CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER presentadas el 25 de octubre de 2005 [1]

1. En este recurso, instado al amparo del artículo 226 CE, párrafo segundo, la Comisión imputa al Reino de Bélgica:

1) la infracción del artículo 18 CE y de la Directiva 90/364/CEE, relativa al derecho de residencia; [2]

2) la vulneración de:

a) el artículo 4 de la Directiva del Consejo 68/360/CEE, [3] sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias; así como el artículo 4 de la Directiva del Consejo 73/148/CEE, [4] sobre supresión de dichas restricciones en materia de establecimiento y de prestación de servicios; y

b) los artículos 2 de las Directivas 93/96/CE [5] y 90/365/CEE, [6] también del Consejo, que regulan el derecho de residencia de los estudiantes y de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional.

2. El primer incumplimiento denuncia que a los nacionales de otros Estados miembros aspirantes a establecerse en territorio belga se les reclame poseer recursos «personales» suficientes. El segundo emana de la práctica de dictar automáticamente la orden de expulsión de los ciudadanos de la Unión Europea que no adjunten, en un plazo determinado, los documentos requeridos para obtener el correspondiente permiso.

1 — Lengua original: español.

2 — Directiva del Consejo, de 28 de junio de 1990 (DO L 180, p. 26).

3 — Directiva de 15 de octubre de 1968 (DO L 257, p. 13; EE 05/01, p. 88).

4 — Directiva de 21 de mayo de 1973 (DO L 172, p. 14; EE 06/01 p. 132).

5 — Directiva de 29 de octubre de 1993 (DO L 317, p. 59).

6 — Directiva de 28 de junio de 1990 (DO L 180, p. 28).

I. El marco jurídico

A. *El derecho comunitario*

1. El derecho originario

3. El artículo 18 CE, apartado 1, reconoce el derecho de todo ciudadano de la Unión «a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación».

2. El derecho derivado

a) Sobre la condición de contar con recursos suficientes

4. Según el artículo 1, apartado 1, primer párrafo, de la Directiva 90/364:

«Los Estados miembros conceden el derecho de residencia a los nacionales de los Estados miembros que no disfruten de dicho derecho en virtud de otras disposiciones del derecho comunitario, así como a los miembros de su familia tal y como se definen en el apartado 2, siempre que dispongan para sí mismos y para los miembros de su familia de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.»

b) Sobre los permisos de residencia

5. Conforme al artículo 2, apartado 1, de la mencionada Directiva 90/364:

«El derecho de residencia se materializa mediante la expedición de un documento denominado "permiso de residencia de nacional de un Estado miembro de la CEE" [...].

Para la expedición del permiso o del documento de residencia, el Estado miembro sólo puede exigir al solicitante que presente un documento de identidad o un pasaporte válidos y que pruebe que cumple los requisitos establecidos en el artículo 1.»

6. Por su parte, el artículo 4 de la Directiva 68/360 prescribe que:

«1. Los Estados miembros reconocen el derecho de estancia en su territorio a las personas a las que se refiere el artículo 1 [los trabajadores por cuenta ajena] que puedan presentar los documentos enumerados en el apartado 3.

[...]

3. Para expedir la tarjeta de estancia de nacional de un Estado miembro de la CEE los Estados miembros no pueden pedir más que la presentación de los documentos enumerados a continuación:

[...]»

7. A tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 73/148:

«Cada Estado miembro reconoce un derecho de estancia permanente a los nacionales de los otros Estados miembros que se establezcan en su territorio para ejercer una actividad por cuenta propia, cuando las restricciones correspondientes a dicha actividad se hayan suprimido en virtud del Tratado.

El derecho de estancia se acredita mediante la expedición de un documento denominado "tarjeta de estancia a favor de un nacional de un Estado miembro de las Comunidades Europeas" [...]»

8. La Directiva 93/96, que se refiere a los estudiantes, declara en el artículo 2, apartado 1, que:

«[...] El ejercicio del derecho de residencia se materializa mediante la expedición de un documento denominado "permiso de residencia de nacionales de Estados miembros de la CEE" [...]

