SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 4 de diciembre de 1974 *

En el asunto 41/74,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Chancery Division de la High Court of Justice de Inglaterra, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Yvonne van Duyn

y

Home Office,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 48 del Tratado CEE y el artículo 3 de la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para 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.: R. Lecourt, Presidente; C.Ó Dálaigh y A.J. Mackenzie Stuart, Presidentes de Sala; A.M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher y M. Sørensen (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

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 1 de marzo de 1974, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de junio, la Chancery Division de la High Court of Justice de Inglaterra, planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones relativas a la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho comunitario sobre la libre circulación de trabajadores;

2 que estas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso interpuesto contra el Home Office por una nacional neerlandesa a la que fue denegado el permiso de entrada en el Reino Unido para ejercer un empleo como secretaria de la «Church of Scientology»;

3 que este permiso de entrada le fue denegado, de acuerdo con la política del Gobierno del Reino Unido respecto a dicha organización, cuyas actividades considera socialmente peligrosas.

Sobre la primera cuestión

4 Considerando que, mediante esta cuestión se pregunta al Tribunal de Justicia si el artículo 48 del Tratado CEE es directamente aplicable de manera que otorgue a los individuos derechos que éstos pueden alegar ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro.

5 Considerando que los apartados 1 y 2 del artículo 48 disponen que la libre circulación de los trabajadores quedará asegurada, a más tardar, al final del período transitorio y que supondrá «la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo»;

6 que estas disposiciones imponen a los Estados miembros una obligación precisa que no requiere la adopción de ninguna otra medida por parte de las Instituciones de la Comunidad o de los Estados miembros y que no deja a éstos ninguna facultad de apreciación en relación con su ejecución;

7 que el apartado 3, al definir los derechos que implica el principio de libre circulación de los trabajadores, lo sujeta a las limitaciones justificadas por el orden público, la seguridad y la salud públicas;

que, sin embargo, la aplicación de estas limitaciones puede ser objeto de control judicial, de modo que el derecho de un Estado miembro a invocar estas limitaciones no impide que el artículo 48, que consagra el principio de la libre circulación de los trabajadores, otorgue a los particulares derechos que éstos pueden alegar ante los Tribunales y que éstos deben tutelar;

8 que, por tanto, la respuesta a la primera cuestión debe ser afirmativa.

Sobre la segunda cuestión

9 Considerando que mediante la segunda cuestión se pregunta al Tribunal de Justicia si la Directiva 64/221 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, es directamente aplicable, de modo que otorgue a los individuos derechos que pueden alegar ante los Tribunales en un Estado miembro;

10 que de la resolución de remisión resulta que la única disposición de la Directiva pertinente es el apartado 1 del artículo 3, según el cual, «las medidas de orden público o de seguridad pública, deberán estar fundamentadas

exclusivamente en el comportamiento personal del individuo a que se apliquen».

11 Considerando que el Reino Unido observa que el artículo 189 del Tratado distingue entre los efectos de los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones, razón por la cual se debe suponer que el Consejo, al adoptar una Directiva en vez de un Reglamento, pretendía que la Directiva tuviera un efecto distinto que el de un Reglamento y, por consiguiente, que aquélla no fuera directamente aplicable.

12 Considerando, sin embargo, que si bien en virtud de las disposiciones del artículo 189 los Reglamentos son directamente aplicables y, por consiguiente, por su propia naturaleza pueden tener efecto directo, de ello no se deriva que otras clases de actos mencionados en dicho artículo nunca puedan tener efectos semejantes;

que sería incompatible con el efecto obligatorio que el artículo 189 otorga a la Directiva excluir, en principio, la posibilidad de que los afectados puedan alegar dicha obligatoriedad;

que, en particular, cuando las autoridades comunitarias han impuesto a los Estados miembros, por medio de una Directiva, la obligación de adoptar un comportamiento determinado, el efecto útil de dicho acto quedaría debilitada si se impidiera que los justiciables la invocasen ante los órganos jurisdiccionales nacionales y que éstos la tuvieran en cuenta como elemento del Derecho comunitario;

que el artículo 177, que faculta a los órganos jurisdiccionales nacionales a someter al Tribunal de Justicia cuestiones relativas a la validez de la interpretación de todos los actos de las Instituciones comunitarias, sin distinción, implica que dichos actos pueden ser invocados por los particulares ante los Tribunales nacionales;

que es preciso examinar en cada caso, si la naturaleza, el sistema general y los términos de la disposición de que se trata pueden producir efectos directos en las relaciones entre los Estados miembros y los particulares.

13 Considerando que, al disponer que las medidas de orden público se deben fundamentar exclusivamente en el comportamiento personal del individuo afectado, el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/221 pretende limitar la facultad de apreciación que los ordenamientos jurídicos nacionales otorgan generalmente a las autoridades competentes en materia de entrada y expulsión de extranjeros;

que, en primer lugar, la disposición establece una obligación que no está sujeta a ninguna excepción ni condición y que, por su propia naturaleza, no requiere la intervención de ningún acto de cualquiera de las Instituciones de la Comunidad o de los Estados miembros;

que, en segundo lugar, dado que, al aplicar una cláusula que establece una excepción a uno de los principios fundamentales del Tratado en favor de los particulares, los Estados miembros están obligados a no tener en cuenta factores distintos del comportamiento personal, la seguridad jurídica de los afectados exige que pueden alegar esta obligación, aunque se haya establecido en un acto normativo que no tiene en su totalidad efecto directo automático;

14 que, aunque el significado y alcance exacto de la disposición suscite cuestiones de interpretación, éstas pueden ser resueltas por los Tribunales, teniendo también en cuenta el procedimiento previsto por el artículo 177 del Tratado;

15 que, por consiguiente, hay que responder a la segunda cuestión que el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/221 del Consejo confiere a los particulares derechos que pueden alegar ante los Tribunales de un Estado miembro y que éstos deben tutelar.

Sobre la tercera cuestión

16 Considerando que mediante la tercera cuestión se solicita al Tribunal de Justicia que determine si deben interpretarse el artículo 48 del Tratado y el artículo 3 de la Directiva 64/221 en el sentido que

«un Estado miembro, al cumplir con su obligación de fundamentar la medida adoptada por razones de orden público exclusivamente sobre el

comportamiento personal del interesado, ¿tiene derecho a tener en cuenta como cuestión relativa al comportamiento personal:

a) el hecho de que el individuo esté o haya estado afiliado a una asociación u organización cuyas actividades sean consideradas por el Estado miembro contrarias al interés general, aunque no estén prohibidas por la legislación de dicho Estado;

b) el hecho de que el individuo pretenda ejercer una actividad en ese Estado miembro en el seno de dicha asociación u organización, siendo así que no se imponen limitaciones a los nacionales del Estado miembro que deseen ejercer una actividad análoga en la mencionada asociación u organización?»

17 Considerando que, en primer lugar, hay que examinar si la afiliación a una asociación u organización puede constituir un comportamiento personal en el sentido del artículo 3 de la Directiva 64/221;

que, si bien es cierto que, por lo general, la afiliación que haya finalizado anteriormente, no puede justificar una decisión denegatoria del derecho a desplazarse libremente en la Comunidad, no es menos cierto que la afiliación actual, que refleja una participación en las actividades de la asociación u organización, así como una identificación con sus fines y propósitos, puede ser considerada como un acto voluntario del interesado y, por consiguiente, forma parte de su comportamiento personal en el sentido de la citada disposición.

18 Considerando que la tercera cuestión plantea, además, el problema de cuál es la importancia que debe atribuirse al hecho de que las actividades de la organización de que se trata, no obstante ser consideradas por el Estado miembro contrarias al interés general, no estén prohibidas por la legislación nacional;

que, a este respecto, hay que subrayar que el concepto de orden público en el contexto de la Comunidad y, en particular, cuando se emplea como justificación de una excepción al principio fundamental de libre circulación de trabajadores, debe interpretarse de modo restrictivo, de manera que los Estados miembros no puedan determinar unilateralmente su alcance sin sujeción al control de las Instituciones de la Comunidad;

que, no obstante, las circunstancias particulares que justifican el tener que acudir al concepto de orden público, pueden variar de un país a otro y de una época a otra, por lo que es preciso reconocer a las autoridades nacionales competentes un margen de apreciación dentro de los límites impuestos por el Tratado;

19 que de lo antedicho se deduce que, cuando las autoridades competentes de un Estado miembro han definido con claridad su postura con respecto a las actividades de una determinada organización y, por considerarla socialmente peligrosa, han adoptado medidas administrativas para contrarrestarlas, no se le puede exigir, para que pueda ampararse en el concepto de orden público, que declare que tales actividades están legalmente prohibidas si considera que dicha medida no es adecuada a las circunstancias.

20 Considerando que, finalmente, la cuestión suscita el problema de si un Estado miembro puede impedir, por razones de orden público, que un nacional de otro Estado miembro ejerza en su territorio un empleo remunerado en el seno de una asociación u organización, cuando esta limitación no se impone a sus propios nacionales.

21 Considerando que, a este respecto el Tratado, aun consagrando el principio de libre circulación de trabajadores sin discriminación alguna por razón de la nacionalidad, admite, en el apartado 3 del artículo 48, limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública, a los derechos derivados de este principio;

que, con arreglo a la citada disposición, pueden quedar sujetos a tales limitaciones, entre otros, el derecho a responder a ofertas efectivas de trabajo, el derecho a desplazarse libremente para este fin en el territorio de los Estados miembros y el derecho de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo;

que, por consiguiente, el efecto de dichas limitaciones, cuando son aplicables, es que se puede denegar a un nacional de otro Estado miembro el permiso de entrada en el territorio de un Estado miembro y el derecho a residir en él;

22 que, por otra parte, un principio de Derecho internacional, respecto al cual no cabe suponer que el Tratado CEE no lo haya tenido en cuenta en las relaciones

entre los Estados miembros, se opone a que un Estado niegue a sus propios nacionales el derecho de entrada o de residencia en su territorio;

23 que de ello se deriva que, cuando lo juzgue necesario, un Estado miembro puede negar por razones de orden público a un nacional de otro Estado miembro el disfrute del principio de libre circulación de trabajadores para ejercer un empleo determinado, aunque dicho Estado no imponga semejante limitación a sus propios nacionales;

24 que, por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión que el artículo 48 del Tratado CEE y el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/221 deben interpretarse en el sentido de que un Estado miembro que imponga limitaciones justificadas por razones de orden público, puede tener en cuenta, como una cuestión relativa al comportamiento personal del interesado el hecho de que esté afiliado a una asociación u organización cuyas actividades sean consideradas socialmente peligrosas por el Estado miembro, aunque sin embargo no estén prohibidas, y ello a pesar de que no se imponga ninguna limitación a los nacionales del citado Estado miembro que deseen ejercer un empleo semejante en las propias asociaciones u organizaciones.

Costas

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

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 High Court of Justice mediante resolución de 1 de marzo de 1974, declara:

1) **El artículo 48 del Tratado CEE tiene efecto directo sobre el ordenamiento jurídico de los Estados miembros y otorga a los particulares derechos que los Tribunales nacionales deben tutelar.**

2) **El apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/221 del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública, confiere a los particulares derechos que pueden alegar ante los Tribunales de un Estado miembro y que éstos deben tutelar.**

3) **El artículo 48 del Tratado CEE y el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/221 deben interpretarse en el sentido de que un Estado miembro que imponga limitaciones justificadas por razones de orden público, puede tener en cuenta, como una cuestión relativa al comportamiento personal del interesado, el hecho de que esté afiliado a una asociación u organización cuyas actividades sean consideradas por el Estado miembro socialmente peligrosas, aunque sin embargo no estén prohibidas, y ello a pesar de que no se imponga ninguna limitación a los nacionales del citado Estado miembro que deseen ejercer un empleo semejante en la propia asociación u organización.**

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco

Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de diciembre de 1974.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt