palabra «justificadas», que figura en el apartado 3 del artículo 48 del Tratado –«sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público»;

- 23 Considerando que, en dicha disposición, la expresión «limitaciones justificadas» significa que, en lo relativo al derecho de desplazarse libremente y de residencia de los nacionales de los Estados miembros, sólo serán admisibles las limitaciones que se atengan a las exigencias del Derecho, incluido el Derecho comunitario;
- 24 que procede tomar en consideración al respecto, por una parte, las normas de Derecho material, y, por otra, las normas de carácter formal o de procedimiento que condicionan el ejercicio por los Estados miembros de las competencias que, en materia de orden público y de seguridad pública, les reserva el apartado 3 del artículo 48;
- 25 que además, procede examinar los problemas particulares que, en relación con el Derecho comunitario, plantea el carácter de la medida recurrida ante el tribunal administratíf, por cuanto dicha medida consiste en una prohibición de residencia limitada a una parte del territorio nacional.

En cuanto a la justificación de las medidas de orden público desde el punto de vista del Derecho material

- 26 Considerando que en virtud de la excepción que figura en el apartado 3 del artículo 48, los Estados miembros gozan de libertad para definir las exigencias del orden público de conformidad con sus necesidades nacionales;
- 27 que, no obstante, en el contexto comunitario y, especialmente, como justificación de una excepción a los principios fundamentales de igualdad de trato y de libre circulación de los trabajadores, dicho concepto ha de ser objeto de interpretación restrictiva, de manera que su alcance no puede ser determinado unilateralmente por cada Estado miembro sin control por parte de las Instituciones de la Comunidad;
- 28 que, por consiguiente, los derechos de los nacionales de los Estados miembros de entrar en el territorio de otro Estado miembro, de residir en él y de desplazarse, sólo podrán ser objeto de restricciones si su presencia o su comportamiento constituyen una amenaza real y suficientemente grave para el orden público;

- 29 que a este respecto el artículo 3 de la Directiva 64/221 impone a los Estados miembros la obligación de basar dicha apreciación en la situación individual de toda persona protegida por el Derecho comunitario y no en apreciaciones globales;
- 30 que, por otra parte, el artículo 2 de esa misma Directiva dispone que no se puede alterar la función propia de las razones de orden público, por lo que dichas razones no podrán ser «invocadas con fines económicos»;
- 31 que el artículo 8 del Reglamento nº 1612/68, que garantiza la igualdad de trato en relación con la afiliación a organizaciones sindicales y el ejercicio de los derechos sindicales, indica que la excepción relativa al orden público tampoco puede ser invocada por motivos relacionados con el ejercicio de dichos derechos;
- 32 que, en su conjunto, las referidas limitaciones a las competencias de los Estados miembros en materia de policía de extranjeros se presentan como la manifestación específica de un principio más general consagrado por los artículos 8, 9, 10 y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, ratificado por todos los Estados miembros, y por el artículo 2 del Protocolo nº 4 de ese mismo Convenio, firmado en Estrasburgo el 16 de septiembre de 1963, que disponen en términos idénticos que las restricciones de que, por razones de orden público y de seguridad pública, sean objeto los derechos garantizados por los artículos citados no podrán rebasar el ámbito de lo que resulte necesario para la salvaguardia de dichas necesidades «en una sociedad democrática».

En cuanto a la justificación de las medidas de orden público desde el punto de vista procesal

- 33 Considerando que, a tenor del tercer considerando de su preámbulo, una de las finalidades de la Directiva 64/221 es la de «abrir, en cada Estado miembro, posibilidades suficientes de recurso contra los actos administrativos [...], a los nacionales de los demás Estados miembros» en materia de las medidas basadas en la salvaguardia del orden público.