Para la expedición del documento o del permiso de residencia, el Estado miembro sólo puede exigir al solicitante que presente un documento de identidad o un pasaporte válidos y que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 1.»

9. Finalmente, el mismo artículo de la Directiva 90/365, sobre los jubilados, afirma en su apartado 1 que:

«El derecho de residencia se reconoce mediante la expedición de un documento denominado "permiso de residencia de nacional de un Estado miembro de la CEE" [...]

Para la expedición del permiso o del documento de residencia, el Estado miembro sólo puede exigir al solicitante que presente un documento de identidad o un pasaporte válidos y que pruebe que cumple los requisitos establecidos en el artículo 1.» [7]

2. Sobre la expedición de los permisos de residencia

11. Los apartados 2 a 6 del precepto citado, en la redacción del Real Decreto de 12 junio de 1998, [9] regulan esta materia.

B. *El derecho belga*

12. El ciudadano comunitario que aporta los documentos requeridos para entrar en Bélgica se inscribe en un registro de extranjeros, librándose una certificación válida durante cinco meses, a contar desde la fecha de su emisión. A partir de este momento, queda obligado a solicitar la residencia (apartado 2, párrafos primero y segundo).

1. Sobre la posesión de recursos suficientes

10. De acuerdo con el artículo 53, apartado 1, del Real Decreto de 8 de octubre de 1981, [8] regulador del acceso de los extranjeros al territorio belga, su estancia, establecimiento y alejamiento, los ciudadanos comunitarios gozan del derecho a residir en el Reino, a condición de que tengan «recursos suficientes», al objeto de no convertirse en una carga para los poderes públicos.

13. Durante dicho periodo debe acreditar que reúne las condiciones del apartado 1 (apartado 2, párrafo tercero). Si no las satisface o no suministra las pruebas precisas, se le deniega el derecho a afincarse, lo que implica abandonar el territorio belga (apartado 4).

14. No obstante, si el repetido término de cinco meses no se ha agotado y el peticionario está provisto del certificado de inscripción aludido, se le invita a que exhiba la documentación necesaria antes de su expiración, prolongándose la estancia por un mes (apartado 5).

7 — La Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DO L 158, p. 77), que deroga las Directivas reseñadas y que entró en vigor el 30 de abril de 2004 (artículo 41), mantiene la sustancia del panorama jurídico expuesto. El artículo 7 alude a «recursos suficientes» del solicitante, para sí y para su familia, y el 8 sustituye el permiso o la tarjeta de residencia por la inscripción en un registro, que, mediante una certificación, da fe del nombre y de la dirección del interesado, así como de la fecha de la anotación.

8 — *Moniteur belge*, suplemento del nº 206, de 27 de octubre de 1981, p. 1. La redacción actual de este apartado 1 deriva del Real Decreto de 22 de diciembre de 1992, *Moniteur belge*, nº 14, de 23 de enero de 1993, p. 1053.

9 — *Moniteur belge*, nº 160, de 21 de agosto de 1998, p. 26854.

15. Cuando la negativa tiene lugar transcurridos los plazos indicados, se acompaña de una orden de expulsión, que en quince días deviene ejecutoria (apartado 6). [10]

16. Los artículos 45, [11] 55 y 51 imponen un régimen similar para los trabajadores, asalariados o por cuenta propia, los estudiantes [12] y los pensionistas de otros Estados miembros.

II. La fase administrativa previa

17. La Comisión recibió diversas denuncias sobre la legislación y la práctica belgas en relación con los permisos de residencia y las órdenes de expulsión de ciudadanos comunitarios.

18. En particular, llamó su atención la situación de la Sra. Mamade De Figueiredo, portuguesa que, en agosto de 1999, junto con sus tres hijos, se reunió en Bélgica con quien, desde tiempo atrás, era su compañero, un nacional belga. La administración municipal de Waterloo reclamó una autorización de su marido para que fijara la residencia en ese país, ya que aún no se habían divorciado en Portugal, donde tenía su domicilio el matrimonio. Al parecer, no llegó nunca tal autorización.

