SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 5 de marzo de 1980 *

En el asunto 98/79,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el presidente del tribunal de première instance de Lieja, en procedimiento sobre medidas provisionales, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano entre

Josette Pecastaing, camarera, con domicilio en Lieja,

y

Estado Belga, por quien actúa el Ministro de Justicia,

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,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: H. Kutscher, Presidente, A. O'Keeffe y A. Touffait, Presidentes de Sala; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A.J. Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans y O. Due, Jueces,

Abogado General: Sr. F. Capotorti
Secretario: Sr. A. Van Houtte,

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de 18 de junio de 1979, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 del mismo mes, el Presidente del tribunal de première instance de Lieja, actuando en procedimiento sobre medidas provisionales, planteó con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, un conjunto de cuestiones relativas a 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), con vistas a apreciar la admisibilidad de un recurso interpuesto por una ciudadana de nacionalidad francesa en el que solicitaba, en el marco de una acción civil, la suspensión de una decisión de expulsión adoptada contra ella por la policía belga.

Sobre la aplicación en Bélgica de la Directiva 64/221

2 Según las informaciones obtenidas a lo largo del procedimiento, Bélgica no ha adoptado disposiciones legislativas especiales para la aplicación del artículo 8 de la Directiva. En efecto, no se discute, que los recursos que pueden interponerse en materia contencioso-administrativa ante el Conseil d'État pueden ejercerse por todos los justiciables, cualquiera que sea su nacionalidad, de forma que las personas a las que se refiere el artículo 1 de la Directiva tienen, por dicha razón, la posibilidad de interponer un recurso en vía jurisdiccional contra las medidas de policía tomadas en relación con ellas. En cuanto a la aplicación del artículo 9, Bélgica adoptó, mediante Ley de 1 de abril de 1969 (Moniteur belge, p. 6182), una disposición destinada a conceder, a las personas contempladas en la Directiva, el derecho a dirigirse a la «comisión consultiva» establecida por el artículo 10 de la Ley de 28 de marzo de 1952 sobre policía de extranjeros. Con arreglo al arrêté royal (Real Decreto) de 22 de diciembre de 1969 (Moniteur belge, 1970, p. 1402), las personas a quienes se deniegue la concesión del permiso de estancia o cuya expulsión se decida antes de la emisión de dicho permiso tienen la posibilidad de presentar una reclamación ante la citada comisión dirigiendo una petición al Ministerio de Justicia, en el plazo de ocho días a partir de la fecha en que tuvieron conocimiento de la decisión que les afecta.

3 Según las informaciones obtenidas a lo largo del procedimiento y conforme a la jurisprudencia contencioso-administrativa en la materia, caducará el derecho a interponer posteriormente un recurso ante el Conseil d'État, del extranjero que no hubiera sometido el asunto a la comisión consultiva en el plazo reglamentario. En respuesta a las preguntas planteadas por el Tribunal de Justicia, el Gobierno belga precisó también que, según la práctica de la Administración, el extranjero afectado por una medida de policía no es informado, en el momento en que se le comunica la decisión, de la posibilidad de reclamación ante la comisión consultiva, ni del plazo al que está sujeta dicha reclamación, ni de las consecuencias que pueden derivar, en lo que respecta a un recurso judicial posterior, de la omisión de someter el asunto a dicha comisión.

Sobre los antecedentes del recurso

4 Según la resolución de remisión y los documentos obrantes en autos, la demandante entró legalmente en Bélgica el 8 de octubre de 1977, y ejerció el empleo de camarera en bares de la región de Lieja, considerados por la policía como sospechosos desde un punto de vista moral. El 8 de noviembre de 1977, la interesada, que entretanto se había inscrito en la Administración municipal de su lugar de residencia, presentó una solicitud para establecerse como trabajadora por cuenta ajena. La policía belga, al pedir informes a los servicios franceses, fue informada de que la demandante había ejercido anteriormente la prostitución en su país de origen y en la República Federal de Alemania. Con base en dichos informes, la Oficina de extranjeros de la administración de la Seguridad Pública del Ministerio de Justicia, adoptó contra la interesada, el 3 de mayo de 1978, una decisión por la que se denegaba la solicitud y en la que se ordenaba que abandonara el país en el plazo de quince días, bajo amenaza de ser detenida y encarcelada con vistas a su conducción a la frontera por la fuerza pública. Esta medida fue notificada el 16 de mayo de 1978. La decisión se refiere a la estancia de la demandante como «indeseable por razones de orden público». La interesada interpuso inmediatamente una reclamación ante la comisión consultiva de extranjeros. Una vez que, el 14 de diciembre de 1978, la comisión emitió un dictamen justificando la denegación del permiso para establecerse, la Oficina de extranjeros confirmó el 12 de enero de 1979 su decisión y la orden de abandonar el país, reproduciendo una motivación sustancialmente idéntica a la de la decisión anterior y haciendo previsible la aplicación de las mismas medidas coercitivas.

