SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 17 de junio de 1997 *

En los asuntos acumulados C-65/95 y C-111/95,

que tienen por objeto sendas peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la High Court of Justice, Queen's Bench Division (Reino Unido), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Mann Singh Shingara** (asunto C-65/95),

y entre

The Queen

y

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Abbas Radiom** (asunto C-111/95),

* Lengua de procedimiento: inglés.

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 8 y 9 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),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. C Rodríguez Iglesias, Presidente; G.F. Mancini, J.L. Murray y L. Sevón (Ponente), Presidentes de Sala; C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. R. Grass;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Shingara, por los Sres. Ian Macdonald, QC, y Raza Husain, Barrister, designados por el Sr. Michael Ellman, Solicitor;

— en nombre del Sr. Radiom, por los Sres. Nicholas Blake, QC, y Duran Seddon, Barrister, designados por el Sr. Christopher Randall, Solicitor;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por los Sres. Stephen Richards e Ian Burnett, Barristers;

— en nombre del Gobierno francés, por las Sras. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y Anne de Bourgoing, chargée de mission en la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Christopher Docksey y Pieter van Nuffel, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones del Sr. Shingara, del Sr. Radiom, del Gobierno del Reino Unido y de la Comisión, expuestas en la vista de 8 de octubre de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de noviembre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resoluciones de 3 de febrero de 1995, recibidas en el Tribunal de Justicia el 13 de marzo (C-65/95) y el 3 de abril (C-111/95) siguientes, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, cinco cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 8 y 9 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; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Ante el órgano jurisdiccional remitente, los demandantes en el litigio principal, a quienes no se había permitido la entrada en el territorio del Reino Unido, pidieron en especial que se declarase que tenían derecho a recurrir, en virtud del artículo 8 de la Directiva, contra las decisiones adoptadas respecto a ellos por el Secretary of State for the Home Department por razones de orden público, o a que su situación fuese examinada por una autoridad independiente, con arreglo al artículo 9 de la Directiva.

3 El artículo 8 de la Directiva dispone:

«En relación con toda decisión sobre la admisión de entrada, la denegación de la concesión o la renovación del permiso de estancia o sobre la expulsión del territorio, la persona interesada podrá interponer los mismos recursos de que disponen los nacionales del Estado en cuestión contra los actos administrativos.»

4 El artículo 9 de la Directiva prevé lo siguiente:

«1. Cuando no exista la posibilidad de recurso judicial o cuando dicho recurso se limite a la legalidad de la decisión, o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos, la decisión de denegar la renovación del permiso de estancia o de expulsar del territorio al titular de un permiso de estancia sólo podrá ser adoptada por la autoridad administrativa, salvo en caso de urgencia, previo dictamen de una autoridad competente del país de acogida ante la cual el interesado deberá poder hacer valer sus medios de defensa y hacerse asistir o representar en las condiciones de procedimiento previstas por la legislación nacional.

Esta autoridad deberá ser distinta de la facultada para tomar la decisión de denegación de la renovación del permiso de estancia o la decisión de expulsión.

2. La decisión que deniegue la concesión del primer permiso de estancia, o la decisión de expulsar a la persona interesada antes de la concesión del permiso, se someterá, a petición del interesado, al examen de la autoridad, cuyo dictamen previo está previsto en el apartado 1. El interesado estará entonces autorizado a presentar, personalmente, sus medios de defensa, a menos que se opongan razones de seguridad del Estado.»

5 Los recursos contra una prohibición de entrada en el Reino Unido están regulados por el artículo 13 de la Immigration Act 1971 (Ley relativa a la inmigración), cuyas disposiciones pertinentes prevén lo siguiente:

«13 (1) Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Parte de la Ley, una persona a la que se deniegue con arreglo a la presente Ley el permiso para entrar en el Reino Unido puede recurrir ["appeal"] ante un *adjudicator* contra la decisión de que necesita un permiso o contra la denegación de éste.

13 (2) Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Parte de la Ley, una persona a la que, después de haber presentado debidamente la correspondiente solicitud, se le deniegue un certificado que acredite su derecho de residencia ["certificate of entitlement"] o un visado de entrada ["entry clearance"] puede recurrir contra dicha denegación ante un *adjudicator*.»