- 34 que, a tenor del artículo 8 de esa misma Directiva, la persona interesada podrá interponer, contra las medidas adoptadas respecto a ella «los mismos recursos de que disponen los nacionales del Estado en cuestión contra los actos administrativos»;
- 35 que en su defecto, a tenor del artículo 9, el interesado deberá al menos tener la posibilidad de hacer valer sus medios de defensa ante una autoridad competente distinta de la que haya adoptado la medida restrictiva de su libertad;
- 36 que, además, el artículo 6 de la Directiva dispone que las razones de orden público, seguridad o salud públicas, en que se base la decisión que le afecta, serán puestas en conocimiento del interesado, a menos que ello sea contrario a la seguridad del Estado;
- 37 que de las referidas disposiciones resulta que toda persona protegida por ellas debe disfrutar de una doble garantía, consistente en que se le comuniquen las razones de toda medida restrictiva adoptada contra ella y en que se le abran posibilidades de recurso;
- 38 que conviene precisar que los Estados miembros deberán hacer lo necesario para garantizar que toda persona a la que se aplique una medida restrictiva disfrute efectivamente de esa doble garantía;
- 39 que esta exigencia implica que el Estado de que se trate deberá comunicar al interesado, en el momento en que se le notifique la medida restrictiva adoptada contra él, los motivos exactos y completos de la decisión, a fin de darle la posibilidad de llevar a cabo eficazmente su defensa.

En cuanto a la justificación, en particular, de las prohibiciones de residencia limitadas a una parte del territorio nacional

- 40 Considerando que las cuestiones planteadas por el tribunal administratif se suscitaron en relación con una medida por la que se prohibía residir en una parte limitada del territorio nacional;

- 41 que respondiendo a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, el Gobierno de la República Francesa hizo saber que las referidas medidas pueden adoptarse contra los propios nacionales, bien en concepto de penas accesorias, en el caso de determinadas condenas penales, bien como consecuencia de la declaración del estado de alarma;
- 42 que, por el contrario, las disposiciones que autorizan a prohibir que los nacionales extranjeros residan en determinadas circunscripciones del territorio se basan en textos legales o reglamentarios que se aplican específicamente a los extranjeros;
- 43 que, a este respecto, el Gobierno de la República Francesa llama la atención sobre el artículo 4 de la Directiva 64/220/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios (DO 1964, 56, p. 845), a cuyo tenor «el derecho de residencia se extenderá a todo el territorio del Estado miembro, sin perjuicio de las posibles medidas individuales motivadas por razones de orden público o de seguridad pública».
- 44 que resulta que dicha disposición es particular en cuanto a la Directiva de que se trata, Directiva aplicable exclusivamente en materia de establecimiento y de prestación de servicios, y que no ha sido reproducida en las Directivas sobre libre circulación de los trabajadores –concretamente la Directiva 68/360/CEE, actualmente en vigor– así como tampoco en la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, en materia de establecimiento y de prestación de servicios (DO L 172, p. 14; EE 06/01, p.132), que había reemplazado entretanto a la Directiva 64/220;
- 45 que, según la opinión expresada en la fase oral por la Comisión, la inexistencia de dicha cláusula en las Directivas actualmente aplicables tanto a los trabajadores por cuenta ajena como en materia de establecimiento y de prestación de servicios no significa, sin embargo, que los Estados miembros carezcan por completo de la facultad de aplicar a los extranjeros, nacionales de otros Estados miembros, prohibiciones de residencia limitadas a una parte del territorio;

