SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 8 de abril de 1976 *

En el asunto 48/75,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el tribunal de première instance de Liège, destinada a obtener, en el proceso penal pendiente ante dicho órgano jurisdiccional contra

Jean Noël Royer, con domicilio en Lisieux (Francia),

una decisión prejudicial sobre la interpretación de diversas disposiciones de Derecho comunitario relativas a la libre circulación de los trabajadores, al derecho de establecimiento y a la libre prestación de servicios, en particular de los artículos 48, 53, 56 y 62 del Tratado, así como de las Directivas del Consejo 64/221/CEE, 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 públicas, y 68/360/CEE, de 15 de octubre de 1968, sobre supresión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: R. Lecourt, Presidente; H. Kutscher, Presidente de Sala; A.M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen y A.J. Mackenzie Stuart, Jueces;

* Lengua de procedimiento: francés.

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 6 de mayo de 1975, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de mayo siguiente y confirmada mediante resolución de la cour d'appel de Liège de 22 de diciembre de 1975, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de diciembre siguiente, el tribunal de première instance de Liège planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, varias cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 48, 53, 56, 62 y 189 del Tratado CEE, así como de las Directivas del Consejo 64/221/CEE, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas (DO 1964, 56, p. 850; EE 05/01, p. 36), y 68/360/CEE, de 15 de octubre de 1968, sobre 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, 88);

2 que dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un proceso penal seguido contra un nacional francés acusado de entrada y residencia ilegales en territorio belga;

3 que de los autos se desprende que en su país de origen, el acusado fue condenado por delito de proxenetismo, e inculpado por diversos robos a mano armada, sin, no obstante, según los datos de que se dispone, haber sido condenado por la comisión de este último delito;

4 que la esposa del acusado, también de nacionalidad francesa, explotaba un café-sala de fiestas en la región de Lieja, como empleada de la sociedad propietaria del establecimiento, y el acusado se reunió con ella, sin cumplir no obstante las formalidades administrativas de inscripción en la oficina de empadronamiento;

5 que al descubrir su situación, las autoridades competentes ordenaron su expulsión del territorio y promovieron contra él mismo un proceso penal por residencia ilegal que terminó en una primera condena judicial;

6 que, después de una breve estancia en Alemania, el acusado regresó a territorio belga para reunirse con su esposa, de nuevo sin cumplir las formalidades legales en materia de control de extranjeros;

7 que al haber sido nuevamente descubierto por la policía, se practicó su detención, la cual, no obstante, no fue confirmada por la autoridad judicial;

8 que antes de su puesta en libertad, se notificó al acusado una Orden ministerial de expulsión, dictada basándose en que «la conducta personal de Royer hace pensar que su presencia constituye una amenaza para el orden público» y que el interesado «no ha respetado los requisitos para la residencia de extranjeros y carece del permiso de establecimiento en el Reino»;

9 que a raíz de dicha orden de expulsión, parece que el acusado abandonó el territorio belga, mientras el procedimiento por entrada y residencia ilegales siguió su curso ante el tribunal de première instance.

Sobre las disposiciones comunitarias aplicables

10 Considerando que en el presente momento del procedimiento, el órgano jurisdiccional nacional todavía no ha calificado definitivamente la situación del acusado con arreglo a las disposiciones de Derecho comunitario que le son de aplicación;

11 que los hechos aceptados por el órgano jurisdiccional nacional y la elección de las disposiciones de Derecho comunitario cuya interpretación ha solicitado permiten vislumbrar distintas hipótesis sobre el particular, según que puedan

aplicarse al acusado las disposiciones de Derecho comunitario en razón de una actividad profesional que él mismo haya desarrollado, de un empleo que él mismo haya tratado de obtener, o como cónyuge de una persona amparada por las disposiciones de Derecho comunitario debido a su actividad profesional, de modo que, alternativamente, su situación podría estar comprendida:

a) en el Capítulo del Tratado relativo a los trabajadores y, más concretamente, en el artículo 48, desarrollado por el Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77) y la Directiva 68/360/CEE del Consejo, o

b) en los Capítulos relativos al derecho de establecimiento y a los servicios, especialmente en los artículos 52, 53, 56, 62 y 66, desarrollados por la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios (DO L 172, p. 14; EE 06/01, p. 132);

12 que, no obstante, al comparar dichas disposiciones se advierte que se basan en los mismos principios en lo que se refiere tanto a la entrada y residencia en el territorio de los Estados miembros de las personas amparadas por el Derecho comunitario, como a la prohibición de cualquier discriminación de la que puedan ser objeto por razón de nacionalidad;