5 Consta que la demandante no interpuso recurso contra esta decisión ante el Conseil d'État. La misma motivó esta omisión en razón de que la decisión adoptada contra ella no podía considerarse como un acto susceptible de recurso, dado que sólo un acto de expulsión adoptado en forma de Orden Ministerial puede, según la jurisprudencia existente, dar lugar a un recurso ante el Conseil d'État. Sin embargo, interpuso un recurso contra el Estado belga ante el tribunal de première instance de Lieja reclamando daños y perjuicios por el carácter supuestamente ilegal de la decisión adoptada contra ella. Al mismo tiempo, presentó una demanda de medidas provisionales con el fin de obtener la suspensión de la medida de expulsión, hasta que el Tribunal se pronunciara sobre el fondo de su petición.

6 En orden a resolver dicha petición, el Juez nacional planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

Interpretando los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221, en su sentencia de 8 de abril de 1976, Royer (48/75,↔ Rec. p. 497) el Tribunal de Justicia, sobre la base de los motivos 52 a 62, estimó, en el apartado 4 del fallo, que:

«Salvo en casos de urgencia debidamente justificada, no puede ejecutarse ninguna decisión de expulsión contra una persona amparada por el Derecho comunitario antes de que el interesado haya tenido la posiblidad de agotar los recursos que le reconocen los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221.»

Primer grupo de cuestiones:

A. Los recursos de que se trata en la sentencia comprenden los previstos en el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva 64/221 y que regula el artículo 1 de la Ley belga de 1 de abril de 1969, formando el nuevo artículo 3 *bis* de la Ley de 28 de marzo de 1952 sobre la policía de extranjeros, a saber, los recursos de revisión contra las decisiones de denegación de la concesión del primer permiso de residencia, así como los recursos contra las decisiones de expulsión antes de cualquier concesión de semejante permiso (Conseil d'État de Bélgica: sentencia 17.722 de 18 de junio de 1976 y sentencia 18.609 de 2 de diciembre de 1977; Recopilación de las sentencias del Conseil d'État, 1977, p. 1381).

Parece que entre los recursos suspensivos se incluyen también, dentro de la esfera del artículo 8 de la Directiva, los recursos de anulación previstos por la legislación nacional contra los actos administrativos. ¿Se incluye también entre los recursos suspensivos, la iniciación de un proceso sobre responsabilidad civil por culpa dirigido contra el autor de una decisión de expulsión?

Dicho de otra forma, el efecto suspensivo ¿es una norma procesal limitada únicamente al ejercicio de los recursos directos o es una aplicación, en favor de las personas protegidas por el Derecho comunitario, del derecho fundamental que tiene toda persona a un proceso civil equitativo?

B. De forma más general: En los litigios que enfrentan a un nacional de un Estado miembro de la Comunidad europea con una autoridad pública de otro Estado miembro y que versan sobre derechos y obligaciones de carácter civil

(en el sentido del artículo 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos) que son aplicación de normas de Derecho comunitario, el derecho a un proceso equitativo ¿exige que el acceso personal a los Tribunales del Estado de referencia se haga posible de manera efectiva a dicho nacional?

En caso afirmativo, y por el efecto conjunto del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y del Derecho comunitario ¿puede deducirse que dicho nacional tiene derecho a encontrarse físicamente en el territorio del Estado del que es oponente, mientras dure el proceso, a pesar de cualquier medida administrativa de expulsión, salvo caso de urgencia debidamente justificada?

Segundo grupo de cuestiones:

En caso de urgencia debidamente justificada, la decisión de expulsión puede ser ejecutada a pesar de ser objeto de un recurso.