- 46 considerando que el derecho de tener acceso al territorio de los Estados miembros, así como el derecho de residir y de desplazarse libremente en los mismos, se define en el Tratado con referencia al territorio global de dichos Estados y no con referencia a sus subdivisiones;
- 47 que la excepción que formula el apartado 3 del artículo 48 tiene, en lo relativo a la salvaguardia del orden público, el mismo alcance que los derechos a cuyo ejercicio permite que se impongan restricciones;
- 48 que de lo anterior se deduce que, en virtud de la excepción que figura al efecto en el apartado 3 del artículo 48, únicamente podrán imponerse prohibiciones de residencia aplicables a la totalidad del territorio nacional;
- 49 que, por el contrario, en lo relativo a las prohibiciones de residencia limitadas a determinadas circunscripciones del territorio, las personas protegidas por el Derecho comunitario deben recibir, en virtud del artículo 7 del Tratado y dentro del ámbito de aplicación de dicha disposición, el mismo trato que los nacionales del Estado miembro de que se trate;
- 50 que de lo anterior se deduce que solo podrá un Estado miembro imponer a un nacional de otro Estado miembro (al que se aplican las disposiciones del Tratado) prohibiciones de residencia territorialmente limitadas, en los casos en que tales prohibiciones puedan imponerse asimismo a su propios nacionales.
- 51 Considerando que, por consiguiente, a la segunda cuestión procede responder que la justificación de las medidas destinadas a salvaguardar el orden público deberá ser valorada tomando en consideración todas las normas de Derecho comunitario que tengan por objeto, por una parte, limitar la apreciación discrecional de los Estados miembros en la materia, y, por otra parte, garantizar la defensa de los derechos de las personas sujetas a medidas restrictivas por razones de orden público;
- 52 que tales límites y garantías se derivan especialmente de la obligación, impuesta a los Estados miembros, de fundamentar las medidas adoptadas exclusivamente en el comportamiento personal de los individuos a que se apliquen; de abstenerse en la materia de toda medida que se utilice con fines ajenos a las necesidades de orden público o que vulnere el ejercicio de los derechos sindicales; de poner inmediatamente en conocimiento de toda persona

a la que se apliquen medidas restrictivas las razones en que se base la decisión adoptada –a menos que ello sea contrario a la seguridad del Estado–; y, por último, de garantizar la posibilidad del ejercicio efectivo de los recursos;

- 53 que, en particular, un Estado miembro sólo podrá imponer a los nacionales de otros Estados miembros (a los que se aplican las disposiciones del Tratado) medidas restrictivas del derecho de residencia limitadas a una parte del territorio nacional en los casos y en las condiciones en que tales medidas puedan aplicarse a los nacionales del Estado de que se trate;

Costas

- 54 Considerando que los gastos efectuados por el Gobierno de la República Francesa, por el Gobierno de la República Italiana y por la Comisión, que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso;
- 55 que dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal administratif de Paris, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el tribunal administratif de Paris mediante resolución de 16 de diciembre de 1974, declara:

- 1) **La expresión «sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público», que figura en el artículo 48, no sólo se refiere a las disposiciones legales y reglamentarias que cada Estado miembro**

adopte para limitar en su territorio la libre circulación y la residencia de los nacionales de los demás Estados miembros, sino también a las resoluciones individuales adoptadas en aplicación de dichas disposiciones legales o reglamentarias.

- 2) La justificación de las medidas destinadas a salvaguardar el orden público deberá ser valorada tomando en consideración todas las normas de Derecho comunitario que tengan por objeto, por una parte, limitar la apreciación discrecional de los Estados miembros en la materia, y, por otra parte, garantizar la defensa de los derechos de las personas sujetas a medidas restrictivas por razones de orden público.**

Tales límites y garantías se derivan especialmente de la obligación, impuesta a los Estados miembros, de fundamentar las medidas adoptadas exclusivamente en el comportamiento personal de los individuos a que se apliquen; de abstenerse en la materia de toda medida que se utilice con fines ajenos a las necesidades de orden público o que vulnere el ejercicio de los derechos sindicales; de poner inmediatamente en conocimiento de toda persona a la que se apliquen medidas restrictivas las razones en que se base la decisión adoptada— a menos que ello sea contrario a la seguridad del Estado—; y, por último, de garantizar la posibilidad del ejercicio efectivo de los recursos;

En particular, un Estado miembro sólo podrá imponer a los nacionales de otros Estados miembros (a los que se aplican las disposiciones del Tratado) medidas restrictivas del derecho de residencia limitadas a una parte del territorio nacional en los casos y en las condiciones en que tales medidas puedan aplicarse a los nacionales del Estado de que se trate.

Lecourt

Kutscher

Donner

Mertens de Wilmars

Pescatore

Sørensen

Mackenzie Stuart

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de octubre de 1975.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt