SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 27 de octubre de 1977 *

En el asunto 30/77,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Marlborough Street Magistrates' Court de Londres, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Pierre Bouchereau,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 3 de 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),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: H. Kutscher, Presidente; A.M. Sørensen y G. Bosco, Presidentes de Sala; A.M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A.J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, A. Touffait, Jueces;

Abogado General: Sr. J.P. Warner;
Secretario: Sr. A. Van Houtte;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Considerando que, mediante resolución de 20 de noviembre de 1976, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de marzo de 1977, la Marlborough Street Magistrates' Court de Londres planteó al Tribunal de Justicia tres cuestiones relativas a la interpretación del articulo 48 del Tratado y de determinadas disposiciones de 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);

2 que estas cuestiones se suscitaron en el marco de un procedimiento contra un ciudadano francés que realizaba desde el mes de mayo de 1975, un trabajo por cuenta ajena en el Reino Unido y que, en junio de 1976, reconoció ser culpable de tenencia ilícita de estupefacientes, infracción penada por la Misuse of Drugs Act (Ley sobre el abuso de estupefacientes) de 1971;

3 que el 7 de enero de 1976, el acusado se había reconocido culpable de una infracción idéntica ante otro órgano jurisdiccional y fue sometido por éste al régimen de libertad condicional (conditional discharge) por un período de doce meses;

4 que la Marlborough Street Magistrates' Court, de acuerdo con las facultades que le confiere el apartado 1 del artículo 6 de la Immigration Act (Ley de Inmigración) de 1971, expresó su intención, que puso en conocimiento del acusado, de proponer al Secretario de Estado la expulsión de aquél, pero que el acusado alegó que el artículo 48 del Tratado CEE y las disposiciones de la Directiva 64/221 se oponen a que se proponga su expulsión en el presente caso;

5 que el órgano jurisdiccional nacional, por entender que el litigio planteaba problemas de interpretación del Derecho comunitario, lo sometió al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado.

Sobre la primera cuestión

6 Considerando que, mediante la primera cuestión, se pregunta si «una propuesta de expulsión dirigida por un órgano jurisdiccional interno de un Estado miembro a las autoridades ejecutivas de dicho Estado –propuesta de carácter indicativo y que no vincula al ejecutivo– constituye una "medida" en el sentido de los apartados 1 y 2 del artículo 3 de la Directiva 64/221»;

7 que esta cuestión pretende dilucidar si un órgano jurisdiccional que, con arreglo a su legislación nacional, es competente para proponer a la autoridad administrativa la expulsión de un nacional de otro Estado miembro, sin que, no obstante, esta propuesta vincule a la citada autoridad, debe, ya en esta fase, tener en cuenta las limitaciones establecidas por el Tratado y por la Directiva 64/221, por lo que respecta al ejercicio de las competencias reservadas a los Estados miembros en este terreno.

8 Considerando que, según las observaciones presentadas por el Reino Unido, con arreglo al artículo 20 del Estatuto CEE del Tribunal de Justicia, la cuestión propuesta plantea dos problemas distintos: el de si un acto de un órgano jurisdiccional puede ser considerado como una medida en el sentido de la Directiva y, en caso de una respuesta afirmativa, el de si una simple propuesta

realizada por dicho órgano jurisdiccional puede constituir una medida en el sentido de la citada Directiva.

a) *Acerca del primer problema*

9 Considerando que, según el artículo 2 de la Directiva 64/221, ésta se refiere a las «disposiciones» (measures, Vorschriften, provvedimenti, bestemmelser, voorschriften) relativas a la entrada en el territorio, a la concesión o renovación del permiso de residencia, o al abandono del territorio que sean adoptadas por los Estados miembros, por razones de orden público, seguridad o salud pública;

10 que según los apartados 1 y 2 del artículo 3 de esta Directiva, las «medidas» (measures, Maßnahmen, provvedimenti, forholdsregler, maatregelen) de orden público o de seguridad pública deberán estar fundamentadas, exclusivamente, en el comportamiento personal del individuo a que se apliquen y que la mera existencia de condenas penales no constituye por sí sola motivo para la adopción de dichas medidas.

11 Considerando que el Gobierno del Reino Unido, aun declarando que admite sin reservas que los apartados 1 y 2 de dicho artículo tienen efecto directo y generan, en favor de los particulares, derechos que deben amparar los órganos jurisdiccionales nacionales, «de manera que ningún Tribunal de un Estado miembro tiene la posibilidad de ignorar estas disposiciones en un asunto del que conozca al que sean aplicables», sostiene que un acto de un órgano jurisdiccional no puede constituir una «medida» (measure) en el sentido del citado artículo 3;

12 que, a este respecto, alega que la identidad del término inglés, en este caso «measures», empleado tanto en el artículo 2 como en el 3, indica que la expresión utilizada debe tener en ambos casos el mismo significado y que según el primer considerando de la Directiva en el artículo 2 de la expresión citada sólo se refiere a las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas, excluyendo las emanadas de autoridades judiciales.