Esta urgencia ¿forma parte integrante de la decisión de expulsión, hasta el punto de que su apreciación corresponde a la competencia exclusiva de la autoridad administrativa que ha adoptado dicha decisión?

¿Va unida, por el contrario, al ejercicio de una acción judicial hasta el punto de que, en caso de impugnación, su apreciación corresponde al Tribunal ante el que se conoce de dicha acción?

7 En su conjunto, estas cuestiones pretenden que se precise cuáles son las obligaciones que se derivan para los Estados miembros de los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221 en lo tocante a las garantías jurisdiccionales que deben proporcionarse a una persona que haya sido objeto de una medida de expulsión del territorio. Se solicita, más en especial, que se precisen las exigencias que se derivan para los Estados miembros de la Directiva en lo que respecta al efecto suspensivo de los recursos que pueden interponerse contra dicha medida o las posibilidades de obtener una suspensión de ésta, así como la apreciación del concepto de urgencia que se menciona en el artículo 9 de la Directiva. Al plantear estas cuestiones, el órgano jurisdiccional nacional se refiere, por una parte, a determinados criterios jurisprudenciales que se desprenden de la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497) y, por otra parte, al concepto de «proceso equitativo» que figura en el

artículo 6 del Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Sobre la interpretación del artículo 8 de la Directiva

8 Las cuestiones planteadas respecto a la interpretación del artículo 8 tienen por objeto determinar, esencialmente, si los recursos que pueden interponerse en un Estado miembro en virtud de esta disposición comprenden también, además de los que pueden entablarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa para anular una medida adoptada en materia de policía de extranjeros, los recursos que cabe formular ante los órganos de los demás órdenes jurisdiccionales y si la interposición de semejante recurso tiene efecto suspensivo, en el sentido de que la persona interesada tiene derecho a permanecer en el territorio mientras dure el proceso que ha incoado.

9 Con arreglo al artículo 8, «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».

10 Esta disposición califica las decisiones previstas por la Directiva de «actos administrativos» e impone a los Estados miembros la obligación de permitir a toda persona afectada por semejante medida interponer los mismos recursos de que disponen los nacionales contra los actos de la Administración. Un Estado miembro no puede, por tanto, sin infringir la obligación impuesta por el artículo 8, condicionar la admisión de un recurso interpuesto por las personas contempladas en la Directiva, a exigencias de forma o de procedimiento especiales, menos favorables que las que se aplican a los recursos interpuestos por los nacionales contra los actos de la Administración. Las personas a las que se refiere la Directiva deben tener, por lo tanto, la posibilidad de recurrir, antes de ser ejecutadas, contra todas las decisiones que puedan dar lugar a una expulsión.

11 El artículo 8 no especifica ante qué órgano jurisdiccional debe interponerse eventualmente dicho recurso. La solución a esta cuestión depende de la organización judicial de cada Estado miembro. De ello resulta que si, en un Estado miembro, pueden presentarse recursos contra los actos administrativos

ante los órganos jurisdiccionales ordinarios, las personas comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 64/221 deben ser tratadas de la misma forma que los nacionales en lo que respecta a las posibilidades de recurso que puedan interponerse ante dichos órganos jurisdiccionales contra los actos de la Administración. De lo antedicho se desprende también que si en un Estado miembro el Juez de lo contencioso-administrativo no tuviera la facultad de suspender una decisión administrativa, sino que semejante facultad la tuvieran los órganos jurisdiccionales ordinarios, dicho Estado miembro tendría la obligación de permitir que las personas a quienes se aplica la Directiva presentaran una petición de suspensión ante dichos órganos jurisdiccionales ordinarios en las mismas condiciones que los nacionales. Sin embargo, procede subrayar que esas posibilidades dependen esencialmente de la organización judicial y del reparto de las competencias jurisdiccionales en los diferentes Estados miembros, dado que la única obligación impuesta a los Estados por el artículo 8 es la de conceder a las personas protegidas por el Derecho comunitario posibilidades de recurso que no sean menos favorables que aquéllas de que disponen sus propios nacionales en materia de recursos contra los actos administrativos.