[...]

«13 (5) Una persona no tendrá derecho a recurrir ["appeal"] contra una decisión por la que se le deniegue el permiso de entrada o la concesión de un visado de entrada si el Secretary of State declara que él mismo (y no alguien que actúe bajo su autoridad) ha dado instrucciones para que no se autorice la entrada del interesado en el Reino Unido basándose en que dicha medida es de interés público ["conducive to the public good"], o si el permiso de entrada o el visado de entrada le fueron denegados siguiendo tales instrucciones.»

6 Los medios de impugnación administrativos así previstos (en lo sucesivo, «recurso administrativo») deben distinguirse, en el Reino Unido, de la demanda de control jurisdiccional (Application for Judicial Review; en lo sucesivo, «control jurisdiccional») por la que la legalidad de las decisiones de las autoridades públicas puede ser controlada por los órganos jurisdiccionales de Derecho común, a saber, la High Court of Justice (en Inglaterra, País de Gales e Irlanda del Norte) y la Court of Session (en Escocia).

7 El Sr. Shingara, que es de nacionalidad francesa, intentó, el 29 de marzo de 1991, entrar en el Reino Unido, pero se le denegó el permiso de entrada en el territorio británico. La notificación de dicha denegación indicaba, por un lado, que el Secretary of State había decidido personalmente que permitir entrar en el Reino Unido al Sr. Shingara era contrario al orden y a la seguridad públicos y, por otro lado, que el interesado no tenía ningún derecho de recurso administrativo («appeal») contra la denegación de la Administración británica. De la resolución de remisión resulta que el Home Office hizo referencia, para justificar dicha denegación, a ciertos vínculos que el Sr. Shingara mantenía con el extremismo sikh.

8 Algunos años más tarde, el 15 de julio de 1993, el Sr. Shingara llegó al puerto de Dover y se le permitió entrar en el territorio después de haber presentado su documento de identidad francés. El 22 de julio de 1993, fue detenido en Birmingham como extranjero que había entrado ilegalmente en el territorio. El 30 de julio de 1993, el Sr. Shingara, por un lado, fue autorizado a presentar una demanda de control jurisdiccional para impugnar su detención y, por otro lado, fue puesto en libertad, de modo que regresó a Francia.

9 Ante la High Court, el Sr. Shingara impugnó la decisión de 22 de julio de 1993 del Secretary of State de considerarle como un extranjero que había entrado ilegalmente en el territorio del Reino Unido, de detenerle, de expulsarle del Reino Unido y de prohibir su entrada y su presencia en el territorio británico. Por consiguiente, pidió que se anulara dicha decisión y que se declarase que estaba autorizado a interponer un recurso administrativo contra tal prohibición o a hacer que su asunto fuera examinado por una autoridad independiente.

10 El Sr. Radiom, que tiene la doble nacionalidad iraní e irlandesa, reside en Irlanda.

11 En mayo de 1983, el Sr. Radiom obtuvo un permiso de residencia que le autorizaba a permanecer en el Reino Unido por tiempo ilimitado. Del escrito del Home Office se desprende que el permiso de residencia le fue concedido por su condición de nacional de un país tercero.

12 El Sr. Radiom, que trabajaba en el Reino Unido en el servicio consular iraní desde 1983, fue informado por el Home Office, el 9 de marzo de 1989, tras la ruptura de relaciones diplomáticas entre el Reino Unido y la República Islámica de Irán, de que, si no abandonaba el Reino Unido en un plazo de siete días, sería detenido y expulsado. El interesado obedeció esta orden.

13 El 2 de julio de 1992, el Sr. Radiom pidió ser informado sobre su situación y, más concretamente, señaló el hecho de que era nacional comunitario. El Home Office respondió, el 24 de septiembre de 1992, que su decisión estaba justificada por el interés público y añadía que, si el Sr. Radiom intentaba entrar en el Reino Unido, se le negaría la entrada por razones de orden público y que si, a pesar de esa prohibición, conseguía entrar en el Reino Unido, sería conducido de nuevo a la frontera. Se precisaba también que el Sr. Radiom no disponía de ningún derecho de recurso administrativo («appeal»).

14 El 13 de octubre de 1992, el Sr. Radiom solicitó al Home Office que le concediera un permiso de residencia de nacional comunitario.

15 Esta solicitud fue desestimada mediante escrito de 23 de noviembre de 1992, en el que se precisaba que, a pesar de ser nacional comunitario, no disponía de ningún derecho de recurso administrativo.

16 De la resolución de remisión se desprende que el Home Office alegó, para justificar la decisión adoptada, que el Sr. Radiom estaba vinculado al régimen iraní. De dicha resolución resulta también que el Secretary of State había examinado personalmente a la luz de la demanda de control jurisdiccional, la cuestión de la revocación de la decisión por la que se prohibía la entrada del Sr. Radiom en el territorio del Reino Unido. No obstante, el Secretary of State había estimado que la revocación de dicha decisión sería contraria al interés de la seguridad del Estado.

17 El Sr. Radiom presentó ante la High Court una demanda de control jurisdiccional para que se anulara la decisión de 23 de noviembre de 1992 por la que se denegaba su solicitud de permiso de residencia.

18 Al considerar que en los asuntos principales se suscitaban problemas de interpretación de la Directiva, la High Court decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones siguientes:

«1) (1) En el artículo 8 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, las palabras "los mismos recursos de que disponen los nacionales del Estado en cuestión contra los actos administrativos", ¿se refieren: a) a recursos específicos que pueden interponerse contra decisiones referentes a la entrada de nacionales del Estado de que se trate (en este caso, un recurso ante un *immigration adjudicator)*, o b) sólo a recursos que pueden interponerse contra actos administrativos en general (en este caso, una demanda de control jurisdiccional)?

(2) En caso de que la respuesta a la primera cuestión sea la indicada en la letra a), las palabras citadas del artículo 8 de la Directiva 64/221, ¿se refieren sólo a los recursos judiciales de que disponen los nacionales del Estado en cuestión en las mismas circunstancias (en este caso, no permitir la entrada por motivos de seguridad nacional) o se refieren también a los recursos específicos de que disponen, en circunstancias análogas o similares, los nacionales del Estado de que se trate; y, de ser así, hasta qué punto las circunstancias deben ser similares o análogas?

2) A la luz de la respuesta a la primera cuestión, en caso de que a un nacional comunitario no se le permita entrar en el Reino Unido por motivos de seguridad nacional, ¿exige el artículo 8 de la Directiva que ese nacional tenga una posibilidad de recurrir ante un *immigration adjudicator* si, según la interpretación correcta de las disposiciones relevantes del Derecho nacional, un ciudadano británico al que no se permite entrar en el Reino Unido por motivos de seguridad nacional tiene una posibilidad de recurrir para demostrar que es ciudadano británico y que, por tanto, tiene derecho a entrar en el Reino Unido independientemente de que su presencia en este país sea indeseable por motivos de seguridad nacional?

3) ¿Se aplican también al apartado 2 del artículo 9 de la Directiva 64/221 las primeras palabras del apartado 1 de dicho artículo ("Cuando no exista la posibilidad de recurso judicial o cuando dicho recurso se limite a la legalidad de la decisión, o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos")?

4) En caso de que se haya adoptado una decisión de expulsar a un nacional comunitario del territorio de un Estado miembro que no sea su propio Estado, por motivos de orden público o de seguridad pública, y el nacional comunitario haya salido de dicho territorio sin que se haya interpuesto un recurso o sin que la decisión haya sido sometida al dictamen consultivo de una autoridad competente independiente, con arreglo a los artículos 8 o 9 de la Directiva 64/221 del Consejo, ¿tiene ese nacional comunitario derecho a someter la decisión al examen de una autoridad competente independiente, con arreglo al apartado 2 del artículo 9, si después ese nacional vuelve o pretende volver al territorio del Estado miembro de que se trate, en relación con:

a) la denegación de una solicitud de permiso de estancia, o

b) la denegación de una solicitud de entrada, o

c) una decisión de expulsión?

5) ¿Varían las respuestas a la cuarta cuestión según se trate de uno u otro de los siguientes supuestos:

a) que el demandante haya entrado en el territorio del Estado miembro antes de solicitar un permiso de estancia;

b) que el demandante haya sido expulsado del Estado miembro antes de haber solicitado un permiso de estancia, o que nunca haya solicitado dicho permiso;

c) que la anterior salida del territorio fuese la consecuencia de una decisión de expulsión, o de una amenaza de detención y expulsión, y fuese seguida por una decisión de impedir el acceso al territorio?»

19 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 1995, los asuntos C-65/95 y C-111/95 fueron acumulados a efectos de la fase escrita, de la fase oral y de la sentencia.

Sobre las cuestiones primera y segunda

20 Mediante la primera parte de la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el artículo 8 de la Directiva debe interpretarse en sentido de que, si la legislación nacional de un Estado miembro prevé, por un lado, un recurso contra los actos administrativos en general y, por otro lado, otro tipo de recurso contra las decisiones referentes a la entrada de nacionales de ese Estado miembro, la obligación impuesta al Estado miembro por dicha disposición se cumple si los nacionales de otros Estados miembros disponen del mismo medio de impugnación que el que existe contra los actos administrativos en general en ese Estado miembro.

21 Los demandantes en los litigios principales se remiten, especialmente, a la sentencia de 5 de marzo de 1980, Pecastaing (98/79, Rec. p. 691), según la cual el artículo 8 de la Directiva se refiere a todos los recursos disponibles en un Estado miembro contra los actos administrativos en el marco de la organización judicial y del reparto de las competencias jurisdiccionales del Estado de que se trate. Alegan que, si los nacionales de un Estado miembro disponen de recursos jurisdiccionales específicos contra toda denegación de reconocimiento de su derecho de entrada, un nacional de otro Estado miembro debe disponer del mismo derecho de recurso en caso de denegación similar, aun cuando los motivos de la denegación sean diferentes. El hecho de que ambas situaciones se refieran al derecho de acceso al territorio nacional implica, según ellos, un grado de semejanza suficiente, por lo que deberían preverse recursos jurisdiccionales.

22 La Comisión comparte esta opinión y mantiene que el artículo 8 de la Directiva impone a las autoridades de un Estado miembro la obligación de conceder a los nacionales comunitarios las mismas posibilidades de recurso de que disponen en circunstancias comparables los nacionales del Estado de que se trate.

23 En cambio, el Gobierno del Reino Unido alega que el artículo 8 de la Directiva se refiere a los recursos en general y que la observancia de esta disposición exige únicamente la garantía de un control jurisdiccional. Esta disposición no hace necesario comparar la situación de un nacional de un Estado miembro a quien se deniega la entrada en otro Estado miembro con la situación hipotética e improbable de un nacional de un Estado miembro al que, por razones de seguridad nacional, se denegase la entrada en el territorio del Estado cuya nacionalidad posee.

24 A este respecto, procede, en primer lugar, señalar que el artículo 8 de la Directiva no regula las modalidades de aplicación del derecho de recurso, tales como la cuestión de ante qué tipo de órgano jurisdiccional debe interponerse el recurso, puesto que esas modalidades dependen de la organización judicial de cada Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia Pecastaing, antes citada, apartado 11).

25 La obligación de permitir al interesado interponer contra una decisión referente a la entrada en el territorio, de denegación de conceder o de renovar un permiso de estancia, o contra una decisión de expulsión del territorio, los recursos de que disponen los nacionales del Estado de que se trate contra los actos administrativos implica, no obstante, que un Estado miembro no puede, sin incumplir la obligación impuesta por el artículo 8 de la Directiva, establecer, para las personas contempladas por ésta, recursos que obedezcan a procedimientos especiales que ofrezcan menos garantías que los recursos interpuestos por los nacionales de ese Estado contra los actos de la Administración (sentencia Pecastaing, antes citada, apartado 10, y de 18 de octubre de 1990, Dzodzi, asuntos acumulados C-297/88 y C-197/89, Rec. p. I-3763, apartado 58).