19. No obstante haber cumplimentado la declaración de entrada, con un documento en el que su pareja de hecho se comprometía a mantenerla, así como a la prole, el 16 de diciembre de 1999 se le notificaron el rechazo de la solicitud y una orden de expulsión.

20. El 7 de enero de 2000 la Comisión expresó sus dudas a las autoridades del Estado miembro demandado sobre la compatibilidad con el derecho comunitario de las condiciones que imponían para emitir un permiso de residencia, subrayando que, en lo que se refiere a la Sra. Mamade De Figueiredo, no había obstáculo alguno para su concesión, pues había acreditado que su novio asumía la obligación de alimentarla. El 8 de marzo siguiente respondieron que dicho compromiso no constituía una prueba de que la peticionaria tuviera medios de subsistencia propios.

21. Disconforme con la posición en la que se había refugiado el Reino de Bélgica, la Comisión, en cuyos servicios se habían acumulado otras denuncias, el 8 de mayo de 2001 le dirigió un requerimiento con dos quejas. La primera porque, a su entender, la

10 — La Circular del Ministerio del Interior de 14 de julio de 1998, relativa a las condiciones de residencia de los extranjeros comunitarios y de sus familias, así como de los miembros extranjeros de la familia de los ciudadanos belgas (*Moniteur belge*, nº 160, de 21 de agosto de 1998, p. 27032), ratifica esta idea en el capítulo III, parte A, punto 3.b.1.

11 — El apartado 6 de este artículo admite que el interesado entregue, antes de la expulsión, los documentos que no mostró en su momento, concediéndosele un nuevo certificado de inscripción, para otros cinco meses.

12 — En este caso, la eficacia de la inscripción en el registro de extranjeros dura tres meses (artículo 55, apartado 2).

Directiva 90/364 no condiciona el otorgamiento de un permiso de residencia a que los recursos del solicitante sean personales; la segunda porque la emisión automática de una orden de expulsión, si no dispone de los justificantes oportunos para lograr una autorización de esa clase, conculca el principio de proporcionalidad.

22. El 6 de julio del mismo año Bélgica insistió en el carácter privativo de las rentas de quien quiere vivir en su territorio, corroborando que cabe decretar el alejamiento de un ciudadano de la Unión si, transcurridos tres meses desde su entrada, permanece en el país sin iniciar un procedimiento administrativo para establecerse o sin depositar los documentos necesarios.

23. Por discrepar de ese planteamiento nacional, el 3 de abril de 2002 la Comisión aprobó un dictamen motivado, imputando a Bélgica los incumplimientos expresados en el punto 1 de estas conclusiones y fijándole un plazo de dos meses para acomodarse a los dictados del derecho comunitario. El Estado miembro reiteró sus argumentos en un escrito de 10 de julio, también de 2002.

III. Las pretensiones de las partes y el procedimiento ante el Tribunal de Justicia

24. El 1 de octubre de 2003 la Comisión, al amparo del artículo 226 CE, párrafo segundo, interpuso este recurso, instando la declaración de que el Reino de Bélgica ha vulnerado las obligaciones derivadas del artículo 18 CE y de la Directiva 90/364, de los artículos 4 de las Directivas 68/360 y 73/148 y de los artículos 2 de las Directivas 93/96 y 90/365, pretensión a la que el Estado miembro se opuso, con el apoyo del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte. [13]

25. En la vista, celebrada el 20 de septiembre pasado, los representantes de las partes han ratificado sus respectivas posiciones.

IV. El análisis de los incumplimientos denunciados

26. La demanda gira en torno a dos cuestiones muy concretas: el origen de los medios económicos del ciudadano comunitario que aspira a instalarse en Bélgica (primera imputación) y la posibilidad de que se decrete su expulsión si no exhibe en el plazo señalado los documentos correspondientes al permiso de residencia (segundo reproche).