12 En cambio, el artículo 8 no contiene ninguna obligación específica en lo que se refiere al eventual efecto suspensivo de los recursos de que disponen las personas a las que se aplica la Directiva. Si bien esta disposición exige que la persona interesada pueda interponer un recurso contra la medida que le afecta, de ello debe deducirse, como ha establecido el Tribunal de Justicia en la sentencia Royer, antes citada, (apartado 60), que la medida de expulsión no podrá ejecutarse –siempre salvo caso de urgencia– antes de que el interesado haya podido cumplimentar las formalidades necesarias para la interposición de su recurso. Pero de esta disposición no se puede inferir el derecho de la persona interesada a permanecer en el territorio del Estado de que se trata durante todo el tiempo que dure el proceso que ha iniciado. Semejante interpretación, cuyo efecto consistiría en dar al interesado la facultad de suspender unilateralmente, mediante la interposición de un recurso, la medida adoptada contra él, sería incompatible con el objetivo de la Directiva, que es conciliar las necesidades del orden público, de la seguridad pública, y de la salud pública con las garantías que deben proporcionarse a las personas afectadas por estas medidas.

13 Por tanto, hay que responder a las cuestiones planteadas que el artículo 8 comprende todos los recursos que, en un Estado miembro, puedan interponerse contra los actos administrativos, en el marco de la organización judicial y del

reparto de competencias jurisdiccionales del Estado de referencia. El artículo 8 impone a los Estados miembros la obligación de garantizar a las personas contempladas en la Directiva una protección judicial que no sea menos favorable que la que conceden a sus propios nacionales en caso de recurso contra los actos administrativos, incluida, si procede, la suspensión de los actos objeto del recurso. En cambio, del artículo 8 no se puede deducir que los Estados miembros estén obligados a admitir la presencia de un extranjero en su territorio mientras dure el proceso, sin perjuicio, sin embargo, de que éste pueda tener un proceso equitativo y ejercitar todos sus medios de defensa.

Sobre la interpretación del artículo 9 de la Directiva 64/221

14 Por lo que respecta a la interpretación del artículo 9, se solicita al Tribunal de Justicia, por una parte, que precise las posibilidades de suspensión de las medidas adoptadas en materia de policía de extranjeros que debe garantizarse a la persona interesada, con vistas a permitirle hacer uso, de manera efectiva, de los medios de impugnación de que dispone y, por otra parte, que resuelva si la apreciación de la urgencia mencionada en el artículo 9 es competencia exclusiva de la autoridad administrativa o si puede ser apreciada, en caso de controversia, por la autoridad judicial.

15 Las disposiciones del artículo 9 de la Directiva 64/221 son complementarias de las del artículo 8. Tienen por objeto proporcionar una garantía procesal mínima a las personas sobre las que haya recaído alguna de las medidas previstas por la Directiva en tres supuestos específicos, definidas en estos términos por el apartado 1 del citado 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». En el primer supuesto mencionado, la reclamación ante una «autoridad competente», diferente de la autoridad que tiene que adoptar la decisión, debe paliar la falta de todo recurso judicial. En el segundo caso, la intervención de la autoridad competente debe permitir obtener un examen exhaustivo de la situación de la persona afectada, incluso de la oportunidad de la medida prevista, antes de que se adopte definitivamente la decisión. En la tercera hipótesis, este procedimiento debe permitir a la persona afectada solicitar y obtener, si procede, la suspensión de la ejecución de la medida prevista, supliendo así la imposibilidad de obtener una suspensión por la autoridad judicial.

16 De ello resulta que un Estado miembro no puede aplicar las disposiciones del artículo 9 de la Directiva de forma que su efecto práctico sea restringir o hacer inoperantes, para las personas comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, las posibilidades de interponer recurso que les brinda el artículo 8.

17 En cuanto a la interpretación del artículo 9, en sí mismo, hay que recordar, como tuvo ocasión de señalar el Tribunal de Justicia en la sentencia Royer, antes citada, (apartado 59) que, salvo en caso de urgencia, el procedimiento de reclamación ante la «autoridad competente» previsto por este artículo debe ser previo a la decisión de expulsión. Especialmente en el supuesto de que un Estado miembro haya aplicado el artículo 9 para suplir la falta de efecto suspensivo de los recursos judiciales disponibles, esta norma se vería privada de su efecto útil si –salvo siempre el caso de urgencia– la ejecución de la medida de expulsión prevista no se retrasara hasta el momento en que dicha autoridad se hubiere pronunciado (sentencia Royer, apartado 61).