13 que, concretamente, el artículo 10 del Reglamento nº 1612/68, el artículo 1 de la Directiva 68/360 y el artículo 1 de la Directiva 73/148, con los mismos términos, extienden la aplicación del Derecho comunitario en materia de entrada y residencia en el territorio de los Estados miembros al cónyuge de cualquier persona a la que dichas disposiciones sean de aplicación;

14 que, a su vez, la Directiva 64/221, a tenor de su artículo 1, se refiere a los nacionales de un Estado miembro que residan o se desplacen a otro Estado miembro de la Comunidad, bien con vistas a ejercer una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia, bien como destinatario de servicios, incluidos el cónyuge y los miembros de la familia;

15 que, de lo que antecede se desprende que se aplican disposiciones materialmente idénticas de Derecho comunitario en casos como el de autos, desde el momento en que, bien el interesado directamente, bien su cónyuge, tienen un vínculo con el Derecho comunitario con arreglo a cualquiera de las disposiciones citadas;

16 que en el marco de estas consideraciones previas se responderá a las cuestiones planteadas por el tribunal de première instance, sin perjuicio de la función que corresponde al órgano jurisdiccional nacional de calificar la situación sometida a su apreciación con respecto a las disposiciones de Derecho comunitario.

Sobre las cuestiones primera, segunda, tercera y cuarta (origen de los derechos conferidos por el Tratado en materia de entrada y residencia en el territorio de los Estados miembros)

17 Considerando que, mediante las cuestiones primera, segunda, tercera y cuarta se solicita, en síntesis, que, especialmente en base al artículo 48 del Tratado y a las Directivas 64/221 y 68/360, se determine el origen del derecho de los ciudadanos de un Estado miembro a entrar en el territorio de otro Estado miembro y a residir en él, así como el efecto de las facultades ejercidas por los Estados miembros en materia de control de extranjeros sobre el ejercicio de dicho derecho;

18 que el órgano jurisdiccional nacional solicita más concretamente que a este respecto se precise:

a) si tal derecho lo confiere directamente el Tratado u otras disposiciones de Derecho comunitario o si sólo se adquiere por la obtención de una autorización de residencia concedida por la autoridad competente de un Estado miembro, por la que se reconoce la situación individual de un nacional de otro Estado miembro con respecto a las disposiciones de Derecho comunitario;

b) si del tenor literal de los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva 68/360 se debe inferir que los Estados miembros están obligados a expedir una autorización de residencia desde el momento en que el interesado

puede demostrar que le son aplicables las disposiciones de Derecho comunitario;

c) si el incumplimiento por un nacional de un Estado miembro de las formalidades legales relativas al control de extranjeros constituye en sí mismo una conducta que puede poner en peligro el orden y la seguridad públicos y, por lo tanto, si una conducta de este tipo puede justificar una decisión de expulsión o de privación provisional de libertad;

d) si la decisión de expulsión adoptada como consecuencia de un incumplimiento de tal naturaleza pertenece al ámbito de la «prevención general» o si se rige por consideraciones de «prevención especial» vinculadas a la conducta personal del interesado.

19 Considerando que, a tenor del artículo 48, la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad se halla asegurada;

20 que, según el apartado 3 del mismo artículo, dicha libertad de circulación implica el derecho a entrar en el territorio de los Estados miembros, a desplazarse libremente y a residir en el mismo con objeto de ejercer en él un empleo y de permanecer en él al término de éste;

21 que, a tenor del artículo 52, las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro deben suprimirse de forma progresiva, debiéndose haber completado dicha supresión al final del período transitorio;

22 que, según el artículo 59, deben suprimirse en las mismas condiciones las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad;

23 que dichas disposiciones, que han de interpretarse como una prohibición impuesta a los Estados miembros de imponer limitaciones u obstáculos a la entrada y residencia de nacionales de otros Estados miembros en su territorio, otorgan directamente derechos a cualquier persona que se encuentre comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos citados, tal como han sido concretados posteriormente por las disposiciones adoptadas para la aplicación del Tratado en forma de Reglamento o de Directiva;

24 que todos los actos de Derecho derivado que se han adoptado para la aplicación de los citados preceptos del Tratado han reconocido dicha interpretación;

25 que, de este modo, el artículo 1 del Reglamento nº 1612/68 dispone que todo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, tendrá «derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena y a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro», mientras que el artículo 10 del mismo Reglamento extiende el «derecho a instalarse» a los miembros de la familia del interesado;

26 que el artículo 4 de la Directiva 68/360 dispone que los Estados miembros reconocerán «el derecho de estancia en su territorio» a las personas a que se refiere la Directiva, añadiendo que dicho derecho «se acreditará» mediante la expedición de una tarjeta de residencia específica;

27 que, a su vez, la Directiva 73/148 señala en su exposición de motivos que la libertad de establecimiento sólo puede conseguirse plenamente «si se reconoce un derecho de estancia permanente a las personas con derecho al mismo» y que la libre prestación de servicios supone que «se garantice al prestador y al destinatario un derecho de estancia que corresponda a la duración de la prestación»;

28 que dichas disposiciones demuestran que las autoridades legislativas de la Comunidad eran conscientes de que si bien no creaban derechos nuevos en favor de las personas amparadas por el Derecho comunitario, mediante el Reglamento y la Directiva controvertidos, se precisaba el ámbito de aplicación y las modalidades de ejercicio de los derechos conferidos directamente por el Tratado;

29 que, por lo tanto, es evidente que la reserva establecida por el apartado 3 del artículo 48 y el apartado 1 del artículo 56 del Tratado, en relación con la protección del orden público y de la seguridad y salud públicas, debe entenderse, no como una condición previa impuesta para la adquisición del derecho de entrada y residencia, sino como una posibilidad de imponer limitaciones al ejercicio de un derecho directamente derivado del Tratado, en casos individuales y con una justificación adecuada;

30 que las anteriores consideraciones permiten dar las siguientes respuestas a las cuestiones específicas planteadas por el órgano jurisdiccional nacional.

31 a) Considerando que de lo que antecede se desprende que el derecho de los nacionales de un Estado miembro a entrar en el territorio de otro Estado miembro y a permanecer en él, con los fines previstos en el Tratado, especialmente para tratar de iniciar o ejercer en el mismo una actividad profesional, por cuenta ajena o por cuenta propia, o para reunirse en él con su cónyuge o con su familia, constituye un derecho reconocido directamente por el Tratado o en su caso por las disposiciones adoptadas para su aplicación;

32 que de lo anterior debe deducirse que el derecho aludido se adquiere independientemente de la expedición de una autorización de residencia por la autoridad competente del Estado miembro;

33 que, por lo tanto, la concesión de dicha autorización no debe considerarse un acto constitutivo de derechos, sino un acto por el que un Estado miembro reconoce la situación individual de un nacional de otro Estado miembro en relación con las disposiciones del Derecho comunitario.

34 b) Considerando que, a tenor de los apartado 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva 68/360, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10 de la misma Directiva, los Estados miembros «reconocerán» el derecho de estancia en su territorio a las personas que puedan presentar los documentos mencionados en la misma Directiva, cuyo derecho de residencia se «acreditará» mediante la expedición de una tarjeta de residencia especial;

35 que el objeto de las citadas disposiciones de la Directiva es determinar las modalidades prácticas que regulan el ejercicio de los derechos conferidos directamente por el Tratado;

36 que por consiguiente, las autoridades de los Estados miembros deben reconocer el derecho de residencia a cualquier persona que esté comprendida en las categorías designadas en el artículo 1 de la Directiva y que pueda acreditar dicha pertenencia, mediante la presentación de los documentos a que se refiere el apartado 3 del artículo 4;

37 que, en consecuencia, debe responderse a la cuestión planteada que el artículo 4 de la Directiva 68/360 obliga a los Estados miembros a expedir la autorización de residencia a toda persona que, mediante los documentos

adecuados, pruebe que pertenece a alguna de las categorías a que se refiere el artículo 1 de dicha Directiva.

38 c) Considerando que, además, debe deducirse de cuanto antecede que el mero incumplimiento por el nacional de un Estado miembro de las formalidades legales relativas a la entrada, desplazamiento y residencia de extranjeros no puede justificar una decisión de expulsión;

39 que, en lo que respecta al ejercicio de un derecho adquirido en virtud del propio Tratado, no puede considerarse que dicho comportamiento sea, por sí mismo, contrario al orden o a la seguridad públicos;

40 que, en consecuencia, sería contraria a las disposiciones del Tratado cualquier decisión de expulsión adoptada por las autoridades de un Estado miembro en contra del nacional de otro Estado miembro amparado por el Tratado, si se basara exclusivamente en el incumplimiento por el interesado de las formalidades legales relativas al control de extranjeros o en la falta de autorización de residencia;