13 — Las observaciones británicas carecen, como recalca la Comisión, de relevancia, puesto que versan sobre puntos no controvertidos (la suficiencia de las rentas y la carga de acreditarlas), eludiendo el auténtico núcleo de la discusión (si tales rentas deben ser personales del peticionario y las consecuencias de que la prueba no se suministre).

A. *Sobre la fuente de los recursos*

1. La delimitación del debate: un incumplimiento admitido

27. Se ha reconocido por todos en este proceso que las autoridades belgas exigen que los nacionales de otros Estados miembros, aspirantes a un permiso de residencia al amparo de la Directiva 90/364, disfruten de suficientes ingresos «propios». [14] La Sra. Mamade De Figueiredo ofrece un buen ejemplo.

28. Sin embargo, según avanzaba la discusión, tanto en la vía administrativa como en esta jurisdiccional, el Reino de Bélgica ha flexibilizado su tesis, matizándola hasta aceptar que el artículo 1 de la mencionada Directiva no obliga de forma expresa a que el ciudadano de la Unión cuente personalmente con los medios económicos pertinentes, a fin de no convertirse en una carga para las arcas del Estado de acogida, tolerando que provengan de una persona ligada con el interesado por lazos que la constriñan a sustentarlo, tales como cónyuges, hijos e, incluso, un tercero comprometido contractualmente, a condición de que concurra una relación jurídica vinculante (apartados 3 a 12 de la contestación a la demanda y 2 a 4 del escrito de dúplica).

29. Con este cambio de estrategia procesal se confiesa implícitamente el incumplimiento denunciado, pues la Sra. Mamade De Figueiredo incorporó al expediente un escrito en el que su compañero acataba la responsabilidad de «alimentarla», sin que las autoridades administrativas nacionales ni este Tribunal de Justicia deban calificar su alcance, pues tal potestad pertenece a los tribunales belgas, cuyo ordenamiento jurídico acepta la libertad de pactos en las relaciones contractuales. [15]

30. Aquí podría detener el razonamiento, pero, a la vista de los términos en los que ha discurrido la controversia, conviene analizar la libertad de circulación en la Unión Europea, para determinar el sentido de que el titular del derecho tenga ingresos bastantes, según prescribe el repetido artículo 1 de la Directiva 90/364.

2. La libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión

31. La ciudadanía de la Unión, de naturaleza derivada, [16] constituye el «estatuto funda-

14 — En la fase oral, el Reino Unido ha insistido en su errado planteamiento, centrándose en el requisito de la suficiencia y dando por supuesto que los recursos han de proceder del interesado, olvidando que el debate giraba en torno a este último punto.

15 — Los artículos 1126 y siguientes del *Code civil* belga instauran un principio de autonomía contractual.

16 — El artículo 17 CE, apartado 1, supedita su adquisición a la posesión de la nacionalidad de uno de los Estados miembros, a la que complementa sin sustituirla. Kovar, R., la ha calificado de «subordinada» en «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», *La citoyenneté européenne*, edición de la Universidad de Montreal, 2000, pp. 81 a 94, en particular, pp. 85 a 87.

mental» del inviduo comunitario. Esta precisión, vislumbrada por primera vez en la sentencia de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (apartado 31),[17] se ha asentado en la jurisprudencia comunitaria.[18]

32. Su contenido se integra, conforme al apartado 2 del artículo 17 CE, por el conjunto de derechos y de obligaciones previstos en el Tratado, en particular, en los artículos 18 CE a 21 CE.

33. El artículo 18 CE, apartado 1, al consagrar el derecho a residir en el territorio de los Estados miembros, configura una posición jurídica de ventaja caracterizada por cuatro notas. En primer lugar, se revela como una garantía personal, que se erige en cimiento del sistema de convivencia de la Unión.[19] Además, tal y como está estructurada, goza de efecto directo, por lo que resulta inmediatamente aplicable e invocable por sus titulares.[20] En tercer lugar, no es incondicional, pues no hay derechos sin trabas. El propio artículo 18 CE, apartado 1, matiza que debe ejercerse con sujeción a las limitaciones y a los requisitos sancionados en el propio Tratado y en las disposiciones que se adopten para su desarrollo, nota que la jurisprudencia ha reiterado con profusión.[21] Por último, en cuanto derecho fundamental, tiene fuerza expansiva, que reclama una interpretación sumamente restrictiva de las cortapisas que pretendan imponerles, reduciéndolas, en aras del principio de proporcionalidad,[22] a los términos estrictamente indispensables, para, sin violentar el alcance de la libertad, salvaguardar los valores colectivos que pudieran constreñirla.[23]