13 Considerando que una comparación de las distintas versiones lingüísticas de los textos de que se trata muestra que las demás versiones, excepto la italiana,

emplean términos diferentes en los dos artículos, de modo que no se pueden deducir consecuencias jurídicas de la terminología empleada;

14 que las diversas versiones lingüísticas de un texto comunitario deben interpretarse de modo uniforme y, por tanto, en caso de divergencia entre dichas versiones, la disposición en cuestión debe interpretarse conforme al sistema general y a la finalidad de las normas de las que forma parte.

15 Considerando que la Directiva 64/221, al coordinar, en la medida en que atañen a los nacionales de los demás Estados miembros, los regímenes nacionales relativos a la policía de extranjeros, trata de proteger a dichos nacionales frente a un ejercicio de las facultades derivadas de la excepción relativa a las limitaciones justificadas por razones de orden público, de seguridad y salud pública, que vaya más allá de las necesidades que constituyen la justificación de una excepción al principio fundamental de la libre circulación de personas;

16 que es importante que, en las diferentes fases del proceso que pueda llevar a una posible decisión de expulsión, esta protección pueda ser asegurada por los órganos jurisdiccionales cuando intervengan en la formación de una decisión semejante;

17 que de ello se deriva que el concepto de «medida» comprende el acto de un órgano jurisdiccional que debe, con arreglo a la ley, proponer en ciertos casos la expulsión de un nacional de otro Estado miembro;

18 que, por tanto, al formular esta propuesta, dicha autoridad judicial debe asegurar la exacta aplicación de la Directiva y tener en cuenta los límites que impone a la actuación de las autoridades de los Estados miembros;

19 que, por lo demás, esta conclusión coincide con el punto de vista expresado por el Gobierno del Reino Unido, según el cual «no supone que un Tribunal de un Estado miembro tenga la posibilidad de ignorar las disposiciones de los apartados 1 y 2 del artículo 3 en cualquier asunto de que conozca [...] y al que se apliquen estas disposiciones», pero admite, por el contrario, «que estas disposiciones son directamente aplicables y otorgan a los nacionales de los Estados miembros derechos que los Tribunales nacionales deben amparar».

b) *Acerca del segundo problema*

20 Considerando que, por lo que respecta al segundo punto de la primera cuestión, el Reino Unido alega que una simple propuesta no puede constituir una «medida» en el sentido de los apartados 1 y 2 del artículo 3 del la Directiva 64/221, pues sólo puede tener este carácter la decisión posterior del Secretario de Estado.

21 Considerando que, a efectos de la Directiva, constituye una medida todo acto que afecte al derecho de las personas, comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 48, a entrar y residir libremente en los Estados miembros en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida;

22 que la propuesta a que se refiere la cuestión del órgano jurisdiccional nacional constituye, en el marco del procedimiento previsto por el apartado 6 del artículo 3 de la Immigration Act 1971, una etapa obligatoria en el proceso de elaboración de una posible decisión de expulsión y un requisito previo y necesario de semejante decisión;

23 que, además, en el marco del presente procedimiento, produce el efecto de permitir que se prive de su libertad al interesado y constituye, en todo caso, un elemento que justifica una posterior decisión de expulsión, adoptada por la autoridad administrativa;

24 que semejante propuesta afecta, por tanto, al derecho a la libre circulación y constituye una medida en el sentido del artículo 3 de la Directiva.

Sobre la segunda cuestión

25 Considerando que, mediante la segunda cuestión, se pregunta si «el tenor del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 64/221, es decir, que la mera existencia de condenas penales no constituye por sí sola motivo de medidas de orden público o de seguridad pública, significa que la existencia de condenas penales sólo puede tenerse en cuenta en la medida en que estas condenas testimonien una tendencia presente o futura a actuar de modo contrario al orden público o a la seguridad pública», y subsidiariamente, «qué sentido hay que dar a los

términos "la mera existencia" y "por sí sola" del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 64/221/CEE»;

26 que esta cuestión, según los términos de la resolución de remisión, pretende averiguar si, como sostenía el procesado ante el órgano jurisdiccional nacional, «la existencia de condenas penales sólo puede tenerse en cuenta en la medida en que estas condenas testimonien una tendencia presente o futura a actuar de modo contrario al orden o a la seguridad pública» o si, por el contrario, como sostenía la acusación, significa que «si bien el Tribunal no puede proponer la expulsión por razones de orden público basándose únicamente en la existencia de una condena, bien puede tener en cuenta el comportamiento anterior del acusado, que dio origen a la condena».

27 Considerando que el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, según el cual «la mera existencia de condenas penales no constituye por sí sola motivo para la adopción de dichas medidas», debe entenderse que exige una apreciación específica de las autoridades nacionales, orientada a los intereses relativos a la salvaguardia del orden público, que no coincide necesariamente con la valoración en que se fundamentó la condena penal;

28 que de ello resulta que la existencia de una condena penal sólo puede apreciarse en la medida en que las circunstancias que dieron lugar a dicha condena muestren la existencia de un comportamiento personal que suponga una amenaza actual para el orden público;

29 que si bien, en general, la comprobación de una amenaza de esta naturaleza implica que existe en el individuo de que se trata una tendencia a mantener este comportamiento en el futuro, puede ocurrir también que el solo hecho de su pasado comportamiento reúna las condiciones de una amenaza de esta naturaleza para el orden público;

30 que corresponde a las autoridades y, en su caso, a los órganos jurisdiccionales nacionales juzgar al respecto en cada caso concreto, teniendo en cuenta la particular condición jurídica de las personas a quienes se aplica el Derecho comunitario y el carácter fundamental del principio de la libre circulación de las personas.

Sobre la tercera cuestión

31 Considerando que, mediante la tercera cuestión, se pregunta si el término orden público (public policy), que utiliza el apartado 3 del artículo 48 debe interpretarse en el sentido de que incluye las razones de Estado (reasons of State), aun cuando no haya que temer un ataque a la paz o al orden público (breach of the public peace and order) o bien en un sentido más restringido, que incluye el concepto de amenaza de algún ataque contra la paz o el orden o la seguridad públicos (threatened breach of the public peace, order or security) o, por el contrario, en un sentido más amplio;

32 que, prescindiendo de sus aspectos terminológicos, esta cuestión trata de precisar la interpretación que hay que dar al concepto de «orden público» al que se refiere el artículo 48.

33 Considerando que, en su sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74,← Van Duyn, Rec. pp. 1337 y ss., especialmente p. 1351), el Tribunal de Justicia subrayó que el concepto de orden público en el contexto comunitario y, en particular, como justificación de una excepción al principio fundamental de libre circulación de los trabajadores, debe entenderse en sentido estricto, de manera que cada Estado no pueda determinar unilateralmente el alcance del mismo sin control de las Instituciones de la Comunidad;

34 que, en la misma sentencia, se declara, sin embargo, que las circunstancias específicas que pueden justificar el recurso al concepto de orden público pueden variar de un país a otro y de una época a otra y que, por tanto, hay que reconocer a las autoridades nacionales competentes un margen de apreciación dentro de los límites impuestos por el Tratado y las disposiciones adoptadas para su aplicación;

35 que, en la medida en que puede justificar determinadas restricciones a la libre circulación de las personas a quienes se aplica el Derecho comunitario, el recurso, por parte de una autoridad nacional, al concepto de orden público requiere, en todo caso, aparte de la perturbación social que constituye toda infracción de la ley, que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

Costas

36 Considerando que los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso;

37 que, dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la Marlborough Street Magistrates' Court mediante resolución de 20 de noviembre de 1976, declara:

1) **Constituye una «medida», a los efectos de los apartados 1 y 2 del artículo 3 de la Directiva 64/221/CEE, todo acto que afecte al derecho de las personas, comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 48 del Tratado, a entrar y residir libremente en los Estados miembros en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida. En tal concepto se incluye el acto de un órgano jurisdiccional al que la ley atribuye la competencia para proponer, en determinados casos, la expulsión de un nacional de otro Estado miembro, cuando dicha propuesta constituye un requisito previo y necesario para semejante decisión.**

2) **El apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 64/221/CEE, según el cual la mera existencia de condenas penales no constituye por sí sola motivo para las restricciones a la libre circulación que el artículo 48 del Tratado autoriza por motivos de orden público y de seguridad pública, debe interpretarse en el sentido de que la existencia de condenas penales sólo puede apreciarse en la medida en que las circunstancias que dieron lugar a dichas condenas muestren la existencia de un**

comportamiento personal que suponga una amenaza actual para el orden público.

3) **En la medida en que puede justificar determinadas restricciones a la libre circulación de las personas a quienes se aplica Derecho comunitario, el recurso, por parte de una autoridad nacional, al concepto de orden público requiere, en todo caso, aparte de la perturbación del orden social que constituye toda infracción de la ley, que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de octubre de 1977.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
H. Kutscher