SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 14 de julio de 1977 *

En el asunto 8/77,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Amtsgericht de Reutlingen (República Federal de Alemania), destinada a obtener, en los procesos penales seguidos ante dicho órgano jurisdiccional nacional contra

Concetta Sagulo, Gennaro Brenca y Addelmadjid Bakhouche, residentes en Reutlingen,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 7 y 48 del Tratado CEE, relativos respectivamente a la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad y a la libre circulación de los trabajadores, así como del artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre la supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. G. Reischl;
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 13 de enero de 1977, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de enero, el Amtsgericht de Reutlingen planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, cuatro cuestiones sobre la interpretación de los artículos 7 y 48 del Tratado CEE y del artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre la supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88);

2 que dichas cuestiones se suscitaron en el marco de procedimientos penales seguidos, con arreglo a la Ley alemana sobre los extranjeros (Ausländergesetz) de 28 de abril de 1965 (Bundesgesetzblatt I, 1965, p. 353), contra dos nacionales italianos y un nacional francés;

que, según los autos, los dos nacionales italianos fueron sancionados mediante resoluciones penales que les impusieron una multa por residir en el territorio de la República Federal de Alemania sin estar en posesión de un pasaporte o una tarjeta de identidad válidos y, por lo tanto, sin autorización de residencia;

que el nacional francés, aunque provisto de un pasaporte válido, al haberse negado a cumplimentar las formalidades exigidas por las autoridades alemanas para obtener una autorización de residencia, fue detenido durante un breve período para ser puesto a disposición del Juez penal y fue acusado de no haber regularizado su situación.

3 Considerando que las cuestiones primera, segunda y cuarta se refieren, esencialmente, a si los Estados miembros conservan el derecho de aplicar a las personas protegidas por el Derecho comunitario las disposiciones de su legislación general relativas a la entrada y residencia de los extranjeros y, en su caso, las penas previstas en caso de infracción de dichas disposiciones;

que a este respecto se pregunta concretamente,

- si el documento especial de estancia, previsto en el artículo 4 de la Directiva 68/360 del Consejo y que tiene un efecto declarativo, puede, por lo que respecta a los extranjeros cuyos derechos derivan de los artículos 48 y siguientes del Tratado CEE, asimilarse desde el punto de vista administrativo y penal, a la autorización general de residencia establecida por la Ley alemana sobre los extranjeros, con la consecuencia de que, a falta de dicho documento de estancia o en caso de caducidad de éste, dichos extranjeros pueden ser condenados, con arreglo al párrafo primero o segundo del apartado 1 del artículo 47 de la Ley alemana sobre los extranjeros, por entrada o residencia en el territorio sin autorización de residencia válida con arreglo al artículo 5 de esta misma Ley, o bien si se da en este supuesto una violación del Tratado CEE;

- si hay violación del Tratado CEE cuando a un extranjero cuyos derechos derivan directamente del artículo 48 del Tratado CEE y de la citada Directiva del Consejo se le expide tan sólo una autorización de residencia conforme al artículo 5 de la Ley alemana sobre los extranjeros, con las posibles consecuencias desfavorables que se derivan del artículo 47 de dicha Ley;

- si habría violación del Tratado CEE si un extranjero cuyos derechos derivan del artículo 48 del Tratado CEE y que ya había sido condenado el año anterior a una multa por infracción voluntaria de la Ley alemana sobre los extranjeros por haber residido en territorio federal sin autorización de residencia, fuera ahora, después de la fecha en que la sentencia se convirtió en definitiva, condenado por una conducta idéntica a una pena privativa de libertad.

4 Considerando que el derecho de los nacionales de un Estado miembro a entrar en el territorio de otro Estado miembro y a residir en él, con los fines recogidos

en el Tratado constituye –como acertadamente ha señalado el Juez nacional– un derecho directamente atribuido por el Tratado, o, en su caso, por las disposiciones adoptadas para su aplicación;

que el Derecho comunitario, sin embargo, no ha suprimido la competencia de los Estados miembros en lo que se refiere a las medidas destinadas a asegurar el exacto conocimiento, por las autoridades nacionales, de los movimientos de población que afectan a su territorio;

que para permitir a los Estados miembros obtener estas informaciones, dando a la vez a las personas interesadas el medio de probar su condición respecto a la aplicación de las disposiciones del Tratado, los artículos 2 a 4 de la Directiva 68/360 establecieron dos formalidades: la posesión por las personas de que se trata, de una tarjeta de identidad o de un pasaporte nacional válido y la acreditación del derecho de residencia mediante la expedición de un documento denominado «tarjeta de estancia de nacional de un Estado miembro de la CEE» en el que debe figurar la mención cuyo texto se indica en el Anexo de la Directiva;

que compete a los Estados miembros, conforme al párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, la elección de las formas y medios adecuados para ejecutar en su territorio las disposiciones de la Directiva, bien adoptando medidas legislativas o reglamentarias específicas, bien a través de la aplicación de disposiciones adecuadas de su legislación general sobre la policía de extranjeros;

que, en este marco, corresponde también a los Estados miembros establecer sanciones penales o aplicar las que estén previstas por su legislación general, con el fin de asegurar el cumplimiento, en su territorio, de las formalidades previstas por la Directiva 68/360;

5 que, sin embargo, en el caso de que un Estado miembro ejecute la Directiva a través de su legislación general sobre el estatuto de los extranjeros, no podrá adoptar medidas administrativas o judiciales que restrinjan el pleno ejercicio de los derechos atribuidos por el Derecho comunitario a los nacionales de los demás Estados miembros;

que, en particular, sería incompatible con el Derecho comunitario exigir o expedir una autorización de residencia que tuviera un alcance diferente del reconocimiento del derecho de residencia mediante la expedición de la «tarjeta de estancia» especial prevista por el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 68/360;

6 que, por lo tanto, la aplicación de sanciones penales o de otras medidas coercitivas ha de excluirse en los casos en que una persona protegida por las disposiciones del Derecho comunitario no haya cumplido las prescripciones nacionales que exijan que dicha persona esté en posesión de una autorización de residencia en lugar del documento previsto por la Directiva 68/360, pues las autoridades nacionales no están facultadas para sancionar el incumplimiento de una norma incompatible con el Derecho comunitario;

que, por el contrario, el Derecho comunitario no puede oponerse a la aplicación de medidas coercitivas adecuadas relacionadas con el incumplimiento, por la persona de que se trate, de las disposiciones nacionales adoptadas de acuerdo con la Directiva 68/360;

7 que las mismas consideraciones se aplican a la cuestión de si el repetido incumplimiento de las disposiciones adoptadas por un Estado miembro para ejecutar la Directiva 68/360 puede justificar en su caso la agravación de las sanciones aplicables;

que, aunque por sí misma semejante agravación, admisible de acuerdo con los principios generales del Derecho penal, no puede suscitar objeciones desde el punto de vista del Derecho comunitario, esta consideración no excluye la obligación del Juez de apreciar si se cumplen los requisitos de tal agravación en el caso de que se haya pronunciado una condena anterior según disposiciones legales cuya aplicación no estuviera justificada por el Derecho comunitario;

que, en efecto, aunque la autoridad de cosa juzgada no permite borrar la condena anterior, no se pueden ampliar los efectos de ésta hasta el punto de considerarla una circunstancia agravante de una condena posterior, justificada en relación con el Derecho comunitario.