3. Los «recursos suficientes» en cuanto condición para el ejercicio del derecho de residencia

34. Así pues, a partir del Tratado de Maastricht, que incorporó los artículos

17 — Asunto C-184/99, Rec. p. I-6193.

18 — Así se pronunciaron también, entre otras, las sentencias de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R (C-413/99, Rec. p. I-7091), apartado 82; de 2 de octubre de 2003, García Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613), apartado 22; y de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen (C-200/02, aún no publicada en la Recopilación), apartado 25.

19 — Las sentencias Grzelczyk, apartado 33, y García Avello, apartado 24, la calificaron de libertad fundamental. En el mismo sentido se orientaron las recientes sentencias de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03), apartado 33; y de 12 de julio de 2005, Schempp (C-403/03), apartado 18, ninguna de las dos publicadas al día de la fecha en la Recopilación. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO 2000, C 364, p. 1) incluye este derecho en el artículo 45, que figura también en el artículo II-105 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (DO 2004, C 310, p. 1). En las conclusiones del asunto en el que se dictó la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Trojani, (C-456/02, Rec. p. I-7573), el abogado general Sr. Geelhoed sostuvo que el derecho de residencia es un derecho fundamental de todo ciudadano europeo (punto 12). Igual apreciación le atribuye el abogado general Sr. Tizzano en las conclusiones del caso Zhu y Chen (punto 73).

20 — Sentencias Baumbast y R, apartado 84, Trojani, apartado 31, y Zhu y Chen, apartado 26.

21 — A título enunciativo, las sentencias Baumbast y R, apartado 86; Trojani, apartado 32; y Zhu y Chen, apartado 26.

22 — En las conclusiones del asunto en el que se dictó la sentencia de 23 de marzo de 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703), leídas el 10 de julio de 2003, rememoré la operatividad del principio de proporcionalidad en este ámbito (punto 70).

23 — La sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (asuntos acumulados C-482/01 y C-493/01, Rec. p. I-5257), afirmó que el estatuto de ciudadano de la Unión merece una interpretación rigurosa de las excepciones a dicha libertad (apartado 65). Por su parte, la sentencia Trojani, citada, añadió que los límites a los que se somete el ejercicio del derecho han de respetar los principios generales del derecho comunitario y, en especial, el de proporcionalidad (apartado 46).

dedicados a la ciudadanía de la Unión, [24] los nacionales de los Estados miembros, sólo por serlo, tienen derecho a habitar en otros Estados miembros en virtud del artículo 18 CE, apartado 1, sin que pueda supeditarse al ejercicio de una actividad económica. [25] Los únicos condicionantes figuran en el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 90/364, que mencionan la disponibilidad por el interesado y su familia de un seguro de enfermedad y de unas rentas para vivir sin depender de la asistencia social del país receptor.

35. Nada hay en la norma que autorice a defender la tesis del Reino de Bélgica en sus primeros escritos durante la fase administrativa. Así se deduce de la repetida sentencia Zhu y Chen, donde se explicó que ese precepto de la Directiva 90/364 no hace ninguna determinación sobre la procedencia de los medios económicos (apartado 30), por lo que cualquier pauta en esa línea entrañaría una injerencia desproporcionada en el ejercicio del derecho fundamental en cuestión (apartado 33).