41 que no obstante debe precisarse, por una parte, que los Estados miembros conservan la facultad de expulsar de su territorio a los nacionales de otro Estado miembro cuando las necesidades del orden y la seguridad públicos se ven afectadas por motivos distintos del incumplimiento de las formalidades relativas al control de extranjeros, sin perjuicio de los límites impuestos por el Derecho comunitario a su facultad de apreciación, especificados por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 26 de octubre de 1975, Rutili (36/75, Rec. p. 1219);

42 que, por otra parte, el Derecho comunitario no impide que, en caso de infracciones a las disposiciones nacionales sobre el control de extranjeros, los Estados miembros impongan las sanciones adecuadas –distintas de la decisión de expulsión del territorio– necesarias para garantizar la eficacia de sus disposiciones;

43 que, en relación con la cuestión de si es lícito que un Estado miembro adopte medidas de privación provisional de libertad contra un extranjero amparado por el Tratado con el objetivo de expulsarlo del territorio, debe señalarse en primer

lugar que no puede adoptarse una medida de este tipo cuando la decisión de expulsión sea contraria al Tratado;

44 que, por otra parte, la licitud de cualquier medida que suponga la privación provisional de libertad de un extranjero que no haya justificado estar comprendido en el ámbito de aplicación del Tratado, o que sea expulsado del territorio por motivos distintos del incumplimiento de las formalidades relativas al control de extranjeros, debe apreciarse con arreglo a las disposiciones de Derecho nacional y a los compromisos internacionales contraídos por el Estado miembro de que se trate, ya que, en su estado actual, el Derecho comunitario no establece como tal obligaciones concretas de los Estados miembros en este ámbito.

45 d) Considerando que, a tenor del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/221 «las medidas de orden público o de seguridad pública, deberán estar fundamentadas, exclusivamente, en el comportamiento personal del individuo a que se apliquen»;

46 que dicho precepto impone a los Estados miembros la obligación, en lo tocante a las exigencias de orden y seguridad públicos, de llevar a cabo sus valoraciones atendiendo a la situación individual de las personas protegidas por el Derecho comunitario y no de acuerdo con consideraciones de carácter general;

47 que, no obstante, de lo que antecede se desprende claramente que el hecho de incumplir las formalidades legales relativas a la entrada, al desplazamiento y a la residencia de los extranjeros no puede, por sí mismo, constituir una amenaza para el orden y la seguridad públicos en el sentido del Tratado;

48 que, por lo tanto, un comportamiento de tal naturaleza no puede por sí mismo dar lugar a la aplicación de las medidas a que se refiere el artículo 3 de la citada Directiva;

49 que, por lo tanto, habida cuenta de lo indicado anteriormente, esta parte de las cuestiones planteadas ha quedado sin objeto.

50 Considerando que, en consecuencia, procede responder a las cuestiones planteadas que el derecho de los nacionales de un Estado miembro a entrar en

el territorio de otro Estado miembro y a residir en él lo confiere directamente el Tratado, –en particular sus artículos 48, 52 y 59– o, en su caso, las disposiciones adoptadas para su aplicación, a toda persona que se encuentre comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, con independencia de que el Estado de acogida le expida una autorización de residencia;

51 que el mero incumplimiento, por parte del nacional de un Estado miembro, de las formalidades relativas a la entrada, desplazamiento y residencia de los extranjeros no puede constituir, por sí mismo, un comportamiento que amenace el orden y la seguridad públicos, sin que, por lo tanto, pueda por sí solo justificar una medida de expulsión ni la detención preventiva con miras a la expulsión.

Sobre la cuestión quinta (ejecución de las decisiones de expulsión y derecho a interponer recurso)

52 Considerando que, mediante la quinta cuestión se pide esencialmente que se dilucide si, teniendo en cuenta las exigencias del Derecho comunitario, la decisión de expulsión o la denegación de una autorización de residencia o de establecimiento puede dar lugar a medidas de ejecución de carácter inmediato, o si dicha decisión únicamente produce sus efectos una vez que se han agotado los recursos interpuestos ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

53 Considerando que, a tenor del artículo 8 de la Directiva 64/221, cualquier persona contra la que se haya adoptado una medida de expulsión debe poder interponer contra la decisión de que se trate los recursos de que disponen los nacionales contra los actos administrativos;

54 que, a tenor del artículo 9, a falta de dicha posibilidad el interesado debe tener, al menos, la de hacer valer sus medios de defensa ante una autoridad competente distinta de la que ha adoptado la medida restrictiva de su libertad;

55 que debe precisarse a este respecto que los Estados miembros deben adoptar todas las disposiciones necesarias para garantizar que cualquier persona contra la que se haya tomado alguna medida restrictiva de esta índole disfrute

efectivamente de la protección que para ella constituye el ejercicio de dicho derecho a recurrir;

56 que, no obstante, dicha garantía sería ilusoria si, mediante la ejecución inmediata de una decisión de expulsión, los Estados miembros pudieran privar al interesado de la posibilidad de interponer eficazmente los recursos que prevé la Directiva 64/221;

57 que, en el caso de los recursos judiciales a que se refiere el artículo 8 de la Directiva 64/221, el interesado debe, como mínimo, antes de la ejecución de la decisión de expulsión, tener la posibilidad de interponer su recurso y, de este modo, obtener la suspensión de la ejecución de la medida adoptada;

58 que a dicha conclusión se llega igualmente por la relación que establece la Directiva entre el artículo 8 y el artículo 9, habida cuenta de que el procedimiento a que se refiere esta última disposición es obligatorio, entre otros supuestos, cuando los recursos judiciales previstos en el artículo 8 «no tengan efectos suspensivos»;

59 que, según el artículo 9, salvo en caso de urgencia, la tramitación del recurso ante la autoridad competente debe ser previa a la decisión de expulsión;

60 que de lo anterior se desprende que, en los casos en que esté previsto un recurso judicial con arreglo al artículo 8, la decisión de expulsión no puede tener carácter ejecutivo antes de que el interesado haya tenido la posibilidad de interponer el recurso;

61 que en el caso de que no sea posible interpretar tal recurso, o aun siendo posible, no tenga efecto suspensivo, la decisión no podrá adoptarse -salvo urgencia debidamente justificada- hasta que el interesado no haya tenido la posibilidad de acudir ante la autoridad designada en el artículo 9 de la Directiva 64/221 y hasta que dicha autoridad no se haya pronunciado.

62 Considerando que, por lo tanto, procede responder a la cuestión planteada 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 posibilidad de agotar los recursos que le reconocen los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221.

Sobre las cuestiones sexta, séptima y octava (prohibición de introducir nuevas restricciones)

63 Considerando que mediante las cuestiones sexta, séptima y octava se solicita que se declare si, en virtud de los artículos 53 y 62 del Tratado, que prohíben que un Estado miembro introduzca nuevas restricciones al establecimiento de nacionales de otros Estados miembros y a la libertad efectivamente lograda en materia de prestación de servicios, un Estado miembro puede volver a aplicar disposiciones o seguir prácticas menos liberales que las que venía aplicando con anterioridad;

64 que, en particular, se solicita que a este respecto se precise:

a) si las disposiciones de carácter nacional, cuyo efecto es hacer menos liberales las disposiciones adoptadas con anterioridad, están justificadas cuando tienen por objeto adaptar el Derecho nacional a las Directivas de la Comunidad en la materia;

b) si la prohibición de nuevas restricciones es igualmente aplicable a las disposiciones de carácter formal y procesal a pesar de que, en lo que respecta a la aplicación de las Directivas, el artículo 189 del Tratado reserva a los Estados miembros «la elección de la forma y de los medios».

65 a) Considerando que los artículos 53 y 62 comportan la prohibición no sólo de establecer nuevas restricciones en relación con la situación anterior existente en el momento de la entrada en vigor del Tratado, sino también la de rectificar las medidas liberalizadoras adoptadas por los Estados miembros, que constituyan la ejecución de obligaciones establecidas por el Derecho comunitario;

66 que sobre el particular, las disposiciones adoptadas por la Comunidad, particularmente en forma de Directivas, para el desarrollo de las disposiciones del Tratado pueden constituir una indicación en lo que se refiere al alcance de las obligaciones contraídas por los Estados miembros;

67 que tal es el caso, concretamente, de la Directiva 64/221 que precisa determinados límites impuestos a la libertad de apreciación de los Estados

miembros, y obligaciones que incumben a éstos en materia de protección del orden público y de la seguridad y salud públicas;

68 que, por el contrario, no puede invocarse lo dispuesto en los artículos 53 y 62 cuando las ventajas concedidas por un Estado miembro a los nacionales de otros Estados miembros no constituyen el cumplimiento de una obligación definida por el Derecho comunitario.

69 b) Considerando que no se puede apreciar oposición alguna entre la prohibición de nuevas restricciones establecida en los artículos 53 y 62, y lo dispuesto en el artículo 189 que, en lo tocante a la aplicación de las Directivas, otorga a los Estados miembros «la facultad de la elección de la forma y de los medios»;

70 que, en efecto, la elección de las formas y los medios únicamente puede realizarse respetando las normas y prohibiciones que establece el Derecho comunitario;

71 que en relación con las Directivas destinadas a aplicar la libre circulación de las personas, las Instituciones competentes de la Comunidad concedieron una importancia particular a un conjunto de normas de carácter formal y procesal destinadas a garantizar el funcionamiento práctico del régimen establecido por el Tratado;

72 que éste es el caso, concretamente, de la Directiva 64/221 relativa a las medidas especiales justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas, dado que algunas de las garantías previstas por dicha Directiva en favor de personas protegidas por el Derecho comunitario –como la obligación de comunicar a cualquier persona contra la que se haya adoptado alguna medida de carácter limitativo, los motivos de la decisión de que se trate y permitirle interponer el recurso correspondiente–, son precisamente de carácter procesal;

73 que de lo anterior se desprende la obligación que tienen los Estados miembros en el marco de libertad que les reconoce el artículo 189, de elegir las formas y los medios más adecuados para garantizar el efecto útil de las Directivas, habida cuenta del objeto de éstas.

74 Considerando que, por consiguiente, procede responder a las cuestiones planteadas que los artículos 53 y 62 del Tratado prohíben a cualquier Estado miembro introducir nuevas restricciones al establecimiento de nacionales de otros Estados miembros y a la libertad efectivamente lograda en materia de prestación de servicios, e impiden que los Estados vuelvan a aplicar disposiciones o seguir prácticas menos liberales, en tanto en cuanto las medidas liberalizadoras ya adoptadas constituyan la ejecución de obligaciones que se derivan de las disposiciones y de los objetivos del Tratado;

75 que la libertad que el artículo 189 reconoce a los Estados miembros en lo que respecta a la elección de las formas y de los medios en materia de ejecución de las Directivas, deja intacta su obligación de elegir las formas y los medios más adecuados para garantizar el efecto útil de las Directivas.

Costas

76 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;

77 que, dado que el procedimiento tiene, para las partes del procedimiento principal, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal de première instance de Liège, corresponde a dicho órgano jurisdiccional resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el tribunal de première instance de Liège, declara:

1) **El derecho de los nacionales de un Estado miembro a entrar en el territorio de otro Estado miembro y a residir en él lo confiere directamente el Tratado –en particular sus artículos 48, 52 y 59– o, en su caso, las disposiciones adoptadas para su aplicación, a toda persona que se encuentre comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario, con independencia de que el Estado de acogida le expida una autorización de residencia.**

2) **El artículo 4 de la Directiva 68/360 obliga a los Estados miembros a expedir la autorización de residencia a toda persona que, mediante los documentos adecuados, pruebe que pertenece a alguna de las categorías a que se refiere el artículo 1 de dicha Directiva.**

3) **El mero incumplimiento, por el nacional de un Estado miembro, de las formalidades relativas a la entrada, desplazamiento y residencia de los extranjeros no puede constituir, por sí mismo, un comportamiento que amenace el orden y la seguridad públicos, sin que, por lo tanto, pueda por sí solo justificar ninguna medida de expulsión ni la detención preventiva con miras a la expulsión.**

4) **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 posibilidad de agotar los recursos que le reconocen los artículos 8 y 9 de la Directiva 64/221.**

5) **Los artículos 53 y 62 del Tratado prohíben a cualquier Estado miembro introducir nuevas restricciones al establecimiento de nacionales de otros Estados miembros y a la libertad efectivamente lograda en materia de prestación de servicios, e impiden que los Estados miembros vuelvan a aplicar disposiciones o seguir prácticas**

menos liberales, en tanto en cuanto las medidas liberalizadoras ya adoptadas constituyan la ejecución de obligaciones que se derivan de las disposiciones y de los objetivos del Tratado.

6) **La libertad que el artículo 189 reconoce a los Estados miembros en lo que respecta a la elección de las formas y de los medios en materia de ejecución de las Directivas, deja intacta su obligación de elegir las formas y los medios más adecuados para garantizar el efecto útil de las Directivas.**

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de abril de 1976.

El Secretario
A. Van Houtte

El Presidente
R. Lecourt