26 En cambio, cuando las disposiciones nacionales no indican procedimientos específicos de recurso para las personas contempladas por la Directiva en el ámbito de la entrada, de la denegación de conceder o de renovar el permiso de estancia, o contra una decisión de expulsión del territorio, la obligación impuesta al Estado miembro por el artículo 8 de la Directiva es respetada si los nacionales de los otros Estados miembros disponen de los mismos medios de impugnación que los que existen en general contra los actos administrativos en ese Estado miembro (véase la sentencia Pecastaing, antes citada, apartado 11).

27 En los asuntos principales, procede señalar que la legislación nacional prevé, por un lado, un recurso contra los actos administrativos en general y, por otro lado, otro tipo de recurso contra las decisiones referentes a la entrada de los nacionales de ese Estado miembro. Además, de la resolución de remisión resulta que este último recurso también es accesible a los extranjeros en materia de entrada en el territorio, con excepción, no obstante, de las denegaciones del permiso de entrada por razones de interés público. Para apreciar si el recurso de que disponen los nacionales de otros Estados miembros en virtud del artículo 8 de la Directiva debe determinarse en relación con el segundo tipo de recurso, antes que en relación con el previsto para los actos administrativos en general, debe examinarse si los casos en los que los nacionales de dicho Estado miembro disponen de ese derecho de recurso son suficientemente comparables a los previstos en el artículo 8 de la Directiva.

28 Como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille (asuntos acumulados 115/81 y 116/81, Rec. p. 1665), apartado 7, las

reservas previstas en los artículos 48 y 56 del Tratado CE permiten a los Estados miembros adoptar, con respecto a los nacionales de otros Estados miembros, por las razones mencionadas en dichas disposiciones, especialmente por razones de orden público, medidas que no podrían aplicar a sus propios nacionales, en el sentido de que no puede expulsar a éstos del territorio nacional ni prohibirles el acceso a él.

29 De ello se sigue que el derecho de recurso de que disponen los nacionales de otros Estados miembros en las situaciones previstas en la Directiva —a saber, en caso de decisiones relativas a la entrada en el territorio, a la concesión o renovación del permiso de estancia, o a la expulsión del territorio, adoptadas por razones de orden público o de seguridad pública— no puede apreciarse con relación al recurso de que disponen los nacionales del Estado de que se trate en lo que se refiere a su derecho de entrada.

30 En efecto, estas dos situaciones no son comparables en absoluto. Mientras que, para los nacionales del Estado miembro en cuestión, el derecho de entrada es una consecuencia de su condición de nacional, que implica, por tanto, la aplicación de este derecho sin ningún margen de apreciación por parte del Estado, las circunstancias específicas que pueden justificar el hecho de recurrir al concepto de orden público en contra de los nacionales de otros Estados miembros pueden variar de un Estado a otro y de una época a otra, por lo que debe reconocerse a las autoridades nacionales competentes un margen de apreciación en esta materia (véase la sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, apartado 18).

31 Por consiguiente, procede responder a la primera parte de la primera cuestión que el artículo 8 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que, si la legislación nacional de un Estado miembro prevé, por un lado, un recurso contra los actos administrativos en general y, por otro lado, otro tipo de recurso contra las decisiones referentes a la entrada de los nacionales de ese Estado miembro, la obligación impuesta al Estado miembro por dicha disposición se cumple si los nacionales de otros Estados miembros disponen del mismo medio de impugnación que el que existe contra los actos administrativos en general en ese Estado miembro.

32 Habida cuenta de esta respuesta, no es necesario responder a la segunda parte de la primera cuestión ni a la segunda cuestión.

Sobre la tercera cuestión

33 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 9 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que los tres supuestos mencionados en el apartado 1 de dicha disposición, expresados por las palabras «Cuando no exista la posibilidad de recurso judicial o cuando dicho recurso se limite a la legalidad de la decisión, o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos», se aplican también en el marco del apartado 2, es decir, cuando la decisión impugnada sea una denegación de concesión del primer permiso de estancia o una decisión de expulsión antes de la concesión de tal permiso.

34 Como ha señalado el Tribunal de Justicia, las disposiciones del artículo 9 de la Directiva son complementarias de las del artículo 8. Tienen por objeto ofrecer una garantía procesal mínima a las personas afectadas por algunas de las medidas contempladas en los tres supuestos definidos en el apartado 1 del mismo artículo. En el supuesto de que los recursos jurisdiccionales se refieran sólo a la legalidad de la decisión, la intervención de la «autoridad competente», contemplada por el apartado 1 del artículo 9, ha de permitir un examen exhaustivo de todos los hechos y circunstancias, incluso de la oportunidad de la medida proyectada, antes de que la decisión se adopte definitivamente (véanse las sentencias de 22 de mayo de 1980, Santillo, 131/79, Rec. p. 1585, apartado 12; Adoui y Cornuaille, antes citada, apartado 15, y de 30 de noviembre de 1995, Gallagher, C-175/94, Rec. p. I-4253, apartado 17).

35 Si el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva debiera interpretarse en el sentido de que el destinatario de una decisión por la que se deniega la concesión de un primer permiso de estancia o de una decisión de expulsión antes de la concesión de tal título tendría derecho a obtener el dictamen de la «autoridad competente», mencionada en el apartado 1, con independencia de los supuestos definidos en dicho

apartado, tendría ese derecho incluso en el caso de que los recursos tratasen del fondo y comprendieran un examen exhaustivo de todos los hechos y circunstancias. Tal interpretación sería contraria a la finalidad de estas disposiciones, ya que el procedimiento de examen y de dictamen previsto en el artículo 9 está destinado a paliar las insuficiencias de los recursos contemplados por el artículo 8 de la Directiva (véase la sentencia Pecastaing, antes citada, apartado 20).

36 Además, en el caso de una decisión de expulsión, tal interpretación desfavorecería de manera injustificada a una persona que resida ya legalmente en el territorio de un Estado miembro y cuya situación esté comprendida, por tanto, en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 9 de la Directiva con relación a una persona afectada por una decisión de expulsión adoptada antes de la concesión de un permiso de estancia, contemplada por el apartado 2 de dicha disposición. Así, esta última persona siempre tendría la posibilidad de obtener un dictamen, mientras que la primera la tendría sólo en los casos mencionados en el apartado 1 del artículo 9.

37 Procede, pues, responder a la tercera cuestión que el artículo 9 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que los tres supuestos mencionados en el apartado 1 de dicha disposición, expresados por las palabras «Cuando no exista la posibilidad de recurso judicial o cuando dicho recurso se limite a la legalidad de la decisión, o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos», se aplican también en el marco del apartado 2 de dicha disposición, es decir, cuando la decisión impugnada es una denegación de concesión del primer permiso de estancia o una decisión de expulsión antes de la concesión de tal permiso.

Sobre las cuestiones cuarta y quinta

38 Mediante las cuestiones cuarta y quinta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si un nacional de un Estado miembro, que haya sido objeto de una decisión por la que se le prohíbe la entrada en el territorio de otro

Estado miembro por razones de orden público o de seguridad pública, dispone del derecho de recurso, previsto en el artículo 8 de la Directiva, y, en su caso, del derecho a obtener el dictamen de la autoridad competente independiente, a que se refiere el artículo 9 de esta Directiva, contra las medidas adoptadas posteriormente que impiden su entrada en ese Estado, aun cuando la primera decisión no haya sido objeto de un recurso o de un dictamen.

39 A este respecto, procede recordar que de los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia Adoui y Cornuaille, antes citada, apartado 12, resulta que un nacional comunitario que haya sido objeto de una medida de expulsión del territorio de un Estado miembro puede volver a solicitar un permiso de estancia y que esa solicitud, cuando se presenta después de un plazo razonable, debe ser examinada por la autoridad administrativa competente de ese Estado, que debe tener en cuenta, en particular, los motivos formulados por el interesado para acreditar un cambio material de las circunstancias que justificaron la primera decisión de expulsión.