8 Considerando que procede, pues, responder a las cuestiones planteadas que la expedición del documento especial de estancia previsto por el artículo 4 de la Directiva 68/360 sólo tiene efecto declarativo y no puede ser asimilada, por lo que respecta a los extranjeros cuyos derechos derivan del artículo 48 del Tratado o de disposiciones paralelas de éste, a una autorización de residencia que suponga una facultad de apreciación de las autoridades nacionales igual a la prevista para la generalidad de los extranjeros;

que un Estado miembro no puede exigir que una persona protegida por las disposiciones del Derecho comunitario se encuentre en posesión de una autorización de residencia en lugar del documento previsto por el apartado 2 del artículo 4 en relación con el Anexo de la Directiva 68/360, ni imponer sanciones cuando falte dicha autorización;

que la autoridad de cosa juzgada de una condena anterior, pronunciada basándose en disposiciones nacionales no conformes con las exigencias del Derecho comunitario, no puede justificar la agravación de las penas aplicables en caso de infracción de las disposiciones adoptadas por un Estado miembro para garantizar, en su territorio, la aplicación de la Directiva 68/360.

9 Considerando que, mediante la tercera cuestión, se pregunta

si existe violación de la prohibición de discriminación establecida en el artículo 7 del Tratado CEE o cualquier otra infracción contra el contenido y los fines de este Tratado –artículo 5 del Tratado CEE– en el supuesto de que un extranjero que, en virtud del artículo 48 del Tratado CEE o de alguna de las disposiciones adoptadas para su ejecución, tenga o haya tenido inicialmente el derecho a residir o entrar en la República Federal de Alemania con las finalidades mencionadas en dichas normas y cuyo pasaporte nacional o documento equivalente, exigido por el artículo 3 de la Ley alemana sobre los extranjeros y por el artículo 10 de la Ley alemana sobre la entrada y residencia de los nacionales de la CEE no sea ya válido puede, de acuerdo con los párrafos primero y segundo del apartado 1 del artículo 47 de la Ley alemana sobre los extranjeros, ser condenado, dentro del territorio de aplicación de esta Ley, como autor de un delito, a una pena privativa de libertad de hasta un año o a una multa de hasta 360 días de haber, en tanto que un nacional cuyo documento de identidad exigido por las leyes comparables de la Federación y de los Länder ya no sea válido, no puede ser condenado en caso de

contravención más que a una multa (artículo 47 de la Ley alemana sobre las infracciones administrativas, aunque generalmente no se procede contra él) que, en caso de negligencia, puede elevarse a 500 DM y, en caso de propósito deliberado, a 1.000 DM.

10 Considerando que esta cuestión se refiere especialmente al incumplimiento, por parte de una persona que tiene derecho a residir en el territorio nacional en virtud del Derecho comunitario, de la obligación de proveerse de un documento de identidad válido;

que, como este requisito lo formula de manera expresa la Directiva 68/360, no se puede cuestionar, en principio, el derecho de los Estados miembros a sancionar a cualquier persona que incumpla esta obligación;

que, no obstante, el órgano jurisdiccional nacional pregunta al respecto si es compatible con el Derecho comunitario y, en particular, con la regla de no discriminación del artículo 7 del Tratado, imponer a una persona a la que se aplican las disposiciones del Derecho comunitario las sanciones, relativamente graves, dispuestas para semejante infracción en la legislación general relativa a la policía de extranjeros, cuando a un nacional propio, en caso de infracción de disposiciones comparables de la legislación interna, no podrían imponérsele más que las penas, considerablemente más leves, previstas para las simples infracciones administrativas.

11 Considerando que, de acuerdo con el párrafo primero del artículo 7, «en el ámbito de aplicación del presente Tratado y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad»;

que, en relación con la cuestión planteada por el Juez nacional, procede destacar que el principio general del artículo 7 sólo puede aplicarse en la medida en que el Tratado no establezca otras disposiciones particulares;

que entre estas disposiciones particulares están los Reglamentos y Directivas previstos en el artículo 49 para hacer progresivamente efectiva la libre circulación de los trabajadores, y entre éstas las disposiciones de la Directiva 68/360;

que, en la medida en que esta Directiva impone a los nacionales de un Estado miembro, que entren o residan en el territorio de otro Estado miembro, obligaciones específicas –como la posesión de un pasaporte o de una tarjeta de identidad– dichas personas no pueden considerarse, pura y simplemente, asimiladas a los nacionales del Estado de estancia;