18 Por tanto del artículo 9 se desprende que tan pronto como se emita el dictamen de que se trata y se ponga en conocimiento del interesado, la medida de expulsión puede ejecutarse inmediatamente, siempre a condición de que se respete el derecho de la persona afectada a permanecer en el territorio el tiempo necesario para interponer el recurso en virtud del artículo 8 de la Directiva.

19 Por último, en cuanto a la cuestión de la urgencia, del párrafo primero del apartado 1 del artículo 9, resulta que la apreciación de ésta, en los casos debidamente justificados, es competencia de la autoridad administrativa y la expulsión del territorio puede decidirse en tal supuesto incluso antes de que la «autoridad competente» haya podido emitir su dictamen.

20 Procede pues responder a las cuestiones planteadas que el procedimiento de examen y de dictamen del artículo 9 destinado a paliar las insuficiencias de los recursos previstos por el artículo 8, no tiene por objeto atribuir a los órganos jurisdiccionales una competencia adicional en materia de suspensión de las medidas previstas por la Directiva ni conferirles un control sobre la urgencia de una medida de expulsión. El ejercicio de dichas funciones por los órganos jurisdiccionales está sujeto a lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva. El alcance de dicha disposición no puede, sin embargo, restringirse por las medidas adoptadas por un Estado miembro en virtud del artículo 9.

Sobre la cuestión de la exigencia de un «proceso equitativo» (artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos)

21 El órgano jurisdiccional nacional, por considerar al parecer que los derechos que constituyen el objeto del litigio que se le somete son de carácter «civil», plantea además la cuestión de determinar si, aparte de las disposiciones de la Directiva 64/221, procede asegurar, en el ordenamiento jurídico comunitario, la observancia de lo que dispone el artículo 6 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que dice así: «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil, o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella».

22 No parece necesario examinar esta cuestión en el presente contexto, dado que puede considerarse que la Directiva 64/221 responde, en lo que respecta a las medidas que establece, de acuerdo con el tercer considerando de su preámbulo, a la exigencia de un «proceso equitativo» formulada por el artículo 6 del Convenio Europeo, por lo menos en lo que se refiere al régimen de los recursos judiciales previstos en el artículo 8 de la Directiva, como se ha indicado anteriormente. Este aspecto de las cuestiones planteadas por el Juez nacional puede pues quedar sin respuesta en el presente caso.

Costas

23 Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino de Bélgica, el Gobierno de la República Francesa, el Gobierno del Reino de Dinamarca y 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 del 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 el Presidente del tribunal de première instance de Lieja, en procedimiento sobre medidas provisionales, mediante resolución de 18 de junio de 1979, 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, comprende todos los recursos que en un Estado miembro, puedan interponerse contra los actos administrativos, en el marco de la organización judicial y del reparto de competencias jurisdiccionales del Estado de referencia.**

   Esta disposición impone a los Estados miembros la obligación de garantizar a las personas contempladas en la Directiva una protección judicial que no sea menos favorable que la que conceden a sus propios nacionales en caso de recurso contra los actos administrativos, incluida, si procede, la suspensión de los actos objeto del recurso.

   En cambio, del artículo 8 de la Directiva 64/221 no se puede deducir que los Estados miembros estén obligados a admitir la presencia de un extranjero en su territorio mientras dure el proceso, sin perjuicio, sin embargo, de que éste pueda tener un proceso equitativo y ejercitar sus medios de defensa.

2) **El procedimiento de examen y de dictamen del artículo 9 de la Directiva 64/221, destinado a paliar las insuficiencias de los recursos previstos por el artículo 8, no tiene por objeto atribuir a los órganos jurisdiccionales una competencia adicional en materia de suspensión de las medidas previstas por la Directiva ni conferirles un control sobre la urgencia de una medida de expulsión.**

El ejercicio de dichas funciones por los órganos jurisdiccionales nacionales está sujeto a lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva.

El alcance de dicha disposición no puede, sin embargo, restringirse por las medidas adoptadas por un Estado miembro en virtud del artículo 9 de la Directiva.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de marzo de 1980.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
H. Kutscher