36. Tampoco se ajusta al espíritu del precepto la posición definitiva del Estado presuntamente infractor. El objetivo de la norma estriba en que el derecho de libre residencia no se traduzca en una carga adicional para el Estado miembro de acogida, de manera que el ciudadano comunitario que pretende establecerse en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad ha de demostrar que cuenta con caudales bastantes, resultando irrelevante que sean propios o ajenos y, en este segundo caso, que la persona que los brinda esté obligada por un vínculo jurídico más o menos estrecho o lo haga, incluso, por mera liberalidad. [26]

37. La autoridad administrativa que expide un permiso de residencia ha de averiguar si concurren los requisitos para que se perfeccione un derecho preexistente, [27] practicando las comprobaciones pertinentes y valorando los elementos de prueba propuestos por el peticionario. Debe ceñirse, pues, a corroborar que goza de recursos suficientes, [28] sin indagar su origen o su cualidad, aunque puede apreciar un eventual fraude.

24 — Este Tratado, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, creó el concepto de ciudadanía de la Unión en el artículo G (posteriormente, artículos 8 a 8 E del Tratado CE), que, con las modificaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam, integran en la actualidad la segunda parte del Tratado CE (artículos 17 CE a 22 CE).

25 — La reiterada sentencia Trojani (apartado 46), parafraseando la sentencia Baumbast y R (apartado 46), advirtió que un ciudadano de la Unión que no disfruta en el Estado miembro de acogida de un derecho de residencia conforme a los artículos 39 CE, 43 CE o 49 CE puede ejercerlo, por su mera condición de tal, invocando el artículo 18 CE, apartado 1.

26 — Desde luego, es irrelevante que los ingresos procedan del cónyuge o de un hijo extracomunitarios del ciudadano de la Unión, así como que estos terceros carezcan de residencia legal en Bélgica, pues su derecho no se discute. La suerte de los parientes sigue la de su «principal»: si vive en el Estado miembro de su nacionalidad, nadie puede impedirles residir con él; algo semejante ocurre cuando traslada su domicilio a otro país de la Unión. Esta solución no es extravagante; sí lo sería, sin embargo, la contraria, que supedita la efectividad de la libertad de residencia a un derecho ajeno, que, además, le está subordinado.

27 — La sentencia de 17 de febrero de 2005, Oulane (C-215/03, aún no publicada en la Recopilación), subrayó que la expedición de un permiso de residencia a un nacional de un Estado miembro no debe considerarse un acto constitutivo de derechos, sino el reconocimiento de su situación individual en relación con el derecho de la Unión (apartado 18).

28 — Tampoco en este punto es enteramente libre, pues el ordenamiento jurídico comunitario (artículos 1, apartado, 1, párrafos primero y segundo, de las Directivas 90/364 y 90/365), así como su trasposición nacional (artículo 53, apartado 1, segundo párrafo, del Real Decreto de 8 de octubre de 1981), ofrecen ciertos criterios.

La naturaleza básica de este derecho impide que se le erijan obstáculos no queridos por el constituyente, descartándose cualquier constricción adicional, tanto si se refiere directamente a la procedencia de las rentas, como si, de forma mediata, reduce los instrumentos para acreditar su existencia y su suficiencia. [29]

38. Por supuesto, hay riesgos, pues cabe que la fuente de los ingresos adecuados se ciegue, aunque esta contingencia puede producirse no sólo si son propios sino también cuando provienen de otra persona; sin embargo, nadie negaría la residencia a un ciudadano comunitario por no garantizar que sus emolumentos al tiempo de deducir la solicitud subsistirán durante su estancia en el país de acogida. A estos efectos, la Directiva, como recuerda la Comisión, instaura un sistema de garantías: el artículo 3 faculta para rescindir el derecho de residencia si desaparecen las circunstancias que determinaron su reconocimiento; además, el párrafo primero del artículo 2 autoriza a exigir la renovación del permiso y, por consiguiente, a confirmar que se cumplen las condiciones precisas, al término de los dos primeros años de permanencia.

39. A la luz de estas reflexiones, queda claro que el Reino de Bélgica ignora el principio de proporcionalidad, ya que, tratándose de proteger el erario de los Estados miembros de acogida, [30] ninguna razón justificaría la exclusión de las rentas abonadas por terceros, pues el trance de su pérdida también puede sobrevenir si son propias, habiendo en la Directiva medios pertinentes para eludir la contingencia.

40. En suma, la esencia del derecho otorgado a los ciudadanos comunitarios en el artículo 18 CE, apartado 1, regulado por el artículo 1 de la Directiva 90/365, sólo admite la restricciones expresamente señaladas, por lo que se ha de desechar una normativa como la del Estado demandado, que pretende, con carácter previo y general, circunscribirlo a un ámbito más reducido que el diseñado por el legislador comunitario, dificultando que los recursos suficientes a los que alude la Directiva dimanen de una persona distinta del solicitante.

41. Con ese entendimiento se rechazó la solicitud de la Sra. Mamade De Figueiredo, por lo que debe declararse el incumplimiento denunciado.

29 — La sentencia de 25 de mayo de 2000, Comisión/Italia (C-424/98, Rec. p. I-4001), asunto en el que leí las conclusiones el 19 de noviembre de 1999, sostuvo que, en este ámbito, los Estados miembros no pueden restringir los medios de prueba (apartados 34 a 37).

30 — Así se expresan el cuarto considerando y el artículo 1, apartado 1, primer párrafo, de la Directiva 90/364, habiéndolo confirmado la antes indicada sentencia Zhu y Chen (apartado 33).

B. *Sobre el automatismo de la orden de expulsión*

42. La Comisión lamenta que los ciudadanos de la Unión que desean instalarse en Bélgica sean deportados si, una vez transcurrido el periodo que habilita la inscripción de entrada, no han regularizado su situación. [31]

43. Hay cuatro posibles supuestos de expulsión. El primero se produce si el interesado no ha instado el procedimiento administrativo para obtener el permiso de residencia. El segundo, al constatarse que no reúne las exigencias a las que se condiciona la autorización. El tercero cuando, en el transcurso de ese procedimiento, no ha aportado las pruebas pertinentes y se haya acreditado que no le ampara el derecho. El cuarto, cuando, requerido el peticionario para entregar los documentos correspondientes, no lo hace, ignorándose si le asiste el derecho. A este cuarto supuesto se refiere esta segunda queja de la Comisión.

44. La solución a esta infracción se desprende de la naturaleza misma de la libertad de residencia, y la ha puesto de relieve la jurisprudencia comunitaria.

45. La sentencia de 8 de abril de 1976, Royer, [32] al interpretar la Directiva 68/360, señaló que el mero quebrantamiento por el nacional de un Estado miembro de las formalidades relativas a la entrada, el desplazamiento y la residencia de extranjeros en el territorio de otro Estado miembro no justifica su expulsión (apartado 38), medida incompatible, según la sentencia de 3 de julio de 1980, Pieck, [33] con el Tratado, por suponer la negación del derecho que otorga y salvaguarda (apartado 18).

46. La anterior apreciación se refuerza con la lectura del artículo 18 CE, que, como ya he apuntado, proclama un derecho fundamental de los ciudadanos de la Unión y ha dado la oportunidad al Tribunal de Justicia para afirmar sin ambages que la decisión denunciada, en cuanto menoscaba la esencia de la garantía, resulta manifiestamente desproporcionada con la gravedad de la infracción. [34] Se trata, pues, de una sanción sobredimensionada.

31 — La sentencia de 20 de febrero de 1997, Comisión/Bélgica (C-344/95, Rec. p. I-1035), declaró que el mencionado Estado miembro infringía sus compromisos comunitarios por obligar a los nacionales de los demás Estados miembros que intentaban trabajar en su territorio a abandonarlo automáticamente en un plazo de tres meses, sin comprobar si continuaban a la búsqueda de empleo o si tenían verdaderas oportunidades de encontrarlo (apartados 17 y 18).

32 — Asunto 48/75, Rec. p. 497.

33 — Asunto 157/79, Rec. p. 2171.

34 — Sentencias de 25 de julio de 2002, MRAX (C-459/99, Rec. p. I-6591), apartado 78; y Oulane, ya citada, apartado 40.

47. Estimo que, en esta tesitura, el ordenamiento jurídico y la práctica administrativa en Bélgica, al expulsar a los nacionales de otros Estados miembros por el simple hecho de no observar en plazo los trámites necesarios para que se les expida el permiso de residencia, contradicen el derecho comunitario, incurriendo el Reino demandado en el incumplimiento perseguido ahora por la Comisión. [35]

48. No discuto que las Directivas transcritas parcialmente al inicio de estas conclusiones compelen al solicitante a suministrar los documentos pertinentes, asumiendo la carga de probar que satisface las condiciones para conseguir la licencia. [36] Pero, como ha anunciado la jurisprudencia, anudar al incumplimiento de esa carga formal la negación de la libertad de circulación se me antoja desproporcionado, [37] ya que dicha libertad preexiste (artículo 18 CE) [38] y en este proceso sólo hay que demostrar que concurren las condiciones que la perfeccionan, de donde deriva el carácter declarativo de la actuación desarrollada. Ya he explicado que la expedición del permiso de residencia se circunscribe a atestiguar un derecho anterior. [39]

49. Más apropiado sería dar por caducada la solicitud, dejando en suspenso el derecho, y avisar al interesado para que, en un plazo perentorio, repare la falta, advirtiéndole de que, si permanece inactivo, se presumirá su renuncia. [40] De esta manera se atienden en la justa medida tanto las garantías del individuo como el interés público, evitando que, con su silencio, se afinquen en el territorio del Estado miembro de acogida quienes no pueden hacerlo por no tener las debidas condiciones. El Estado belga se alinea con esta tesis en el punto 5 de la dúplica.

V. Las costas

50. La estimación de los motivos del recurso conduce a imponer las costas a la parte demandada, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, al haberlo así solicitado la Comisión.

35 — En el acto de la vista, la representante del Gobierno belga, respondiendo a mis preguntas, ha indicado que ese automatismo no existe, pero su afirmación contradice el tenor de los artículos 45, apartado 3; 51, apartado 4; 53, apartado 4; y 55, apartado 3, del Real Decreto de 12 de junio de 1998.

36 — La sentencia Comisión/Italia, ya citada, expuso que las Directivas no versan sobre la manera en la que los beneficiarios han de justificar estos extremos (apartado 34).

37 — Durante el desarrollo de la vista, el Reino Unido ha expresado igual opinión.

38 — Ora porque se desempeñe o se haya dejado de desempeñar en el Estado de acogida una actividad por cuenta propia o ajena (Directivas 68/360, 73/148 y 90/365), ora porque se cursen estudios (Directiva 93/96), ora porque se ostente la nacionalidad de otro Estado miembro (Directiva 90/364). Las únicas excepciones son las fundadas en razones de orden público, de seguridad o de salud públicas (artículos 2, apartado 2, párrafo tercero, de las Directivas 90/364 y 90/365).

39 — Así se refleja en el apartado 18 de la sentencia Oulane, ya citada.

40 — Este planteamiento no desconoce la carga de la prueba, pues no se constriñe al Estado miembro a que acredite la escasez de los recursos.

VI. Conclusión

51. En atención a las anteriores consideraciones, sugiero al Tribunal de Justicia:

1) Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de:

   a) el artículo 18 CE y la Directiva 90/364/CEE, relativa al derecho de residencia, por exigir a los ciudadanos comunitarios que quieren residir en su territorio contar con suficientes recursos «personales»;

   b) el artículo 4 de la Directiva del Consejo 68/360/CEE, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias; el artículo 4 de la Directiva 73/148/CEE sobre la supresión de dichas restricciones en materia de establecimiento y de prestación de servicios; y los artículos 2 de las Directivas 93/96/CE y 90/365/CEE, también del Consejo, que regulan el derecho de residencia de los estudiantes y de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, al consentir que se decrete la expulsión de ciudadanos comunitarios por no presentar en un plazo determinado los documentos precisos para obtener el permiso de residencia.

2) Condenar en costas al Reino de Bélgica.