12 que, por lo tanto, no hay nada que objetar a que estas personas queden sujetas a normas penales diferentes de las que se aplican a los nacionales de un Estado que hayan incumplido una eventual obligación legal o reglamentaria de proveerse de determinados documentos de identidad;

que esta deducción se impone tanto más cuanto que en algunos Estados miembros no existe ninguna obligación legal de este tipo para sus propios nacionales, por lo que en estos Estados faltaría cualquier criterio de comparación;

que, a falta de un criterio de referencia que hubiera podido, en el presente caso, basarse en el principio del trato nacional establecido por el artículo 7 del Tratado, procede, no obstante, afirmar que, si bien compete a los Estados miembros sancionar dentro de límites razonables el incumplimiento de la obligación impuesta a las personas sujetas al Derecho comunitario de estar provistas de una tarjeta de identidad o de un pasaporte válido, en ningún caso dichas sanciones pueden ser de tal gravedad que se conviertan en un obstáculo a la libertad de entrada y de estancia establecida por el Tratado;

que, a este respecto, es posible que las penas previstas por una legislación general sobre la policía de extranjeros, teniendo en cuenta las finalidades de dicha legislación, no se adapten a las exigencias que se derivan del Derecho comunitario, basado en la libre circulación de las personas y la aplicación general, salvo excepciones específicas, del principio del trato nacional;

que, si un Estado miembro no ha adaptado su legislación a las exigencias que se derivan del Derecho comunitario, corresponde al Juez nacional hacer uso de la facultad de apreciación que le corresponde para que la sanción que se imponga resulte adecuada al carácter y finalidad de los preceptos comunitarios cuyo respeto trata de garantizar la sanción;

13 que procede, pues, responder a la cuestión planteada que compete a las autoridades nacionales de cada Estado miembro aplicar, si procede, sanciones penales en caso de incumplimiento por parte de una persona sujeta a los preceptos del Derecho comunitario de su obligación de proveerse de alguno de los documentos de identidad mencionados por el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 68/360, debiendo, sin embargo, tenerse presente que las penas impuestas no podrán sobrepasar lo que resulte proporcionado a la naturaleza de la infracción cometida.

Costas

14 Considerando que los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso;

que dado que el procedimiento tiene el carácter de un incidente promovido en los procesos penales seguidos ante el Amtsgericht de Reutlingen, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Amtsgericht de Reutlingen mediante resolución de 13 de enero de 1977, declara:

1) **La expedición del documento especial de estancia previsto por el artículo 4 de la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre la supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad, sólo tiene efecto declarativo y no puede ser asimilada, por lo que respecta a los extranjeros cuyos derechos derivan del artículo 48 del Tratado CEE o de disposiciones paralelas de éste, a una autorización de residencia que suponga una facultad de**

apreciación de las autoridades nacionales igual a la prevista para la generalidad de los extranjeros.

2) **Un Estado miembro no puede exigir que una persona protegida por las disposiciones del Derecho comunitario se encuentre en posesión de una autorización de residencia en lugar del documento previsto por el apartado 2 del artículo 4 en relación con el Anexo de la Directiva 68/360, ni imponer sanciones cuando falte dicha autorización.**

3) **La autoridad de cosa juzgada de una condena anterior, pronunciada fundándose en disposiciones nacionales no conformes con las exigencias del Derecho comunitario, no puede justificar la agravación de las penas aplicables en caso de infracción de las disposiciones adoptadas por un Estado miembro para ejecutar en su territorio la Directiva 68/360.**

4) **Compete a las autoridades nacionales de cada Estado miembro aplicar, si procede, sanciones penales en caso de incumplimiento por parte de una persona sujeta a los preceptos del Derecho comunitario, de su obligación de proveerse de alguno de los documentos de identidad mencionados por el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 68/360, debiendo, sin embargo, tenerse presente que las penas impuestas no podrán sobrepasar lo que resulte proporcionado a la naturaleza de la infracción cometida.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de julio de 1977.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
H. Kutscher