40 Las decisiones por las que se prohíbe el acceso al territorio de un Estado miembro a un nacional de otro Estado miembro constituyen, en efecto, excepciones al principio fundamental de libre circulación. Por tanto, una decisión de ese tipo no puede ser válida por un tiempo ilimitado. Así pues, un nacional comunitario que sea objeto de una prohibición de estas características debe tener derecho a pedir que vuelva examinarse su situación cuando estime que han desaparecido las circunstancias que habían justificado la prohibición de entrada en el territorio.

41 Este examen debe efectuarse a la luz de las circunstancias existentes en el momento de presentar la solicitud. El hecho de que, en el marco de una decisión anterior, un nacional comunitario no haya interpuesto un recurso o de que la autoridad competente independiente no haya emitido un dictamen, con arreglo a los artículos 8 o 9 de la Directiva, no puede impedir el examen de la nueva solicitud presentada por ese nacional.

42 Tras una nueva solicitud de entrada o de permiso de estancia, presentada después de un plazo razonable a partir de la decisión anterior, el interesado tiene derecho a obtener una nueva decisión, que puede ser objeto de un recurso sobre la base del artículo 8 y, en su caso, del artículo 9 de la Directiva.

43 El derecho a obtener el dictamen de una autoridad independiente existe en todas las situaciones contempladas por el órgano jurisdiccional remitente en el marco de la quinta cuestión. En efecto, las medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública deben basarse exclusivamente, con arreglo al apartado 1 del artículo 3 de la Directiva, en el comportamiento personal del individuo al que se apliquen. Habida cuenta de estas consideraciones, no es necesario examinar con más detalle las situaciones descritas en la quinta cuestión.

44 Procede, pues, responder a las cuestiones cuarta y quinta que un nacional de un Estado miembro, que haya sido objeto de una primera decisión por la que se le prohíbe la entrada en el territorio de otro Estado miembro por razones de orden público o de seguridad pública, dispone del derecho de recurso, en virtud del artículo 8 de la Directiva, y, en su caso, del derecho a obtener el dictamen de la autoridad competente independiente, en virtud del artículo 9 de esta Directiva, contra una nueva decisión adoptada por la autoridad administrativa como consecuencia de una solicitud presentada por dicho nacional tras un plazo razonable a partir de la última decisión por la que se le prohíbe la entrada en el territorio.

Costas

45 Los gastos efectuados por los Gobiernos del Reino Unido y francés, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, 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 High Court of Justice, Queen's Bench Division, mediante resoluciones de 3 de febrero de 1995, declara:

1) **El artículo 8 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, debe interpretarse en el sentido de que, si la legislación nacional de un Estado miembro prevé, por un lado, un recurso contra los actos administrativos en general y, por otro lado, otro tipo de recurso contra las decisiones referentes a la entrada de los nacionales de ese Estado miembro, la obligación impuesta al Estado miembro por dicha disposición se cumple si los nacionales de otros Estados miembros disponen del mismo medio de impugnación que el que existe contra los actos administrativos en general en ese Estado miembro.**

2) **El artículo 9 de la Directiva 64/221 debe interpretarse en el sentido de que los tres supuestos mencionados en el apartado 1 de dicha disposición, expresados por las palabras «Cuando no exista la posibilidad de recurso judicial o cuando dicho recurso se limite a la legalidad de la decisión, o cuando el recurso no tenga efectos suspensivos», se aplican también en el marco del apartado 2 de dicha disposición, es decir, cuando la decisión impugnada es una denegación de concesión del primer permiso de estancia o una decisión de expulsión antes de la concesión de tal permiso.**

3) **Un nacional de un Estado miembro, que haya sido objeto de una primera decisión por la que se le prohíbe la entrada en el territorio de otro Estado**

miembro por razones de orden público o de seguridad pública, dispone del derecho de recurso, en virtud del artículo 8 de la Directiva 64/221, y, en su caso, del derecho a obtener el dictamen de la autoridad competente independiente, en virtud del artículo 9 de esta Directiva, contra una nueva decisión adoptada por la autoridad administrativa como consecuencia de una solicitud presentada por dicho nacional tras un plazo razonable a partir de la última decisión por la que se le prohíbe la entrada en el territorio.

Rodríguez Iglesias Mancini Murray

Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de junio de 1997.

El Secretario El Presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias